



**GRUNDLAGEN DER WIRTSCHAFTSPOLITIK NR. 12D**  
STUDIENREIHE DES STAATSSSEKRETARIATS FÜR WIRTSCHAFT –  
DIREKTION FÜR WIRTSCHAFTSPOLITIK

**STAATSSSEKRETARIAT FÜR WIRTSCHAFT**

---

**BERICHT ZUR DIENSTLEISTUNGS-  
LIBERALISIERUNG IN DER SCHWEIZ  
IM VERGLEICH ZUR EU**

BERN, 29. NOVEMBER 2005

## Auf einen Blick

Der vorliegende Bericht dient der Erfüllung von Massnahme 6 des Wachstumspakets des Bundesrats. Er vergleicht den Stand der Dienstleistungsliberalisierung in der Schweiz und den Mitgliedsstaaten der EU. Im Vordergrund steht nicht etwa ein mögliches Dienstleistungsabkommen zwischen der Schweiz und der EU. Vielmehr fokussiert sich der Bericht in einer vorerst innenpolitischen Perspektive auf Wachstumswirkungen liberalisierender Reformen im Dienstleistungssektor. Neben dem durchschnittlichen Liberalisierungsstand in Staaten der EU identifiziert der Bericht deshalb auch branchenspezifische best practice-Regulierungsstrategien in Europa.

Der Bericht kommt zum Schluss, dass die Schweiz im Vergleich zum EU15-Durchschnitt einen grossen Liberalisierungsrückstand bei der Elektrizitätsversorgung sowie einen leichten Rückstand bei der Telekommunikation, den Postdiensten, dem Personenschienenverkehr und den Versicherungsdienstleistungen aufweist. Nimmt man die jeweiligen best practice-Staaten zum Vergleich, so ergibt sich ein grosser Liberalisierungsrückstand der Schweiz bei der Elektrizitätsversorgung, der Telekommunikation, den Postdiensten und dem Personenschienenverkehr. Einen leichten Liberalisierungsrückstand im Vergleich zu den best practice-Staaten weist die Schweiz in den Branchen Detail- und Grosshandel, Versicherungsdienstleistungen, Gesundheitswesen und Bildungswesen auf. Keinen Liberalisierungsrückstand der Schweiz stellt der Bericht hingegen im Schienengüterverkehr und bei den unternehmensbezogenen Dienstleistungen fest. Bei der Regulierung von Bankdienstleistungen kann die Schweiz gar selbst als best practice bezeichnet werden.

Im Rahmen des Berichts wurden drei quantitative Studien in Auftrag gegeben. Sie kommen zum Schluss, dass es vor allem die Liberalisierung in der Schweiz selbst und in geringerem Ausmass diejenige in der EU ist, die für das Erzielen der wirtschaftlichen Vorteile in der Schweiz entscheidend ist. Liberalisierte Märkte sind offene Märkte und lassen eine stärkere wirtschaftliche Verflechtung besonders mit den Staaten der EU erwarten. Wendet die Schweiz eine best practice-Liberalisierung in fünf Branchen an, so zeigen Modellrechnungen einen einmaligen, langfristigen Wachstumseffekt in Höhe von etwa 2% des Bruttoinlandproduktes. Mit den Liberalisierungen verbunden sind Anpassungskosten in einer Übergangsphase.

Die Modellresultate sind aufgrund statistischer und modelltechnischer Unwägbarkeiten mit Vorsicht zu interpretieren. Sie sind nicht als Prognosen zu verstehen, zeigen aber, dass erfolgreiche Liberalisierungsstrategien in den Dienstleistungsbranchen grosse wirtschaftliche Effekte herbeiführen können. Heutige Dienstleistungsregulierungen erzeugen Eintrittsbarrieren und beschränken so den Wettbewerb. Eine Liberalisierung - aber auch eine Harmonisierung von Regulierungen mit den umliegenden Staaten - würde zu Effizienzgewinnen über verbesserten Ressourceneinsatz sowie zu einem breiteren Dienstleistungsangebot führen.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Auf einen Blick.....</b>	<b>II</b>
<b>Inhaltsverzeichnis .....</b>	<b>III</b>
<b>Zusammenfassung.....</b>	<b>VIII</b>
<b>1 Einleitung .....</b>	<b>IX</b>
<b>2 Bedeutung des Dienstleistungssektors in der Schweiz.....</b>	<b>IX</b>
<b>3 Begriff der Liberalisierung .....</b>	<b>XI</b>
<b>4 Quantitative Studien zur Dienstleistungsliberalisierung .....</b>	<b>XI</b>
4.1 Auswirkungen einer Dienstleistungsliberalisierung und –harmonisierung zwischen der Schweiz und der EU auf Handel und Direktinvestitionen .....	XI
4.2 Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen einer Liberalisierung in Dienstleistungsbranchen in der Schweiz und den Staaten der EU.....	XIII
4.2.1 Auswirkungen einer branchenspezifischen Liberalisierung in Dienstleistungsbranchen in der Schweiz und der EU in einem berechenbaren Gleichgewichtsmodell .....	XIII
4.2.2 Vertiefte Untersuchung der Mechanismen einer Dienstleistungsliberalisierung.....	XV
<b>5 Qualitative Einschätzung des Liberalisierungsstandes in Dienstleistungsbranchen in der Schweiz und der EU .....</b>	<b>XVI</b>
<b>Teil 1: Grundlagen.....</b>	<b>1</b>
<b>1 Einleitung .....</b>	<b>2</b>
<b>2 Abgrenzung und Strukturierung des Dienstleistungssektors in diesem Bericht.....</b>	<b>3</b>
2.1 Abgrenzung .....	3
2.2 Strukturierung .....	5
<b>3 Bedeutung des Dienstleistungssektors für die Schweizer Volkswirtschaft .....</b>	<b>5</b>
3.1 Erwerbstätigkeit und Beschäftigung .....	6
3.2 Wertschöpfung.....	7
3.3 Internationaler Handel und Direktinvestitionen im Dienstleistungssektor .....	8
3.3.1 Bedeutung des Dienstleistungshandels nach Zahlungsbilanzdaten.....	10
3.3.2 Direktinvestitionen im Dienstleistungssektor (zur Annäherung an GATS-Modus 3).....	12
3.4 Entwicklung der Preisniveaus im Dienstleistungssektor .....	13
3.5 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen .....	15
<b>4 Begriff der Liberalisierung .....</b>	<b>16</b>

<b>Teil 2: Qualitative Einschätzung des Liberalisierungsstandes in Dienstleistungsbranchen in der Schweiz und der EU .....</b>	<b>17</b>
<b>1 Einleitende Bemerkungen .....</b>	<b>18</b>
1.1 Aufbau .....	18
1.2 Zur Momentaufnahme des Vergleichs.....	18
<b>2 Handelsdienstleistungen .....</b>	<b>19</b>
2.1 Regulierungsbedarf .....	19
2.2 Innerstaatliches und grenzüberschreitendes Liberalisierungspotenzial .....	20
2.2.1 Innerstaatliches Liberalisierungspotenzial .....	20
2.2.2 Grenzüberschreitendes Liberalisierungspotenzial .....	20
2.3 Der innerstaatliche Liberalisierungsstand bei den Handelsdienstleistungen in der Schweiz und der EU.....	21
2.3.1 Geschäftsaufnahme .....	22
2.3.2 Verwendung von Inputs.....	23
2.3.3 Werbung und Vertrieb .....	23
2.3.4 Verkauf .....	23
2.3.5 Andere Barrieren .....	24
2.3.6 Übersicht der Barrieren nach Kategorien und Aggregation zu Indizes .....	24
2.3.7 Zur Frage der Gewichtung der regulatorischen Barrieren der Handelsdienstleistungen im weiteren Sinn.....	25
2.4 Der grenzüberschreitende Liberalisierungsstand bei den Handelsdienstleistungen in der Schweiz und der EU .....	27
2.4.1 Gegenseitiger Marktzugang in Form von gewerblicher Niederlassung .....	27
2.4.2 Gegenseitiger Marktzugang in Form von grenzüberschreitender Dienstleistungserbringung .....	28
2.4.3 Aggregation zu Barrierenindizes .....	29
2.5 Zur besonderen Bedeutung der horizontalen Politiken für den Liberalisierungsstand bei den Handelsdienstleistungen .....	30
2.5.1 Steuerpolitik.....	30
2.5.2 Konsumentenschutz.....	31
2.5.3 Wettbewerbsrecht .....	31
2.6 Schlussfolgerungen aus dem Liberalisierungsstand im Sektor Handelsdienstleistungen in der Schweiz im Vergleich zur EU .....	33
Literatur .....	35
<b>3 Unternehmensbezogene Dienstleistungen.....</b>	<b>36</b>
3.1 Regulierungsbedarf .....	36
3.1.1 Geschäftsdienste.....	36
3.1.2 Reglementierte Berufe .....	37
3.2 Innerstaatliches und grenzüberschreitendes Liberalisierungspotenzial .....	37
3.2.1 Innerstaatliches Liberalisierungspotenzial .....	37
3.2.2 Grenzüberschreitendes Liberalisierungspotenzial .....	38
3.3 Der innerstaatliche Liberalisierungsstand bei den unternehmensbezogenen Dienstleistungen in der Schweiz und der EU .....	38
3.3.1 Geschäftsaufnahme .....	39

3.3.2	Verwendung von Inputs.....	41
3.3.3	Werbung und Vertrieb .....	41
3.3.4	Verkauf.....	42
3.3.5	Andere Barrieren .....	42
3.3.6	Übersicht der Barrieren nach Kategorien und Aggregation zu Indizes.....	43
3.3.7	Liberalisierungsstand in weiteren Teilmärkten der reglementierten Berufe.....	44
3.4	Der grenzüberschreitende Liberalisierungsstand bei den unternehmensbezogenen Dienstleistungen in der Schweiz und der EU .....	46
3.4.1	Gegenseitiger Marktzugang in Form von gewerblicher Niederlassung .....	46
3.4.2	Gegenseitiger Marktzugang in Form von grenzüberschreitender Dienstleistungserbringung .....	47
3.4.3	Aggregation zu Barrierenindizes .....	48
3.4.4	Vergleichende Untersuchungen zu weiteren Teilmärkten der reglementierten Berufe ....	49
3.4.5	Besondere Relevanz der Diplomanerkennung bei den reglementierten Berufen .....	50
3.5	Schlussfolgerungen aus dem Liberalisierungsstand im Sektor unternehmensbezogene Dienstleistungen in der Schweiz im Vergleich zur EU.....	50
3.5.1	Geschäftsdienste.....	50
3.5.2	Reglementierte Berufe .....	51
	Literatur .....	53
<b>4</b>	<b>Infrastrukturdienste.....</b>	<b>54</b>
4.1	Regulierungsbedarf .....	54
4.1.1	Besonderheiten der Infrastrukturdienste aus ökonomischer Sicht .....	54
4.1.2	Besonderheiten der Infrastrukturdienste aus politischer Sicht.....	57
4.2	Innerstaatliches und grenzüberschreitendes Liberalisierungspotenzial .....	57
4.2.1	Innerstaatliches Liberalisierungspotenzial .....	57
4.2.2	Grenzüberschreitendes Liberalisierungspotenzial .....	58
4.3	Der Liberalisierungsstand bei den Infrastrukturdiensten in der Schweiz und der EU .....	59
4.3.1	Telekommunikation .....	59
4.3.2	Postdienste.....	62
4.3.3	Schienerverkehr .....	66
4.3.4	Elektrizität .....	69
4.3.5	Luftverkehr .....	71
4.4	Zur besonderen Bedeutung der horizontalen Politiken bei der Liberalisierung von Infrastrukturdiensten .....	73
4.4.1	Wettbewerbspolitik .....	73
4.4.2	Beihilfenrecht.....	74
4.5	Schlussfolgerungen aus dem Liberalisierungsstand bei den Infrastrukturdiensten in der Schweiz im Vergleich zur EU .....	75
4.5.1	Telekommunikation .....	75
4.5.2	Postdienste.....	77
4.5.3	Schienerverkehr .....	79
4.5.4	Elektrizität.....	80
4.5.5	Luftverkehr .....	82
	Literatur .....	83

<b>5</b>	<b>Finanzdienstleistungen</b>	<b>84</b>
5.1	Regulierungsbedarf	84
5.2	Innerstaatliches und grenzüberschreitendes Liberalisierungspotenzial	84
5.2.1	Innerstaatliche Liberalisierung	84
5.2.2	Grenzüberschreitende Liberalisierung	85
5.3	Der innerstaatliche Liberalisierungsstand und regulatorische Unterschiede bei den Finanzdienstleistungen in der Schweiz und der EU	86
5.3.1	Staatsbeteiligung im Finanzdienstleistungssektor	86
5.3.2	Innerstaatliche Marktöffnung im Bankensektor	88
5.3.3	Innerstaatliche Marktöffnung im Versicherungssektor	91
5.3.4	Weitere innerstaatliche regulatorische Unterschiede zwischen der Schweiz und der EU bei den Finanzdienstleistungen	93
5.4	Der grenzüberschreitende Liberalisierungsstand bei den Finanzdienstleistungen in der Schweiz und der EU	95
5.4.1	Exkurs: Das Entstehen eines Europäischen Binnenmarkts für Finanzdienstleistungen	95
5.4.2	Grenzüberschreitende Liberalisierung von Bankdienstleistungen	97
5.4.3	Grenzüberschreitende Liberalisierung von Versicherungsdienstleistungen	100
5.4.4	Grenzüberschreitende Liberalisierung der Pensionskassen und -fonds in der EU	101
5.5	Schlussfolgerungen aus dem Liberalisierungsstand im Sektor Finanzdienstleistungen in der Schweiz im Vergleich zur EU	102
5.5.1	Innerstaatliche Liberalisierung	102
5.5.2	Grenzüberschreitende Liberalisierung	104
	Literatur	108
<b>6</b>	<b>Gesundheitswesen</b>	<b>110</b>
6.1	Regulierungsbedarf	110
6.2	Modelle von Gesundheitssystemen	111
6.3	Innerstaatliches und grenzüberschreitendes Liberalisierungspotenzial	112
6.3.1	Innerstaatliches Liberalisierungspotenzial	112
6.3.2	Grenzüberschreitendes Liberalisierungspotenzial	113
6.4	Der innerstaatliche Liberalisierungsstand im Gesundheitswesen in der Schweiz und Staaten der EU	113
6.4.1	Finanzierungsquellen	113
6.4.2	Wettbewerbselemente in europäischen Gesundheitssystemen	115
6.4.3	Fazit zum innerstaatlichen Liberalisierungsstand im Gesundheitswesen	120
6.5	Der grenzüberschreitende Liberalisierungsstand im Gesundheitswesen	121
6.5.1	Gegenseitiger Marktzugang in Form von gewerblicher Niederlassung	122
6.5.2	Grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung	123
6.6	Schlussfolgerungen aus dem Liberalisierungsstand im Gesundheitswesen in der Schweiz im Vergleich zur EU	125
6.6.1	Innerstaatliche Liberalisierung	125
6.6.2	Grenzüberschreitende Liberalisierung	128
	Literatur	130
<b>7</b>	<b>Bildungsdienstleistungen</b>	<b>132</b>
7.1	Bildung als handelbare Dienstleistung	132

7.2	Regulierungsbedarf .....	133
7.3	Innerstaatliches und grenzüberschreitendes Liberalisierungspotenzial .....	135
7.3.1	Innerstaatliches Liberalisierungspotenzial .....	135
7.3.2	Grenzüberschreitendes Liberalisierungspotenzial .....	136
7.4	Der innerstaatliche Liberalisierungsstand bei den Bildungsdienstleistungen in der Schweiz und der EU .....	137
7.4.1	Staatsbeteiligung im Bildungssektor in Europa .....	137
7.4.2	Wettbewerbselemente auf Primar- und Sekundarstufe .....	139
7.4.3	Wettbewerbselemente auf höheren Bildungsstufen .....	141
7.5	Der grenzüberschreitende Liberalisierungsstand bei den Bildungsdienstleistungen in der Schweiz und der EU .....	143
7.5.1	Zunahme des Handels mit Bildungsdienstleistungen .....	143
7.5.2	Bildungssubventionen als handelsverzerrendes Element? .....	144
7.5.3	Gegenseitiger Marktzugang für Bildungsdienstleister in Form von gewerblicher Niederlassung .....	145
7.5.4	Marktzugang für die temporäre grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung durch natürliche Personen .....	146
7.5.5	Gegenseitiger Marktzugang in Form von grenzüberschreitender Dienstleistungserbringung .....	146
7.5.6	Zur Bedeutung der Harmonisierung und Anerkennung im Handel mit Bildungsdienstleistungen .....	148
7.5.7	Fazit zum grenzüberschreitenden Liberalisierungsstand im Bildungswesen .....	149
7.6	Schlussfolgerungen aus dem Liberalisierungsstand im Sektor Bildungsdienstleistungen in der Schweiz im Vergleich zur EU .....	150
7.6.1	Primar- und Sekundarstufe .....	150
7.6.2	Höhere Bildungsstufen .....	151
7.6.3	Weiterhin hohe Relevanz der gesellschaftspolitischen Ziele .....	153
	Literatur .....	154

### **Teil 3: Quantitative Studien zu einer Dienstleistungsliberalisierung in der Schweiz und der EU .156**

<b>1</b>	<b>Einleitung .....</b>	<b>157</b>
1.1	Wahl der Auftragnehmer .....	157
1.2	Die Studien im Überblick .....	157
1.3	Einschränkungen .....	158
<b>2</b>	<b>Zusammenfassung der quantitativen Studien im Rahmen des Dienstleistungsberichts ...159</b>	
2.1	Auswirkungen einer Dienstleistungsliberalisierung und –harmonisierung zwischen der Schweiz und der EU auf Handel und Direktinvestitionen .....	159
2.2	Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen einer Liberalisierung in Dienstleistungsbranchen in der Schweiz und den Staaten der EU .....	161
2.2.1	Auswirkungen einer branchenspezifischen Liberalisierung in Dienstleistungsbranchen in der Schweiz und der EU in einem berechenbaren Gleichgewichtsmodell .....	161
2.2.2	Vertiefte Untersuchung der Mechanismen einer Dienstleistungsliberalisierung .....	163

# Zusammenfassung

## 1 Einleitung

Massnahme 6 des Wachstumspakets des Bundesrats beauftragt das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement mit der Erstellung eines Berichts zum Stand der Dienstleistungsliberalisierung in der Schweiz im Vergleich mit der EU.

Dabei soll die Differenz der Schweizer Regulierungen im Vergleich zur EU ermittelt und Fragen des gesicherten, reziproken Marktzugangs erörtert werden. In der Folge sollen mögliche Reformschritte eruiert und deren ökonomische Effekte analysiert werden mit dem Ziel, dass der schweizerische Dienstleistungssektor keinen wettbewerblichen Nachteil im Vergleich zur EU kennen sollte.

Der vorliegende Bericht erfüllt den Auftrag des Bundesrats. Er zeigt vorerst die hohe Bedeutung des Dienstleistungssektors für die Schweizer Volkswirtschaft auf, vergleicht den Liberalisierungsstand in den Dienstleistungsbranchen in der Schweiz und der EU und zeigt die Regulierungsunterschiede auf. Dabei verweist er auf unterschiedliche branchenspezifische Liberalisierungsstrategien in den Mitgliedsstaaten der EU und quantifiziert schliesslich die Konsequenzen verschiedener Liberalisierungsszenarien für die Schweizer Volkswirtschaft.

## 2 Bedeutung des Dienstleistungssektors in der Schweiz

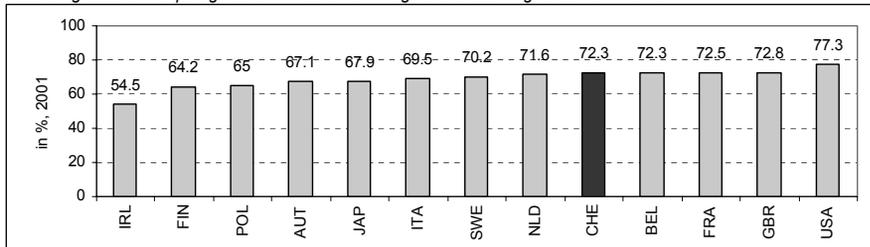
Unter einer Dienstleistung wird eine immaterielle Leistung verstanden, die ein Wirtschaftssubjekt gegen eine wirtschaftliche Gegenleistung eines anderen Wirtschaftssubjekts erbringt. Nach dieser Definition deckt der Dienstleistungssektor ein enorm breites Feld der Wirtschaft ab. Er umfasst so heterogene Branchen wie die Finanzdienstleistungen, das Bildungswesen, persönliche und unternehmensbezogene Dienstleistungen wie Anwälte, Architekten oder Coiffeure, den Gross- und Detailhandel, das Gesundheitswesen und die Infrastrukturdienste.

Die Bedeutung des Dienstleistungssektors für die Schweizer Volkswirtschaft ist hoch. Während die Zahl der Erwerbstätigen im Industriesektor in den vergangenen dreissig Jahren markant abgenommen hat, hat sie sich im Dienstleistungssektor im selben Zeitraum beinahe verdoppelt.

Mittlerweile arbeiten über 70% der Beschäftigten in der Schweiz im Dienstleistungssektor. Sein Anteil an der Bruttowertschöpfung der Schweizer Volkswirtschaft beträgt ebenfalls über 70%. Im internationalen Vergleich ist die Schweiz eine eigentliche Dienstleistungsnation. Einzig in den USA liegt der Anteil des Dienstleistungssektors an Beschäftigung und Wertschöpfung noch klar höher als in der Schweiz (vgl. Abb. 1).

Die Wichtigkeit des Dienstleistungssektors für die Schweiz zeigt sich auch bei einer Analyse der Aussenhandelszahlen. Gemäss den Zahlen der Schweizerischen Nationalbank weist die Schweiz im Dienstleistungssektor einen Aussenhandelsüberschuss von über 26 Mrd. Franken auf. Aufgrund der Schwierigkeit der Erhebung sind die Zahlen zum internationalen Dienstleistungshandel allerdings mit Vorsicht zu interpretieren. Mit Abstand wichtigster Partner der Schweiz im Dienstleistungshandel sind die EU15-Staaten.

Abbildung 1: Wertschöpfungsanteil des Dienstleistungssektors in ausgewählten Staaten



Quelle: OECD

Bei den Direktinvestitionen hat der Dienstleistungssektor in den vergangenen Jahren ebenfalls an Bedeutung gewonnen. Auffallend ist dabei, dass die Direktinvestitionen ab der Schweiz in den vergangenen Jahren im Dienstleistungssektor i.d.R. grösser waren als der Zufluss von Direktinvestitionen in die Schweiz. Die EU15-Staaten sind sowohl die bedeutendste Ursprungsregion von Direktinvestitionen in die Schweiz als auch wichtigste Zielregion von Schweizer Direktinvestitionen im Ausland.

Hinsichtlich Branchen fällt bei allen verfügbaren Kennzahlen der steigende Anteil der unternehmensbezogenen Dienstleistungen auf, geprägt durch rasch expandierende und schwach regulierte Wirtschaftszweige. Gleichzeitig gewannen sowohl international als auch in der Schweiz die ebenfalls stark dem internationalen Handel geöffneten Finanzdienstleistungen und die Telekommunikation an Bedeutung. Stärker als im internationalen Vergleich wuchsen in der Schweiz aber auch Wertschöpfung und Beschäftigung in denjenigen Dienstleistungsbranchen, die unter staatlichem Einfluss stehen (öff. Verwaltung, Gesundheit und Soziales, Bildung).

Zur bereits heute eminenten Bedeutung der Dienstleistungsbranchen für die Schweizer Volkswirtschaft kommt das weitere Fortschreiten des Tertiärisierungsprozesses. Der Dienstleistungssektor sollte deshalb noch verstärkt ins Zentrum der schweizerischen Binnen- und Aussenwirtschaftspolitik treten.

Ebenfalls deutet die Auswertung der verfügbaren Daten auf eine herausragende Bedeutung der EU als Handelspartner der Schweiz im Dienstleistungssektor. Die wichtigste Referenzregion beim Vergleich von Liberalisierungsstand und Regulierungsstrategien bilden für die Schweiz deshalb die Staaten der EU.

Studien zeigen ausserdem, dass sich das Preisniveau in der Schweiz zwar in mehreren Branchen an das europäische Ausland angenähert hat, die Preise im Dienstleistungssektor in der Schweiz im Vergleich zur EU aber weiterhin hoch sind.

Erfolgreiche Liberalisierungsstrategien im Dienstleistungssektor könnten der Schweiz nicht nur neue Exportchancen eröffnen und sie für Direktinvestitionen attraktiver machen, sondern sie würden auch den Wettbewerbsdruck in den betroffenen Branchen im Inland erhöhen und Preisniveau sowie Innovationsgrad positiv beeinflussen.

### **3 Begriff der Liberalisierung**

Bei der Definition von Liberalisierung wird oft auf die Begriffe Deregulierung (Abbau staatlicher Eingriffe und Vorschriften) und Privatisierung Bezug genommen. Andererseits ist auch von der Schaffung von Marktbedingungen oder dem Ermöglichen des Marktzugangs für konkurrierende Anbieter die Rede.

In diesem Bericht wird unter dem Begriff der Liberalisierung die Annäherung an einen regulatorischen Rahmen verstanden, der zu einer hohen Wettbewerbsintensität und den damit verbundenen Vorteilen der wirtschaftlichen Effizienz und Innovation führt. Zur Annäherung an diesen regulatorischen Rahmen können in manchen Branchen Deregulierungen und Privatisierungen sinnvoll sein. In anderen Branchen können hingegen - in inhärentem Widerspruch zu einer einseitigen Deregulierungsoptik - neue (Re-)Regulierungen notwendig sein.

Bei der Suche nach best practice-Regulierungsrahmen im Sinne des oben definierten Begriffs der Liberalisierung orientiert sich dieser Bericht an branchenspezifischen Regulierungsstrategien in der Schweiz und der EU.

### **4 Quantitative Studien zur Dienstleistungsliberalisierung**

#### **4.1 Auswirkungen einer Dienstleistungsliberalisierung und –harmonisierung zwischen der Schweiz und der EU auf Handel und Direktinvestitionen**

Eine Studie des CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis im Auftrag des seco<sup>1</sup>, hat sowohl den Liberalisierungsstand, als auch die Heterogenität der Regulierungen im Dienstleistungssektor zwischen der Schweiz und der EU untersucht. Basis bildet eine Datenbank der OECD, die den Regulierungsstand der OECD-Staaten in verschiedensten Bereichen enthält.

Die nicht branchenspezifische Studie stellt zunächst fest, dass im Dienstleistungssektor sowohl zwischen den Staaten der EU, als auch zwischen der Schweiz und den Staaten der EU bedeutende Unterschiede im Liberalisierungsstand bestehen. Gleichzeitig wird ein recht hohes Ausmass an Heterogenität zwischen den Regulierungsstrategien der einzelnen Staaten nachgewiesen.

Anschliessend werden die bilateralen Handels- und Investitionsdaten im Dienstleistungssektor mit den beobachteten Liberalisierungs- und Regulierungsunterschiede verknüpft. Die Autoren kommen zum Schluss, dass erstens Liberalisierung im Dienstleistungssektor, zweitens aber auch ein Abbau von Heterogenität der Regulierungen im Vergleich zu Handelspartnern das Ausmass der bilateralen Handelsströme und Direktinvestitionen positiv beeinflusst.

<sup>1</sup> Henk Kox und Arjan Lejour (2005): Liberalisation of the European services market and its impact on Switzerland. Verfügbar auf der Homepage des seco unter [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch).

In einem weiteren Schritt wird überprüft, inwieweit die Umsetzung der in der EU vorgeschlagenen Dienstleistungsrichtlinie<sup>2</sup> zur Liberalisierung in den EU-Staaten und der Schweiz, aber auch zu einem Abbau der Regulierungsheterogenität beitragen könnte. Der Studie zufolge könnte die vorgeschlagene Dienstleistungsrichtlinie die Hindernisse für den grenzüberschreitenden Handel mit Dienstleistungen und Direktinvestitionen im Dienstleistungssektor wesentlich senken.

Angesichts von statistischen Unschärfen und der Unsicherheiten, die mit einer möglichen Umsetzung der vorgeschlagenen Dienstleistungsrichtlinie verbunden sind, geben die Autoren eine Bandbreite für die wahrscheinliche langfristige Entwicklung an (vgl. Tabelle 1). Die Schweizer Exporte von Geschäftsdienstleistungen in die EU könnten demzufolge bei einer gegenseitigen Anwendung der vorgeschlagenen Dienstleistungsrichtlinie um 40 bis 84% zunehmen. Gleichzeitig würde der Direktinvestitionsbestand der Schweiz im Dienstleistungssektor der EU um 20 bis 41% anwachsen. Umgekehrt könnten die Importe der Schweiz aus der EU um 41 bis 85% und der Direktinvestitionsbestand der EU-Staaten im Dienstleistungssektor der Schweiz um 29 bis 55% zunehmen.

Eine Dienstleistungsliberalisierung und Harmonisierung von Regulierungen zwischen der Schweiz und der EU würde also der Studie zufolge nicht nur die Handelsverflechtung im Dienstleistungssektor zwischen der Schweiz und der EU deutlich erhöhen, sondern auch die Direktinvestitionstätigkeit dynamisieren.

*Tabelle 1: Auswirkungen einer Liberalisierung und Harmonisierung der Dienstleistungsregulierungen zwischen der Schweiz und der EU im Sinne der vorgeschlagenen Dienstleistungsrichtlinie auf Handel und Direktinvestitionen im Dienstleistungssektor*

	<b>Minimale Variante</b>	<b>Mittlere Variante</b>	<b>Maximale Variante</b>
<i>Direktinvestitionen</i>			
Bestand von Schweizer Investitionen in der EU	+20%	+29%	+41%
Bestand von EU-Investitionen in der Schweiz	+29%	+41%	+55%
<i>Handel mit Geschäftsdienstleistungen</i>			
Importe der Schweiz aus der EU	+40%	+60%	+84%
Exporte der Schweiz in die EU	+41%	+60%	+85%

*Quelle: Kox / Lejour 2005*

Die Studie macht keine Aussage zu Wohlfahrtseffekten, die aus der erhöhten Verflechtung zu erwarten sind. Angesichts der erhöhten Wettbewerbsintensität und der Zunahme von grenzüberschreitendem Handel mit innovativen Diensten sind aber positive Effekte auf die Wohlfahrt wahrscheinlich.

<sup>2</sup> Vgl. Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt, KOM(2004)2 endgültig/2

## 4.2 Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen einer Liberalisierung in Dienstleistungsbranchen in der Schweiz und den Staaten der EU

### 4.2.1 Auswirkungen einer branchenspezifischen Liberalisierung in Dienstleistungsbranchen in der Schweiz und der EU in einem berechenbaren Gleichgewichtsmodell

Das seco hat Copenhagen Economics beauftragt, die volkswirtschaftlichen Auswirkungen einer Dienstleistungsliberalisierung in der Schweiz und der EU zu untersuchen<sup>3</sup>.

Die Methodologie von Copenhagen Economics folgt drei Schritten. In einem *ersten Schritt* wurde in Zusammenarbeit mit dem seco und Fachämtern mittels umfangreicher Fragebogen der Liberalisierungsstand in den untersuchten Branchen in der Schweiz und den Staaten der EU verglichen. Die Ergebnisse werden zu einem Barrierenindex verdichtet, der den länderspezifischen Liberalisierungsstand je Branche widerspiegelt.

*Zweitens* wird der Einfluss des Liberalisierungsstandes auf Margen und Kosten der Unternehmen in den jeweiligen Branchen geschätzt. Aus den Barrierenindizes werden so genannte Steueräquivalente berechnet. Es wird also gefragt, welche hypothetische Steuer die gleiche Wirkung auf Preise und Leistungen hätte wie die gefundenen regulatorischen Barrieren.

Schliesslich werden in einem *dritten Schritt* die geschätzten Steueräquivalente genutzt, um Liberalisierungsszenarien in einem berechenbaren Gleichgewichtsmodell zu simulieren und die gesamtwirtschaftlichen Effekte verschiedener Liberalisierungsstrategien zu ermitteln.

Die gewählten Szenarien sehen verschiedene Handlungsoptionen für die Schweiz und die Staaten der EU vor:

Tabelle 2: Handlungsoptionen und Szenarien

<div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="border-right: 1px solid black; padding-right: 5px;">Schweiz</div> <div style="padding-left: 5px;">EU</div> </div>	Status quo	EU-Kompatibilität	“Best practice”
Status quo	Benchmark		Szenario 1
Fortgeführte Liberalisierung	Szenario 2	Szenario 4	Szenario 3

Quelle: Copenhagen Economics

Tabelle 3 stellt die gesamtwirtschaftlichen, langfristigen Resultate der Liberalisierungsszenarien für die Schweizer Volkswirtschaft im Modell von Copenhagen Economics in einer Übersicht dar. Die dargestellten Resultate beschränken sich auf eine Liberalisierung in den fünf Branchen Handel, Geschäftsdienste, Reglementierte Berufe, Telekommunikation und Elektrizitätsversorgung. Dies, weil die statistischen Schätzungen (Schritt 2 in der Methodologie) für die übrigen in der Studie enthaltenen Branchen Schienenverkehr, Postdienste, Luftverkehr und Bankdienstleistungen mit grösseren Unsicherheiten behaftet sind.

<sup>3</sup> Copenhagen Economics (2005): The Economic Effects of Services Liberalisation in Switzerland. Verfügbar auf der Homepage des seco unter [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch).

Tabelle 3: Gesamtwirtschaftliche Resultate der Szenarien für die Schweiz bei einer Liberalisierung in den Branchen Handel, Geschäftsdienste, Reglementierte Berufe, Telekommunikation und Elektrizitätsversorgung

	Szenario 1	Szenario 2	Szenario 3	Szenario 4
Wohlfahrtseffekt in %	+2.0	-0.3	+1.7	+0.8
Wohlfahrtseffekt in Mrd. CHF	+5.2	-0.8	+4.6	+2.1
Reallöhne in %	+1.7	+0.0	+1.7	+1.0
Beschäftigung in %	+0.6	+0.1	+0.8	+0.5

Quelle: Copenhagen Economics

In *Szenario 1*, das eine best practice-Liberalisierung in der Schweiz und den Status Quo für die EU-Staaten annimmt, kommt es im Modell in der Schweiz zu einem einmaligen Wohlfahrtswachstum von 2.0%, wobei die Reallöhne um 1.7% und die Beschäftigung um 0.6% steigen.

Im Gegensatz dazu steht das *Szenario 2*, bei dem die EU-Staaten ihre Liberalisierungsstrategien im Rahmen der bisherigen Pläne fortführen, die Schweiz dagegen im Status Quo verharrt. Es führt im Modell zu einem einmaligen Wohlfahrtsverlust für die Schweizer Volkswirtschaft von 0.3%, während die Reallöhne und die Beschäftigung stagnieren.

*Szenario 3* sieht eine best practice-Liberalisierungsstrategie der Schweiz vor und eine Fortführung der bereits geplanten Liberalisierungen durch die Staaten der EU. Die Schweiz würde in Szenario 3 von einem einmaligen Wohlfahrtsgewinn von 1.7% profitieren. Dieser liegt etwas unter dem Wachstum in Szenario 1, weil der relative Gewinn an Wettbewerbsfähigkeit im Vergleich zu EU-Unternehmen für Schweizer Unternehmen geringer wäre.

Schliesslich geht *Szenario 4* davon aus, dass die Schweiz eine weniger ambitionierte, aber minimal EU-kompatible Dienstleistungsliberalisierung umsetzt und die Staaten der EU wiederum ihre Liberalisierungsstrategien im Rahmen der bisherigen Pläne fortführen. Die Schweiz kann in diesem Szenario von einem im Vergleich zu einer ambitionierteren Liberalisierung spürbar geringeren Wohlfahrtsgewinn von 0.8% ausgehen und ebenfalls in etwas geringerem Ausmass von steigenden Reallöhnen und Beschäftigung profitieren.

In einer „was-wäre-wenn“-Analyse wird die Liberalisierung im Modell auch auf die Branchen Schienenverkehr, Postdienste, Luftverkehr und Bankdienstleistungen ausgedehnt. Im Modell führt eine Liberalisierung in insgesamt neun Branchen in Szenario 1 für die Schweiz zu einem einmaligen Wohlfahrtswachstum von 3.1%, einem Wachstum der Reallöhne um 2.3% und der Beschäftigung um 0.8%. Dieses Resultat ist jedoch angesichts der statistischen Unsicherheiten mit grösserer Vorsicht zu interpretieren.

In keinem Modell enthalten sind allfällige Liberalisierungsergebnisse in weiteren Dienstleistungsbranchen wie dem Gesundheitswesen, dem Bildungssektor oder den Versicherungsdienstleistungen.

Liberalisierung in der Schweiz erhöht im Modell die Produktivität und senkt die Preise in den betroffenen Branchen. Die gesteigerte Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Unternehmen findet im Modell ihr Resultat u.a. in Marktanteilsgewinnen gegenüber den ausländischen Konkurrenten.

Demgegenüber führt ein Verharren der Schweiz im Status Quo bei einer gleichzeitig fortgeführten Liberalisierung in den Staaten der EU zu einer Verschlechterung der relativen Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Unternehmen gegenüber ihren Konkurrenten aus der EU. Dies zeigt nicht nur keine positiven Resultate im Binnenmarkt, sondern die Schweizer Unternehmen verlieren deshalb auch Marktanteile im Vergleich zu ihren europäischen Konkurrenten.

Die Resultate des Modells zeigen, dass für Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und Lohnentwicklung der Schweiz weniger die Strategie der EU, sondern vielmehr die Liberalisierungsschritte *in der Schweiz* entscheidend sind. Minimale EU-Kompatibilität bringt der Schweiz im Modell bereits ökonomische Vorteile. Diese wären noch grösser, wenn die Schweiz weiter gehende – aber ebenfalls EU-kompatible – best practice-Liberalisierungsstrategien umsetzt.

Als Einschränkung der Resultate muss darauf hingewiesen werden, dass sowohl die Daten, die in das Modell einfließen, als auch das Modell selbst mit Unsicherheiten behaftet sind. Die ökonomische Forschung zum Dienstleistungssektor, insbesondere zum internationalen Handel, befindet sich trotz der seit Jahrzehnten fortschreitenden Tertiarisierung in mancher Hinsicht noch in ihren Anfängen. Methodologie und Modell entsprechen der internationalen best practice. Angesichts der Unsicherheiten sind die Resultate aber mit Vorsicht zu interpretieren. Ebenfalls ist darauf hinzuweisen, dass Liberalisierungen im Modell in einer Übergangsphase zu Anpassungskosten für die Volkswirtschaft führen.

#### 4.2.2 Vertiefte Untersuchung der Mechanismen einer Dienstleistungsliberalisierung

In einer dritten Studie, die ecoplan im Auftrag des seco durchführte<sup>4</sup>, werden die quantitativen Resultate der ersten zwei Schritte der Untersuchung von Copenhagen Economics in einem alternativen Gleichgewichtsmodell mittels zusätzlicher Simulationen vertieft. Tabelle 4 zeigt die interessantesten Resultate einer der durchgeführten Analysen.

Unterstellt man perfekte Konkurrenz in den liberalisierten Branchen, so beträgt der Wohlfahrtsgewinn für die Schweiz in Szenario 1 lediglich 1.2%. Nimmt man dagegen unvollständige Konkurrenz an, so beträgt der Wohlfahrtsgewinn 2.8%.

Unvollständige Konkurrenz bedeutet im Modell, dass eine Liberalisierung eine erhöhte Wettbewerbsintensität in der entsprechenden Branche zur Folge hat. Es werden zusätzliche Anbieter in einen Markt eintreten und/oder neue, „innovative“ Dienstleistungen angeboten. Die Liberalisierung führt also unter der Annahme unvollständiger Konkurrenz zu einer erhöhten Wettbewerbsintensität, die sich in sinkenden Preisen und grösserer Nachfrage nach den betroffenen Dienstleistungen äussert.

Der Vergleich der Resultate streicht die hohe Bedeutung der so genannten prokompetitiven Effekte einer Dienstleistungsliberalisierung hervor. Die hohe Relevanz der Wettbewerbseffekte ist nicht zuletzt dahingehend zu interpretieren, dass auch nur unilaterale Marktöffnung zu bedeutenden Wohlfahrtsgewinnen für die Schweiz führen kann. Der positive Effekt des gesteiger-

<sup>4</sup> Ecoplan (2005): Liberalizing Services in Switzerland and with the European Union. Verfügbar auf der Homepage des seco unter [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch)

ten Wettbewerbs ist im Modell für mehr als die Hälfte der insgesamt erzielten Wohlfahrtsgewinne verantwortlich.

*Tabelle 4: Gesamtwirtschaftliche Resultate der Szenarien für die Schweiz bei einer Liberalisierung in den Branchen Handel, Geschäftsdienste, Reglementierte Berufe, Telekommunikation und Elektrizitätsversorgung*

	<b>Szenario 1</b> Bei Annahme perfekter Konkurrenz	<b>Szenario 1</b> Bei Annahme unvollständiger Konkurrenz
Wohlfahrtseffekt in %	+1.2%	+2.8%
Reallöhne in %	+2.8%	+3.8%

Quelle: ecoplan

## 5 Qualitative Einschätzung des Liberalisierungsstandes in Dienstleistungsbranchen in der Schweiz und der EU

Die Resultate der quantitativen Studien zeigen die Vorteile der Liberalisierung auf: Steigerung der Produktivität, sinkende Kosten, verbesserte Innovationskraft und erhöhte internationale Wettbewerbsfähigkeit sind die Resultate gelungener Liberalisierungsstrategien im Dienstleistungssektor. Damit Liberalisierung zu positiven Resultaten führt, ist nicht pure Deregulierung anzustreben, sondern eine Marktöffnung und Steigerung der Wettbewerbsintensität, die in vielen Märkten nur mit einer begleitenden Reregulierung zum Erfolg führen kann. Daraus ergibt sich ein Bedarf nach einer branchenspezifischen, qualitativen Analyse der Liberalisierungsstrategien in der Schweiz und den Staaten der EU.

Auf Basis der Studie von Copenhagen Economics und weiterer Untersuchungen hat das seco eine Einschätzung des Liberalisierungsstandes nach der Definition dieses Berichts in den einzelnen Dienstleistungsbranchen in der Schweiz im Vergleich zur EU und ihren Mitgliedsstaaten vorgenommen. Dabei wurden sowohl die relevantesten Regulierungen der EU als auch einzelstaatliche Regulierungs- und Liberalisierungsstrategien berücksichtigt.

Tabelle 5 zeigt eine Übersicht der untersuchten Branchen und eine grafische Darstellung des heutigen branchenspezifischen Liberalisierungsstandes in der Schweiz im Vergleich zum durchschnittlichen Stand in der EU15<sup>5</sup>. Sie fasst im Weiteren die wichtigsten Faktoren, die aus der heutigen, statischen Sicht zu einem Rückstand der Schweiz beitragen, zusammen.

In Tabelle 6 wird schliesslich der Liberalisierungsstand in der Schweiz mit demjenigen Staat der EU15 verglichen, der nach Einschätzung dieses Berichts als best practice bezüglich Liberalisierung in der entsprechenden Branche angesehen werden kann. Schliesslich wird auf die wesentlichsten branchenspezifischen Barrieren in der Schweiz hingewiesen, die im Falle einer weiteren Liberalisierung in der Schweiz in der entsprechenden Branche zur Diskussion gestellt werden müssten.

<sup>5</sup> Die notwendigen Angaben zur Analyse des Liberalisierungsstandes in den zehn neuen Mitgliedsstaaten fehlten teilweise. Deshalb beschränkt sich die Analyse auf die EU15-Staaten.

Der Verweis auf best practice-Strategien soll nicht suggerieren, dass Regulierungs- und Liberalisierungsstrategien eines anderen Staates einfach auf die Schweiz übertragen werden können. Historische Entwicklungen, geographische, politische und sozio-ökonomische Faktoren verlangen nach individuellen Liberalisierungsstrategien in den einzelnen Staaten. Gleichwohl können die in den genannten best practice-Staaten verwirklichten Lösungen wertvolle Hinweise für innerstaatliche Regulierungsstrategien in einem zukünftig auch grenzüberschreitend liberalisierten Markt geben. Ebenso können positive wie negative Erfahrungen genutzt werden, um Handlungsalternativen zu gestalten und zu werten.

Liberalisierungen sind mit Risiken und Ängsten verbunden. Die positiven Effekte einer gelungenen Liberalisierung sind nicht kurzfristig, sondern mittel- bis langfristig zu erwarten. Übergangs- und Anpassungskosten können in einzelnen Märkten gross sein. Die quantitativen Studien, welche in diesem Bericht zitiert werden, deuten aber im Falle gelungener Liberalisierungsstrategien auf grosse wirtschaftlichen Potenziale und nicht zuletzt Wachstumschancen hin. Erfahrungen in europäischen Staaten wiederum zeigen, dass die Reregulierung von Dienstleistungsbranchen in einem Prozess der Liberalisierung und grenzüberschreitenden Öffnung auch in der Praxis gelingen kann.

Tabelle 5: Einschätzung des heutigen Liberalisierungsstandes in der Schweiz im Vergleich zur EU (Durchschnitt)

Legende zur Spalte „Vergleich Liberalisierung Schweiz - EU“:

Schweiz weist kaum Liberalisierungsrückstand auf

Schweiz weist leichten Liberalisierungsrückstand auf

Schweiz weist grossen Liberalisierungsrückstand auf

	Vergleich Lib. Schweiz - EU	Faktoren, die zum Rückstand der Schweiz beitragen
<b>Handelsdienstleistungen</b>		
Detailhandel		
Grosshandel		
Merchanting	(Vorsprung CH)	
<b>Unternehmensbezogene Dienstleistungen</b>		
Geschäftsdienste		
Reglementierte Berufe	(Vorsprung CH)	
<b>Infrastrukturdienste</b>		
Telekommunikation		- Fehlende Entbündelung - Schwache Interkonnektionsregulierung
Postdienste		- Breite der Monopoldienste - Grad der buchhalterischen Trennung
Schienerverkehr (Güter)	(Vorsprung CH)	
Schienerverkehr (Personen)		- Nutzung Ausschreibungen im regionalen Schienenverkehr
Elektrizität		- Mangelnde vertikale Trennung - Mangelnder Netzzugang / Wahlfreiheit der Konsumenten
Luftverkehr		
<b>Finanzdienstleistungen</b>		
Bankdienstleistungen	(Vorsprung CH)	
Versicherungsdienstleistungen		- Rückstand bei grenzüberschreitenden Versicherungsdiensten - Monopole in gewissen Versicherungszweigen
<b>Gesundheitswesen</b>		
Gesundheitswesen		
<b>Bildungswesen</b>		
Primar- und Sekundarstufe		
Tertiärstufe		

Tabelle 6: Einschätzung des heutigen Liberalisierungsstandes in der Schweiz im Vergleich zu best practice-Staaten

Legende zur Spalte „Vergleich Liberalisierung Schweiz – best practice-Staat“:

Schweiz weist kaum Liberalisierungsrückstand auf

Schweiz weist leichten Liberalisierungsrückstand auf

Schweiz weist grossen Liberalisierungsrückstand auf

	Best practice-Staat	Vergleich Lib. CH – Best practice	Faktoren, die zum Rückstand der Schweiz beitragen (zusätzlich zu Tabelle 5)
<b>Handelsdienstleistungen</b>			
Detailhandel	Luxemburg		- CH abseits vom Binnenmarkt (vgl. Agrarschutzniveau) - Weitere Drittfaktoren (z.B. beim Bau grosser Zentren)
Grosshandel	Deutschland		- CH abseits vom Binnenmarkt (vgl. Agrarschutzniveau)
Merchanting	(Schweiz)	(Vorsprung CH)	
<b>Unternehmensbezogene Dienstleistungen</b>			
Geschäftsdienste	(Dänemark)		
Reglementierte Berufe	(Schweden / nur jurist. DL)		- (Liberalisierungsstand juristische Dienste, z.B. Notare und Anwaltsmonopol)
<b>Infrastrukturdienste</b>			
Telekommunikation	Dänemark		- Privatisierung Incumbent - Kompetenzen des Regulators
Postdienste	Schweden		- Breite der Monopoldienste - Privilegien des Incumbent
Schienerverkehr (Güter)	(Deutschland)		- (Grad der horizontalen Trennung)
Schienerverkehr (Personen)	Schweden*		- Nutzung Ausschreibungen im Schienerverkehr - Grad der horiz. und vert. Trennung
Elektrizität	Grossbritannien		- Privatisierung Stromerzeugung - Anreizorientierte Regulierung in GB
Luftverkehr	(Niederlande)		- (Fehlen der achten Luftverkehrsfreiheit)
<b>Finanzdienstleistungen</b>			
Bankdienstl.	(Schweiz)	(Vorsprung CH)	
Versicherungsdienstleistungen	Irland		- Rückstand bei grenzüberschreitenden Versicherungsdiensten - Monopole in gewissen Versicherungsmärkten
<b>Gesundheitswesen</b>			
Gesundheitswesen	Niederlande		- Kontrahierungszwang und schwacher Risikoausgleich - Auslegung Territorialitätsprinzip
<b>Bildungswesen</b>			
Primar- und Sekundarstufe	Schweden		- Freiheit der Schulwahl
Tertiärstufe	Niederlande		- Bildungsfinanzierung

\* Aufgrund der Besonderheiten des Schweizer Personenschienenverkehrs (Engmaschigkeit und Auslastung des Netzes), ist die Schweiz bezüglich Liberalisierungsstand im Personenschienenverkehr nur indirekt mit Schweden oder anderen Staaten vergleichbar.

Mögliche weitere Barrieren in der Schweiz durch die nicht mit der EU vertraglich gesicherte Dienstleistungsfreiheit

# **Teil 1: Grundlagen**

## 1 Einleitung

Mit Beschluss vom 8. März 2002 setzte der Bundesrat die Interdepartementale Arbeitsgruppe Wachstum (IdA Wachstum) ein und beauftragte sie, konkrete Massnahmen auszuarbeiten, die geeignet wären, das langfristige Wachstum in der Schweiz zu erhöhen. Die IdA Wachstum erfüllte diesen Auftrag mit dem Bericht „Massnahmen für eine wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik“, den sie dem Bundesrat am 18. Dezember 2002 vorlegte.

Der Bundesrat nahm von diesem Bericht Kenntnis und beschloss am 22. Januar 2003, die vorgeschlagenen Massnahmen so weit möglich in die Legislaturplanung aufzunehmen. Auf Basis der endgültigen Legislaturplanung wurde das Vorhaben noch präzisiert. So hiess der Bundesrat am 18. Februar 2004 gestützt auf ein Aussprachepapier ein Wachstumspaket gut, das 17 konkrete Massnahmen enthält.

Massnahme 6 dieses Wachstumspakets beauftragt das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement mit der Erstellung eines Berichts zum Stand der Dienstleistungsliberalisierung in der Schweiz im Vergleich mit der EU. Dabei soll die Differenz der Schweizer Regulierungen im Vergleich zur EU ermittelt und Fragen des gesicherten, reziproken Marktzugangs bestimmt werden. In der Folge sollen mögliche Reformschritte eruiert und deren ökonomische Effekte analysiert werden mit dem Ziel, dass der schweizerische Dienstleistungssektor keinen wettbewerblichen Nachteil im Vergleich zur EU kennen sollte.

Der vorliegende Bericht erfüllt den Auftrag des Bundesrats. Er vergleicht den Liberalisierungsstand im Dienstleistungssektor zwischen der Schweiz und der EU, zeigt Regulierungsunterschiede auf, verweist auf branchenspezifische Erfahrungen und quantifiziert schliesslich die Konsequenzen verschiedener Liberalisierungsszenarien.

## 2 Abgrenzung und Strukturierung des Dienstleistungssektors in diesem Bericht

### 2.1 Abgrenzung

Unter einer Dienstleistung wird eine immaterielle Leistung verstanden, die ein Wirtschaftssubjekt gegen eine wirtschaftliche Gegenleistung eines anderen Wirtschaftssubjekts erbringt. Verwendet man diese Definition zur Abgrenzung des Dienstleistungssektors, so bildet er ein enorm breites Feld der Wirtschaft ab. Er umfasst so heterogene Branchen wie die Finanzdienstleistungen, das Bildungswesen, persönliche und unternehmensbezogene Dienstleistungen wie Anwälte, Architekten oder Coiffeure, den Gross- und Detailhandel, das Gesundheitswesen und die Infrastrukturdienste (Stichwort „Service Public“).

Das Bundesamt für Statistik grenzt den Dienstleistungssektor in seinen Analysen über die NOGA-Nomenklatur ab. Es zählt dabei die in Tabelle 1 abgebildeten Branchen von Code 50 bis 95 zum Dienstleistungssektor.

Tabelle 1: Dienstleistungsbranchen nach BFS NOGA Branchencode

Oberbegriff	Detail	Code
Handel	Instandhaltung u. Reparatur von Automobilen; Tankstellen	50
	Handelsvermittlung und Grosshandel	51
	Detailhandel; Reparatur von Gebrauchsgütern	52
Gastgewerbe	Hotels, Pensionen, Restaurants, Bars usw.	55
Verkehr	Landverkehr	60
	Schifffahrt	61
	Luftverkehr	62
	Hilfs- und Nebentätigkeiten für den Verkehr	63
Finanzdienste	Nachrichtenübermittlung, Post- und Kurierdienste	64
	Kreditinstitute, Banken	65
	Versicherungen (ohne Sozialversicherungen), Pensionskassen, Krankenkassen	66
	Mit den Kreditinstituten und Versicherungen verbundene Tätigkeiten	67
Geschäftsdienste	Immobilienwesen	70
	Vermietung beweglicher Sachen	71
	Datenverarbeitung, Soft- und Hardware-Beratung	72
	Forschung und Entwicklung	73
Unternehmensbezogene Dienstleistungen	Rechts-, Steuer- und Unternehmensberatung, Architektur- und Ingenieurbüros, Werbung, Personal- und Stellenbüros usw.	74
Öffentliche Verwaltung		75
Erziehung und Unterricht	Vorschulen, Berufsschulen, Hochschulen, Erwachsenenbildung	80
Gesundheits- und Sozialwesen	Krankenhäuser, Ärzte, Therapien, Veterinärwesen, Heime, Kinderbetreuung usw.	85
Publikumsdienste	Entsorgung	90
	Interessenvertretungen und Parteien	91
Freizeit	Kultur, Sport und Unterhaltung	92
Sonstige Dienstleistungen u. private Haushalte	Wäscherei, Coiffeure, Fitnesszentren, Bestattungswesen usw.	93-95

Die Definition des Dienstleistungssektors mittels strikter Abgrenzung nach NOGA führt bei der gegenwärtigen Messmethode zu punktuellen Verzerrungen. Die Wertschöpfung jedes Unternehmens wird aufgrund der grössten Unternehmenseinheit nach Anzahl Mitarbeitern zu genau einer Branche gezählt. Dies gilt selbst dann, wenn das Unternehmen in mehreren Branchen tätig ist. Dadurch werden gewisse durch Industrieunternehmen erbrachte Dienstleistungen derzeit dem Industriesektor zugerechnet:

- In der Branche *Energie- und Wasserversorgung*, die derzeit in der Schweiz komplett zum Industriesektor gerechnet wird, werden Energieverteilungs- und Vertriebsleistungen erbracht, die nach internationalen Definitionen oft zum Dienstleistungssektor gezählt werden.
- Manche Unternehmen, die heute z.B. unter der Branche *Maschinenbau* erfasst werden, haben sich in der jüngeren Vergangenheit zu so genannten Technologiekonzernen gewandelt, bei denen Ingenieur-, Beratungs- und Entwicklungsdienstleistungen einen Teil des Umsatzes ausmachen.
- Ebenfalls werden Dienstleistungen im Bereich Forschung und Entwicklung (z. B. in der *chemischen Industrie*) heute von grossen Konzernen teilweise an Drittunternehmen aus dem Industriesektor ausgelagert.
- Dem *Baugewerbe* als Teil des Industriesektors werden Leistungen zugerechnet, die nach internationalen Definitionen oft zu den so genannten Baudienstleistungen gezählt werden.
- Und schliesslich werden durch *Grossunternehmen im Industriesektor* auch vermehrt Finanzdienstleistungen wie Finanzierungen erbracht.

Abgeschwächt werden diese statistischen Verzerrungen durch den vermehrten Trend zu Outsourcing. Ein Call-Center, das vormals durch ein Industrieunternehmen betrieben wurde und nun an eine spezialisierte Firma ausgelagert wird, wird statistisch vom Industrie- in den (korrekten) Dienstleistungssektor verschoben.

Leider sind derzeit keine Studien oder vertieften Analysen bekannt, mit denen sich das Ausmass der effektiven Dienstleistungsanteile im Industriesektor quantifizieren liesse. Unbestritten ist jedoch, dass insbesondere das Volumen der unternehmensbezogenen Dienstleistungen und der Finanzdienstleistungen in der Realität grösser sein dürfte, als es in den heutigen Statistiken aufgrund der Verzerrungen zum Ausdruck kommt.

Die daraus postulierte statistische Korrektur ist aufgrund mangelnder Disaggregation der verfügbaren Daten kaum möglich. Bei der Interpretation von Schlussfolgerungen muss deshalb stets beachtet werden, dass sich Hemmnisse, Liberalisierungen und Abkommen in der Regel nicht nur auf den statistisch erfassten Dienstleistungssektor, sondern auch auf einen Dienstleistungsanteil des Industriesektors auswirken können.

## 2.2 Strukturierung

Zur Strukturierung des Dienstleistungssektors in verschiedene Branchen existiert international eine Vielzahl von untereinander abweichenden Definitionen. Um die Interpretation des Berichts so weit wie möglich zu vereinfachen, stützt sich dieser Bericht wenn immer möglich auf die NOGA-Nomenklatur.

Zur Vereinfachung des qualitativen Vergleichs des Liberalisierungsstandes (Teil 2 dieses Berichts) werden die Dienstleistungsbranchen in sechs annähernd gleich grosse und thematisch homogene Branchengruppen eingeteilt. Tabelle 2 zeigt die Strukturierung in einem Überblick. Die quantitativen Analysen (Teil 3 dieses Berichts) folgen schliesslich, soweit eine Branchenstrukturierung erfolgt, der in Tabelle 2 dargestellten Feingliederung.

Der Bericht deckt die grosse Mehrheit, aber aus Zeit- und Ressourcengründen nicht sämtliche Branchen des Dienstleistungssektors ab. Nicht spezifisch untersucht werden beispielsweise die Baudienstleistungen, der Fremdenverkehr oder die Vielfalt an persönlichen Dienstleistungen wie Coiffeure, Taxigewerbe etc.

*Tabelle 2: Analysierte Dienstleistungsbranchen in diesem Bericht*

Unterkapitel in Teil 2	Feingliederung	Begriffliche und definitorische Abweichungen von der NOGA
Handel	Grosshandel	
	Detailhandel	
Unternehmensbezogene Dienstleistungen	Geschäftsdienste	NOGA: Geschäftsdienste und Teile der unternehmensbezogenen Dienstleistungen
	Reglementierte Berufe	NOGA: Teile der unternehmensbezogenen Dienstleistungen
Infrastrukturdienste	Elektrizitätsversorgung	
	Telekommunikation	NOGA: Nachrichtenübermittlung
	Post- und Kurierdienste	
	Schienenverkehr	
	Luftverkehr	
Finanzdienstleistungen	Kreditinstitute, Banken	
	Versicherungen	
Gesundheitsdienstleistungen	Gesundheitsdienstleistungen	NOGA: Gesundheits- und Sozialwesen
Bildung	Bildung	NOGA: Erziehung und Unterricht

## 3 Bedeutung des Dienstleistungssektors für die Schweizer Volkswirtschaft

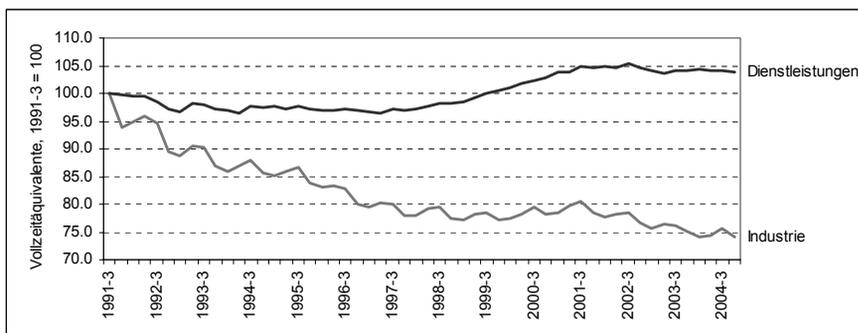
Bereits kurz nach dem zweiten Weltkrieg hat der Ökonom Jean Fourastié den Begriff der „Tertiarisierung“ für den Übergang von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft geprägt. Auch in der Schweiz schreitet die Tertiarisierung seit Jahrzehnten fort. Ein Ende der Verlagerung von Ressourcen, Beschäftigung und Produktion in den dritten Wirtschaftssektor ist vorerst nicht abzusehen.

### 3.1 Erwerbstätigkeit und Beschäftigung

Während die Zahl der *Erwerbstätigen* im primären und sekundären Sektor in den vergangenen dreissig Jahren um 0.4 Mio. auf noch 1.1 Millionen Personen im Jahr 2004 abgenommen hat, hat sie sich im Dienstleistungssektor mit einem Anstieg von 1.6 Millionen im Jahr 1975 auf 3.0 Millionen im Jahr 2004 beinahe verdoppelt. Auch in den vergangenen Jahren hat sich dieser Trend fortgesetzt.

Während im Industriesektor die *Beschäftigung* seit 1992 beinahe um eine Viertelmillion Vollzeit-äquivalente abgenommen hat, hat sie sich im Dienstleistungssektor im gleichen Zeitraum um 100'000 Vollzeitäquivalente erhöht (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Indexierte Entwicklung der Beschäftigung in Vollzeitäquivalenten im Industrie- und Dienstleistungssektor.



Quelle: BFS (BESTA)

Betrachtet man die Entwicklung in den einzelnen Wirtschaftszweigen, so akzentuiert sich der Tertiarisierungstrend. In beinahe sämtlichen Branchen des Industriesektors ist die Zahl der Beschäftigten gemessen in Vollzeitäquivalenten seit 1992 gesunken. Im Dienstleistungssektor lassen sich hingegen zwei Branchengruppen ausmachen, in denen in grossem Ausmass neue Stellen geschaffen wurden. Erstens beträgt der zwischen 1992 und 2004 in den Branchen Gesundheit und Soziales, Bildung und öffentliche Verwaltung beobachtete Beschäftigungszuwachs etwa 95'000 Vollzeitäquivalente. Andererseits wurden auch in den eher international ausgerichteten und eher schwach regulierten Branchen der Geschäftsdienstleistungen über 88'000 zusätzliche vollzeitäquivalente Beschäftigte gezählt.

In absoluten Zahlen war im Jahr 2004 der Handel der wichtigste Arbeitgeber im Dienstleistungssektor vor den expandierenden Geschäftsdienstleistungen, dem ebenso wachsenden Gesundheits- und Sozialwesen und den Finanzdienstleistungen.

Tabelle 3: Beschäftigte in den Dienstleistungsbranchen (Vollzeitäquivalente, 1. Quartal)

Branche	1992	2004	Veränderung
1. Handel, Reparatur von Gebrauchsgütern	560'065	496'977	-11%
2. Immobilien, Vermietung, Informatik, F&E, DL für Unternehmen	257'434	345'987	+34%
3. Gesundheits- und Sozialwesen	248'913	310'608	+25%
4. Kredit- und Versicherungsgewerbe	183'228	183'144	0%
5. Gastgewerbe	199'952	179'869	-10%
6. Bildung	140'266	165'379	+18%
7. Transportwesen	151'006	149'828	-1%
8. Öff. Verwaltung, Sozialvers., Landesverteidigung	126'911	135'441	+7%
9. Nachrichtenübermittlung	70'482	67'021	-5%
10. Unterhaltung, Kultur und Sport	35'858	37'534	+5%
11. Abwasserreinigung, Abfallentsorgung u.ä.	8'544	16'402	+92%
Sonstige Dienstleistungen	69'691	62'504	-10%
Total Dienstleistungssektor	2'052'349	2'150'694	+5%
Industriesektor	1'155'253	904'082	-22%

Quelle: BFS (BESTA)

### 3.2 Wertschöpfung

Der im vorherigen Abschnitt dargelegte Tertiärisierungstrend bestätigt sich auch bei einer Analyse der Wertschöpfungsstatistik. Zwischen 1990 und 2002 ist der Anteil des Dienstleistungssektors an der gesamten Bruttowertschöpfung der Schweizer Wirtschaft von 66% auf 72% gestiegen. Wichtigste Dienstleistungsbranche für die Schweiz war gemessen an der Wertschöpfung im Jahr 2002 der Wirtschaftszweig der Finanzdienstleistungen vor dem Handel und den Geschäftsdienstleistungen.

Wie bei den Beschäftigtenzahlen haben wiederum zwei Branchengruppen des Dienstleistungssektors seit 1990 deutlich an Bedeutung für die Schweizer Volkswirtschaft hinzugewonnen. Einerseits haben die Branchen Finanzdienstleistungen, Geschäftsdienstleistungen (darunter insbesondere Informatikdienstleistungen) und Telekommunikation mit ihrem Wachstum zur Fortsetzung der Tertiärisierung beigetragen, also genau jene Wirtschaftszweige, die entweder aus historischen Gründen international bereits stark verflochten sind oder im Fall der Telekommunikation in den vergangenen Jahren liberalisiert und für internationalen Handel und Investitionen geöffnet wurden. Andererseits hat aber auch die relative Bedeutung des eher abgeschotteten Gesundheits- und Sozialwesens sowie der öffentlichen Verwaltung zugenommen.

Tabelle 4: Wertschöpfungsanteil der Dienstleistungsbranchen 2002

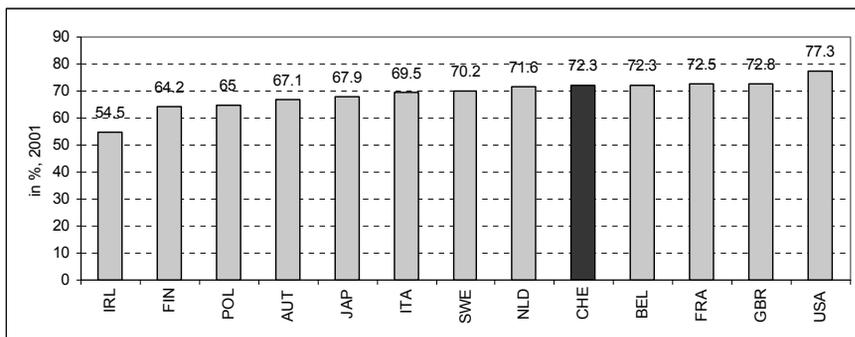
Branche	Anteil 2002	Veränderung seit 1990
Finanzdienstleistungen	13.8%	+4.0%
Handel	13.0%	-1.5%
Geschäftsdienstleistungen	10.7%	+1.9%
Öffentl. Verwalt.; Landesvert., Sozialvers.	10.6%	+0.9%
Gesundheits- und Sozialwesen	5.6%	+1.0%
Transportwesen	3.3%	(-0.9%)*
Kommunikation	2.9%	(+0.3%)*
Tourismus und Reisen	2.6%	-0.5%
Unterhaltung, Kultur und Sport	1.4%	(+0.1%)*
Bildung	0.6%	-0.1%
Umweltdienstleistungen	0.2%	(+0.0%)*
Sonstige DL	7.8%	(+0.0%)*
Dienstleistungen total	72.6%	+6.0%
Industrie total	27.3%	-4.4%

\*Veränderung seit 1998, da Zahlen für 1990 nicht verfügbar

Quelle: BFS (Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, Produktionskonto)

Im internationalen Vergleich ist die Schweiz stark auf Dienstleistungen spezialisiert. Im Jahr 2001 machte der Anteil des Dienstleistungssektors an der Bruttowertschöpfung 72.3% aus. Einzig in den USA war dieser Anteil deutlich höher als in der Schweiz.

Abbildung 2: Wertschöpfungsanteil des Dienstleistungssektors in ausgewählten Staaten



Quelle: OECD

### 3.3 Internationaler Handel und Direktinvestitionen im Dienstleistungssektor

Die internationale Verflechtung und Arbeitsteilung hat mit der Zunahme des Welthandels in den vergangenen Jahrzehnten deutlich zugenommen. Noch stärker als für Waren gilt diese Aus-

ge für den Dienstleistungssektor. Die Aussenhandelsverflechtung der Schweiz<sup>6</sup> hat sich für die Waren zwischen 1960 und 2003 um 60 Prozent erhöht, für Dienstleistungen jedoch im gleichen Zeitraum verdoppelt. Der Dienstleistungshandel hat sich in diesem Sinne dynamischer als der Warenhandel entwickelt.

Anders als im Warenhandel, bei dessen Transaktionen ein Gut Landesgrenzen physisch überquert, stehen im Handel mit Dienstleistungen aufgrund ihrer Immaterialität abstraktere Handelsvarianten im Vordergrund. Die Welthandelsorganisation WTO unterscheidet im Rahmen der GATS-Verhandlungen vier Modi des Dienstleistungshandels, die im Folgenden dargestellt werden.

Bei Erbringungsart nach *Modus 1 („Cross Border Supply“)* wird die Dienstleistung über die nationalen Grenzen hinweg erbracht. Am Beispiel einer Beratungsdienstleistung würde dies bedeuten, dass ein Dienstleistungsunternehmen seine Beratung über das Telefon oder über das Internet erbringt. Mit der steigenden Nutzung neuer Technologien ist absehbar, dass Modus 1 zukünftig weiter an Bedeutung gewinnen wird. So werden bereits heute immer mehr Dienstleistungen in den Branchen Finanzdienstleistungen, Kommunikation, Beratung aber auch Bildung direkt über das Internet erbracht.

In *Modus 2 („Consumption Abroad“)* des Dienstleistungshandels begibt sich der Nachfrager einer Dienstleistung in den Staat des Leistungserbringers. Im Beispiel würde dies also bedeuten, dass der Kunde sich in das Land des Beratungsunternehmens begibt, um sich dort beraten zu lassen.

In *Modus 3 („Commercial Presence“)* wurde im GATS die hohe Bedeutung der ausländischen Direktinvestitionen im Dienstleistungssektor berücksichtigt. Weil Dienstleistungen oft am selben Ort und zur gleichen Zeit erstellt und konsumiert werden (uno actu-Prinzip), bleibt Dienstleistungsunternehmen oft die Gründung von ausländischen Niederlassungen als vielversprechendste Exportchance. In dem verwendeten Beispiel würde das Beratungsunternehmen also ein Tochterunternehmen im Ausland gründen und somit die Dienstleistung im Ausland erbringen.

Unter Erbringungsart nach *Modus 4 („Presence of Natural Persons“)* werden schliesslich die Transaktionen erfasst, bei denen sich einzelne natürliche Personen vorübergehend ins Ausland begeben, um eine Dienstleistung zu erbringen. Im Beispiel würde sich also ein einzelner, unabhängiger Berater ins Ausland begeben, um dort ein Unternehmen zu beraten.

Der Dienstleistungshandel nach *Modi 1 und 2* wird in den Zahlungsbilanzen der einzelnen Staaten erfasst, die in der Regel durch die Zentralbanken erstellt werden. Dabei ist davon auszugehen, dass die erhobenen Zahlen den Dienstleistungshandel eher unterschätzen. Die Messung erfolgt oft mittels Befragungen und Schätzungen aufgrund von Indikatoren, da eine direkte Erhebung an der Grenze im Gegensatz zum Warenverkehr nicht möglich ist. Der Handel nach

<sup>6</sup> Die Aussenhandelsverflechtung wird berechnet, indem die Summe der Importe und Exporte von Waren und Dienstleistungen durch das Bruttoinlandsprodukt geteilt wird.

*Modus 3* wird in den Statistiken bisher nur lückenhaft abgebildet. Während die Höhe der Direktinvestitionen selbst i.d.R. durch die Zentralbanken erfasst wird, gibt es (mindestens für die Mehrheit der Industriestaaten und auch die Schweiz) zur Zeit keine zuverlässigen Erhebungen über den Wert der erbrachten Dienstleistungen durch die ausländischen Tochtergesellschaften. Häufig werden die Umsätze ausländischer Tochtergesellschaften durch die Muttergesellschaften nicht veröffentlicht. Deshalb müssen sich die Ausführungen in diesem Bericht auf die Direktinvestitionen beschränken. Der Dienstleistungshandel nach *Modus 4* nimmt im Vergleich zu den anderen Modi vom Volumen her eher eine untergeordnete Bedeutung ein. Auch die nach *Modus 4* erbrachten Dienstleistungen werden heute statistisch nur lückenhaft erfasst.

### 3.3.1 Bedeutung des Dienstleistungshandels nach Zahlungsbilanzdaten

#### **Kasten 1: Schwierigkeiten bei der Messung des Dienstleistungshandels**

Die folgenden Ausführungen zum Handel mit Dienstleistungen sind mit Zurückhaltung zu interpretieren. Die Erhebungsmethoden zur Schätzung von Dienstleistungshandelszahlen sind international höchstens ansatzweise harmonisiert. Die Erhebungen selbst sind mit Unsicherheiten behaftet.

Die Schwierigkeiten bei Erhebung und Schätzung werden deutlich, wenn man die bilateralen Dienstleistungshandelsdaten der einzelnen Staaten untereinander vergleicht. Die Abweichungen zwischen den Exporten von Land A in Land B, und den theoretisch entsprechenden Importen von Land B aus Land A können beträchtlich sein.

In der Schweiz sind derzeit keine Zahlen zum Dienstleistungshandel mit einzelnen Staaten verfügbar. In der Zahlungsbilanzstatistik, die durch die Schweizerische Nationalbank erstellt wird, werden aber Dienstleistungsimporte und -exporte mit dem Ausland insgesamt publiziert.

Im internationalen Vergleich sind die USA gemäss Daten der WTO klar der grösste Dienstleistungsexporteur, gefolgt von den grössten EU-Staaten. Während die USA, aufstrebende Schwellenländer wie China, Indien, Südkorea und Taiwan, aber auch Grossbritannien, Irland, Spanien und Dänemark ihren Weltmarktanteil an den Dienstleistungsexporten in den vergangenen Jahren ausbauen konnten, verloren die Schweiz, Frankreich, Deutschland, Italien und Japan tendenziell Anteile am internationalen Dienstleistungshandel.

Betrachtet man die EU15 als einen Wirtschaftsraum, so stellt sie mit Abstand den weltweit grössten Akteur im Dienstleistungshandel dar. Ihr Anteil am weltweiten Dienstleistungshandel betrug 2003 insgesamt 47%<sup>7</sup>. Auch wenn die Schweiz keine Statistiken über den Dienstleistungshandel mit einzelnen Staaten oder Wirtschaftsräumen publiziert, ist davon auszugehen, dass die EU mit grossem Abstand der wichtigste Partner der Schweiz im Dienstleistungshandel ist. Umgekehrt war die Schweiz im Jahr 2002 hinter den USA und weit vor Japan mit einem Anteil von gut 11% an den Importen der zweitwichtigste Dienstleistungshandelspartner der EU15<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Inklusive Intra EU-Handel mit Dienstleistungen

<sup>8</sup> Quelle: OECD Statistics on International Trade in Services

Tabelle 5: Die wichtigsten Dienstleistungsexporteure 2003.

Land (in Klammern Rangveränderung seit 1983)	Anteil an den weltweiten Dienstleistungsexporten 2003 in Prozent (in Klammern Veränderung seit 1983)
1. (-) USA	16.3 (+1.7)
2. (+1) Grossbritannien	8.1 (+0.4)
3. (+1) Deutschland	6.6 (-0.9)
4. (-2) Frankreich	5.6 (-3.9)
5. (+3) Spanien	4.3 (+1.1)
6. (-) Italien	4.1 (-0.9)
7. (-2) Japan	4.0 (-1.6)
<i>ferner:</i>	
9. (+19) China	2.6 (+1.9)
14. (+28) Irland	2.0 (+1.7)
16. (-4) Schweiz	1.8 (-0.5)

Quelle: WTO, *International Trade Statistics*

Die Schweiz weist nach Zahlungsbilanzdaten einen deutlichen Exportüberschuss im Dienstleistungssektor auf (vgl. Tabelle 6). Wichtigste Exportbranchen für die Schweiz sind die Finanzdienstleistungen und der Fremdenverkehr.

Tabelle 6: Die wichtigsten Exportbranchen der Schweiz im Dienstleistungssektor 2004

Branche	Exporte der Schweiz in Mio. CHF	Importe der Schweiz in Mio. CHF
Fremdenverkehr	12'949	10'939
Bankkommissionen	12'104	1'064
Transporte	5'188	3'649
Privatversicherungen	4'951	138
Transithandel	4'440	0
Post- und Kurierdienste, Fernmeldeverkehr	1'521	1404
Sonstige Dienstleistungen (darunter Patente und Lizenzen, unternehmensbezogene Dienstleistungen, Kulturdienste, Regie- rungsdienste)	12'701	9'373
Dienstleistungen total	53'855	26'567

Quelle: SNB

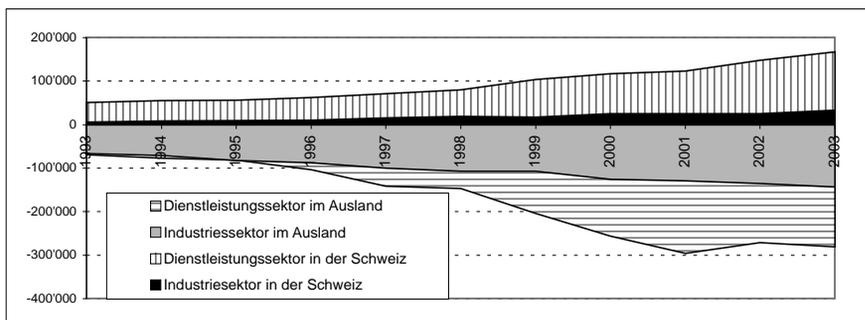
International wie auch in der Schweiz stark an Bedeutung gewonnen haben in den vergangenen Jahren die unternehmensbezogenen Dienstleistungen wie Informatikdienste, juristische Dienstleistungen, Revisionsdienste sowie mutmasslich auch Forschung und Entwicklung. Die Schweizer Statistiken weisen in diesen Branchen grössere Erhebungslücken auf. Nach Angaben von Eurostat exportierten die EU15-Staaten im Jahr 2003 Informatikdienste in Höhe von 3.7 Mrd. € und weitere unternehmensbezogene Dienste im Wert von 12.5 Mrd. € in die Schweiz. Diese Zahlen finden sich in den Schweizer Statistiken bei den Importen derzeit nicht wieder.

Aufgrund der Erhebungslücken ist nicht völlig klar, ob der in Tabelle 6 dargestellte Dienstleistungsexportüberschuss der Schweiz in Wirklichkeit nicht kleiner wäre. Angesichts der wachsenden Bedeutung der betroffenen Branchen und der unklaren Wirkung auf den Exportsaldo wäre eine (aufwendige) baldige Schliessung der Erhebungslücken wünschenswert.

### 3.3.2 Direktinvestitionen im Dienstleistungssektor (zur Annäherung an GATS-Modus 3)

Aufgrund der bereits erwähnten besonderen Eigenschaften der Dienstleistungen kommt den Direktinvestitionen im tertiären Sektor grosse Bedeutung zu. In Abbildung 3 wird die markant steigende Bedeutung des Dienstleistungssektors im Vergleich zum Industriesektor erkennbar. In der ersten Hälfte der Neunziger Jahre beschränkten sich die Direktinvestitionen der Schweizer Unternehmen im Ausland vor allem auf den Industriesektor. In den vergangenen Jahren haben sie sich jedoch markant in Richtung tertiären Sektor verschoben, so dass mittlerweile der Kapitalstock der Schweizer Unternehmen im Ausland im Dienstleistungssektor ebenso gross ist wie im Industriesektor. Treibende Kraft hinter den zunehmenden Kapitalflüssen ins Ausland waren dabei die Branchen der Banken und Versicherungen. Im Gegensatz zu den Investitionen der Schweiz im Ausland waren die Direktinvestitionen in die Schweiz seit jeher durch den Dienstleistungssektor dominiert.

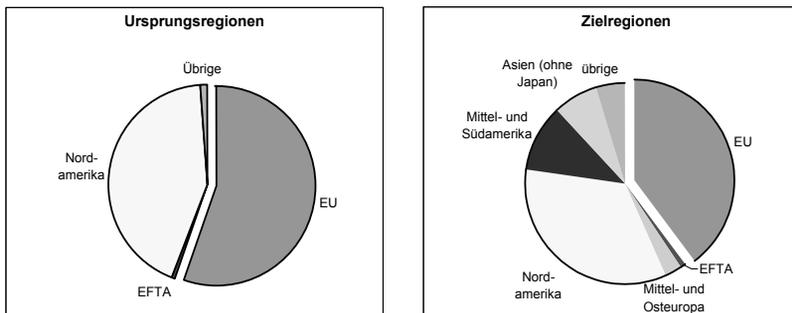
Abbildung 3: Kapitalstock von Direktinvestitionen in die und aus der Schweiz, in Mio. CHF



Quelle: SNB

Bei Betrachtung der Kapitalflüsse wird deutlich, dass mit Ausnahme des Jahres 2003 die Investitionsabflüsse aus der Schweiz die Zuflüsse jeweils deutlich übertrafen. Den weitaus grössten Anteil der Investitionen im Ausland tätigten Schweizer Unternehmen in den vergangenen zehn Jahren dabei in den Branchen Banken und Versicherungen (insgesamt 33% aller Direktinvestitionen ins Ausland zwischen 1993 und 2003). 56% aller ausländischen Direktinvestitionen in die Schweiz zwischen 1993 und 2003 nahmen ihren Ursprung in der EU15, wobei die Niederlande, Grossbritannien, Deutschland und Frankreich in dieser Reihenfolge die bedeutendsten Investoren darstellten. Mit einem Anteil von knapp 38% waren die USA im selben Zeitraum der zweitgrösste ausländische Ursprungsort der Direktinvestitionen in die Schweiz. Der grösste Anteil der Schweizer Direktinvestitionen floss zwischen 1993 und 2003 schliesslich ebenfalls in die EU15 (40%), wobei Grossbritannien, Deutschland, Luxemburg und die Niederlande die wichtigsten Partnerländer darstellten. Die USA zogen 32% aller Schweizer Direktinvestitionen an.

Abbildung 4: Zielregionen der Direktinvestitionen Schweizer Unternehmen im Ausland und Ursprungsregionen ausländischer Direktinvestitionen in die Schweiz, 1993 - 2003



Quelle: SNB

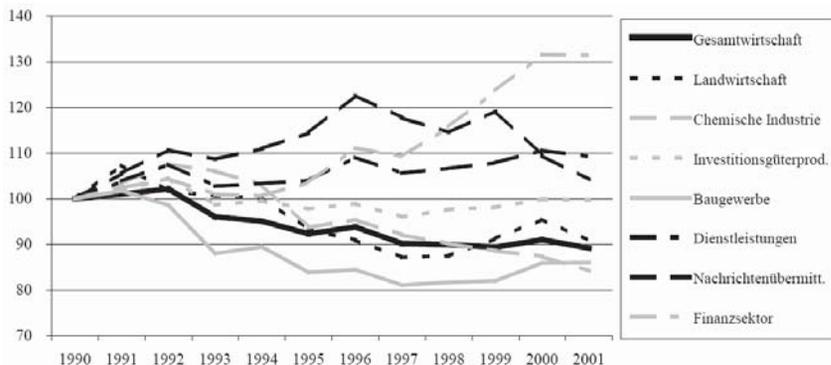
### 3.4 Entwicklung der Preisniveaus im Dienstleistungssektor

Im Auftrag des seco hat BAK Basel im Jahr 2003 die Preisunterschiede zwischen der Schweiz und wichtigen Benchmarkländern empirisch untersucht<sup>9</sup>. Demnach lag das relative Niveau der Produzentenpreise in der Schweiz um 25% höher als in den Benchmarkländern Deutschland, Frankreich, Grossbritannien und USA<sup>10</sup>. Die gesamtwirtschaftlichen Preisniveaus der Schweiz und der Benchmarkländer haben sich der Untersuchung zufolge zwischen 1990 und 2001 einander angenähert. Insbesondere in der Landwirtschaft und in gewichtigen Teilen des Industriesektors hat sich die relative Position der Schweiz verbessert. Für den Dienstleistungssektor ist jedoch eher eine gegenteilige Entwicklung zu beobachten. Das Preisniveau in der Schweiz ist hier nicht nur weniger günstig als in anderen Sektoren, sondern die relative Position der Schweiz hat sich im Laufe der neunziger Jahre eher verschlechtert (vgl. Abbildung 5).

<sup>9</sup> Eichler, Martin, Michael Grass, Christoph Koellreuter und Thomas Kübler (2003): Preisunterschiede zwischen der Schweiz und der EU. Eine empirische Untersuchung zum Ausmass, zu Erklärungsansätzen und zu volkswirtschaftlichen Konsequenzen. Bern: Strukturberichterstattung Nr. 21 des seco.

<sup>10</sup> Der Vergleich der Produzentenpreise bietet sich an, weil dadurch Verzerrungen durch Steuern, Handelsmargen und Transportkosten weitgehend vermieden werden. Es wurde pro Branche jeweils nur der Wertschöpfungsanteil der untersuchten Branche berücksichtigt, um Effekte teurerer Vorleistungen auszuschliessen.

Abbildung 5: Kaufkraftparitäten für ausgewählte Schweizer Branchen im Vergleich zu Deutschland, Frankreich, Grossbritannien und den USA, indiziert.



Quelle: Eichler et al. 2003

Als Gründe für diese Verschlechterung sind Arbeitskosten in der Schweiz nur zu einem geringen Anteil verantwortlich. Nur etwa zwanzig Prozent der Variation der Preise konnte hierdurch erklärt werden. Den Autoren zufolge sind zwei andere Kategorien von Erklärungsansätzen für den Positionsverlust der Schweiz denkbar:

- a) Die *Effizienz der Produktion* könnte sich relativ zu den Wettbewerbern der Benchmarkländer verschlechtert haben. Als wesentlicher Einflussfaktor auf das Effizienzniveau der Produzenten werden in der Studie staatliche Regulierungen postuliert. Erzielen also die konkurrierenden Länder grössere Fortschritte als die Schweiz in Richtung schlanker und effizienzfördernder Regulierungen, können sie gegenüber Schweizer Produzenten einen Kostenvorteil in der Produktion erlangen.
- b) Als zweite Begründung für die höheren Produzentenpreise postulieren die Autoren das *Marktverhalten der Akteure* in den einzelnen Märkten. Der kleine Schweizer Binnenmarkt führt dazu, dass die Anbieter durch Marktmacht höhere Preise durchsetzen können. Marktzutrittschürden im Inland, Hindernisse für ausländische Anbieter und subnationale Regulierungen werden wesentlich durch staatliches Handeln bestimmt und machen die Durchsetzung von überhöhten Preisen erst möglich.

Eine Untersuchung von Infrac im Auftrag des seco<sup>11</sup> ist mit diesen beiden Postulierungen für Gründe des erhöhten Preisniveaus in der Schweiz konsistent. Aus wirtschaftspolitischer Sicht ziehen die Autoren zwei Schlussfolgerungen: Erstens sollte der schweizerische Markt stärker

<sup>11</sup> Iten, Rolf, Martin Peter, Anna Vettori und Sarah Menegale (2003): Hohe Preise in der Schweiz: Ursachen und Wirkung, Bern: Strukturberichterstattung Nr. 19 des seco.

mit dem europäischen Markt zusammengeführt werden und zweitens soll der Wettbewerb zwischen den Akteuren selbst in der Schweiz erhöht werden. Eine Liberalisierung im Dienstleistungssektor würde diesen Schlussfolgerungen Rechnung tragen.

### **3.5 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen**

Die statistischen Analysen in diesem Kapitel haben die überragende Bedeutung des Dienstleistungssektors für die Schweizer Volkswirtschaft hinsichtlich Beschäftigung, Wertschöpfung, Handel und Investitionen aufgezeigt. Ein Ende des Tertiarisierungstrends ist nicht absehbar.

Hinsichtlich Branchen fällt die bei allen Kennzahlen steigende Bedeutung der unternehmensbezogenen Dienstleistungen auf, geprägt durch rasch expandierende und schwach regulierte Wirtschaftszweige. Ebenfalls gewannen sowohl international wie auch in der Schweiz die ebenfalls stark dem internationalen Handel geöffneten Finanzdienstleistungen und die Telekommunikation an Bedeutung. Stärker als im internationalen Vergleich wuchsen in der Schweiz aber auch Wertschöpfung und Beschäftigung in denjenigen Dienstleistungsbranchen, die unter relativ starkem staatlichen Einfluss stehen (öff. Verwaltung, Gesundheit und Soziales, Bildung).

Als Schlussfolgerung aus den statistischen Analysen lässt sich ableiten, dass der Dienstleistungssektor noch verstärkt ins Zentrum der schweizerischen (Aussen- und Binnen-) Wirtschaftspolitik treten sollte. Ohne die Wichtigkeit der Öffnung im Landwirtschafts- und Industriesektor über den Abbau von Zöllen und technischen Handelshemmnissen zu bestreiten, bleibt doch die Feststellung, dass der wachsenden Bedeutung des Dienstleistungssektors in Zukunft in der Binnen- und Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz verstärkt Rechnung getragen werden sollte, um Arbeitsplätze und Wachstum im wichtigsten Wirtschaftssektor zu sichern.

Der Bundesrat hat diese Position im Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 2004 in der „Strategischen Ausrichtung der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik“ vertreten. Er betont erstens die zentrale Funktion des GATS bei der weiteren internationalen Marktöffnung im Dienstleistungssektor, weist jedoch auch auf das Manko hin, dass im Dienstleistungsbereich zwischen der Schweiz und der EU derzeit keine umfassende bilaterale Vertragsgrundlage besteht, die über das GATS hinausgeht<sup>12</sup>.

Die Auswertung der Handelsstatistiken in dem vorliegenden Kapitel deutet auf eine herausragende Bedeutung der EU als Handelspartner der Schweiz im Dienstleistungssektor hin. Gleichzeitig zeigen Studien, dass sich das Preisniveau in der Schweiz zwar in mehreren Branchen an das Ausland angenähert hat, dass es im Dienstleistungssektor im Vergleich zur EU aber weiterhin hoch geblieben ist.

Eine Liberalisierung im Dienstleistungssektor würde der Schweiz nicht nur neue Exportchancen eröffnen und sie für Direktinvestitionen attraktiver machen, sondern sie würde auch den Wett-

<sup>12</sup> Vgl. auch die Schlussakte des Abkommens über die Personenfreizügigkeit über eine allgemeine Liberalisierung der Dienstleistungen (SR 0.142.112.681)

bewerbsdruck im Inland erhöhen und so Preisniveau sowie Innovationsgrad positiv beeinflussen können.

## **4 Begriff der Liberalisierung**

Der Begriff der Liberalisierung ist in Literatur und Medien nicht eindeutig abgegrenzt. Bei seiner Definition wird oft auf die Begriffe Deregulierung (Abbau staatlicher Eingriffe und Vorschriften) und Privatisierung Bezug genommen. Andererseits ist auch von der Schaffung von Marktbedingungen oder dem Ermöglichen des Marktzugangs für konkurrierende Anbieter die Rede. Dazu können aber, in inhärentem Widerspruch zum Begriff der Deregulierung, neue (Re-)Regulierungen notwendig sein.

In diesem Bericht wird unter dem Begriff der Liberalisierung die Annäherung an einen regulatorischen Rahmen verstanden, der zu einer hohen Wettbewerbsintensität und den damit verbundenen Vorteilen der wirtschaftlichen Effizienz und Innovation führt. Eine eindimensionale Deregulierungsoptik passt nicht unter den so definierten Begriff der Liberalisierung. In einigen Branchen kann Deregulierung die ökonomisch vielversprechendste Handlungsachse bei einer Liberalisierung darstellen, in anderen können im Gegenteil (Re-)Regulierungen notwendig sein, um das Funktionieren des Wettbewerbs sicherzustellen.

Eine derartige Definition des Begriffs der Liberalisierung verlangt für die diskutierten Branchen jeweils das Ausloten des spezifischen Begriffs der Liberalisierung und des eigentlichen Liberalisierungspotenzials. Jedes der sechs branchenspezifischen Unterkapitel in Teil 2 dieses Berichts enthält deshalb zu Beginn diesbezügliche Erläuterungen.

Als „best practice“ werden in diesem Bericht jene landesspezifischen Regulierungsstrategien bezeichnet, mit welchen die entsprechende Branche nach dieser Definition der Liberalisierung am weitesten liberalisiert wurde.

**Teil 2:**  
**Qualitative Einschätzung des Li-  
beralisierungsstandes in Dienst-  
leistungsbranchen in der  
Schweiz und der EU**

# 1 Einleitende Bemerkungen

## 1.1 Aufbau

Teil 2 dieses Berichts ist in die sechs Unterkapitel Handel, unternehmensbezogene Dienstleistungen, Infrastrukturdienste, Finanzdienstleistungen, Gesundheitswesen und Bildung eingeteilt. Jedes Kapitel deckt damit einen ungefähr gleich grossen Teil der Volkswirtschaft ab. Gleichzeitig werden Branchen zusammengefasst, bei denen eine analytisch ähnliche Vorgehensweise Sinn macht (z.B. Versicherungs- und Bankdienste zu den Finanzdienstleistungen).

Aus praktischen Gründen kann die Abgrenzung der Branchen nicht immer streng statisch erfolgen. So wird im Gesundheitswesen notwendigerweise auch auf die Regulierung der privaten Krankenversicherungen Bezug genommen, die rein statistisch Teil der Branche Finanzdienstleistungen sind und auch durch Regulierungen der Finanzdienstleistungen betroffen sind.

## 1.2 Zur Momentaufnahme des Vergleichs

Der Vergleich des Liberalisierungsstandes zwischen der Schweiz und den Staaten der EU erfolgt in diesem Bericht in einer Momentaufnahme, d.h. unter Berücksichtigung der zum Zeitpunkt der Erstellung des Berichts vorliegenden Informationen über den aktuellen Liberalisierungsstand, aber nur punktuell unter expliziter Beachtung geplanter oder angestrebter Entwicklungen.

Diese Vorgehensweise wurde bewusst gewählt auf Basis der Überlegung, dass die derzeitigen Liberalisierungsstände effektiv beobachtbar sind. Demgegenüber sind zukünftige Reformen stets mit Unsicherheit bezüglich Eintretenszeitpunkt und konkreter Umsetzung behaftet und bei einem internationalen Vergleich auch schwierig zu erheben.

In der Schweiz wie in vielen Staaten der EU sind Liberalisierungsschritte im Dienstleistungssektor geplant. Das hier dargestellte Bild des Liberalisierungsstandes in der Schweiz und in der EU wird sich laufend verändern. Es könnte deshalb sinnvoll sein, den Vergleich in einigen Jahren zu aktualisieren.

## 2 Handelsdienstleistungen

In diesem Kapitel wird beim Vergleich des Liberalisierungsstandes der Handelsdienstleistungen unterschieden nach Regulierungen des Handels im engeren Sinn, die den Handel direkt betreffen, und solchen, die nicht Regulierungen des Handels an sich darstellen, aber die Erbringung von Handelsdienstleistungen beeinflussen.

Zu ersteren sind beispielsweise Vorschriften zu Ladenöffnungszeiten, Werbeschränkungen, Hindernisse bei der Gründung eines Handelsunternehmens, staatliche Bewilligungen oder Monopole zum Vertrieb gewisser Produkte zu zählen. Sie regulieren gezielt die eigentliche Dienstleistungserbringung durch Handelsunternehmen.

Zu den die Handelsdienstleister beeinflussenden Drittfaktoren zählen beispielsweise Zölle, technische Handelshemmnisse, Produktdeklarationsvorschriften oder bauliche Vorschriften. Ihre Regelungskraft greift breiter und hat an sich nicht direkt die Regulierung von Handelsdienstleistungen zum Ziel. Vielmehr stehen hinter ihnen oft politische Überlegungen, wie beispielsweise der Schutz der inländischen Landwirtschaft.

### 2.1 Regulierungsbedarf

Traditionellerweise sind die Märkte, in denen Handelsdienstleister tätig sind, kompetitiv. Noch vor einigen Jahrzehnten war die Branche international gekennzeichnet durch niedrige Eintrittsbarrieren, häufige Marktzutritte und –austritte sowie eine Vielzahl kleiner Unternehmen. In den vergangenen Jahren ist in allen Industrieländern eine zunehmende Unternehmenskonzentration festzustellen, die durch stärkere vertikale Integration der Handelsunternehmen, Internationalisierung und das vermehrte Ausschöpfen von Skalen- und Verbundeffekten geprägt wird (Boylaud/Nicoletti 2001).

Insgesamt ist die Regulierungsdichte im engeren Sinn bei den Handelsdienstleistungen im Vergleich zu anderen Dienstleistungsbranchen niedrig. Dies unter anderem deshalb, weil die Risiken eines Marktversagens aus ökonomischer Sicht vergleichsweise gering sind.

Die Regulierung von Handelsdienstleistungen wird in erster Linie mit traditionellen, nicht-ökonomischen Argumenten begründet wie dem Schutz von Ruhe und Ordnung (z.B. Ladenschlussgesetze), der Fiskalsicherung (z.B. Regulierungen in Zusammenhang mit der Mehrwertsteuer) oder der Nutzung von öffentlichem Grund (z.B. Marktplatz).

In zweiter Linie ergibt sich Regulierungsbedarf im ökonomischen Sinn, so aus Überlegungen des Konsumenten-, Gesundheits- und Umweltschutzes, die mit Informationsasymmetrien oder Externalitäten begründet werden können. Beim Konsumentenschutz ist als Beispiel die Rückverfolgbarkeit zu nennen, welche Informationsasymmetrien zwischen Händler und Konsument verringert. Zum Gesundheitsschutz gehören beispielsweise Beschränkungen des Vertriebs gewisser Produkte auf bestimmte Kanäle und die Abgabe durch besonders geschultes Personal (z.B. Medikamente). Bezüglich Regulierungen aus Umweltschutzüberlegungen, die mit externen

Kosten begründet werden können, ist die Regulierung von Grossprojekten (z.B. Fahrtenmodelle) zu nennen.

## **2.2 Innerstaatliches und grenzüberschreitendes Liberalisierungspotenzial**

### 2.2.1 Innerstaatliches Liberalisierungspotenzial

Aufgrund der geringen Marktversagensrisiken könnte der Markt für Handelsdienstleistungen innerstaatlich aus ökonomischer Sicht weit liberalisiert werden. Die beobachteten Regulierungsunterschiede zwischen einzelnen Staaten ergeben sich in erster Linie aus unterschiedlichen Interpretationen der im vorigen Kapitel genannten traditionellen Argumente sowie der Informationsasymmetrien und externen Kosten, insbesondere aber auch aus vielfältigsten politischen Einflüssen.

Angesichts des Konzentrationsgrades der Branche gilt es zu prüfen, ob durch Regulierungen und Drittfaktoren, welche Handelsdienstleister beeinflussen, nicht unnötige exogene Eintrittsbarrieren aufgebaut werden. Diese könnten erstens den Strukturwandel bremsen, zweitens aber auch dazu führen, dass Handelsunternehmen einerseits zusätzliche Kosten entstehen und sie andererseits zusätzliche Renten von ihren Kunden abschöpfen können.

Die durch traditionelle Argumente, Informationsasymmetrien und Externalitäten begründeten Ziele der Regulierungen sind an sich nicht in Frage zu stellen. Vielmehr geht es bei der Frage einer Liberalisierung der Märkte für Handelsdienstleister aufgrund der grossen Bedeutung der Eintrittsbarrieren darum zu untersuchen, ob dieselben Ziele nicht auch durch Regulierungen erreicht werden könnten, welche die Eintrittsbarrieren weniger oder gar nicht erhöhen.

Von besonders grosser Bedeutung für den Erfolg einer innerstaatlichen Liberalisierung bei den Handelsdienstleistungen sind ausserdem die horizontalen Politiken. Dem Wettbewerbsrecht kommt angesichts der bestehenden Eintrittsbarrieren und der Unternehmenskonzentration in Teilen des Handels besondere Bedeutung zu. Im Detailhandel ist ausserdem der Konsumentenschutz von hoher Relevanz.

### 2.2.2 Grenzüberschreitendes Liberalisierungspotenzial

Im Vergleich zu den meisten anderen Dienstleistungsbranchen fällt es bei den Handelsdienstleistungen schwer, ökonomische Bedenken gegen eine weit gehende grenzüberschreitende Liberalisierung anzuführen. Im Allgemeinen gelten für Handelsunternehmen, die aus dem Ausland stammen oder grenzüberschreitend tätig sind, auch nur wenige Regulierungen im engeren Sinn zusätzlich zu denjenigen, die auch für inländische Anbieter gelten.

Zu beachten gilt es beim Vergleich des Liberalisierungsstandes jedoch, dass Drittfaktoren - beispielsweise Zölle oder technische Handelshemmnisse - ausländische Anbieter noch stärker treffen als inländische. Denn sie haben zur Folge, dass beispielsweise bestehende internationale Vertriebsstrukturen nicht genutzt und im Zielmarkt neu aufgebaut werden müssen.

Bei den horizontalen Politiken ist im Hinblick auf eine grenzüberschreitende Öffnung auf die Mehrwertsteuer zu verweisen, deren Sätze und Erhebungsweise in Europa nicht koordiniert sind und die das Verhalten der Konsumenten und Anbieter unabhängig vom Liberalisierungsstand beeinflusst.

### **2.3 Der innerstaatliche Liberalisierungsstand bei den Handelsdienstleistungen in der Schweiz und der EU**

Im Rahmen der Untersuchung der quantitativen Effekte einer Dienstleistungsliberalisierung in der Schweiz, mit der das *secundo* das dänische Forschungsinstitut Copenhagen Economics betraut hat, wurde in der Branche Handelsdienstleistungen mittels eines Fragebogens der Liberalisierungsstand im Gross- und Einzelhandel in der Schweiz und Mitgliedsstaaten der EU analysiert (Copenhagen Economics 2005a).

Das verwendete Questionnaire basiert auf einer früheren Studie desselben Instituts für die Europäische Kommission über die Barrieren im Binnenmarkt in den 25 EU-Staaten (Copenhagen Economics 2005b) und wurde durch das *secundo* um die Antworten für die Schweiz ergänzt. Es umfasst über 200 Fragen, welche die ganze Wertschöpfungskette der Handelsdienstleister umfassen. Die Fragen wurden entlang der Wertschöpfungskette kategorisiert in Geschäftsaufnahme, Verwendung von Inputs, Werbung, Vertrieb, Verkauf, Dienstleistungen nach dem Verkauf und andere Barrieren. Die weitere Gliederung in diesem Kapitel folgt der hier erläuterten Struktur der Fragebogen.

Auf Basis des Questionnaires bildeten die Autoren einen Index, der umso höher ausfällt, umso mehr regulatorische Barrieren in der Branche Handelsdienstleistungen in einem Land gefunden wurden. Zur Gewichtung der einzelnen Fragen bei der Errechnung der Indizes gilt es anzumerken, dass der Schwerpunkt bei den Regulierungen im engeren Sinne liegt, das heisst dass weitere Faktoren wie Zölle, Handelshemmnisse oder Umweltschutzvorschriften zwar berücksichtigt sind, aber in dem gebildeten Index nur schwach gewichtet wurden<sup>13</sup>.

#### **Kasten 2.1: Detailhandel, Grosshandel und Merchenting**

In diesem Kapitel ist von Detailhandel (auch Einzelhandel oder Retailhandel genannt) und Grosshandel die Rede. Unter dem Begriff des Detailhandels werden Händler zusammengefasst, die ihre Produkte hauptsächlich an Endkonsumenten verkaufen. Demgegenüber werden unter dem Begriff Grosshandel Händler subsumiert, die ihre Produkte vorwiegend an andere Unternehmen (z.B. Detailhändler) weiterverkaufen.

In dieser Untersuchung explizit nicht enthalten sind Händler, die so genanntes Merchenting betreiben. Dabei handelt es sich um Unternehmen, die im Ausland Waren einkaufen und diese wiederum im Ausland weiterverkaufen, ohne dass diese Produkte je die Landesgrenze des Sitzstaates des Unternehmens überschreiten. Es ist nicht unumstritten, ob Unternehmen, die Merchenting betreiben, aus statistischer Sicht überhaupt eine Dienstleistung erbringen oder ob ihre Tätigkeit eher bei den Exporten und Importen von Waren enthalten sein sollte. Die meisten betroffenen Unternehmen sind im Rohstoffhandel tätig und betreiben in erster Linie Arbitrage sowie Termingeschäfte.

<sup>13</sup> Zur Erläuterung der gewählten Gewichtung vgl. auch Abschnitt 2.3.7

Die Schweiz stellt einen attraktiven Standort für Merchanting-Unternehmen dar. Dies in erster Linie wegen der attraktiven steuerlichen Voraussetzungen in manchen Kantonen sowie dem schlanken Gesellschaftsrecht. Hindernisse wie Zölle oder abweichende Normen in der Schweiz spielen für diese Unternehmen beim Standortentscheid keine Rolle, da ihre gehandelten Waren kaum je die Schweizer Grenze überschreiten.

### 2.3.1 Geschäftsaufnahme

Eine wichtige Barriere im Dienstleistungshandel stellen allfällige Monopole oder quantitative Beschränkungen der Anzahl Dienstleister dar. Im Gegensatz zur Schweiz, wo kaum Monopole bezüglich dem Handel mit bestimmten Produkten mehr bestehen, existierten zum Vergleichszeitpunkt in mehreren Staaten der EU Monopole oder quantitative Beschränkungen im Handel mit gewissen Produkten.

Auch nach erfolgten Privatisierungen bestehen de facto weiterhin Monopole im Handel mit Tabakprodukten in Italien, Spanien und Frankreich. Zu nennen sind ausserdem das staatliche Apothekenmonopol in Schweden, Gebietsmonopole oder –beschränkungen im Detail- und teilweise auch Grosshandel mit pharmazeutischen Produkten in mehreren Staaten sowie Monopole im Handel mit alkoholischen Getränken in Schweden und Finnland. Weiter bestehen in einigen Staaten besondere Erfordernisse zur Erlangung einer Bewilligung wie obligatorische Registereintragungen oder – beispielsweise in Belgien und Frankreich - Ausbildungsvoraussetzungen oder Diplome als Voraussetzung zur Eröffnung von Geschäften.

In einigen Staaten werden die Markteintrittshürden für *Detailhändler* durch weitere Regulierungen erhöht. So müssen in Frankreich seit Mitte der neunziger Jahre neue Filialen ab einer gewissen Grösse durch Komitees genehmigt werden, in denen unter anderem die bestehenden Unternehmen wichtigen Einfluss haben. Diese Vorschrift, die dazu gedacht war, kleine Läden vor Konkurrenz durch Hypermarchés zu schützen, hat nach Einschätzung der OECD dazu geführt, dass die bestehenden grossen Ketten hohe Renten generieren können und der Markteintritt massiv erschwert wurde (OECD 2005). Bewilligungen zur Eröffnung von Filialen ab einer gewissen Grösse sind in Belgien, Dänemark, Italien und Portugal an Bedürfnisklauseln gebunden. In einigen Staaten bestehen ausserdem spezifische Mindestkapitalanforderungen und Einschränkungen bezüglich der zu wählenden juristischen Form sowie Beschränkungen zum Verkauf von Nahrungsmitteln und anderen Produkten im selben Geschäft.

Vergleicht man die regulatorischen Anforderungen im engeren Sinne zur Geschäftsaufnahme im Gross- und im Detailhandel, so bestehen in der Schweiz tiefere Barrieren als im Durchschnitt der EU-Staaten. Die Geschäftsaufnahme ist bezüglich der Regulierungen der Handelsdienstleistungen im engeren Sinn nicht an besondere Anforderungen gebunden.

Berücksichtigt, aber schwach gewichtet wurden für die Schweiz Drittfaktoren wie die möglicherweise langwierigen Baubewilligungs- und Beschwerdeverfahren, die eine bedeutende Eintrittshürde darstellen können, aber eben nicht direkt auf Handelsdienstleister zielen. Ihre Bedeutung wird später in diesem Kapitel separat erläutert.

### 2.3.2 Verwendung von Inputs

Das genau umgekehrte Bild bezüglich der Unterschiede zwischen der Schweiz und der EU ergibt sich, wenn man die Barrieren in der Kategorie „Verwendung von Inputs“ betrachtet. Hier kommen für die Schweiz Sonderfaktoren zum Tragen, die wegen des Abseitsstehens der Schweiz vom europäischen Binnenmarkt zustande kommen.

Zunächst mag es verwirrend erscheinen, diese Faktoren auch unter den innerstaatlichen Barrieren aufzuführen. Dieses Vorgehen erfolgt aufgrund der Überlegung, dass sie sich nicht nur auf ausländische, sondern eben auch auf inländische Handelsdienstleister auswirken, denen ebenso Importe zu Gunsten ihres an sich innerstaatlichen Geschäfts erschwert werden.

An spezifischen Barrieren, welche den Handel in der Schweiz beschränken, sind insbesondere die technischen Handelshemmnisse wie nicht EU-kompatible Produktdeklarationsvorschriften zu nennen, aber auch das hohe Schutzniveau der Landwirtschaft durch Zölle. Sie verteuern den Handelsdienstleistern den Import von gewissen Produkten, die in der EU produziert wurden und beschränken die Handelsdienstleister in ihren Einkaufsmöglichkeiten (vgl. Einkaufstourismus zwischen der Schweiz und EU-Staaten).

Hingegen bestehen seit Inkrafttreten der Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und der EU keine zusätzlichen Hindernisse mehr<sup>14</sup> bezüglich des Einsatzes von Personal aus dem Europäischen Wirtschaftsraum.

### 2.3.3 Werbung und Vertrieb

Die Unterschiede zwischen den Staaten der Europäischen Union und der Schweiz bei Werbung und Vertrieb sind relativ gering und insgesamt kaum von Bedeutung. Im Allgemeinen liegen alle europäischen Staaten in diesen Kategorien sehr nahe beieinander.

### 2.3.4 Verkauf

Beim eigentlichen Verkauf der Produkte ist der Markt in der Schweiz wiederum eher stärker liberalisiert als der Durchschnitt der Europäischen Union.

Besonders staatliche Preiskontrollen sind im Handel in der Europäischen Union verbreiteter als in der Schweiz. Davon sind beispielsweise pharmazeutische Produkte betroffen (teilweise auch frei verkäufliche OTC-Medikamente), aber auch Benzin (Belgien, Spanien, Portugal), Alkohol und Tabak sowie in Belgien auch gewisse Nahrungsmittel. Ausserdem bestehen in mehreren Staaten der EU strengere Vorschriften als in der Schweiz bezüglich der Bewilligungspflicht oder allgemeinen Einschränkung von Sonderaktionen sowie dem Verkauf von Produkten unter Einstandspreis (z.B. Frankreich).

<sup>14</sup> Abgesehen von den flankierenden Massnahmen im Rahmen der Umsetzung der Personenfreizügigkeit in der Schweiz

### 2.3.5 Andere Barrieren

Die wiederum eher schwach gewichteten übrigen Barrieren wurden für die Handelsleistungen in der Schweiz als höher beurteilt als in den Staaten der Europäischen Union. Der Grund hierfür ist wiederum vor allem darin zu suchen, dass die Schweiz nicht formell Teil des europäischen Binnenmarkts ist.

So wurde angenommen, dass Schweizer Handelsunternehmen aufgrund der Nichtzugehörigkeit der Schweiz zum europäischen Binnenmarkt zusätzlichen Hürden beim Einkauf in der Europäischen Union ausgesetzt sind, beispielsweise indem sie möglicherweise bei juristischen Streitigkeiten vor Gerichten nicht in allen Staaten immer gleich gut geschützt sind wie Unternehmen aus dem EWR.

### 2.3.6 Übersicht der Barrieren nach Kategorien und Aggregation zu Indizes

Tabelle 2.1 stellt die festgestellten Unterschiede der regulatorischen Barrieren im Sektor Handelsdienstleistungen summarisch dar. Während Geschäftsaufnahme und Verkauf in der Schweiz liberaler reguliert sind, ergibt sich das gegenteilige Bild bezüglich der Verwendung von Inputs sowie der übrigen Barrieren.

Tabelle 2.1: Überblick über die relative Höhe der regulatorischen Barrieren in der Schweiz im Vergleich zu den EU15-Staaten

Geschäftsaufnahme	Verwendung von Inputs	Werbung	Vertrieb	Verkauf	Dienstleistungen nach dem Verkauf / andere Barrieren

Weiss: Tiefere Barrieren in der Schweiz als in den EU15-Staaten

Grau: Etwa gleich hohe Barrieren in der Schweiz wie in den EU15-Staaten

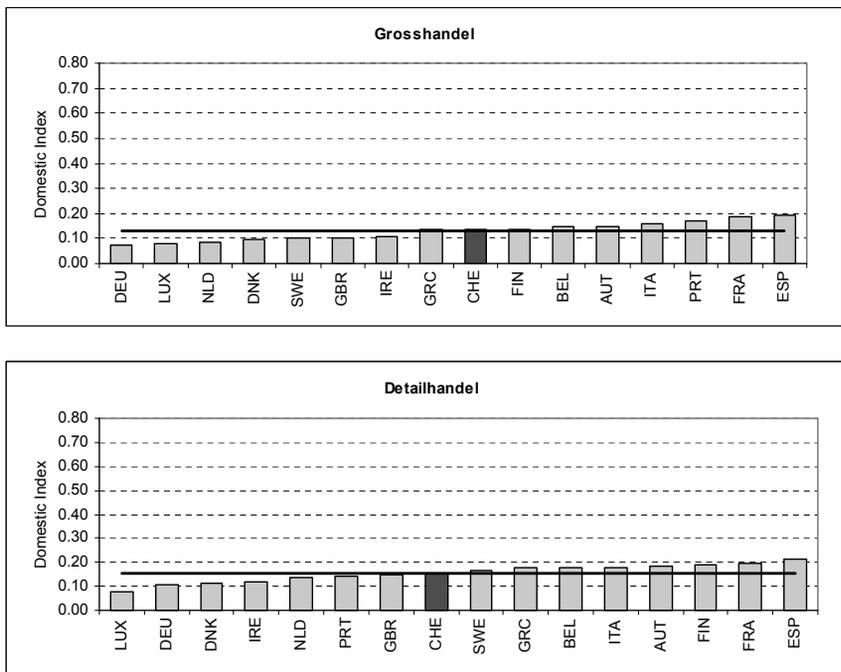
Schwarz: Höhere Barrieren in der Schweiz als in den EU15-Staaten

Quelle: nach Copenhagen Economics (2005a)

Gemäss der aggregierten Indizes von Copenhagen Economics liegt die Schweiz bezüglich des Liberalisierungsstands im Gross- und Einzelhandel insgesamt im Mittelfeld der EU15-Staaten (vgl. Abb. 2.1). Es gilt jedoch zu beachten, dass die Unterschiede zwischen den liberalsten und den am stärksten regulierenden Staaten bei den Handelsdienstleistungen im Vergleich zu anderen Dienstleistungsbranchen relativ gering sind. Die beiden Extremwerte bei den Handelsdienstleistungen, die Indizes Deutschlands respektive Luxemburgs sowie Spaniens, liegen nicht annähernd so weit auseinander wie die Extremwerte etwa bei den Infrastrukturdienstleistungen.

Würde man lediglich die Regulierungen der Handelsdienstleistungen im engeren Sinn betrachten, das heisst Sonderfaktoren aus der Nichtteilnahme am Binnenmarkt sowie Barrieren bei der Errichtung von grossen Zentren herausrechnen, so gehörte die Schweiz zu den insgesamt liberalsten europäischen Staaten bei den Handelsdienstleistungen.

Abb. 2.1: Barrierenindizes für inländische Unternehmen bei den Handelsdienstleistungen für die Schweiz und die EU15-Staaten.



Quelle: Copenhagen Economics (2005a)

### 2.3.7 Zur Frage der Gewichtung der regulatorischen Barrieren der Handelsdienstleistungen im weiteren Sinn

Ein Vergleich der Resultate der Untersuchung von Copenhagen Economics mit anderen Studien zeigt, dass der Gewichtung der Drittfaktoren, also Zöllen, Handelshemmnissen und weiteren, entscheidende Bedeutung zukommt, wenn es darum geht, den Liberalisierungsstand in der Schweiz im Vergleich zu anderen Staaten zu beurteilen. Dies deshalb, weil die Schweiz in Europa als Nichtmitglied der EU einen Sonderfall darstellt und es somit schwierig ist, die sich daraus zusätzlich ergebenden Barrieren richtig zu gewichten. Die vorgenommene Gewichtung wurde insbesondere mit Blick auf die Zielsetzung dieses Berichts, nämlich der Messung der Liberalisierung der Dienstleistungsmärkte, gewählt.

Als Beispiel verteuern Zölle auf Agrarprodukten zwar unbestritten Nahrungsmittel, die in der Schweiz im Handel erworben werden. Es bleibt aber unklar, wie weit sie auch direkt oder indi-

rekt die *Dienstleistung* der Handelsunternehmen verteuern, die es von der Verteuernung des *Produkts* zu unterscheiden gilt. Weil in diesem Bericht die Untersuchung einer *Dienstleistungsliberalisierung* im Vordergrund stand, wurden die Drittfaktoren denn auch relativ tief gewichtet. Dies unter Berücksichtigung der Tatsache, dass beispielsweise Zölle und technische Handelshemmnisse zwar über die Schaffung von Eintrittshürden wohl auch die *Handelsdienstleistung* verteuern, dass aber eine *Dienstleistungsliberalisierung* nichts an der abschottungsbedingten Verteuernung der gehandelten *Produkte* ändern würde (vgl. auch Kasten 2.2 zur Bedeutung der technischen Handelshemmnisse).

Die gleiche Fragestellung der Gewichtung stellt sich bei den in der Schweiz oft diskutierten Drittfaktoren wie Bauvorschriften, Beschwerderecht oder Zonenplänen. Auch diese sind an sich nicht Regulierungen der Handelsdienstleister im engeren Sinn. Gleichzeitig sei auch darauf hingewiesen, dass auch andere Staaten oft ähnliche Eintrittshürden in den Detailhandel kennen. Zu nennen sind die ökonomischen Bedarfstests, die bereits diskutiert wurden, oder die Regulierungen zur Erstellung neuer Einkaufszentren in Frankreich, die diskriminierend zu Gunsten der bereits bestehenden Händler ausgestaltet sind (Bertrand / Kramarz 2002).

Die Eintrittsbarrieren in den Schweizer Markt sind auch wegen exogener, nicht-regulatorischer Barrieren hoch. Zu nennen ist das in den Agglomerationen nur begrenzt verfügbare freie Bauland. Ebenso könnten die später diskutierten horizontalen Politiken einen bedeutenden Einfluss haben.

Eine OECD-Studie kommt zum Schluss, die Schweiz kenne nach Tschechien die tiefsten regulatorischen Barrieren im Detailhandel der gesamten OECD (Boylaud / Nicoletti 2001). Die Autoren haben die hier erwähnten den Handel beeinflussenden Drittfaktoren noch tiefer gewichtet als Copenhagen Economics, sind aber bezüglich der Regulierung der Handelsdienstleister im engeren Sinn zu einem ähnlichen Resultat wie Copenhagen Economics gekommen.

#### **Kasten 2.2: Bedeutung der technischen Handelshemmnisse zwischen der Schweiz und der EU**

Unterschiedliche technische Produktvorschriften sowie die Nichtanerkennung von diesbezüglichen Konformitätsbewertungen bilden eines der wichtigsten Handelshemmnisse. Innerhalb des EU-Binnenmarktes wurden die Vorschriften in vielen Bereichen harmonisiert. Damit die schweizerischen Fabrikanten nicht zur Herstellung von unterschiedlichen Produktausführungen für den schweizerischen und den europäischen Markt gezwungen werden, hat der Bundesrat nach dem EWR-Nein entschieden, die schweizerischen technischen Vorschriften von sich aus weitgehend an die in der EU geltenden Vorschriften anzupassen. Seither werden aufgrund des am 1. Juli 1996 in Kraft getretenen Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse (THG)<sup>15</sup> schweizerische Vorschriften so erlassen, dass sie mit jenen der wichtigsten Handelspartner der Schweiz – namentlich der EU – übereinstimmen, ausser wenn beispielsweise Ausnahmen aus Gründen des Schutzes der Gesundheit oder der Umwelt notwendig sind.

Hier setzt das Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen an<sup>16</sup>. Es legt für alle vom Abkommen erfassten Produktbereiche fest, dass in der Schweiz und in der EU durchgeführte Prüfungen, Konformitätsbewertungen, Inspektionen usw. gegenseitig anerkannt werden. Laut dem Wirtschaftsdachverband *econo-*

<sup>15</sup> Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse, SR 946.51

<sup>16</sup> SR 0.946.526.81

*miesuisse* kommt dem Abkommen über den Abbau technischer Handelshemmnisse nach der Personenfreizügigkeit wirtschaftlich am meisten Bedeutung zu.

Wichtiges Beispiel, bei dem das Abkommen die Handelsdienstleistungen in der Schweiz direkt betrifft, ist der Automobilhandel. Seit Inkrafttreten ist der Im- und Export von Motorfahrzeugen zwischen der EU und der Schweiz erheblich erleichtert. Seitdem haben sich die vormals hohen Automobilpreise in der Schweiz rasch an europäisches Niveau angenähert. Bei höheren Preisen in der Schweiz würden heute viele Konsumenten auf Händler im grenznahen Ausland ausweichen können, was früher aufgrund abweichender Normen und Prüfungen in der Schweiz nur erschwert möglich gewesen wäre.

Das Abkommen über die technischen Handelshemmnisse zwischen der Schweiz und der EU geht gleichwohl weniger weit als das innerhalb der EU umgesetzte Cassis de Dijon-Prinzip. Denn in das Abkommen können nur Produktbereiche aufgenommen werden, die innerhalb der EU harmonisiert sind. Das bei allen nicht harmonisierten Produkten innerhalb der EU geltende Cassis de Dijon-Prinzip, das die gegenseitige Rechtsanerkennung mit sich bringt, bleibt den Mitgliedstaaten der EU und des EWR vorbehalten. Der Bundesrat hat im August 2005 der Bundesverwaltung den Auftrag erteilt, die Revision des THG vorzubereiten, welche die einseitige Einführung des Cassis de Dijon-Prinzips vorsieht. Damit würden - vorbehaltlich der Zustimmung durch das Parlament - die technischen Handelshemmnisse als Barriere für Gross- und Einzelhandel, abhängig von der konkreten Umsetzung, weiter an Bedeutung verlieren.

## **2.4 Der grenzüberschreitende Liberalisierungsstand bei den Handelsdienstleistungen in der Schweiz und der EU**

### 2.4.1 Gegenseitiger Marktzugang in Form von gewerblicher Niederlassung

Gemäss GATS-Verpflichtungslisten der Schweiz bestehen im Gross- wie im Detailhandel im Vergleich zu den innerstaatlichen Barrieren keine zusätzlichen Einschränkungen für ausländische Handelsunternehmen mit Ausnahme der für sämtliche Sektoren gültigen horizontalen Beschränkungen<sup>17</sup> und der bereits genannten innerstaatlichen, nicht-diskriminierenden Einschränkungen. Gleiches gilt mit wenigen Ausnahmen auch für die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union.

Limitiert wird der gegenseitige Marktzugang in Form von gewerblicher Niederlassung sowohl in der Schweiz wie auch in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union also weniger durch diskriminierende Regulierungen, sondern hauptsächlich durch die bereits erläuterten innerstaatlichen Faktoren. So können im Detailhandel die in mehreren Staaten bestehenden ökonomischen Bedarfstests eine hohe Eintrittshürde für den Marktzugang darstellen, hat doch die Anzahl Konkurrenten in einem Marktsegment einen Einfluss auf die Preissetzungsmacht und folglich auch die Margen der bestehenden Anbieter.

Wenn der Aufbau eines Filialnetzes in der Schweiz besonders langwierig ist, so sind die Eintrittskosten in den Schweizer Detailhandelsmarkt für ausländische Anbieter sehr hoch, selbst wenn gemäss GATS kaum diskriminierende Regulierungen bestehen, die den Marktzugang durch Niederlassung beschränken. Für die Schweiz ist der genannte Einflussfaktor in Europa

<sup>17</sup> Dazu gehören insbesondere Massnahmen zur Kontrolle der Zuwanderung

wohl vergleichsweise hoch, muss doch aufgrund des Schutzniveaus im Agrarsektor in der Schweiz eine eigene, lokale Versorgungskette mit Lebensmitteln aufgebaut werden.

#### 2.4.2 Gegenseitiger Marktzugang in Form von grenzüberschreitender Dienstleistungserbringung

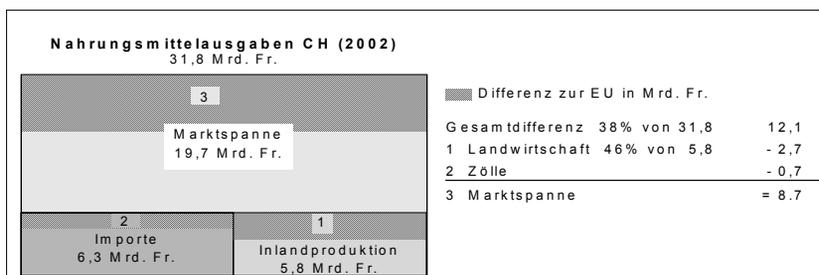
Analoge Schlussfolgerungen wie für den Marktzugang durch gewerbliche Niederlassung sind für die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung zu ziehen. Die sich zusätzlich für grenzüberschreitend tätige Handelsunternehmen ergebenden Beschränkungen sind gemäss GATS-Verpflichtungslisten im Vergleich zu den innerstaatlichen Barrieren wenig bedeutend.

Weil die Schweiz jedoch nicht Teil der europäischen Zollunion ist und das Cassis de Dijon-Prinzip bisher nicht automatisch anwendet, stellt sie wiederum einen Sonderfall in Europa dar.

Dies bedeutet, dass sowohl Gross- wie auch Detailhändler in der Schweiz in ihren Handelsmöglichkeiten eingeschränkt sind. Zölle (bei landwirtschaftlichen Produkten), abweichende Normen und Deklarationsvorschriften und das Patentrecht verteuern den Import von manchen Produkten aus dem Ausland in die Schweiz und machen ihn teilweise unrentabel.

Für einen grenzüberschreitend tätigen Händler haben diese Faktoren zur Folge, dass er, wenn er gewisse Produkte in der Schweiz anbieten will, diese bei inländischen Anbietern erwerben muss oder der Import in die Schweiz mit zusätzlichem Aufwand verbunden ist. Dies führt dazu, dass ein Unternehmen, das innerhalb der EU tätig ist und in den Schweizer Markt einsteigen möchte, für die Schweiz eine zusätzliche, unabhängige Vertriebsstruktur aufbauen muss. Dadurch wird die Handelsdienstleistung verteuert und die bestehenden Marktteilnehmer erhalten einen wesentlichen Schutz vor ausländischen Anbietern.

Abb. 2.2: Zusammensetzung der Schweizer Nahrungsmittelausgaben



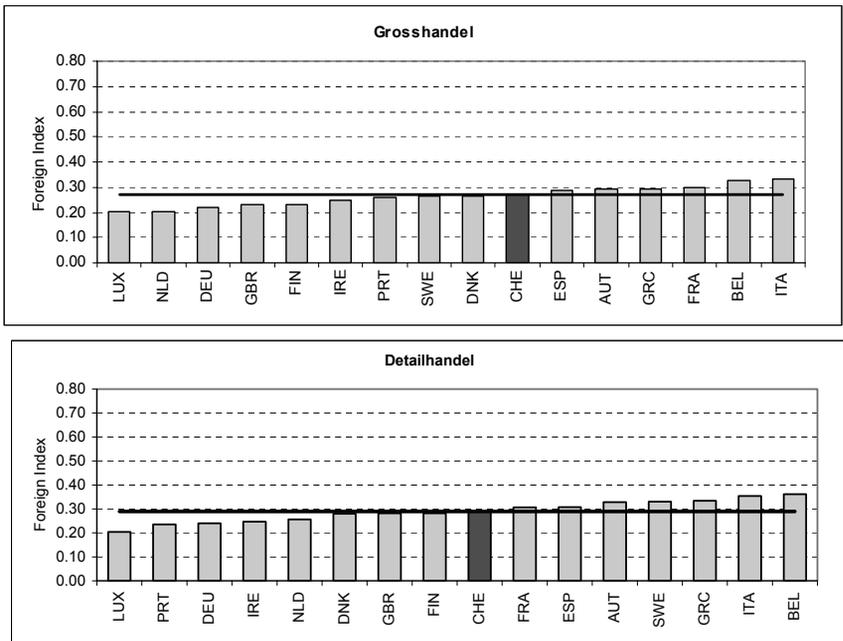
Quelle: BLW (Vernehmlassungsunterlage zur Agrarpolitik 2011)

Abbildung 2.2 verdeutlicht die erläuterte Interpretation für den Nahrungsmittelbereich. Demzufolge ergibt sich über zwei Drittel der Preisdifferenz in der Schweiz im Vergleich zur EU aus der Marktspanne, d.h. nicht aus Zöllen oder teurerer Inlandproduktion. Dies deutet auf ineffiziente Vertriebsstrukturen und/oder Renten auf der Verarbeitungsstufe sowie Gross- und Detailhandel hin. Ohne den künstlichen Schutz, der sich auch für Verarbeiter und Händler aus der Abschot-

tung des Schweizer Marktes für ausländische Agrarprodukte ergibt, wäre eine derart hohe Differenz in der Marktpspanne zwischen der Schweiz und der EU unwahrscheinlich.

### 2.4.3 Aggregation zu Barrierenindizes

Abb. 2.3: Barrierenindizes für ausländische Unternehmen bei den Handelsdienstleistungen für die Schweiz und die EU15-Staaten.



Quelle: Copenhagen Economics (2005a)

Die hohe Relevanz der innerstaatlichen Regulierungen zeigt sich auch in dem durch Copenhagen Economics berechneten Barrierenindex für ausländische Handelsunternehmen (vgl. Abb. 2.3). Im Vergleich zum innerstaatlichen Index (Abb. 2.1) wurden Barrieren, die sich auf ausländische Anbieter stärker auswirken als auf inländische, höher gewichtet<sup>18</sup>. Staaten wie die Schweiz, die tendenziell eher über dem Durchschnitt liegende grenzüberschreitende Barrieren aufweisen, verschlechtern ihre Position etwas, während Staaten mit auch innereuropäisch be-

<sup>18</sup> Dazu gehören beispielsweise Einschränkungen zur grenzüberschreitenden Nutzung von gewissen Vorleistungen, administrative Erfordernisse zur Beschäftigung ausländischen Personals oder Vorschriften zur Mindestbeschäftigung lokalen Personals

sonders offenen Grenzen wie Luxemburg, die Niederlande oder Grossbritannien im Vergleich zum innerstaatlichen Index als etwas liberaler betrachtet werden.

## **2.5 Zur besonderen Bedeutung der horizontalen Politiken für den Liberalisierungsstand bei den Handelsdienstleistungen**

### 2.5.1 Steuerpolitik

In Gross- wie Einzelhandel von besonderer Bedeutung ist die Mehrwertsteuer. Die Schweiz arbeitet seit Jahren in den Gremien der OECD mit, die sich mit den Umsatzsteuern befassen. In diesen Gremien ist bekanntlich auch die EG-Kommission vertreten. Ziel der Bemühungen dieser OECD-Gremien ist es, eine einheitliche Besteuerung (auch) der Dienstleistungen in den Mitgliedstaaten der OECD (und damit auch in denjenigen der EU) zu erreichen.

Sowohl die Bestimmungen des Art. 14 des Mehrwertsteuergesetzes (MWSTG)<sup>19</sup> über den Ort der Dienstleistungen, als auch der Art. 18 MWSTG, welcher die Liste der Steuerausnahmen enthält, stimmen weitgehend mit den entsprechenden Vorschriften des Art. 9 (Ort der Dienstleistungen) und des Art. 13 (Liste der Steuerausnahmen) der 6. EG-Richtlinie über die Harmonisierung der Umsatzsteuern überein<sup>20</sup>.

Verzerrend wirken jedoch weiterhin - sowohl innerhalb der EU, als auch zwischen der Schweiz und der EU - die unterschiedlichen Mehrwertsteuersätze. Entscheidend wird dabei die komplexe Frage, wie die unterschiedlichen Steuersätze von den Unternehmen an die Konsumenten weitergegeben werden.

Als illustratives Beispiel der Wirkung unterschiedlicher Steuersätze im Handel sind die Automobilpreise in Dänemark zu nennen, die unter Berücksichtigung der Mehrwertsteuer von 25% und den europaweit höchsten Zulassungssteuern brutto hoch sind. Netto (d.h. unter Annahme der Rückerstattung der dänischen MWSt.) lagen die Preise allerdings lange Zeit weit unter dem europäischen Durchschnitt<sup>21</sup>. Ohne weitere Untersuchung bleibt unklar, ob die Konsumenten anderer europäischer Staaten die Autokäufer in Dänemark quersubventionierten oder ob Autohersteller in Dänemark gezielt auf einen Teil der Marge verzichteten. In jedem Fall haben die Steuerunterschiede zu einer Handelsverzerrung geführt.

Im Weiteren unter dem Titel der Steuerpolitik zu nennen ist die Relevanz der Unternehmensbesteuerung für die Sitzwahl von international tätigen Handelsunternehmen (vgl. auch Kasten 2.1 zu Detailhandel, Grosshandel und Merchanting). Die Schweiz bietet diesbezüglich gute Stand-

<sup>19</sup> Bundesgesetz über die Mehrwertsteuer (MWSTG), SR 641.20

<sup>20</sup> Sechste Richtlinie 77/388/EWG des Rates

<sup>21</sup> vgl. Studien der Europäischen Kommission zu den steuerbereinigten Preisdifferenzen von Autos, [http://europa.eu.int/comm/competition/car\\_sector/price\\_diffs/](http://europa.eu.int/comm/competition/car_sector/price_diffs/)

ortbedingungen, was sich auch an der Sitzwahl mehrerer grosser Handelsunternehmen in der Schweiz zeigt.

### 2.5.2 Konsumentenschutz

Konsumentenschutzbestimmungen können einerseits die Dienstleistung eines Detailhandelsunternehmens verteuern. Andererseits stärken sie aber das Vertrauen der Konsumenten in die Dienstleister und tragen über den Abbau von Informationsasymmetrien zu einem verbesserten Funktionieren der Marktkräfte bei.

Im Rahmen des Projektes Swisslex, das auf die Ablehnung des EWR folgte, hat die Schweiz Teile des europäischen Verbraucherrechts in ihr nationales Recht integriert. Mit diesem Vorgehen hat sie auch die Bedeutung der Information und des Schutzes der Konsumenten für das gute Funktionieren des Marktes anerkannt. Im Allgemeinen ist das Konsumentenschutzniveau im Schweizer Recht gut.

Einige Rechtsakte, die innerhalb der EU bestehen, sind bisher noch nicht umgesetzt, aber mittels Gesetzesentwürfen vorbereitet. Dazu gehören die für den Handel bedeutende Garantie bei Mängeln<sup>22</sup>, Produktsicherheit<sup>23</sup> und die Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz<sup>24</sup>.

### 2.5.3 Wettbewerbsrecht

Ebenfalls von besonderer Bedeutung für die Handelsdienstleistungen ist das Wettbewerbsrecht. Dies erstens wegen der im Detailhandel durch Skaleneffekte bedingten hohen Marktkonzentration, zweitens aber auch, weil die Schweiz durch ihr Abseitsstehen vom europäischen Binnenmarkt und der hier hohen Kaufkraft ein besonders gesuchtes Ziel für Vertikalabsprachen sein könnte.

Gemäss einer Untersuchung von BAK Basel Economics im Auftrag der Swiss Retail Federation seien es - neben den in der Schweiz teureren Vorleistungen - insbesondere Vertikalabsprachen gewesen, welche die Produkte im Schweizer Handel verteuerten. Namentlich ausländische Produzenten praktizierten, vertraglich abgesichert, Marktsegmentierung, die durch das damalige Wettbewerbsrecht nicht verhindert werden konnte (Schoder et al. 2002). Andererseits argumentieren Markenhersteller, gerade die hohe Marktkonzentration der Händler sei für die hohen Preise in der Schweiz verantwortlich und wettbewerbspolitisch bedenklich. Selbstverständlich schliessen sich die beiden Argumente nicht aus. Gerade die Kombination der beiden Faktoren könnte zu hohen Preisen im Schweizer Handel beitragen.

<sup>22</sup> Richtlinie 1999/44/EG des Europäischen Parlaments und des Rates

<sup>23</sup> Richtlinie 2001/95/EG des Europäischen Parlaments und des Rates

<sup>24</sup> Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates

In der Schweiz war das Wettbewerbsrecht über lange Jahre weniger streng als in der Europäischen Union. Für die Handelsdienstleistungen bedeutende horizontale Preisabsprachen, vertikale Preisbindungen sowie Gebietsabsprachen waren lange Zeit vergleichsweise einfach zu rechtfertigen. Erst mit den Revisionen des Kartellgesetzes von 1985 und 1995 fand eine Annäherung an das Wettbewerbsrecht der EU statt. Die unmittelbaren Folgen eines Verstosses waren aber weiterhin erträglich, konnten doch, ausser der zu erwartenden Negativpublizität, bei erstmaliger Verletzung der Wettbewerbsregeln keine Sanktionen ausgesprochen werden. Geldbussen waren erst möglich, wenn eine bereits einmal für unzulässig erklärte Wettbewerbsbeschränkung weiter praktiziert wurde.

Erst mit der letzten Reform des Kartellgesetzes im Jahr 2004<sup>25</sup> wurde die Wettbewerbskommission ermächtigt, direkte Sanktionen bei Aufdeckung harter horizontaler oder vertikaler Wettbewerbsabreden sowie missbräuchlicher Verhaltensweisen marktbeherrschender Unternehmen aussprechen. Die möglichen Bussen sind auch im europäischen Vergleich hoch. Ebenfalls erst mit der letzten Revision wurden auch bestimmte Klauseln in Vertikalabreden als unzulässig vermutet, die besonders für Handelsunternehmen von Relevanz sind. Dazu gehören beispielsweise Abreden über Mindest- oder Festpreise und Abreden in Vertriebsverträgen über die Zuweisung von Gebieten, wenn insbesondere passive Verkäufe in diese durch gebietsfremde Vertriebspartner ausgeschlossen werden<sup>26</sup>.

Seit der letzten Revision des Kartellgesetzes kommt der Wettbewerbskommission über Art. 3 Abs. 2 auch die Möglichkeit zu, Parallelimporte nicht generell, aber im Einzelfall und bei Vorliegen der im KG genannten Voraussetzungen zu erzwingen. Aufgrund fehlender Urteile bleibt allerdings bisher unklar, wie weit sich diese Möglichkeit in der Praxis erstreckt.

Weiterhin eher weniger streng im Vergleich zur EU werden in der Schweiz Unternehmenszusammenschlüsse beurteilt. Gemäss KG kann die Wettbewerbskommission einen Zusammenschluss untersagen, wenn er eine marktbeherrschende Stellung, durch die wirksamer Wettbewerb beseitigt werden kann, begründet oder verstärkt<sup>27</sup>. Während in der Schweiz von einer *Beseitigung* des Wettbewerbs die Rede ist, kann die EG-Kommission *Zusammenschlüsse untersagen*, wenn wirksamer Wettbewerb im Gemeinsamen Markt oder in einem wesentlichen Teil desselben erheblich *behindert* würde<sup>28</sup>. Allerdings bleibt umstritten, inwiefern der semantische Unterschied in der Realität von Bedeutung ist. Manche Autoren meinen, die Regelungen hätten in der Praxis „zu keinen signifikant unterschiedlichen Resultaten geführt“ (Gugler 2004, S. 104).

<sup>25</sup> Bundesgesetz über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen (Kartellgesetz, KG), SR 251

<sup>26</sup> Vgl. Art. 5 KG, auch Bekanntmachung über die wettbewerbsrechtliche Behandlung vertikaler Abreden, Beschluss der Wettbewerbskommission vom 18. Februar 2002

<sup>27</sup> Art. 10 Abs. 2 KG

<sup>28</sup> Verordnung (EG) Nr. 139/2004 des Rates, Art. 2, Abs. 3

Man kann schliessen, dass sich das für die Handelsdienstleistungen besonders relevante Wettbewerbsrecht in der Schweiz erst in der jüngeren Vergangenheit an das in der EU geltende Recht genügend angenähert hat, um vergleichbare Wirkung zu erzielen. Aus der Reform des Kartellgesetzes im Jahr 2004 verspricht man sich insbesondere eine starke präventive Wirkung auf früher im Handel allgegenwärtige Preisbindungen und Gebietsabsprachen, die möglicherweise die Preise im Handel in der Schweiz in der Vergangenheit künstlich hoch hielten. Aufgrund des erst kürzlichen Inkrafttretens der Reform bleibt vorerst zu beobachten, inwiefern sich in der Praxis Auswirkungen auf die Handelsdienstleister in der Schweiz zeigen werden. Insbesondere wird abzuwarten sein, ob die Reform des Kartellgesetzes allein genügt, um die Preisdiskriminierung zu Lasten des Schweizer Marktes zu vermindern.

## **2.6 Schlussfolgerungen aus dem Liberalisierungsstand im Sektor Handelsdienstleistungen in der Schweiz im Vergleich zur EU**

Betrachtet man lediglich die Regulierungen der Handelsdienstleister im engeren Sinne, so stellt man fest, dass die Schweiz zu den liberalsten Staaten in Europa gehört. Die direkte Regulierung von Geschäftsaufnahme, Vertrieb und Verkauf schränkt die Handelsdienstleister in der Schweiz kaum ein. Zum selben Schluss kommt auch eine Studie der OECD, gemäss der die Schweiz im Bereich der Handelsdienstleistungen das zweitliberalste Land innerhalb der OECD sei (Boylaud / Nicoletti 2001).

Dieses Resultat steht im Gegensatz zum hohen Preisniveau, das Schweizer Konsumenten und Unternehmen tagtäglich im Gross- und Detailhandel im Vergleich beispielsweise zu Deutschland erfahren. Gemäss einer Studie von BAK Basel betragen die Preisunterschiede der Schweiz zu fünf europäischen Ländern und den USA knapp 20% im Food- und 12% im Non-Food-Bereich (Schoder et al. 2002). Zuzufolge einer Analyse der OECD ist die Effizienz des Detailhandels in der Schweiz in den neunziger Jahren zudem langsamer gestiegen als in den meisten anderen Staaten in Europa. Als Grund hierfür wird unter anderem die weiterhin relativ geringe durchschnittliche Ladengrösse erachtet (OECD 2004).

Es sind wohl v.a. Drittfaktoren, die zum hohen Preisniveau, aber auch zu den de facto hohen Eintrittshürden in der Schweiz bei den Handelsdienstleistungen geführt haben. Einen wichtigen Faktor, der sowohl Gross- als auch Detailhandel betrifft, dürften Barrieren bilden, die in der Sonderrolle der Schweiz im europäischen Binnenmarkt zu suchen sind:

- Das hohe *Schutzniveau der landwirtschaftlichen Produkte* in der Schweiz. In einem breiteren Kontext auch die Tatsache, dass die Schweiz nicht zur europäischen Zollunion gehört, was landwirtschaftliche Produkte direkt verteuert, während sie bei anderen Produkten „nur“ ein Importhindernis darstellt.
- Bei manchen Produkten kommen *technische Handelshemmnisse* hinzu, die den Verkauf gewisser Produkte in der Schweiz verunmöglichen oder erschweren.

- Schliesslich ist auch die *Erschöpfungsfrage im Patentrecht* ein zu diskutierender Faktor, weil sie den Parallelimport patentgeschützter Produkte aus der EU verhindert und zu einer Abschottung von Teilmärkten beiträgt. Andererseits liegt in der in der Schweiz geltenden internationalen Erschöpfung im Markenrecht, die einzigartig in Europa ist, ein wirtschaftlicher Vorteil für die Schweiz.

Die Sonderrolle der Schweiz in Europa trägt dazu bei, dass ausländische Anbieter bestehende Vertriebskanäle bei einem Eintritt in den Schweizer Markt nicht erweitern, sondern teilweise von Grund auf neu aufbauen müssen. Dies verteuert den Einstieg in den Schweizer Markt wesentlich und schützt die bereits im Markt befindlichen Anbieter.

Hinzu kommen innerstaatliche Faktoren, die ebenfalls zu bedeutenden Eintrittshürden vor allem im Detailhandel beitragen:

- Die Tatsache, dass *verfügbares Bauland in der Schweiz rar und teuer* ist. Dies auch als Folge der Raumplanung, die naturgemäss eine erhöhte Bodenrente schafft.
- Die in der Schweiz weiterhin beträchtlichen und nicht harmonisierten *Bauvorschriften*.
- Die Beschwerdeverfahren bei Grossprojekten, die nicht inhaltlich anzuzweifeln sind, aber aufgrund der in der Schweiz vergleichsweise *langen Verfahrensdauern* den Baubeginn verzögern können und damit sowohl den Markteintritt verteuern, als auch die Planung erschweren.

Die Analyse der Questionnaires von Copenhagen Economics zeigt, dass die Schweiz mit einer reinen *Dienstleistungsliberalisierung* ihre Position bezüglich Liberalisierungsstand im Vergleich zu den EU-Staaten nur wenig verbessern würde. Der Rückstand zu den Staaten wie Luxemburg, Deutschland oder den Niederlanden ergibt sich aus den Drittfaktoren. Es bleibt deshalb die Schlussfolgerung, dass in einer *Dienstleistungsliberalisierung* auf dem Gebiet der Handelsdienstleistungen wenig ökonomisches Potenzial brachliegt.

Der Handel in der Schweiz ist wohl relativ geschützt im Vergleich zu anderen Staaten, dies könnten jedoch nur Reformen ändern, die aufgrund ihrer Tragweite in einem breiteren Kontext als in diesem Dienstleistungsbericht zu diskutieren sind. Es geht namentlich um die Fragen des Schutzes der schweizerischen Landwirtschaft, der konkreten Umsetzung des Cassis de Dijon-Prinzips, der Frage der Erschöpfung im Patentrecht, Reformen im Baurecht sowie in der Raumplanung. Längerfristig könnte gar die Frage der Zollunion zu diskutieren sein.

Die bereits erfolgten oder vorgesehenen Reformen, namentlich die Revision des Kartellgesetzes mit Blick auf vertikale Bindungen, die Revision des Kartellgesetzes mit Blick auf die Parallelimporte (Art. 3 Abs. 2) sowie die vorgesehene Revision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse, der eine einseitige Anwendung des Cassis de Dijon-Prinzips durch die Schweiz folgen könnte, werden zwar zu einer Senkung, nicht aber zu einem Wegfallen der Barrieren bei den Handelsdienstleistungen in der Schweiz führen.

## Literatur

- Bertrand, Marianne und Francis Kramarz (2002): Does Entry Regulation Hinder Job Creation? Evidence from the French Retail Industry. IZA Discussion Paper No. 415, January 2002.
- Boylaud, Olivier und Giuseppe Nicoletti (2001): Regulatory Reform in Retail Distribution. OECD Economic Studies No. 32, 2001/1.
- Copenhagen Economics (2005a): The Economic Effects of Services Liberalisation in Switzerland.
- Copenhagen Economics (2005b): Economic Assessment of the Barriers to the Internal Market for Services.
- Gugler, Philippe (2004): "Die Wettbewerbspolitik", in: Ambühl, Michael und Aymo Brunetti (Hrsg.) (2004): EU-Wirtschaftspolitik aus Schweizer Sicht. Bern: Haupt Verlag, S. 87 – 110.
- OECD (2005): OECD Economic Surveys: France 2005. Paris: OECD Publications.
- OECD (2004): OECD Economic Surveys: Switzerland. Volume 2003, Supplement No. 2 - January 2004. Paris: OECD Publications
- Schoder, Thomas, Patrizia Baur, Christoph Koellreuter, Thomas Kübler, Wolfgang Schärer, Stephan Suter (2002): Der Detailhandel in der Schweiz im internationalen Vergleich. Studie im Auftrag der Swiss Retail Federation. Basel: BAK.

### 3 Unternehmensbezogene Dienstleistungen

Die unternehmensbezogenen Dienstleistungen umfassen eine breite Palette von Teilmärkten, die hier nicht in ihrer vollständigen Vielfalt berücksichtigt werden können. Zur vereinfachten Untersuchung und Darstellung wird die Branche in diesem Bericht in zwei Teilgebiete unterteilt.

Als erste Gruppe werden die hier als „Geschäftsdienste“ bezeichneten Branchen zusammengefasst, zu denen insbesondere Informatikdienste, Beratungsdienstleistungen, Werbung aber auch Reinigungsdienste zählen. Als zweite Gruppe werden die „Reglementierte Berufe“ genannten Teilmärkte untersucht. Zu diesen gehören beispielsweise Anwälte und Notare, Revisoren, Ingenieure und Architekten<sup>29</sup>.

Die beiden Branchengruppen unterscheiden sich - wie es der Name sagt - dadurch, dass die Ausübung der reglementierten Berufe oft von Bewilligungen oder der Anerkennung von Diplomen abhängig gemacht wird sowie relativ starker staatlicher und/oder privater Regulierung untersteht. Demgegenüber sind Bewilligungen in der Branchengruppe der Geschäftsdienste weniger relevant. Ebenso unterstehen die Geschäftsdienste üblicherweise deutlich weniger weit gehenden staatlichen und privaten Regulierungen.

#### **Kasten 3.1: Bedeutende kantonale Regelungskraft bei den reglementierten Berufen**

Eine Schwierigkeit, die sich beim Vergleich der Regulierung der reglementierten Berufe zwischen der Schweiz und der EU ergibt, ist die kantonale Regelungsvielfalt. Eine Studie des seco zur Verwirklichung des Binnenmarktes bei den reglementierten Berufen stellt fest, dass „die Handhabung der Berufsbewilligungen manchmal wenig transparent ist“ (De Chambrier 2004, S.31). Manche vom Gesetz vorgeschriebenen Bewilligungen werden in der Praxis nie verlangt, andere sind veraltet. Die Schweiz zerfällt bei den reglementierten Berufen an sich in 26 verschiedene Rechtsräume.

Bei den in diesem Bericht gewählten Teilmärkten der Informatikdienste und Revisions- und Buchhaltungsdienste ist die kantonale Regelungsdichte recht gering. Aus diesem Grund scheinen sie zum Vergleich mit der EU gut geeignet – mit der Einschränkung dass in anderen Teilmärkten manche Kantone sehr restriktiv, andere hingegen sehr liberal sein können. Einen Überblick über die kantonalen Regulierungen liefert die Studie des seco „Die Verwirklichung des Binnenmarktes bei den reglementierten Berufen: Grundlagenbericht zur Revision des Bundesgesetzes über den Binnenmarkt“ (De Chambrier 2004).

### 3.1 Regulierungsbedarf

#### 3.1.1 Geschäftsdienste

Die Geschäftsdienste sind wie erwähnt kaum reguliert. Sie haben in den vergangenen Jahren gemessen an ihrem Anteil an Bruttoinlandprodukt und Beschäftigung deutlich an Bedeutung zugenommen. Die gute wirtschaftliche Entwicklung der Branche, das offensichtliche Funktionieren der Märkte und die Tatsache, dass kaum je eine stärkere Regulierung verlangt wird, lassen

<sup>29</sup> Explizit nicht in diesem Kapitel behandelt werden die gelegentlich auch als reglementierte Berufe verstandenen medizinischen und paramedizinischen Berufsgruppen, die in der Analyse des Kapitels über die Gesundheitsdienstleistungen teilweise abgedeckt sind.

schliessen, dass der Regulierungsbedarf sehr gering ist und wo nötig durch private Massnahmen wie Labelling sichergestellt wird.

### 3.1.2 Reglementierte Berufe

Die schwache Regulierung der Geschäftsdienste wirft die Frage auf, weshalb die reglementierten Berufe stärker reguliert werden sollen, wenn offenbar in ähnlichen Branchen, darunter beispielsweise die mit erheblichen geschäftlichen und technischen Risiken behafteten Informatikdienste, doch ein beinahe unreglementierter Markt zu guten Marktergebnissen führt.

Öffentliche Güter sind bei Geschäftsdiensten wie bei den reglementierten Berufen von geringer Bedeutung. *Negative Externalitäten* können dagegen in begrenztem Masse angenommen werden. Beispielsweise könnten die negativen Konsequenzen einer schlechten Beratungsqualität oder nicht eingehaltener Standards durch Architekten nicht nur die direkt betroffenen Kunden, sondern auch die Mieter einer Wohnung schädigen. Als weiteres Beispiel von Externalitäten könnte mangelhafte Buchprüfung nicht nur die eigentlichen Kunden der Buchprüfer, sondern auch Investoren schädigen. Den genannten Externalitäten kann allerdings beispielsweise auch durch Labelling oder Normensetzung durch private, wettbewerbskonform agierende Berufsverbände ohne staatlich delegierte Aufsichtsfunktion begegnet werden (vgl. die Arbeit der SIA in der Normensetzung).

Der wichtigste Faktor, der für Regulierung der reglementierten Berufe spricht, ist die *Informationsasymmetrie* zwischen den Konsumenten und der Vielzahl an Anbietern. Befürworter einer strikten Regulierung argumentieren, die Konsumenten könnten die Qualität der Dienstleistung erst nach dem Kauf oder gar nicht selbst beurteilen. Ebenso stellen sie sich auf den Standpunkt, ohne Regulierung käme es zu einer adversen Selektion der Anbieter analog dem ökonomischen Begriff des „Market for Lemons“. Die Nichtbeurteilbarkeit durch die Kunden würde den Anbietern Anreize geben, die Qualität des Angebots laufend zu senken zugunsten eines tieferen Preises. Ausserdem wird argumentiert, die Informationsasymmetrie könne durch die Anbieter auch zu einer ungerechtfertigten Angebotsausweitung genutzt werden. Beide Argumente basieren auf der grundlegenden Annahme, die Konsumenten könnten in den betroffenen Märkten keine informierten Entscheide treffen und müssten deshalb durch Regulierung geschützt werden.

## **3.2 Innerstaatliches und grenzüberschreitendes Liberalisierungspotenzial**

### 3.2.1 Innerstaatliches Liberalisierungspotenzial

Besonders weit geht das Liberalisierungspotenzial bei den *Geschäftsdiensten* – diese sind allerdings heute schon kaum beschränkenden Regulierungen unterstellt.

Bei den *reglementierten Berufen* haben die im vorigen Abschnitt genannten Argumente in vielen Staaten und Branchen dazu beigetragen, weit gehenden Regulierungen durchzusetzen, von

Bewilligungspflichten über die regionale Beschränkung der Anzahl Anbieter oder des Tätigkeitsgebiets bis zu Werbeverböten, Staatsangehörigkeitserfordernissen und Preiskontrollen. Während die Regulierungen teilweise zur Verhinderung von Marktversagen beitragen mögen, bieten sie andererseits auch die Basis für hohe Eintrittshürden und/oder eine legitimierte Kartellisierung von Märkten.

Vergleiche unterschiedlicher nationaler Regulierungsstrategien deuten darauf hin, dass schlanke Regulierungen, minimale Ausbildungserfordernisse und nicht-kartellistische private Massnahmen wie Labelling üblicherweise ausreichen, um ein Marktversagen bei vielen reglementierten Berufen zu verhindern (z.B. Paterson et al. 2003). In verschiedenen empirischen Studien wurde auch gezeigt, dass weit gehende staatliche oder private Regulierungen zu quasi-kartellistischen Marktergebnissen und erhöhten Kosten wie Margen der in den Branchen tätigen Anbieter führen können. Überregulierung kann im Gegensatz zur ursprünglichen Zielsetzung sogar die Anreize für die Anbieter mindern, die Qualität zu verbessern und innovative Dienstleistungen anzubieten.

Vor diesem Hintergrund und auch mit Blick auf die schwach regulierten Geschäftsdienstleistungen, in denen Informationsasymmetrien ebenso hoch sein können wie in den reglementierten Berufen, scheint das innerstaatliche Liberalisierungspotenzial bei den reglementierten Berufen recht gross.

### 3.2.2 Grenzüberschreitendes Liberalisierungspotenzial

Das grenzüberschreitende Liberalisierungspotenzial geht bei Geschäftsdiensten wie reglementierten Berufen weit. Besonders relevant ist mit Blick auf die grenzüberschreitende Liberalisierung, dass Qualifikationsanerkennungen und in der Folge auch Marktzutritt nichtdiskriminierend ausgestaltet sind. Bei den reglementierten Berufen kann zusätzlich zu im Ausland erworbener Erfahrung eine ergänzende Ausbildungsanforderung legitimiert sein, beispielsweise wenn im Inland spezifische Vorschriften gelten. Diese zusätzliche Ausbildung ist allerdings auf ein sinnvolles Mass zu beschränken und auf diejenigen Bereiche zu limitieren, die auch tatsächlich von abweichenden Normen betroffen sind.

## **3.3 Der innerstaatliche Liberalisierungsstand bei den unternehmensbezogenen Dienstleistungen in der Schweiz und der EU**

Im Rahmen der Untersuchung der quantitativen Effekte einer Dienstleistungsliberalisierung in der Schweiz, mit der das *seco* das Forschungsinstitut Copenhagen Economics betraut hat, wurde mittels eines Fragebogens der Liberalisierungsstand in den Branchen Informatikdienstleistungen und Revisions- und Buchhaltungsdienstleistungen in der Schweiz und den Mitgliedsstaaten der EU verglichen (Copenhagen Economics 2005a). Die Informatikdienstleistungen stehen in der Studie stellvertretend für die Geschäftsdienstleistungen, die Revisions- und Buch-

haltungsdienstleistungen<sup>30</sup> für die reglementierten Berufe. Die Wahl der Revisions- und Buchhaltungsdienstleistungen als stellvertretende Branche für die reglementierten Berufe ist als konservativ einzustufen, sind doch andere Bereiche eher noch stärker reguliert.

Das verwendete Questionnaire basiert auf einer früheren Studie desselben Instituts für die Europäische Kommission über Barrieren im Binnenmarkt in den 25 EU-Staaten (Copenhagen Economics 2005b) und wurde durch das seco um die Antworten für die Schweiz ergänzt. Es umfasst über 200 Fragen, welche die ganze Wertschöpfungskette der Dienstleister abdecken. Die Fragen wurden entlang der Wertschöpfungskette kategorisiert in Geschäftsaufnahme, Verwendung von Inputs, Werbung, Vertrieb, Verkauf, Dienstleistungen nach dem Verkauf und andere Barrieren. Die weitere Gliederung in diesem Kapitel folgt der hier erläuterten Struktur der Fragebogen.

Auf Basis des Questionnaires bildeten die Autoren einen Index, der umso höher ausfällt, umso mehr regulatorische Barrieren in der Branche in einem Land gefunden wurden.

### 3.3.1 Geschäftsaufnahme

#### 3.3.1.1 *Informatikdienste*

Bei den Informatikdiensten sind in allen Vergleichsstaaten nur sehr geringe Barrieren zur Geschäftsaufnahme auszumachen. Gewisse Unterschiede in den Beurteilungen ergeben sich daraus, dass in manchen Staaten die Gründung eines Unternehmens aufwändiger ist als in anderen, beispielsweise durch Registrierungspflichten, Mindestkapitalvorschriften oder dem Ausschluss gewisser zu wählender Rechtsformen. Besondere Bewilligungen, Diplome oder Fähigkeitsausweise werden bei den Informatikdiensten in keinem der untersuchten Staaten verlangt.

Die Schweiz ist bezüglich der bei den Informatikdiensten auferlegten Barrieren zur Geschäftsaufnahme als liberal beurteilt worden. Es wurden keinerlei besondere Anforderungen an die Geschäftsaufnahme ausgemacht. Als vergleichsweise negativ wurde die Schweiz lediglich bei der Staatsbeteiligung eingestuft. Über ihre Beteiligung an der Swisscom ist die Eidgenossenschaft auch (Mit-)Eigentümerin eines der grössten Informatikdienstleister, nämlich der Swisscom IT Services.

#### 3.3.1.2 *Revisions- und Buchhaltungsdienste*

Die EU verlangt in der vorgeschlagenen so genannten Prüfferrichtlinie<sup>31</sup> explizit die staatliche Zulassung und Beaufsichtigung gewisser Revisionsdienste. Gleichwohl lässt die vorgeschlagene Richtlinie den Mitgliedsstaaten erheblichen Freiraum bezüglich der Voraussetzungen, die an die Zulassung gestellt werden. Entsprechend werden in manchen Staaten nur wenige Voraus-

<sup>30</sup> Genauer gesagt werden „Accountancy Services“ in einem breiten Sinn abgedeckt. Darunter fallen Buchhaltungs-, Revisions-, Treuhand- und Steuerberatungsdienste.

<sup>31</sup> Vgl. KOM(2004) 177 endg.

setzungen zur Zulassung verlangt, während andere Staaten deutlich weiter gehen. Sie nehmen beispielsweise eine stärkere Kategorisierung und Abgrenzung der jeweils zugelassenen Dienste vor, definieren die reglementierten Bereiche weit, lassen nur gewisse Rechtsformen zu (z.B. nur Personengesellschaften), setzen besonders hohe Mindestkapitalvorschriften fest, verlangen die Mitgliedschaft in Berufsverbänden, untersagen besonders strikt Diversifizierungen oder branchenfremde Beteiligungen und Partnerschaften und stellen vergleichsweise hohe Ausbildungsanforderungen.

Während es den Rahmen dieses Berichts sprengen würde, auf die einzelnen Vorschriften im Detail einzugehen, sind zusammengefasst Frankreich, Belgien, Österreich, Portugal und Griechenland als besonders restriktiv zu bezeichnen (für eine Detailanalyse vgl. Copenhagen Economics 2005b, Paterson et al. 2003 und Nguyen-Hong 2000).

Die Schweiz wurde von Copenhagen Economics nach Irland als liberalster Staat bezüglich Geschäftsaufnahme beurteilt. Die derzeit geltende Verordnung über die fachlichen Anforderungen an besonders befähigte Revisoren<sup>32</sup> sieht kein besonderes Zulassungsverfahren für Revisions- und Buchhaltungsdienstleistungen vor. Die in der Verordnung genannten fachlichen Anforderungen richten sich direkt auch nur an Revisoren von Publikumsgesellschaften und wirtschaftlich bedeutenden Unternehmen. Sie sind vergleichsweise zurückhaltend und beziehen sich auf einen eng definierten Teilmarkt<sup>33</sup>.

Auch nach Inkrafttreten des Revisionsaufsichtsgesetzes<sup>34</sup> wird die Schweiz zu den liberaleren Staaten in Europa gehören. Das Gesetz bleibt bezüglich der gewählten Unternehmensform der Revisionsstellen weiterhin offen und beschränkt sich bei der Zulassung neben Anforderungen an die Unabhängigkeit im Wesentlichen auf die Prüfung der Qualifikationsvoraussetzungen. Die fachlichen Voraussetzungen an die Revisionsstelle gehen für KMU weniger weit als für Publikumsgesellschaften oder wirtschaftlich bedeutende Unternehmen. KMU können sich auf eine eingeschränkte Revision beschränken. In kleinen Gesellschaften, die nur zu einer eingeschränkten Revision verpflichtet sind (88% aller Unternehmen insgesamt), darf mit Zustimmung aller Gesellschafterinnen und Gesellschafter auf eine Revision verzichtet werden, respektive es wird gestattet, sich auf eine freiwillige Revision zu beschränken. Bei dieser dürfen auch lediglich nicht staatlich zugelassene Revisoren tätig sein. Ebenso bleiben andere in manchen Staaten strikt regulierte Bereiche wie Buchhaltungsdienste und Steuerberatung in der Schweiz weiterhin staatlich unreguliert. Allerdings werden diese Dienstleistungen – je nach Konstellation – nicht mehr mit der Revisorenrolle vereinbar sein.

<sup>32</sup> Verordnung über die fachlichen Anforderungen an besonders befähigte Revisoren, SR 221.302

<sup>33</sup> Eine Ausnahme stellt in der Schweiz der Kanton Tessin dar. Dort benötigen Treuhänder, Steuerberater und Revisoren Befähigungsausweise und sie unterstehen einer Meldepflicht (vgl. De Chambrier 2004). Die geschilderten Einschätzungen beziehen sich auf die grosse Mehrheit der Kantone, in welchen die Revisions- und Buchhaltungsdienste nicht kantonal reguliert werden.

<sup>34</sup> Entwurf des Bundesgesetz über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren (Revisionsaufsichtsgesetz, RAG), BBl 2004 4139-4154

### 3.3.2 Verwendung von Inputs

#### 3.3.2.1 *Informatikdienste*

Mit Inkrafttreten der Personenfreizügigkeit sind nur noch geringe Unterschiede zwischen den einzelnen Staaten bei der grenzüberschreitenden Anstellung von Personal auszumachen.

Leicht negativ wirkt sich bei der Verwendung von Inputs für die Schweiz die Nichtzugehörigkeit zum europäischen Binnenmarkt aus. Diese kann sich, auch für inländische Dienstleistungsanbieter, in der erschwerten grenzüberschreitenden Nutzung von gewissen Gütern auswirken. Dabei stellen weniger die (in relevanten Bereichen tiefen) Zollsätze, sondern vielmehr administrative Hürden eine mögliche Barriere für die Dienstleister dar.

#### 3.3.2.2 *Revisions- und Buchhaltungsdienste*

Die Aussagen zu den Informatikdiensten sind übertragbar auf die Revisions- und Buchhaltungsdienste, ausser dass die grenzüberschreitende Nutzung von Gütern von geringerer Bedeutung ist. Hinzu kommen allerdings in manchen Staaten branchenspezifische Erschwernisse bei der temporären Beschäftigung von ausländischem Personal, die oft mit Ausbildungserfordernissen in Zusammenhang stehen, die beispielsweise mit abweichenden Rechnungslegungsstandards begründet werden.

### 3.3.3 Werbung und Vertrieb

#### 3.3.3.1 *Informatikdienste*

Bei den Informatikdiensten wurden bezüglich Werbung und Vertrieb keine bedeutenden branchenspezifischen Barrieren festgestellt.

#### 3.3.3.2 *Revisions- und Buchhaltungsdienste*

In einer Mehrheit der untersuchten Staaten existieren mehr oder weniger weit gehende Werbebeschränkungen. Werbebeschränkungen können den Wettbewerb verringern, da sie den Konsumenten die Kosten für die Einholung von Informationen und dem Verbraucher den Vergleich von Qualität und Preis erschweren. Werbebeschränkungen erhöhen ausserdem die Eintrittsbarrieren für neue Unternehmen oder innovative Dienste. Empirische Studien deuten darauf hin, dass Werbung in den reglementierten Berufen zu einer Senkung der im Markt bezahlten Tarife beiträgt.

Die Unterschiede bei den Werbebeschränkungen scheinen zwischen den einzelnen Staaten relativ gross zu sein (vgl. detailliertere Darstellung in Paterson et al. 2003). In Deutschland, Spanien, Belgien, Frankreich und Österreich sind Werbeverbote besonders weit gehend. Demgegenüber gehört die Schweiz hier zur grösseren Gruppe der liberalen Staaten. Es wurden keine besonderen gesetzlichen Werbebeschränkungen gefunden und die Verhaltenskodizes der Berufsverbände sind bezüglich Werbung recht offen gehalten.

### 3.3.4 Verkauf

#### 3.3.4.1 *Informatikdienste*

Bei den Informatikdiensten wurden bezüglich Verkaufs keine relevanten branchenspezifischen Barrieren festgestellt.

#### 3.3.4.2 *Revisions- und Buchhaltungsdienste*

Beim eigentlichen Verkauf sind bei den Revisions- und Buchhaltungsdiensten noch weit verbreitete Fest-, Mindest-, Höchst- sowie empfohlene Tarife als besonders beschränkend zu nennen.

Berufsverbände argumentieren, dass Preisempfehlungen den Konsumenten nützliche Informationen über die durchschnittlichen Kosten der Dienstleistungen geben. Auch würden Preisempfehlungen die Kosten für die Festsetzung oder Aushandlung von Tarifen verringern und noch unerfahrenen Berufsangehörigen als Leitlinie dienen. Auf Märkten, in denen die Nachforschungskosten hoch sind, kann es für Verbraucher effektiv von Vorteil sein, sich über Tarife informieren zu können. Doch gibt es insbesondere mit neuen Technologien alternative Methoden für die transparente Bereitstellung von Preisangaben. Es scheint ausserdem sehr unwahrscheinlich, dass die Angehörigen eines reglementierten Berufs ihre Kosten und damit die Voraussetzungen zur Preisfestsetzung nicht kennen. Wahrscheinlicher ist, dass Kunden durch die Publikation von empfohlenen Preisen über die wahren Kosten in dem betroffenen Markt getäuscht werden. Möglicherweise tragen sie auch zu einer Kartellisierung der betroffenen Branchen bei.

Verbindliche Festpreise zumindest für Teilmärkte der Revisions- und Buchhaltungsdienste gelten in Griechenland und Portugal, Mindest- und Höchstpreise in Italien. Weit gehende Preisempfehlungen existieren ausserdem in Österreich, Spanien, Grossbritannien und den Niederlanden. Auch in der Schweiz bestehen Preisempfehlungen durch die Treuhand-Kammer, die Mindest- und Höchstsätze in Abhängigkeit von Funktionsstufe der eingesetzten Mitarbeiter bekannt gibt (vgl. Treuhand-Kammer 1998).

### 3.3.5 Andere Barrieren

#### 3.3.5.1 *Informatikdienste*

Bei den Informatikdiensten wurden keine anderen bedeutenden branchenspezifischen Barrieren festgestellt.

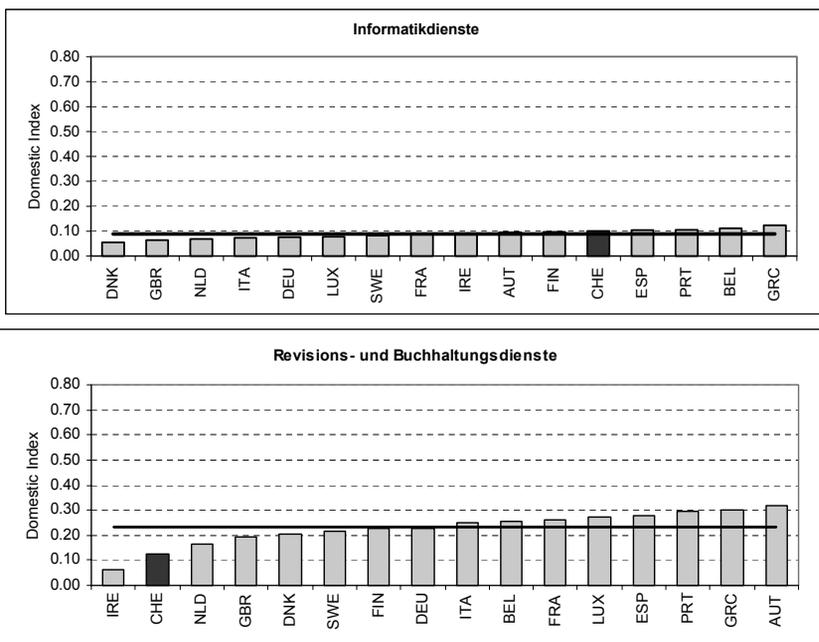
#### 3.3.5.2 *Revisions- und Buchhaltungsdienste*

Weitere branchenspezifische Barrieren sind innerstaatlich bei den Revisions- und Buchhaltungsdiensten wenig bedeutend.

### 3.3.6 Übersicht der Barrieren nach Kategorien und Aggregation zu Indizes

Gemäss der aggregierten Indizes von Copenhagen Economics sind die innerstaatlichen regulatorischen Barrieren bei den *Informatikdienstleistungen* in allen untersuchten Staaten sehr tief (vgl. Abb. 3.1). Die beobachteten Unterschiede zwischen den einzelnen Staaten sind unbedeutend. Der minimale Unterschied der Schweiz zum EU15-Durchschnitt erklärt sich auch durch die Staatsbeteiligung an der Swisscom, die über Swisscom IT Services einen der grössten Marktteilnehmer darstellt.

Abb. 3.1: Barrierenindizes für inländische Unternehmen bei den unternehmensbezogenen Dienstleistungen für die Schweiz und die EU15-Staaten.



Quelle: Copenhagen Economics (2005a)

Die Unterschiede der regulatorischen Barrieren bei den *Revisions- und Buchhaltungsdiensten* sind hingegen grösser (vgl. Abb. 3.2). Die Schweiz wird insbesondere wegen der moderaten Marktzugangsregulierung, der kaum existenten Werbeschränkungen und moderaten Voraussetzungen bezüglich Mindestkapital und Unternehmensstruktur als sehr liberal eingestuft. Der Abstand zum noch liberaleren Irland erklärt sich teilweise durch die im Schweizer Markt existenten Tarifempfehlungen, die zu einer Senkung der Wettbewerbsintensität beitragen könnten.

Die Resultate der Studie von Copenhagen Economics (2005a) sind recht konsistent mit den Ergebnissen der Studien von Paterson et al. (2003, Schweiz nicht enthalten) und Nguyen-Hong (2000).

### 3.3.7 Liberalisierungsstand in weiteren Teilmärkten der reglementierten Berufe

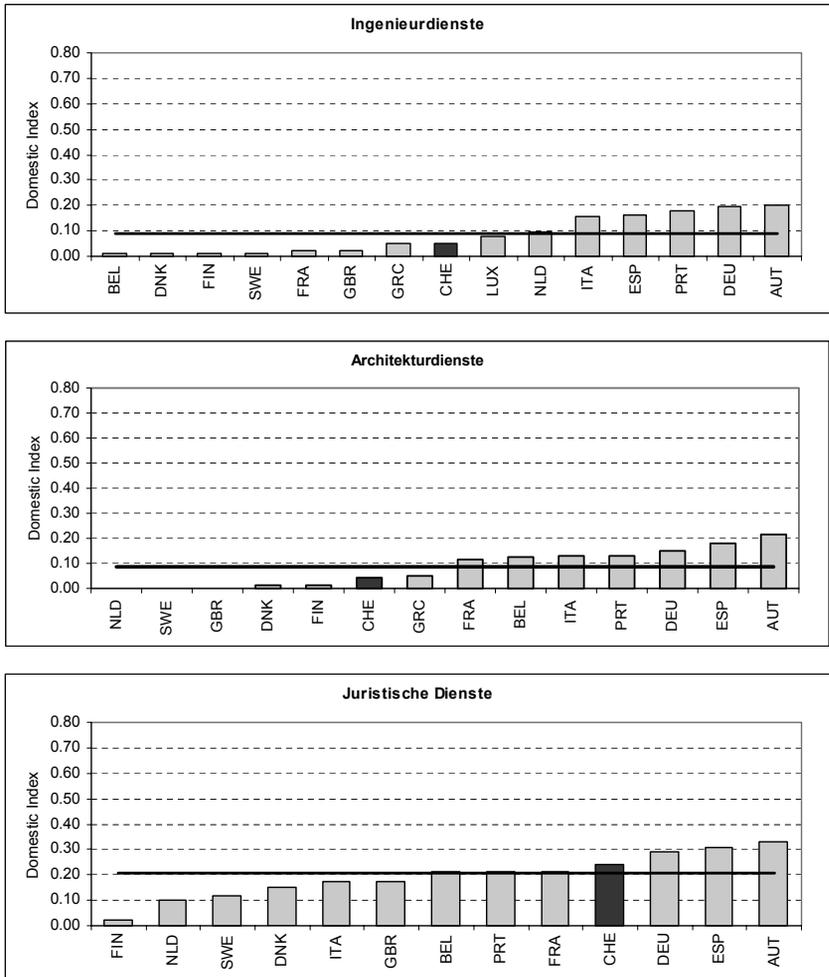
Die durch das seco in Auftrag gegebene Studie von Copenhagen Economics beschränkt sich bei den reglementierten Berufen auf den Vergleich der regulatorischen Barrieren bei den Revisions- und Buchhaltungsdienstleistungen. Für die Branchen Architektur-, Ingenieur- und juristische Dienstleistungen kann ergänzend auf die Studie Nguyen-Hong (2000) zurückgegriffen werden, die methodologisch auf ähnliche Weise wie Copenhagen Economics regulatorische Barrieren in den genannten weiteren Branchen der OECD-Staaten verglichen hat.

Gemäss der Studie gehört die Schweiz bei den *Architektur-* sowie bei den *Ingenieurdiensten* zu den Staaten mit geringen innerstaatlichen regulatorischen Barrieren. Im Vergleich zu den noch liberaleren Staaten, in erster Linie den skandinavischen Staaten, Grossbritannien und den Niederlanden, gehen der Studie zufolge die Qualifikationserfordernisse in der Schweiz etwas weiter. Tatsächlich trifft dies nur auf einige Kantone zu. Ausserdem werden (wenig weit gehende) Werberestriktionen und die verbreiteten Tarifempfehlungen als leicht den Wettbewerb beschränkend eingestuft.

Demgegenüber lagen die innerstaatlichen regulatorischen Barrieren in der Schweiz bei den *juristischen Dienstleistungen* der Studie zufolge leicht über dem Durchschnitt der EU15-Staaten. Von dieser Aussage ausgenommen ist die in der Schweiz unreglementierte Rechtsberatung (im Gegensatz zur Reglementierung des Anwaltsberufs und der Notare). Zum Untersuchungszeitpunkt bestanden in der Schweiz vergleichsweise weit gehende Einschränkungen bei der zu wählenden Unternehmensform, Werbebeschränkungen und Restriktionen bei der freien Tarifsetzung. Ausserdem sei die Definition der Dienste, die ausschliesslich durch Anwälte respektive Notare erbracht werden dürfen, relativ weit gefasst.

Die Aussagekraft der Studie ist für die Schweiz angesichts der unterschiedlichen kantonalen Regulierungspraxen zu relativieren. Die Beurteilung der Barrieren durch Nguyen-Hong für die Architektur- und Ingenieurdienste widerspiegelt für die Schweiz die Regulierung der restriktiven Kantone GE, NE, TI und LU. Diese Kantone kennen kantonale Register aller Architekten und Ingenieure. Eine Eintragung in die Register ist typischerweise notwendig zur Einreichung eines Baugesuches. Im Gegensatz dazu sind die Architektur- und Ingenieurdienste in den übrigen Kantonen praktisch unreguliert (vgl. De Chambrier 2004). Die Schweiz ist insgesamt deshalb bei den Architektur- und Ingenieurdiensten noch liberaler als von der Studie postuliert.

Abb. 3.2: Barrierenindizes für inländische Unternehmen in weiteren Teilmärkten der reglementierten Berufe für die Schweiz und die EU15-Staaten.



Quelle: Nguyen-Hong (2000)

Seit der Durchführung der Studie hat zudem das Anwaltsgesetz<sup>35</sup> in der Schweiz eine liberalisierende Wirkung gezeigt. Es hat die Freizügigkeit zwischen den Kantonen und den Zugang für Anwälte aus EU- und EFTA-Staaten geregelt. Ebenfalls gestattet es objektive und dem Informationsbedürfnis dienende Werbung. Auch dank der mit dem Anwaltsgesetz erfolgten Liberalisierung dürfte die Schweiz mittlerweile eher zu den liberaleren Staaten in Europa gehören. Die aus Nguyen-Hong zu schliessende Feststellung, dass die juristischen Dienste in der Schweiz vergleichsweise stärker reguliert sind als andere (z.T. kaum regulierte) reglementierte Berufe, dürfte weiterhin korrekt sein. In der Schweiz hat im Bereich des Zivilrechts, mit Ausnahme von Mietrechtsstreitigkeiten und arbeitsrechtlichen Auseinandersetzungen, nur ein Anwalt das Recht, eine Partei vor Gericht zu vertreten. Ebenso ist auf den kantonal sehr unterschiedlich regulierten, aber oft stark reglementierten Beruf des Notars zu verweisen. Ausnahmen stellen die Kantone dar, in denen komplizierte Urkunden normalerweise von Anwälten vorbereitet, dann aber beim öffentlichen Notar (einer/m Staatsangestellten) rechtsgültig registriert werden.

### **3.4 Der grenzüberschreitende Liberalisierungsstand bei den unternehmensbezogenen Dienstleistungen in der Schweiz und der EU**

#### **3.4.1 Gegenseitiger Marktzugang in Form von gewerblicher Niederlassung**

##### **3.4.1.1 *Informatikdienste***

Bei den Informatikdiensten bestehen zusätzlich zu den geringen innerstaatlichen Hürden nur wenige zusätzliche Barrieren für ausländische, niederlassungswillige Dienstleistungserbringer. So können sich derzeit noch bestehende Restriktionen in der Personenfreizügigkeit innerhalb von Europa (v.a. administrative Hürden) für ausländische Anbieter etwas stärker auswirken als für inländische.

##### **3.4.1.2 *Revisions- und Buchhaltungsdienste***

Im Gegensatz zu den Informatikdiensten sind die zusätzlichen grenzüberschreitenden Barrieren für niederlassungswillige ausländische Anbieter bei den Revisions- und Buchhaltungsdienstleistungen teilweise erheblich.

So bestehen in mehreren Mitgliedsstaaten *Wohnsitzerfordernisse*, die bei unterschiedlichen Tätigkeiten erfüllt sein müssen. In Österreich, Spanien, Finnland, Griechenland und Italien waren zum Zeitpunkt des Vergleichs in Teilmärkten (insbesondere gesetzliche Abschlussprüfung) gar *Staatsangehörigkeitserfordernisse* existent, deren Durchsetzbarkeit mit Blick auf Personenfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit allerdings zumindest innerhalb des EWR als nicht gegeben erscheint. Seit Inkrafttreten der Personenfreizügigkeit sollten auch Schweizer Bürger an sich nicht mehr durch die Nationalitätserfordernisse behindert werden. Allerdings können admi-

<sup>35</sup> Bundesgesetz über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte (BGFA), SR 935.61

nistrative Hindernisse weiterhin EWR-Bürger und Schweizer benachteiligen, selbst wenn Nationalitätserfordernisse formell abgeschafft wurden. In der Schweiz muss gemäss geltendem Recht wie auch im neuen Revisionsaufsichtsgesetz vorgesehen wenigstens ein Mitglied einer Revisionsstelle seinen Wohnsitz, seinen Sitz oder eine eingetragene Zweigniederlassung in der Schweiz haben. Diese Anforderung ist im Vergleich zu den übrigen untersuchten Staaten zurückhaltend.

Die *Ausbildungserfordernisse* der einzelnen Staaten, die an ausländische Niederlassungswillige zur Erteilung der Zulassung gestellt werden, gehen unterschiedlich weit. Ungefähr die Hälfte der EU15 (Österreich, Deutschland, Spanien, Grossbritannien, Griechenland, Italien, die Niederlande und Schweden) verlangen der Studie zufolge i.d.R. ergänzende lokale Weiterbildungen. Dänemark sieht lediglich eine Ergänzungsprüfung vor, die übrigen untersuchten Staaten nehmen allenfalls eine fallweise Beurteilung der ausländischen Ausbildung vor. Die Schweiz ist wiederum vergleichsweise liberal. Gemäss geltendem Recht gelten Personen, die gemäss der 8. EG-Richtlinie auf dem Gebiet des Gesellschaftsrechts die Pflichtprüfung der Jahresrechnung durchführen dürfen, als besonders befähigte Revisoren, sofern sie die notwendigen Kenntnisse des Schweizer Rechts besitzen<sup>36</sup>. Der Entwurf des neuen Revisionsaufsichtsgesetzes scheint demgegenüber restriktiver formuliert, indem zur Zulassung eines ausländischen Revisionsexperten gefordert wird, es müsse entweder ein Staatsvertrag mit dem Herkunftsstaat bestehen oder der Herkunftsstaat von sich aus Gegenrecht gewähren.

Die im Kapitel über den innerstaatlichen Liberalisierungsstand genannten, in mehreren untersuchten Staaten bestehenden innerstaatlichen Anforderungen an die zu wählende *Unternehmensform* und *Beteiligungseinschränkungen* können ebenfalls diskriminierend wirken. Sie führen dazu, dass ausländische Anbieter ihr Geschäftsmodell nicht einfach übertragen können und/oder an Kooperationen mit und Beteiligungen an inländischen Gesellschaften gehindert werden. Dies erhöht die Eintrittsbarrieren in den betroffenen Märkten.

### 3.4.2 Gegenseitiger Marktzugang in Form von grenzüberschreitender Dienstleistungserbringung

#### 3.4.2.1 *Informatikdienste*

Bei den Informatikdiensten bestehen zusätzlich zu den geringen innerstaatlichen Hürden nur wenige zusätzliche Barrieren für ausländische, grenzüberschreitend tätige Dienstleistungserbringer. So können sich derzeit noch bestehende Restriktionen in der Personenfreizügigkeit innerhalb von Europa (v.a. administrative Hürden) für ausländische Anbieter etwas stärker auswirken als für inländische.

Leicht beschränkend wirkt sich die Tatsache aus, dass zwischen der Schweiz und der EU im Gegensatz zur Situation innerhalb der EU die Dienstleistungsfreiheit nicht umgesetzt ist. Mit

<sup>36</sup> Vgl. Verordnung über die fachlichen Anforderungen an besonders befähigte Revisoren, SR 221.302, Art. 1.

Inkrafttreten des Abkommens über die Personenfreizügigkeit<sup>37</sup> zwischen der Schweiz und der EU trat aber immerhin eine Klausel in Kraft, die es Dienstleistungserbringern aus der EU ermöglicht, während dreier Monate innerhalb eines Kalenderjahres ohne ausländerrechtliche Bewilligung in der Schweiz tätig zu sein.

#### 3.4.2.2 *Revisions- und Buchhaltungsdienste*

Wohnsitzerfordernisse, Staatsangehörigkeitserfordernisse, Ausbildungserfordernisse und Einschränkungen bezüglich der zu wählenden Unternehmensform wirken sich gleichermaßen wie auf die grenzüberschreitende Niederlassung auch auf die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung aus. Hinzu kommt für die Schweiz der Sonderfaktor der im vorherigen Abschnitt bereits erwähnten, nur eingeschränkt etablierten Dienstleistungsfreiheit mit der EU, die nur auf selbständige Dienstleistungserbringer, nicht aber auf Dienstleistungsunternehmen wie eine grenzüberschreitend tätige Treuhandfirma Anwendung findet.

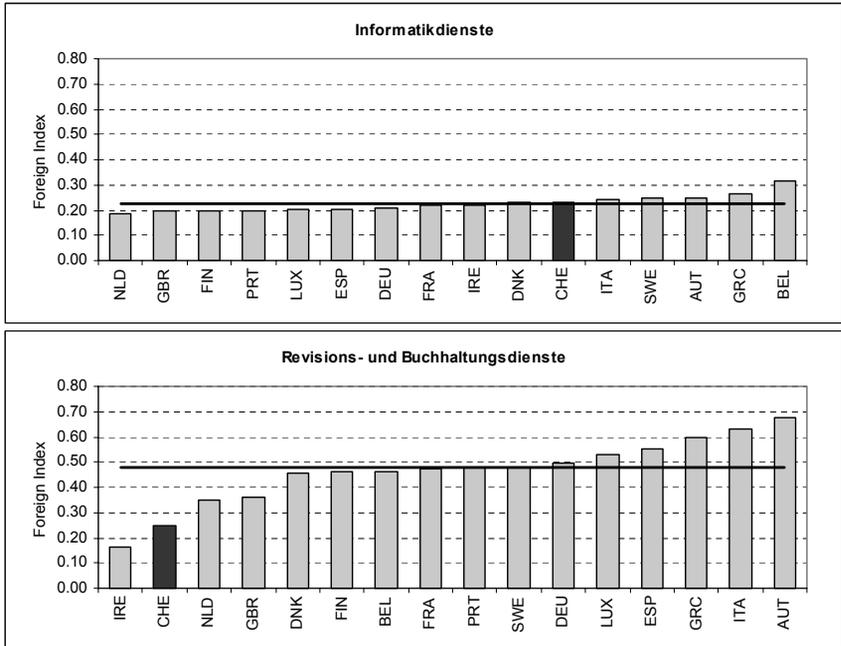
#### 3.4.3 Aggregation zu Barrierenindizes

In der Aggregation zu den Indizes für ausländische Unternehmen widerspiegeln sich bei den Informatikdiensten wiederum die im Vergleich zu anderen Branchen tiefen Barrieren und ihre geringe Streuung. Restriktiver als die anderen untersuchten Staaten ist gemäss der Barrierenindizes Belgien. Dies insbesondere aufgrund der dort relativ weit gehenden Restriktionen zur Internationalisierung bestehender lokaler Unternehmen.

Bei den Revisions- und Buchhaltungsdiensten ist hingegen eine deutlich breitere Streuung auszumachen. Die Schweiz wird im europäischen Vergleich als liberal eingeschätzt. Der bestehende Abstand zu Irland erklärt sich zu wesentlichen Teilen aus den bereits genannten in der Schweiz existenten Preisempfehlungen sowie aus den in der Schweiz etwas höheren Restriktionen für grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung.

<sup>37</sup> SR 0.142.112.681

Abb. 3.3: Barrierenindizes für ausländische Unternehmen bei den unternehmensbezogenen Dienstleistungen für die Schweiz und die EU15-Staaten.



Quelle: Copenhagen Economics (2005a)

### 3.4.4 Vergleichende Untersuchungen zu weiteren Teilmärkten der reglementierten Berufe

Für die Branchen Architektur-, Ingenieur- und juristische Dienstleistungen kann ergänzend wiederum auf die Studie Nguyen-Hong (2000) zurückgegriffen werden. Die Schweiz wird hier in sämtlichen untersuchten Branchen im Vergleich zur innerstaatlichen Regulierung als etwas restriktiver eingestuft. Dies liegt darin begründet, dass die Hürden zur Anerkennung ausländischer Qualifikationen in der Schweiz von der Studie als im internationalen Vergleich leicht überdurchschnittlich eingestuft werden.

Diese Beurteilung kann jedoch lediglich auf die wenigen Kantone Anwendung finden, welche die betroffenen Märkte restriktiv regulieren. Im Gegensatz dazu gehört die Regulierung der Architektur- und Ingenieurdienste in den liberaleren (oft gar nicht regulierenden) Kantonen zu den zurückhaltendsten in Europa überhaupt. In den restriktiveren Kantonen hat sich zudem die

Problematik der Anerkennung ausländischer Qualifikationen innerhalb Europas mit Inkrafttreten der Bilateralen I entschärft.

#### 3.4.5 Besondere Relevanz der Diplomanerkennung bei den reglementierten Berufen

Die Diplomanerkennung innerhalb der Europäischen Union ist nur im Fall von reglementierten Berufen anwendbar. Als reglementiert gelten Berufe, wenn deren Ausübung in einem Land vom Besitz eines Diploms, Zeugnisses oder Befähigungsnachweises abhängig gemacht wird. Damit ein Diplom aus einem Herkunftsstaat in einem Aufnahmestaat anerkannt werden kann, müssen Inhalt und Dauer der Ausbildung vergleichbar sein. Für einige Berufe (u.a. medizinische Berufe, Architekten und den Anwaltsberuf) hat die EU so genannte sektorale Richtlinien erlassen. In diesen Fällen erfolgt die Anerkennung praktisch automatisch.

In den anderen Fällen hat der jeweilige Aufnahmestaat das Recht, Ausbildung und Berufserfahrung mit seinen Anforderungen zu vergleichen und allenfalls das Ablegen von Zusatzprüfungen oder den Nachweis von Berufserfahrung zu verlangen. Mit dem Freizügigkeitsabkommen hat die Schweiz dieses System übernommen und es gilt nun auch im Verhältnis zwischen der Schweiz und den EU/EFTA-Staaten.

Mit seinem Inkrafttreten wurde Schweizer Bürgern, die in den entsprechenden Berufen in der EU tätig sein wollen und umgekehrt, die grenzüberschreitende oder dauerhafte Tätigkeit im Ausland wesentlich vereinfacht.

### **3.5 Schlussfolgerungen aus dem Liberalisierungsstand im Sektor unternehmensbezogene Dienstleistungen in der Schweiz im Vergleich zur EU**

#### 3.5.1 Geschäftsdienste

##### 3.5.1.1 *Informatikdienste*

Bei den Informatikdiensten bestehen in der Schweiz wie in den Staaten der EU nur tiefe regulatorische Barrieren bei der innerstaatlichen wie grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung. Die regulatorischen Unterschiede zwischen den einzelnen Staaten sind ebenfalls gering.

Die wenigen in der Schweiz bestehenden Restriktionen entstammen nicht sektorspezifischen, sondern allgemeinen Beschränkungen, wie der zwischen der Schweiz und der EU unvollständigen Dienstleistungsfreiheit oder den geringen Hindernissen, die sich für die Branche aufgrund der Nichtzugehörigkeit der Schweiz zum europäischen Binnenmarkt ergeben.

##### 3.5.1.2 *Übrige Geschäftsdienste*

Die Resultate der Studie von Copenhagen Economics zu den Informatikdiensten dürften gut auf andere, ebenfalls schwach regulierte *Geschäftsdienste* wie Werbung, weite Teile der Unternehmensberatung und weitere übertragbar sein.

Selektiv sind jedoch Einschränkungen der Übertragbarkeit möglich. So können in der Schweiz in einzelnen Kantonen manche Teilmärkte stärker reguliert sein, respektive es können Teilmärkte zu den reglementierten Berufen gehören, die anderswo unreguliert sind (vgl. De Chambrier 2004). Gleiches gilt auch für andere Staaten. So sind in Deutschland einige Berufe reglementiert, die in anderen unreguliert sind (vgl. z.B. Handwerksrolle in Deutschland).

### 3.5.2 Reglementierte Berufe

#### 3.5.2.1 *Revisions- und Buchhaltungsdienstleistungen*

Bei den Revisions- und Buchhaltungsdiensten, die stellvertretend für die reglementierten Berufe durch Copenhagen Economics analysiert wurden, bestehen zwischen den untersuchten Staaten grössere Unterschiede. Die Schweiz gehört zu den Staaten mit vergleichsweise schlanker Regulierung und geringen Marktzutrittschindernissen.

Bei einem Inkrafttreten des vorliegenden Entwurfs eines Revisionsaufsichtsgesetzes würden die Barrieren zur Geschäftsaufnahme in der Schweiz erhöht. Die praktische beschränkende Wirkung wird angesichts der dann für die überwältigende Mehrheit der Betriebe möglichen eingeschränkten oder nur freiwilligen Revision allerdings begrenzt sein. Etwas restriktiver könnte die Schweiz aber auch bei der grenzüberschreitenden Tätigkeit werden, fordert doch der Gesetzesentwurf neu, es müsse entweder ein Staatsvertrag mit dem Herkunftsstaat bestehen oder der Herkunftsstaat von sich aus Gegenrecht gewähren. Die konkrete beschränkende Wirkung wird von der Praxis der zu schaffenden Behörde zur Revisionsaufsicht abhängen.

Die in Zukunft wohl etwas weniger liberale Regulierung der Revisionsdienste in der Schweiz muss in erster Linie in einem internationalen Kontext gesehen werden. Die EU wird in Zukunft ein Zulassungssystem für Revisoren zwingend vorsehen. Ohne die Schaffung eines Zulassungssystems würde die Schweiz Gefahr laufen, dass ihre Regulierung der Revision in der EU und in den USA nicht als gleichwertig mit der eigenen Aufsicht anerkannt würde. Damit würde eine neue Diskriminierung bei den Revisions- und Buchhaltungsdiensten geschaffen, die sich nicht nur auf Schweizer Branchenangehörige, sondern auch auf im Ausland rechnungslegungspflichtige Unternehmen negativ auswirken könnte.

Um diese Diskriminierung zu verhindern, scheint das Revisionsaufsichtsgesetz gut geeignet, zumal es kaum über die Minimalvorgaben der EU hinausgeht. Die Schweiz würde auch nach seinem Inkrafttreten weiterhin europaweit zu den liberalsten Staaten gehören. Die Mehrheit der Staaten der EU kennt heute bereits Regulierungen, die beispielsweise bezüglich Werbeverboten, zu wählender Unternehmensform oder Wohnsitzpflichten weiter gehen als das geplante Revisionsaufsichtsgesetz.

Eine weitere Wettbewerbsintensivierung verspräche in der Schweiz eine Aufhebung der in der Branche verbreiteten und weit gehenden Preisempfehlungen, deren unterstellte qualitätsfördernde oder gar konsumentenfreundliche Wirkung zweifelhaft scheint. Die empirische Evidenz deutet darauf hin, dass Preisempfehlungen zu einer Verteuerung der angebotenen Dienstleistungen beitragen. Der weitere noch verbleibende Liberalisierungsrückstand der Schweiz zu Ir-

land ergibt sich aus der nicht vollständig etablierten Dienstleistungsfreiheit zwischen der Schweiz und der EU.

### 3.5.2.2 *Übrige reglementierte Berufe*

Die Resultate von Copenhagen Economics zu den Buchhaltungs- und Revisionsdienstleistungen scheinen gut auf die übrigen reglementierten Berufe übertragbar.

Die wenigen empirischen Studien zu den reglementierten Berufen, in denen sowohl die Schweiz als auch die Staaten der EU untersucht worden sind, deuten darauf hin, dass die Schweiz - mit geringen Vorbehalten bei den juristischen Dienstleistungen - auch bei den übrigen reglementierten Berufen zu den vergleichsweise liberalen Staaten in Europa zu zählen ist. Dies trifft selbst dann zu, wenn man die restriktiveren Kantone der Schweiz als Vergleichsbasis verwendet. Die Aussage wird noch verstärkt, wenn man die Mehrheit der liberaler regulierenden Kantone als Vergleichsbasis heranzieht und die zukünftige Wirkung des revidierten Binnenmarktgesetzes<sup>38</sup> berücksichtigt. Danach wäre der Liberalisierungsstand in der Schweiz wohl annähernd vergleichbar mit den liberalsten nordischen Staaten, Grossbritannien und den Niederlanden. Die Erfahrungen in diesen Staaten sowie in den zurückhaltend regulierenden Kantonen der Schweiz zeigen, dass die privaten Anreize ausreichend gross und der Informationsstand der Konsumenten genügend sind, um ein Marktversagen zu verhindern.

Bei den juristischen Dienstleistungen gehört die Schweiz ebenfalls zu den liberaleren Staaten. Bei der unregulierten Rechtsberatung kann die Schweiz als sehr liberal gelten, während der Liberalisierungsstand beim Anwaltsberuf - bei kantonal unterschiedlicher Breite des Anwaltsmonopols - etwa dem EU-Durchschnitt entspricht. Es sind wiederum die nordischen Staaten und die Niederlande, die ihre Märkte für juristische Dienstleistungen noch weiter gehend liberalisiert haben. In Finnland und Schweden wurden nach Angaben von Paterson et al. (2003) die in der Schweiz „Anwaltsmonopol“ genannten exklusiven Tätigkeitsgebiete, übrigen Werbebeschränkungen und empfohlenen Tarife mittlerweile beinahe vollständig abgeschafft. In den skandinavischen Staaten, Grossbritannien und Irland existiert auch der im übrigen Europa bekannte reglementierte Beruf des Notars nicht.

<sup>38</sup> Entwurf für ein Bundesgesetz über den Binnenmarkt (Binnenmarktgesetz, BGBM), BBl 2005 505-508

## Literatur

- Botschaft zur Änderung des Obligationenrechts (Revisionspflicht im Gesellschaftsrecht) sowie zum Bundesgesetz über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren. BBl 2004, 3969-4115
- Copenhagen Economics (2005a): The Economic Effects of Services Liberalisation in Switzerland.
- Copenhagen Economics (2005b): Economic Assessment of the Barriers to the Internal Market for Services.
- De Chambrier, Anne (2004): Die Verwirklichung des Binnenmarktes bei reglementierten Berufen: Grundlagenbericht zur Revision des Bundesgesetzes über den Binnenmarkt. Strukturberichterstattung Nr. 26D des seco.
- Nguyen-Hong, Duc (2000): Restrictions to Trade in Professional Services. Productivity Commission Staff Research Paper. Canberra: Productivity Commission.
- Paterson, Iain, Marcel Fink, Anthony Ogus et al. (2003): Economic impact of regulation in the field of liberal professions in different Member States. Wien: IHS.
- Treuhand-Kammer (1998): Honorarempfehlung der Treuhandkammer. Verfügbar auf der Website der Treuhand-Kammer unter [http://www.treuhandkammer.ch/dienstleistung.cfm?ID\\_n=99&unter=95&haupt=63&language=1](http://www.treuhandkammer.ch/dienstleistung.cfm?ID_n=99&unter=95&haupt=63&language=1).
- Verordnung des Bundesrates vom 15. Juni 1992 über die fachlichen Anforderungen an besonders befähigte Revisoren, SR 221.302.

## 4 Infrastrukturdienste

### 4.1 Regulierungsbedarf

#### 4.1.1 Besonderheiten der Infrastrukturdienste aus ökonomischer Sicht

##### 4.1.1.1 *Netzwerkexternalitäten*

Bei den Infrastrukturdiensten wirken in unterschiedlich starkem Ausmass so genannte positive Netzwerkexternalitäten. Vereinfacht ausgedrückt: Wird ein bestehendes Netzwerk durch eine grössere Anzahl Konsumenten genutzt, so vergrössert sich bis zur Auslastungsgrenze des Netzes der Nutzen jedes einzelnen Konsumenten. Der positive externe Effekt besteht darin, dass der Konsument bei seinem Kaufentscheid nicht berücksichtigt, dass das Netzwerk durch seine Nutzung für alle anderen Nutzer wertvoller wird. Netzwerkexternalitäten tragen zu hohen Eintrittshürden für Anbieter alternativer Netze bei. Denn die Konsumenten sind ceteris paribus nicht ohne weiteres bereit zu einem kleineren Netz zu wechseln.

Netzwerkexternalitäten treten nicht nur bei den Infrastrukturdiensten auf, sondern beispielsweise auch in der durch private Anbieter dominierten Informatik (Betriebssysteme und Prozessorarchitekturen). Die praktische Relevanz von Netzwerkexternalitäten hängt von ihrer relativen Bedeutung in einem Markt ab. Die sich aus den Netzwerkexternalitäten ergebenden Eintrittshürden für neue Anbieter können gesenkt werden, indem die übergreifende Nutzung der Netze erleichtert wird, beispielsweise durch Schaffung technischer Standards (z.B. zum Dokumentenaustausch zwischen verschiedenen Betriebssystemen), durch die Netze verbindende Elemente (z.B. Middleware) oder durch regulatorische Verpflichtungen zur Zusammenschaltung (z.B. Telekommunikation).

##### 4.1.1.2 *Natürliche Monopole*

Ausserdem stellt sich die Frage, ob in den genannten Branchen natürliche Monopole existieren. Ein natürliches Monopol besteht, wenn die Produktion im relevanten Bereich der Nachfrage am kostengünstigsten durch einen einzigen anstatt mehrerer Anbieter erbracht werden kann. Ab einer gewissen Nachfragemenge verflacht dabei im Allgemeinen die Kostendegression und mehrere Anbieter können effizient nebeneinander existieren.

Mit natürlichen Monopolen häufig verbunden sind irreversible Kosten („sunk costs“), die bei einem Marktaustritt nicht mehr rückgängig gemacht werden können. Sie stellen wiederum eine hohe Hürde für neue Markteintritte dar. Da rentable alternative Nutzungen für die Installation kaum bestehen, werden deren Eigentümer dazu bereit sein, ihre Preise für längere Zeit bis auf Grenzkostenniveau senken und so Wettbewerber vom Einstieg abhalten.

Mit Blick auf mögliche natürliche Monopole erfolgte die Bereitstellung von Netzen und Leistungen in den Infrastruktursektoren in der Vergangenheit oft durch staatliche Monopole, die den

gesamten Sektor umfassten. Dabei wurden die sich aus einer möglichen Präsenz natürlicher Monopole ergebenden Monopolgewinne oft fiskalisch nutzbar gemacht. Damit waren die bei Monopolen typischen ökonomischen Nachteile der allokativen Ineffizienz (z.B. nicht marktgerechte Preise) und der so genannten X-Ineffizienz (z.B. Überinvestitionen oder geringer Innovationsgrad) aber nicht beseitigt. Durch das Staatseigentum veränderten sich auch die Anreize für regulatorische Eingriffe.

#### 4.1.1.3 Monopolistische Bottlenecks

Erfahrungen in aussereuropäischen Staaten, technologische Entwicklungen und neue ökonomische Erkenntnisse veränderten die ökonomische Sichtweise auf die Monopole in den Infrastrukturdiensten grundlegend.

Entscheidend für die Analyse des Regulierungsbedarfs der Infrastrukturdiensten ist nach dieser disaggregierten Sicht erstens, dass allfällige natürliche Monopole nicht den jeweils gesamten Sektor umfassen, sondern lediglich einen oder mehrere Teile der Wertschöpfungskette. Zweitens besagt die Anwendung der Theorie der bestreitbaren Märkte auf Infrastrukturdienste, dass auch ein natürliches Monopol zu kompetitiven Marktresultaten führen kann, sofern die Markteintrittshürden, dazu gehören insbesondere irreversible Kosten, dank geeigneter Regulierung nicht übermässig hoch sind. Ausschreibungswettbewerb kann als ein Modellbeispiel zur Erreichung kompetitiver Resultate in Märkten mit natürlichen Monopolen dienen.

Jenen Teil der Wertschöpfungskette, der ein natürliches Monopol darstellt und der gleichzeitig hohen Eintrittsbarrieren wie irreversiblen Kosten ausgesetzt ist, nennt man einen monopolistischen Bottleneck („Flaschenhals“). Aus Sicht der disaggregierten Regulierungstheorie beschränkt sich der Regulierungsbedarf auf genau diese Bottlenecks. In den anderen Teilen der Wertschöpfungskette führt Wettbewerb aus theoretischer Sicht zu effizienten Marktresultaten. Tabelle 4.1 fasst die monopolistischen Bottlenecks und potenziell wettbewerblich zu erbringenden Teile der Wertschöpfungskette für die zu untersuchenden Branchen zusammen.

Bei einer Feststellung monopolistischer Bottlenecks bleibt stets zu beobachten, ob neue Technologien oder genügend grosse Nachfrage die Substituierbarkeit der monopolistischen Bottlenecks ermöglichen. In diesem Fall wird auch die Regulierung der monopolistischen Bottlenecks, die nun keine mehr sind, aus ökonomischer Sicht überflüssig. Für Diskussionen sorgt jedoch die Frage, wann die Substituierbarkeit effektiv genügend gross ist. Während Ex-Monopolisten die Substituierbarkeit in ihrem eigenen Interesse rasch postulieren werden, wird sie von Konkurrenten aus eigenem Interesse möglichst lange verneint werden.

Tabelle 4.1: Monopolistische Bottlenecks in untersuchten Infrastrukturdiensten

Branche	Monopolistische Bottlenecks	Potenziell wettbewerbsfähige Teile der Wertschöpfungskette
Telekommunikation	Anschlussnetz (local loop) <sup>39</sup>	Fernnetze, regionale Zuleitungen, Endgeräte, Netzdienste, Mobilfunknetze
Postdienste	Keine <sup>40</sup>	Brief- und Paketdienste, Zustellung, Poststellennetz
Schienerverkehr	Grosse Teile des Schienennetzes, Fahrpläne, ev. Vorteile einheitlicher Tarifstruktur	Zugsbetrieb, Dienstleistungen für das Netz
Elektrizitätsversorgung	Übertragungs- und Verteilnetze, Systembetrieb	Energieproduktion, Energiegross- und -detailhandel
Luftverkehr	Flugsicherung, teilweise Flughafendienste (Slotvergabe bei hoher Auslastung)	Übrige Bereiche

Quelle: Ergänzte Darstellung nach Vaterlaus et al. (2003)

#### 4.1.1.4 Strategien zur Regulierung der monopolistischen Bottlenecks

Eine Liberalisierung in Infrastrukturdiensten verlangt gleichzeitig eine Reregulierung der monopolistischen Bottlenecks. Gelingt diese nicht, besteht das Risiko, dass neue, den gesamten Sektor umfassende Monopole oder Kartelle entstehen, welche die wettbewerblichen Vorteile einer Liberalisierung gefährden. Die konkrete Umsetzung des notwendigerweise zu regulierenden Zugangs zu monopolistischen Bottlenecks kann mittels unterschiedlicher Strategien erfolgen.

So sind unterschiedliche Grade der *vertikalen Trennung* zwischen Wertschöpfungsstufen möglich. Ohne jegliche vertikale Trennung wird den etablierten Ex-Monopolisten die Quersubventionierung der Wettbewerbsdienste und Diskriminierung konkurrierender Anbieter ermöglicht. Deshalb stellt die buchhalterische Trennung von Wettbewerbs- und Monopoldiensten die Minimalvoraussetzung für einen funktionierenden Wettbewerb dar. Da die buchhalterische Trennung für Aussenstehende oft schwer nachzuvollziehen ist, wird gelegentlich eine stärkere Trennung in Form einer Holdingstruktur des Ex-Monopolisten oder gar die Auslagerung des monopolistischen Bottlenecks in eine unabhängige Gesellschaft gefordert, die entweder in Staatsbesitz bleibt oder deren Leistungen ausgeschrieben werden. Vorteil dieser weitestgehenden Lösung ist die Transparenz und Sicherstellung der Gleichbehandlung der Wettbewerber. Als Nachteil fällt jedoch die Einbusse von möglichen Verbundvorteilen zwischen den Stufen der Wertschöpfungskette an.

Unabhängig von der Frage der vertikalen Trennung stellt sich die Frage der *Regulierung der Zugangspreise* zu den monopolistischen Bottlenecks. Die zurückhaltendste Lösung, ein unter den Parteien ausgehandelter Zugangspreis mit allfälligem Eingreifen des Staates bei Nichteingang, scheint nur viel versprechend, wenn eine verhandlungstechnische Symmetrie zwischen Incumbent<sup>41</sup> und Konkurrenten besteht. Diese dürfte realistischerweise allerdings nur dann ge-

<sup>39</sup> Aufgrund der technologischen Entwicklung teilweise bestritten

<sup>40</sup> Umstritten z.B. bei der Zustellung, vgl. Kruse/Liebe (2005)

<sup>41</sup> Der Ausdruck Incumbent steht in der ökonomischen Diskussion für den Ex-Monopolisten

geben sein, wenn die Verhandlungspartner ähnlich strukturiert sind (Beispiel: Mobiltelefonie mit 3 vertikal integrierten Anbietern). Als Alternative bietet sich die Regulierung des Zugangspreises durch einen staatlichen Regulator an. Erfolgt sie kostenorientiert, kann zwar die erzielte Monopolrente kontrolliert werden, aber es bestehen kaum mehr Effizienzreize. Erfolgt sie anreizorientiert, beispielsweise über eine Preisobergrenze, die regelmässig angepasst wird, bestehen zwar sinnvolle Anreize zur Effizienzsteigerung, gleichzeitig existiert aber für den Incumbent ein Anreiz, die Qualität auf ein gerade noch akzeptiertes Niveau zu senken. Aus ökonomischer Sicht am sinnvollsten erscheint deshalb eine anreizorientierte Regulierung mit Preisobergrenzen und (wenn möglich) Benchmarking, wobei der Staat gleichzeitig die politisch zu bestimmende gewünschte Qualität recht exakt zu definieren und kontrollieren hat.

#### 4.1.2 Besonderheiten der Infrastrukturdienste aus politischer Sicht

Bei der Regulierung und Liberalisierung der Infrastrukturdienste sind politische Prämissen von grosser Bedeutung. Der Bundesrat hat in seinem Bericht zur Grundversorgung in der Infrastruktur<sup>42</sup> festgestellt, dass ein leistungsfähiger Service public eine zentrale Voraussetzung für die Lebensqualität der Bevölkerung und für die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft sei. Unter dem Begriff des Service public versteht der Bundesrat die Grundversorgung mit Infrastrukturgütern und –dienstleistungen, deren Umfang politisch zu bestimmen ist.

Als Leitlinie hat der Bundesrat festgesetzt, dass auch in Zukunft eine flächendeckende, finanzierbare und sichere Grundversorgung in guter Qualität als oberstes Ziel sicherzustellen sei. Flächendeckend und sicher bei attraktiven Preisen bedeutet aber auch, dass die Dienstleistungen der Grundversorgung so effizient wie möglich erbracht werden müssen.

Liberalisierung in den Infrastrukturdiensten trägt zum Ziel einer effizienten Erbringung der Grundversorgung bei, wobei (kein Gegensatz) gleichzeitig das Ziel der Grundversorgung guter Qualität einzuhalten ist. Aus ökonomischer Sicht zwingend ist, dass Unternehmen, die für die Grundversorgung tätig sind, ihre damit verbundenen Kosten transparent ausweisen, um Quersubventionierungen zu verhindern. Gleichzeitig sind Ausschreibungen der Grundversorgungsdienste zu prüfen, wenn sie möglich und sinnvoll sind.

## **4.2 Innerstaatliches und grenzüberschreitendes Liberalisierungspotenzial**

### 4.2.1 Innerstaatliches Liberalisierungspotenzial

Aus der früher ganze Branchen umfassenden, monopolistischen und staatlichen Leistungserbringung ergibt sich, verbunden mit der veränderten ökonomischen Sicht auf die Infrastrukturdienste ein teilweise beträchtliches innerstaatliches Liberalisierungspotenzial. Entscheidend für sein Ausmass sind die Interpretation der Tragweite der monopolistischen Bottlenecks und

<sup>42</sup> BBl 2004 4569-4642

die Frage, inwiefern die genannten politischen Prämissen durch eine weit gehende Liberalisierung nicht nur in positivem, sondern allenfalls auch in negativem Sinn betroffen sind.

In diesem Bericht erfolgt die Analyse des innerstaatlichen Liberalisierungspotenzials, indem auf die Liberalisierungsstände in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union verwiesen wird. Mit Blick auf die politischen Prämissen in der Schweiz wird dabei sowohl auf Chancen, als auch auf Risiken möglicher Liberalisierungsschritte eingegangen, die auf Basis der Erfahrungen in der EU erläutert werden.

Eine vollständige Deregulierung und gleichzeitige Privatisierung der Infrastrukturdienste ist hingegen nicht Diskussionspunkt dieses Berichts. Der Regulierungsbedarf der monopolistischen Bottlenecks bleibt unbestritten. Es geht also bei der Untersuchung des Liberalisierungsstandes auch um eine die Liberalisierung begleitende Reregulierung der betroffenen Branchen und konkret um die Frage, wie monopolistische Bottlenecks in den Griff zu bekommen sind. Die wettbewerblichen Vorteile einer Liberalisierung sollen erzielt werden, ohne die genannten politischen Prämissen zu verletzen.

Im Übergangsprozess zu wettbewerbsorientierteren Strukturen in den Infrastrukturdiensten sind auch die horizontalen Politiken von grosser Relevanz. Wettbewerbspolitik und Beihilfenrecht werden deshalb in einem separaten Unterabschnitt kurz diskutiert.

#### 4.2.2 Grenzüberschreitendes Liberalisierungspotenzial

Ohne innerstaatliche Liberalisierung kann bei den Infrastrukturdiensten auch keine grenzüberschreitende Liberalisierung erfolgen. Denn in den Infrastrukturdiensten sind es zum grössten Teil hohe innerstaatliche Barrieren und hier naturgemäss insbesondere die Frage des Netzzugangs, die den grenzüberschreitenden Austausch von Infrastrukturdiensten erschweren.

Innerstaatliche Liberalisierung ist also eine notwendige, aber noch nicht hinreichende Bedingung für eine effektive grenzüberschreitende Liberalisierung bei den Infrastrukturdiensten. Zusätzlich zu den innerstaatlichen können auch grenzüberschreitende Barrieren bestehen. Namentlich können mangelnde Harmonisierung oder diskriminierende Bestimmungen zur Eigentümerstruktur bewirken, dass trotz erfolgter innerstaatlicher Liberalisierung kein grenzüberschreitender Austausch erfolgen kann. Andererseits stellt gerade die grenzüberschreitende Liberalisierung ein Mittel zur innerstaatlichen Öffnung dar, sind es doch bei den Infrastrukturdiensten oft ausländische Ex-Monopolisten, die mit ihrem Know-how in die innerstaatlich geöffneten Märkte einsteigen.

Aufgrund der besonders hohen Relevanz der innerstaatlichen Liberalisierung, dem engen Zusammenhang der beiden Liberalisierungsarten und dem Ansatz der in diesem Bericht verwendeten Untersuchungen wird der grenzüberschreitende Liberalisierungsstand in diesem Kapitel nicht gesondert vom innerstaatlichen Liberalisierungsstand dargestellt.

## 4.3 Der Liberalisierungsstand bei den Infrastrukturdiensten in der Schweiz und der EU

### 4.3.1 Telekommunikation

Die bisher in der Schweiz erfolgte Liberalisierung in der Telekommunikation war ökonomisch wie politisch kaum umstritten, da die Reform auch die Reaktion auf einen Technologieschub darstellte. Sie hat erfreuliche ökonomische Resultate herbeigeführt. Weiter gehende, in ökonomischen Argumenten fussende Schritte in der Schweiz, wie die Privatisierung der Swisscom oder die Entbündelung der letzten Meile sind hingegen bereits teilweise in der Ökonomie und umso mehr in Politik und Gesellschaft umstritten. Sie stehen im Zentrum einer interessengeprägten Diskussion.

#### 4.3.1.1 Analyse nach Einflusskategorien

Hinsichtlich *Staatsbeteiligung* am ehemaligen Monopolisten liegt der Anteil der Schweiz mit ihrer Beteiligung an der Swisscom von über 60% im Vergleich mit den übrigen europäischen Staaten hoch. In der EU haben Dänemark, Grossbritannien, Spanien, Irland und Italien mittlerweile ihre Incumbents vollständig privatisiert.

Betreffend Liberalisierung der *Wahl der Dienstanbieter* bestehen mittlerweile kaum mehr Unterschiede zwischen der Schweiz und den Staaten der EU. Die Konsumenten sind in ihrer Wahl der Anbieter frei, sei es im lokalen Bereich, bei Ferngesprächen, internationalen oder mobilen Diensten. Die Nummernportabilität ist ebenfalls gewährleistet. Weitere Wahlmöglichkeiten als die Schweiz gewähren lediglich Dänemark, Schweden, Frankreich und Grossbritannien, welche die Carrier Preselection auch in der Mobiltelefonie garantieren. Dänemark und Schweden kennen zusätzlich die Call-by-Call Preselection in der Mobiltelefonie<sup>43</sup>.

Die Effektivität der *Regulierung der Interkonnektionstarife* wurde von Copenhagen Economics mittels eines Vergleichs der langjährigen Entwicklung verschiedener standardisierter Tarife untersucht (Copenhagen Economics 2005). Die Schweiz gehört in sämtlichen untersuchten Kategorien zu den Staaten, in denen die Interkonnektionstarife am langsamsten gesunken sind. Dies ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass die Tarife in der Schweiz kostenbasiert ex post reguliert werden, während in der EU die ex ante-Regulierung den Standard darstellt. Während eine ex post-Regulierung an sich zu gleich guten Resultaten wie die ex ante-Regulierung führen könnte, scheint dies in der Schweiz angesichts der langwierigen juristischen Verfahren mit ungewissem Ausgang derzeit nicht der Fall zu sein (vgl. auch Finger/Voets 2003).

Schliesslich stellt die Schweiz in Europa einen Ausnahmefall in der *Entbündelung der Anschlussnetze* dar (siehe auch detailliertere Diskussion in Kasten 4.1). Als einziger der untersuchten Staaten kennt die Schweiz noch keine diesbezügliche Regelung. Von den Staaten der OECD haben lediglich Mexiko und Neuseeland die Entbündelung noch nicht eingeführt. Wett-

<sup>43</sup> Die Schweiz kennt diese ebenfalls, aber nur für internationale Gespräche

bewerber besitzen deshalb in der Schweiz lediglich eine begrenzte Fähigkeit zur eigenen Produktdefinition. Sie sind teilweise gezwungen, auf Vorleistungen der Swisscom bei ADSL und Mietleitungen zurückgreifen, die ebenfalls keiner ex ante-Entgeltregulierung unterliegen. Auch besitzt Swisscom dank der mangelnden Entbündelung als einzige Anbieterin direkten Zugang zu den Daten nahezu sämtlicher Kunden, was Kundengewinnung und –bindung wesentlich erleichtert (Elixmann et al. 2003).

**Kasten 4.1: Entbündelung der letzten Meile: Ordnungspolitische Notwendigkeit oder regulatorischer Faux-pas?**

In jüngerer Vergangenheit entstand in der Schweiz, unter aktiver Beteiligung der interessierten Unternehmen, in den Medien eine Diskussion darüber, ob es sich bei einer Entbündelung der letzten Meile um eine „Überregulierung“ oder im Gegenteil eine ordnungspolitische Notwendigkeit handle. Die Argumente der Gegner einer Entbündelung basieren auf zwei wesentlichen Grundannahmen:

Erstens stelle der Teilnehmeranschluss keinen monopolistischen Bottleneck mehr dar, weil durch das aufkommende Telefonieangebot der Kabelnetzbetreiber eine Alternative zum Swisscom-Anschluss bestehe. Der Wettbewerb von Kabelnetzbetreibern sei in der Schweiz aufgrund der Unabhängigkeit der Cablecom besonders intensiv. Diese Entwicklung werde noch verstärkt durch die steigende Bedeutung von Voice over IP-Software und –Anbietern, mit denen über Breitbandinternetanschlüsse preisgünstig telefoniert werden kann. Ausserdem sei eine Konvergenz zwischen Festnetz- und Mobiltelefonie zu beobachten.

Zweitens lasse die Entbündelung insbesondere moderner Bitstrom-Dienste befürchten, dass in Zukunft weniger in die Anschlussnetze investiert werde. Dies gefährde die Grundversorgung beispielsweise in Randregionen und/oder bremse die volkswirtschaftlich wichtige technologische Entwicklung der Telekommunikationsinfrastruktur in der Schweiz.

Investitionsanreize nach einer Entbündelung

Entbündelung kann aus theoretischer Sicht dann den Anreiz zu Investitionen senken, wenn der Incumbent (oder ein anderes Unternehmen mit eigener Infrastruktur) für den Zugang auf sein Netz nicht genügend entschädigt wird. In der Folge kann es zu einem Trittbrettfahrverhalten der Konkurrenten kommen, das Investitionen in das Netz unrentabel macht. Wird der Netzinhaber hingegen für seine Kosten genügend entschädigt, besteht das genannte Risiko kaum, da der Netzinhaber seine Investitionen dann refinanzieren kann. Kommt eine auf genügenden Kostensätzen basierende und anreizorientierte Abgeltung zum Einsatz, profitiert der Netzinhaber von jeder zusätzlich durch Konkurrenten verkauften Leistung. Sind die zu erzielenden Monopolgewinne im Falle einer nicht erfolgten Entbündelung hoch genug, so wird sich der Incumbent gegen eine Entbündelung einsetzen, obwohl er auch bei einer anreizorientierten Regulierung profitabel in das Netz investieren könnte.

Die ökonomische Herausforderung der Entbündelung liegt also letztlich in der hochkomplexen Berechnung der korrekten Vergütung der Zugangskosten. Empirische Studien zur Entbündelung und zu verwendeten Kostenmodellen sind schwierig durchzuführen und zeigen teilweise widersprüchliche Ergebnisse. *Unterinvestitionen* in entbündelten Telekommunikationsmärkten sind bisher kaum je belegt worden. Es sei darauf hingewiesen, dass die in Staaten der USA teilweise erfolgten Schritte weg von der vollständigen Entbündelung von empirisch arbeitenden Wettbewerbsökonomern teilweise hart kritisiert wurden, da sie eine *Zunahme* der Investitionen und schnellere Verbreitung von Breitbandlösungen in Bundesstaaten mit tiefen Zugangspreisen zum entbündelten Anschluss vermuten (vgl. Ford/Spiwak 2004).

Substituierbarkeit des Anschlussnetzes

Die Konvergenz der Netze könnte mittel- bis langfristig tatsächlich erfolgen. Entgegen anderer Darstellungen gibt es gegenwärtig jedoch kaum Anzeichen dafür, dass die notwendige Substituierbarkeit des Teilnehmeranschlusses bereits vollständig gegeben ist. Der Wechsel zu Kabelnetzbetreibern (also im besten Fall ein *Duopol*) und/oder VoIP-Angeboten ist für die Konsumenten nicht in allen Regionen möglich. Ausserdem sind die Nutzer zur Zeit noch ver-

hältnismässig hohen Hürden ausgesetzt wie beispielsweise einem Bedarf an technischem Know-how oder technologischen Risiken.

Die durch alternative Anbieter angebotenen Dienste sind heute deshalb lediglich ein beschränktes Substitut in Teilmärkten (beispielsweise für technikaffine, städtische Kunden und Unternehmen). Hinzu kommt, dass die Swisscom auch im Marktsegment der Breitbanddienste weiterhin grosse historische Wettbewerbsvorteile besitzt. Zur Nutzung von VoIP-Diensten wird ein Breitbandanschluss, wie ADSL oder Kabelinternet, benötigt. Konkurrierende Anbieter der Swisscom im Bereich der ADSL-Dienste sind in der Schweiz heute aber lediglich Wiederverkäufer, deren Einnahmen aufgrund der nicht entbündelten letzten Meile zum grossen Teil der Swisscom zu Gute kommen. Sie können der Swisscom heute noch kaum glaubhaft mit dem Wechsel zur Konkurrenz der Kabelnetzbetreiber drohen.

Die Einnahmen der Swisscom aus den Teilnehmeranschlüssen sanken aufgrund der Konkurrenz der Kabelgesellschaften bisher lediglich in geringem Umfang (vgl. Finanzberichte der Swisscom) und wurden bisher durch höhere Einnahmen aus dem - ebenfalls dem Teilnehmeranschlussmonopol zu verdankenden - Umsatz mit ADSL-Breitbandanschlüssen überkompensiert.

Die Entwicklung der vergangenen Jahre in der Schweiz und im Ausland lässt auch noch nicht darauf schliessen, dass andere Technologien wie der Wireless Local Loop (WLL), UMTS oder WiMAX bereits zu einer ausreichenden Substituierbarkeit der letzten Meile geführt haben. Der WLL ist entgegen Voraussagen mancher Telekommunikationsexperten aus Kostengründen gescheitert. Breitbandlösungen über das Stromnetz haben sich ebenfalls nicht durchgesetzt. Ob der UMTS-Markt mittelfristig zu einem Massenmarkt wird, ist entgegen früherer Prognosen derzeit unsicher. Ausserdem wird auch der noch kleine UMTS-Markt derzeit von Swisscom dominiert. In der als Alternative postulierten Mobiltelefonie der 2. Generation gibt es zudem in der EU keinen einzigen Incumbent, der einen höheren Marktanteil aufweist als die Swisscom (OECD 2005).

Die breite Durchdringung der Schweiz mit Kabelnetzen und deren Unabhängigkeit haben ohne Zweifel dazu beigetragen, dass die Schweiz zu den Staaten mit sehr hoher Durchdringung von Breitbanddiensten gehört. Es sind jedoch gerade Staaten mit hoher Durchdringung von Kabelnetzen *und* Entbündelung, die in Europa eine noch höhere Breitbanddurchdringung erreicht haben als die Schweiz, nämlich die Niederlande und Dänemark.

Bei der Messung der prozentualen Durchdringung mit Breitbanddiensten, die in der Schweiz hoch ist, bleibt schliesslich auch offen, wie hoch die abonnierten Bandbreiten sind. Diese sind im Allgemeinen in der EU höher als in der Schweiz. Auch sind die Preise für Breitbanddienste in der Schweiz weiterhin vergleichsweise hoch.

Für die OECD sind die Vorteile der Entbündelung weiterhin unbestritten:

"Unbundling has not only delivered on the promise of lower prices through competition in the retail market, but has resulted in new entrants providing increasingly higher speeds and bundled services including the provision of television programming on xDSL." (OECD 2005, 36).

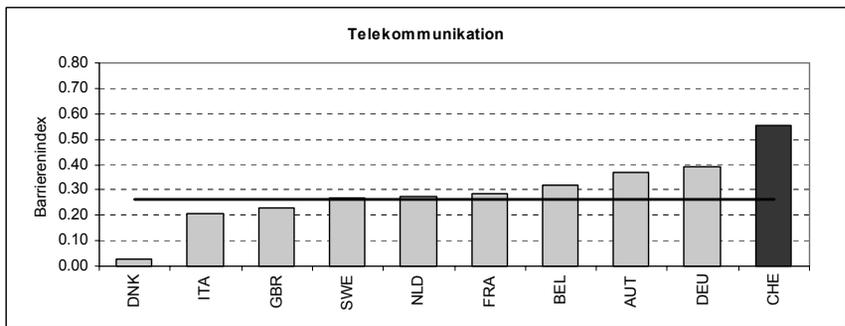
#### 4.3.1.2 Aggregation zum Barrierenindex

Abb. 4.1 stellt den durch Copenhagen Economics errechneten Index der regulatorischen Barrieren in der Telekommunikation dar. Die Schweiz gehört demnach zu den Staaten mit den höchsten Barrieren im Telekommunikationssektor. Während die anderen untersuchten Staaten nahe beieinander liegen, scheinen die Barrieren im dänischen Telekommunikationsmarkt besonders niedrig zu sein. Wichtigste Unterschiede zwischen Dänemark und der Schweiz sind die *Staatsbeteiligung*, *Regulierung der Interkonnectionspreise* und die *Entbündelung der Anschlussnetze*.

Vergleicht man das Resultat der Untersuchung von Copenhagen Economics mit anderen Studien, so kommt man zu widersprüchlichen Schlüssen. Die Schlussfolgerung von Vaterlaus et al. (2003), die Schweiz besitze keinen Liberalisierungsrückstand in der Telekommunikation im Vergleich zur EU, kann hier nicht bestätigt werden. Einerseits liegt dies daran, dass das gemäss Copenhagen Economics am weitesten liberalisierte Dänemark nicht in der Studie von Vaterlaus

et al. enthalten war. Andererseits scheinen Vaterlaus et al. in ihrer Untersuchung der Entbündelung, die in Kasten 4.1 im Detail diskutiert wird, wenig Relevanz beizumessen. Demgegenüber sind die Resultate von Copenhagen Economics relativ kongruent mit dem von Elixmann et al. (2003) gebildeten Liberalisierungsindex für die Telekommunikationsbranche. Die Studie Elixmann et al. stellt in Ergänzung zum Liberalisierungsindex auch einen Wettbewerbsindex dar, bei dem die Schweiz vergleichsweise besser beurteilt wird, wohl insbesondere wegen der vorteilhaften Situation bei der Kabelnetzinfrastruktur.

Abb. 4.1: Barrierenindex Telekommunikation für die Schweiz und EU-Staaten.



Quelle: Copenhagen Economics (2005)

#### 4.3.2 Postdienste

Im Vergleich zu den anderen Infrastrukturen sind die monopolistischen Bottlenecks im Bereich der Postdienste von geringer Bedeutung. Manche Autoren unterstellen das Fehlen jeglicher monopolistischer Bottlenecks (z.B. Vaterlaus et al. 2003), da die zu leistenden Investitionen zwar hoch, mit Blick auf die Logistikbranche aber kaum irreversibel oder bezüglich der bei der Zustellung dominanten variablen Personalkosten gar - bei schwacher Regulierung der Arbeitsmärkte - variabel sind.

Andere Autoren argumentieren, die starke vertikale Integration der ehemals staatlichen Postdienstleister führe in der Briefzustellung de facto zu sehr hohen Eintrittsbarrieren, selbst wenn die mit dem Einstieg verbundenen Kosten reversibel wären (Kruse/Liebe 2005). Sie schlagen eine nichtdiskriminierende Regulierung des Zugangs zum Verteilnetz (Zustellung) auch bei den Briefdiensten vor, wie sie in den USA bereits teilweise erfolgt und in Grossbritannien für 2006 vorgesehen ist.

In der Schweiz stehen derzeit weniger ökonomische Argumente wie die Frage monopolistischer Bottlenecks, sondern vorderhand vielmehr die Diskussion um die flächendeckende Grundversorgung (in der Postgesetzgebung Universaldienst genannt) im Zentrum, die auch bei einer weitergehenden Liberalisierung sicherzustellen ist.

Tabelle 4.2 fasst den derzeitigen Regulierungsrahmen für die Schweiz nach Postgesetzgebung und Postverordnung<sup>44</sup> überblicksartig zusammen. *Reservierte Dienste* sind dabei definiert als Dienste, welche die Schweizerische Post anbieten muss, die Konkurrenz aber nicht anbieten darf (Monopol). *Nicht reservierte Dienste der Grundversorgung* sind Dienste, welche die Schweizerische Post anbieten muss, die Konkurrenten aber anbieten dürfen. *Wettbewerbsdienste* sind Dienste, welche die Schweizerische Post anbieten kann und die Konkurrenz ebenfalls anbieten darf.

Tabelle 4.2: Gegenwärtige Marktordnung bei den Postdiensten in der Schweiz im Überblick

Grundversorgung		Wettbewerbsdienste
Reservierte Dienste	Nicht reservierte Dienste	
- Adressierte inländische und aus dem Ausland eingehende Briefe	- Abonnierte Zeitungen und Zeitschriften in ordentlicher Zustellung - Adressierte Pakete bis 20 kg - Briefe ins Ausland - Ein-/Auszahlungen und Überweisungen	- Nicht adressierte inländische Briefe und Pakete bis 20 kg - Pakete über 20 kg - Expressdienste

Quelle: PostReg 2005a

#### 4.3.2.1 Analyse nach Einflusskategorien

Die *Staatsbeteiligung* bei den Postdienstleistungen ist in ganz Europa weiterhin hoch. Zum Vergleichszeitpunkt waren die ehemals staatlichen Postdienstleister in den Niederlanden und zu einem geringeren Ausmass in Deutschland teilprivatisiert. In jüngster Vergangenheit wurden auch die dänische und die belgische Post teilprivatisiert. Der Privatisierungsprozess bei den Postdienstleistern dürfte sich in Zukunft beschleunigen.

Zweites relevantes Element aus ökonomischer Sicht ist die klare *buchhalterische Trennung* erstens zwischen Grundversorgung und Wettbewerbsdiensten sowie zweitens zwischen Monopoldiensten und nicht reservierten Diensten. In der Schweiz bestehen seit 2004 klare Regeln zur buchhalterischen Trennung von Grundversorgung und Wettbewerbsdiensten. Es könnten jedoch Startprobleme bei der buchhalterischen Trennung bestehen, urteilte doch die beauftragte Revisionsgesellschaft, der Ausweis der Schweizerischen Post entspreche nicht den gesetzlichen Vorgaben (PostReg 2005b). In den untersuchten Staaten der EU war die buchhalterische Trennung spätestens im Jahr 2000 umgesetzt. Ausserdem geht die Verpflichtung zur buchhalterischen Trennung in der EU weiter als in der Schweiz. Während sie sich in der Schweiz auf die Trennung von Grundversorgung und Wettbewerbsdiensten beschränkt, sind Quersubventionen in der EU auch zwischen den Monopoldiensten und den nicht reservierten Diensten der Grundversorgung untersagt.

Der Vergleich der *Breite der reservierten Dienste* (Monopolbereiche) zeigt, dass die Schweiz in diesem Bereich die vergleichsweise am wenigsten liberalen Regelungen kennt, gehören doch in der Schweiz derzeit sämtliche inländischen und aus dem Ausland eingehenden Briefe zu den

<sup>44</sup> Vgl. Postgesetz (PG), SR 783.0 sowie Postverordnung (VPG), SR 783.01

reservierten Diensten. Die Paketdienste stehen seit 2004 den Wettbewerbern der schweizerischen Post offen. Einige Staaten sind im Liberalisierungsprozess deutlich weiter fortgeschritten. Die Niederlande und Dänemark haben die Monopolgrenze bereits in den Jahren 2000 (NLD) respektive 2002 (DNK) auf 100g gesenkt. Die Richtlinie 2002/39/EG fordert die Senkung auf 100g per Januar 2003, die auch in den meisten Staaten der EU termingerecht umgesetzt wurde. Schweden kennt seit 1993 keinerlei reservierte Dienste mehr. Ebenfalls gehen die Privilegien der ehemals staatlichen Post in Schweden deutlich weniger weit als in anderen Staaten, sind doch selbst die aus dem Ausland eingehenden Briefe in Schweden im Gegensatz zu den meisten europäischen Staaten kein Monopolbereich mehr. Neben Schweden haben die hier nicht näher untersuchten Staaten Estland und Finnland die Monopole bei den Postdienstleistungen vollständig aufgehoben.

Per 1. April 2006 wird die Monopolgrenze bei den Briefen in der Schweiz auf 100g gesenkt. Demgegenüber wird in den Mitgliedsstaaten der EU die Monopolgrenze im Jahr 2006 bereits auf 50g gesenkt. Wissenswert ist dabei, dass die Stückzahl der Briefe zwischen 50g und 100g grösser ist als die Stückzahl sämtliche Briefe über 100g<sup>45</sup>. Die Markttöffnung in der Schweiz wird also in der Schweiz auch im Jahr 2006 quantitativ nicht annähernd so weit gehen wie im *Minimum* innerhalb der EU verlangt. Ausserdem profitiert die Schweizerische Post von im internationalen Vergleich weit gehenden Privilegien wie Ausnahmebestimmungen vom Nacht- und Sonntagsfahrverbot.

Schliesslich ist auch die *Markteintrittsregulierung* in der Schweiz innerhalb der Grundversorgung stärker reguliert als im Durchschnitt der EU. In der Untersuchung von Copenhagen Economics (2005) wurde die Schweiz bezüglich der Zugangsregulierung als vergleichsweise restriktiv eingestuft. Ausserhalb der Grundversorgung gehört die Schweiz bezüglich Marktzutrittsregulierung hingegen zu den liberaleren Staaten.

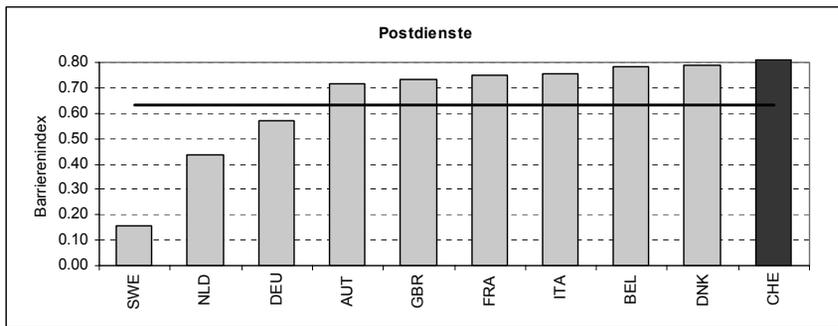
#### 4.3.2.2 *Aggregation zum Barrierenindex*

Die Aggregation zum Barrierenindex zeigt, dass die Schweiz bei den Postdiensten ihren Markt vergleichsweise am wenigsten weit geöffnet hat (vgl. Abb. 4.2). Vorreiter bei der Liberalisierung unter den untersuchten Staaten sind Schweden und die Niederlande. Der Liberalisierungsrückstand der Schweiz zu den anderen Staaten der EU ist hingegen in dem konstruierten Index weniger gross. Dies, weil bei der Berechnung des Index insbesondere berücksichtigt wurde, wie gross der *Marktanteil* der reservierten Dienste im Vergleichszeitpunkt war. Der Marktanteil der Briefe mit 100g oder mehr Gewicht ist jedoch vergleichsweise unbedeutend. Erst mit einer Markttöffnung, die auch Briefe ab 20g umfasst, würde eine Markttöffnung von über 50% des Briefmarktes erreicht.

<sup>45</sup> Für ein verbessertes Verständnis der Markttöffnungsgrade sind folgende Angaben wertvoll: Der Anteil der in der Schweiz zugestellten Briefe betrug im Jahr 2004 nach Gewicht: 11% zwischen 101g und 1000g, 16% zwischen 51g und 100g, 28% zwischen 21g und 50g sowie 44% zwischen 0g und 20g (vgl. PostReg 2005a).

Der Liberalisierungsrückstand der Schweiz im Briefmarkt auf die EU-Staaten wird im Jahr 2006 deutlich zunehmen, bedeutet doch die Senkung der Monopolgrenze auf 100g in der Schweiz den relativ kleineren Liberalisierungsschritt als die Senkung von 100g auf maximal 50g in der EU. Ausserdem planen mehrere europäische Staaten, darunter Deutschland, die Niederlande und Grossbritannien, rasche und bedeutende Marktöffnungsschritte ab dem Jahr 2006, wodurch sich der Rückstand der Schweiz weiter akzentuieren wird.

Abb. 4.2: Barrierenindex Postdienste für die Schweiz und EU-Staaten.



Quelle: Copenhagen Economics (2005)

Die Schlussfolgerung des Liberalisierungsrückstands der Schweiz bei den Postdiensten ist kongruent mit anderen vorliegenden Studien wie derjenigen von Plaut Economics (Vaterlaus et al. 2003) und den Aussagen im Evaluationsbericht des Schweizer Postmarktes (wik-Consult 2005).

#### 4.3.2.3 Politische Prämissen als Erklärungsfaktor für den Liberalisierungsrückstand?

Einen Erklärungsfaktor für den Liberalisierungsrückstand der Schweiz bei den Postdiensten könnte die grosszügige Definition der Grundversorgung bei den Postdiensten liefern. Die schweizerische Definition der Grundversorgung geht sehr weit bei den Paketdienstleistungen, beim Zahlungsverkehr und bei der Definition des flächendeckenden Poststellennetzes (vgl. PostReg 2005a).

Die Argumentation, die Schweizerische Post benötige deshalb auch eine breitere Definition der reservierten Dienste, vermag jedoch nicht zu überzeugen. Denn erstens war die Grundversorgung für die Post im Jahr 2004 insgesamt ein profitables Geschäft (Gewinn: 776 Mio. CHF gemäss PostReg 2005b) und zweitens erhält die Schweizerische Post im Gegenzug auch sehr weit reichende Privilegien wie die exklusive Lockerung des Nacht- und Sonntagsfahrverbots, Zollprivilegien und eine grosszügige Konzeption des Infrastrukturbeitrags zur Deckung der Verluste im Poststellennetz (vgl. PostReg 2005a).

### 4.3.3 Schienenverkehr

Im Schienenverkehr ist das Liberalisierungspotenzial umstrittener als in anderen Infrastrukturdiensten. Das Schienennetz stellt einen besonders engen monopolistischen Bottleneck dar, ist es doch für ein Bahnunternehmen auf keine Weise substituierbar. Zudem benötigen Netzausbauten im Schienennetz besonders lange. Ebenso sind technologische Entwicklungen zur Substituierbarkeit - wie sie in anderen Infrastrukturdiensten entstanden sind - kaum zu erwarten. Gleichzeitig sind Engpässe häufiger als in anderen Netzwerkdiensten, was dem Incumbent gegenüber potenziellen Wettbewerbern grosse Verhandlungsmacht einräumt.

Vor diesem Hintergrund wurde im Schienenverkehr gelegentlich argumentiert, nur eine harte vertikale Trennung zwischen Betrieb und Infrastruktur ermögliche funktionierenden Wettbewerb im Schienenverkehr. Dem stehen Argumente gegenüber, dass im Schienenverkehr starke Verbundeffekte zwischen Rad und Schiene existieren. Aus deren Folge ergeben sich erhebliche Risiken, durch eine vertikale Desintegration einerseits die Transaktionskosten zu erhöhen und andererseits durch regulatorische Mängel zu organisatorischen und/oder technologischen Schwachpunkten beizutragen. Diese wurden besonders in der vorerst als gescheitert zu bezeichnenden Liberalisierung des Schienenverkehrs in Grossbritannien deutlich. Positivere Resultate scheint die auf einem gänzlich anderen Ansatz beruhende vertikale Trennung in Schweden und Dänemark herbeigeführt zu haben. Dort blieb die Netzgesellschaft gänzlich in Staatsbesitz und nicht-gewinnorientiert. Ausserdem wurden in Schweden die Netzzugangspreise aus ökologischen Gründen sehr tief ausgestaltet.

#### 4.3.3.1 Analyse nach Einflusskategorien

Die *organisatorische Trennung* (vertikal) wurde in der Untersuchung von Copenhagen Economics (2005) für die Schweiz als leicht unter dem europäischen Durchschnitt stehend beurteilt. Deutlich stärkere Trennungsformen bestehen in Grossbritannien und Dänemark, wo die Eigentümer der Infrastruktur (staatliche Gesellschaft) nicht identisch sind mit dem Eigentümer der (privatisierten) Transportgesellschaft, sowie in Schweden, das Infrastruktur und Betrieb institutionell getrennt, aber nicht privatisiert hat. Nach Einschätzung der Studie von IBM Business Consulting Services (2004) sind mittlerweile auch die Niederlande und Portugal zu den Staaten mit stärkerer vertikaler Trennung zu zählen. Die Niederlande und Dänemark haben ausserdem die Schienengüterverkehrssparten ihrer ehemaligen Monopolisten privatisiert.

Im Vergleich des Zugangs zum Rollmaterial, zu dessen Beurteilung neben der Verfügbarkeit auch administrative Schranken wie Sicherheitszertifikate und Fahrzeugzulassung eine Rolle spielen, wurde die Schweiz insbesondere im Güterverkehr als einer der liberalsten Staaten beurteilt. IBM Business Consulting Services beurteilt in ihrer Studie die Schweiz als einen derjenigen europäischen Staaten mit den tiefsten *administrativen und informativen Zugangsschranken*. Dies widerspiegelt sich auch in der schweizerischen Netzzugangsverordnung<sup>46</sup>, die sich explizit dahingehend äussert, dass Fahrzeuge, die gemäss mindestens gleichwertigen ausländischen

<sup>46</sup> Eisenbahn-Netzzugangsverordnung, SR 742.122

Bestimmungen zugelassen sind und deren regelmässige Kontrolle sichergestellt ist, ohne weiteres in der Schweiz zugelassen werden können. Demgegenüber werden Fahrzeugzulassung und/oder nicht verfügbare Informationen in Belgien, Frankreich, Italien, Österreich und Spanien als hohe bis sehr hohe Eintrittsbarriere eingestuft (vgl. IBM Business Consulting Services 2004 für eine Detailanalyse). Administrative Verfahren zur Erlangung der zum Betrieb notwendigen Zertifikate können in den genannten Staaten mehrere Jahre in Anspruch nehmen.

Bezüglich dem eigentlichen *Netzzugang im Güterverkehr* wurde die Schweiz von Copenhagen Economics wiederum als sehr liberal eingeschätzt. Faktisch ist der Zugang zum gesamten Normalspurnetz im Güterverkehr (ausgenommen kleine Kabotage) in der Schweiz wie in den meisten EU-Staaten vollständig geöffnet. Demgegenüber ist beispielsweise in Frankreich, Belgien und Österreich der Zugang nur zu bestimmten Strecken (zu ausgewählten so genannten freight freeways) sichergestellt.

Der *Netzzugang im regelmässigen Personenverkehr* erfolgt in Europa aufgrund seiner wirtschaftlichen Struktur mit Ausnahme des (teilweise nur internationalen) Fernverkehrs über Ausschreibungen<sup>47</sup>. Beim Einsatz von Ausschreibungen bestehen innerhalb Europas grössere Unterschiede. Gemäss der Analyse von IBM Business Consulting Services ist der Marktzugang zum Personenschienenverkehr in den meisten europäischen Staaten nahezu vollständig geschlossen. In der Schweiz fanden nur im regionalen Personenschienenverkehr sehr vereinzelt Ausschreibungen statt. Im Fernverkehr bestehen weiterhin de facto Monopole in wohl allen Staaten der EU bis auf Grossbritannien und Schweden. Im Regionalverkehr sind Ausschreibungen üblich in Grossbritannien, Schweden und Deutschland sowie in etwas geringerem Ausmass in Dänemark und den Niederlanden.

#### 4.3.3.2 Aggregation zum Barrierenindex: Güterverkehr

Aggregiert zum Barrierenindex (vgl. Abb. 4.3) zeigt sich, dass die Schweiz im Schienengüterverkehr zu den offensten Staaten in Europa gehört. Der Abstand zu den als noch offener beurteilten Deutschland, Dänemark und Grossbritannien ist relativ gering und auf die in der Schweiz weniger weit gehende organisatorische Trennung einerseits zwischen Betriebs- und Infrastrukturgesellschaft sowie andererseits zwischen Personen- und Güterverkehr zurückzuführen.

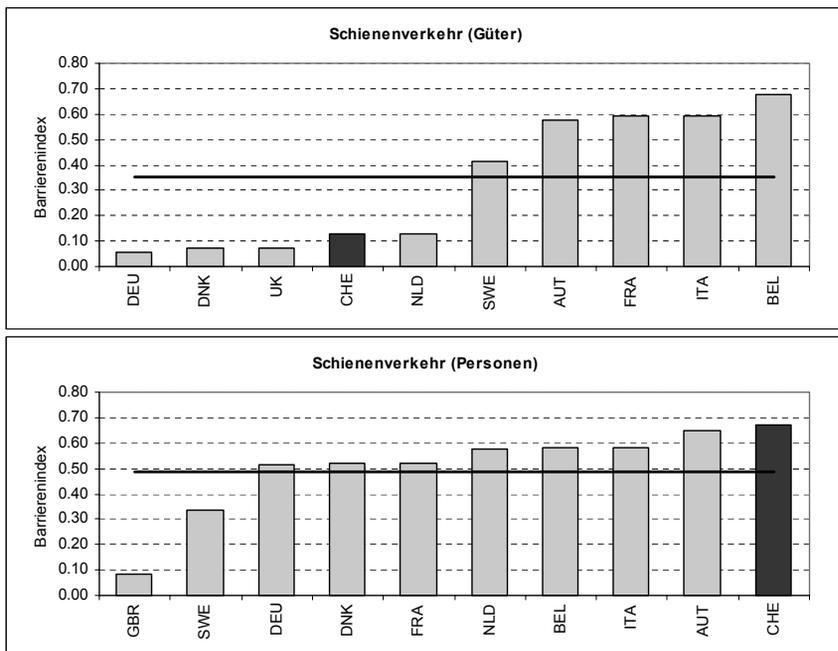
Die Liberalisierung im Schienengüterverkehr wurde in der Schweiz u.a. wesentlich durch das Landverkehrsabkommen zwischen der Schweiz und der EU<sup>48</sup> getrieben. Es könnte deshalb erstaunen, dass andere EU-Staaten als vergleichsweise restriktiv beurteilt werden. Dies ist erstens darauf zurückzuführen, dass mehrere Staaten die relevanten Richtlinien noch nicht umgesetzt haben und zweitens auf die Tatsache, dass in einigen Staaten bedeutende informative oder organisatorische Behinderungen bestehen, die zu bedeutenden Marktzutrittsbarrieren beitragen und von den relevanten Richtlinien nicht abgedeckt werden.

<sup>47</sup> Allenfalls könnte eine beschränkte Substituierbarkeit von Bahn- und Busverkehr angenommen werden.

<sup>48</sup> SR 0.740.72

Die Einschätzung des Liberalisierungsstandes der Schweiz im Schienengüterverkehr durch Copenhagen Economics ist kongruent mit den Einschätzungen von IBM Business Consulting Services (2004) und Vaterlaus et al. (2003).

Abb. 4.3: Barrierenindizes Schienenverkehr für die Schweiz und EU-Staaten.



Quelle: Copenhagen Economics (2005)

#### 4.3.3.3 Aggregation zum Barrierenindex: Personenverkehr

Copenhagen Economics stuft die Schweiz im Gegensatz zum Güterverkehr im Personenverkehr als vergleichsweise restriktiven Staat ein. Dazu trägt die relativ schwache vertikale und horizontale Trennung innerhalb des SBB-Konzerns, aber insbesondere auch das beinahe völlige Fehlen von Ausschreibungen bei. Weil in dem berechneten Index bei den Ausschreibungen wiederum auch der Marktanteil der ausgeschriebenen Strecken zum Zeitpunkt der Untersuchung berücksichtigt wurde, ist der Liberalisierungsrückstand der Schweiz zu allen Staaten ausser Grossbritannien und Schweden, die ausserdem im Schienenverkehr komplette vertikale Trennungen durchgeführt haben, trotz des geringen Öffnungsgrades der Schweiz insgesamt gering.

Die Einschätzung des Liberalisierungsstandes der Schweiz im Personenschienenverkehr weicht nicht grundsätzlich von den Einschätzungen von IBM Business Consulting Services (2004) und Vaterlaus et al. (2003) ab, welche die Schweiz ebenfalls als relativ restriktiv beurteilen. Die Position an letzter Stelle der hier dargestellten Staaten wäre allerdings zu diskutieren. Sie hängt wesentlich von der relativen Gewichtung der einzelnen Einflusskategorien ab. Würde man die vertikale und horizontale Trennung der Monopolisten schwächer gewichten, läge die Schweiz beim Liberalisierungsstand im Personenschienenverkehr etwa auf gleicher Höhe wie die restriktivere Gruppe der untersuchten EU-Staaten, aber weiterhin klar hinter Grossbritannien und Schweden.

#### 4.3.4 Elektrizität

Beim Elektrizitätssektor handelt es sich um einen Sonderfall in diesem Bericht, da im Allgemeinen die Wertschöpfungsstufe Erzeugung als industrieller Prozess, die Stufen Übertragung, Verteilung und Verkauf hingegen als Dienstleistung angesehen werden. Der Kostenanteil der zum Dienstleistungssektor zu zählenden Wertschöpfungsstufen macht insgesamt etwa 60% der Elektrizitätskosten aus (vgl. Vaterlaus et al. 2003).

Monopolistische Bottlenecks bestehen in der Elektrizitätsbranche auf der Stufe der Verteil- und Übertragungsnetze, bei denen die Dichtevorteile derart gross sind, dass nur ein einziger Anbieter pro Gebiet ökonomisch effizient ist. Gleichzeitig handelt es sich bei den zu tätigen Investitionen um grösstenteils irreversible Fixkosten. Ein weiterer Bottleneck besteht beim Systembetrieb. Wettbewerbsfähig sind hingegen die jeweils vor- und nachgelagerten Stufen der Wertschöpfungskette, nämlich Energieproduktion, -handel und -vertrieb.

##### 4.3.4.1 *Analyse nach Einflusskategorien*

Grosse Unterschiede bestehen in der Europäischen Union im *Privatisierungsstand bei der industriellen Stromerzeugung*. Von den untersuchten Staaten hat einzig Grossbritannien die Stromerzeuger nahezu vollständig privatisiert. Relativ weit fortgeschritten ist der Privatisierungsprozess ebenfalls in Belgien, während sich die Stromerzeugung in Frankreich, Italien und den Niederlanden zum Erhebungszeitpunkt von Copenhagen Economics noch vollständig in Staatsbesitz befand. Die Schweiz gehört gemeinsam mit Österreich, Dänemark, Deutschland und Schweden zu den Staaten mit gemischter Ausgangslage. Durch die neue Eigentümerstruktur von ATEL wurde aber der Anteil der öffentlichen Hand an der schweizerischen Elektrizitätswirtschaft weiter gestärkt.

Grossen Liberalisierungsrückstand weist die Schweiz im Elektrizitätsmarkt bei der *Wahlfreiheit der Endkunden* auf. Auf Basis des Entscheids der Weko vom März 2001 im Fall Watt/Migros, der einen Marktmissbrauch der Freiburger Elektrizitätswerke aufgrund der Nichtdurchleitung von Strom der Watt AG feststellte<sup>49</sup>, der auch durch die Rekurskommission und das Bundesgericht bestätigt wurde, ist zwar an sich der Zugang zum Übertragungs- und Verteilnetz auf Ver-

<sup>49</sup> Vgl. Weko: RPW 2001/2, S. 255 ff., Reko: RPW 2002/4, S. 672 ff., BGE 2A.520/2002 vom 17. Juni 2003

handlungsbasis geöffnet. De facto dürften solche Verhandlungslösungen aber nur für sehr grosse Abnehmer machbar sein. Dagegen sieht die geltende Richtlinie 2003/54/EG vor, dass Nicht-Haushalte seit Juli 2004 und die Haushalte spätestens ab Juli 2007 freie Lieferantenwahl haben.

Ebenfalls liegt die Schweiz bei der Trennung der monopolistischen Bottlenecks von den übrigen Wertschöpfungsstufen zurück, die notwendig wäre, um Quersubventionierungen zu verhindern und kompetitive Marktergebnisse in den wettbewerbsfähigen Wertschöpfungsstufen erst zu ermöglichen. Für die *vertikale Trennung des Übertragungsnetzes und des Systembetriebes* fehlt in der Schweiz zur Zeit eine gesetzliche Vorgabe. Bei den Übertragungsnetzen liegt Frankreich bezüglich vertikaler Trennung in der EU am weitesten zurück. Österreich, Belgien, Dänemark, Deutschland und Italien haben bereits eine juristische Trennung, die Niederlande, Schweden und Grossbritannien auch eine Trennung der Eigentümer durchgeführt.

Auch für die *vertikale Trennung des Verteilnetzes* fehlt in der Schweiz die gesetzliche Vorgabe. Sie ist aufgrund der starken Marktsegmentierung unterschiedlich weit fortgeschritten, liegt aber insgesamt klar hinter dem EU-Durchschnitt zurück. Österreich, Frankreich und Deutschland kannten zum Untersuchungszeitpunkt wenigstens die Pflicht der organisatorischen Trennung, die übrigen untersuchten Staaten hatten die Verteilnetze weitergehend juristisch separiert.

Beim *Zugang zu den Übertragungs- und Verteilnetzen* liegt die Schweiz ebenso hinter den EU-Staaten zurück. Der regulierte Zugang ist in allen untersuchten Staaten umgesetzt, während in der Schweiz lediglich der durch den bereits genannten BGE-Entscheid ermöglichte verhandelbare Zugang teilweise möglich ist.

Ein Vergleich der *Regulierung der Zugangspreise* zu den Verteilnetzen zeigt, dass die Schweiz, wo bekanntlich bisher jegliche Regelungen fehlen, vor den Niederlanden und Schweden zu den am schwächsten regulierten Staaten zählt. Italien und Grossbritannien kennen anreizbasierte Price Cap-Regulierungen, während die übrigen Staaten den Zugang zu kostenorientierten Preisen vorsehen.

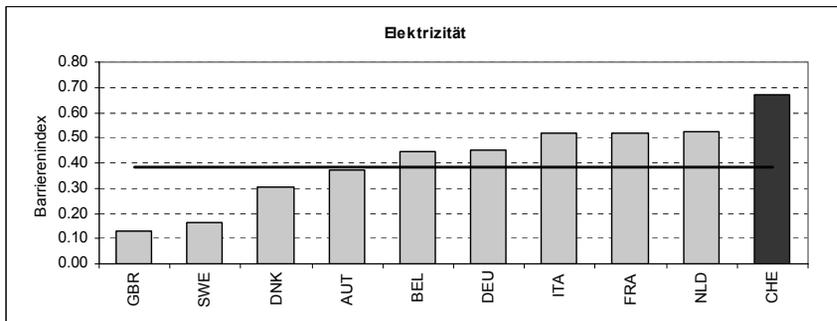
Schliesslich liegt die Schweiz auch bei der Regulierung des Zugangs zu ausgelasteten Übertragungsnetzen, dem so genannten „*market based congestion management*“, zurück. In der Schweiz geniessen entweder vertikal integrierte Unternehmen oder diejenigen Unternehmen, die sich über ältere langfristige Verträge den Zugang gesichert haben, Vorrang (vgl. Europäische Kommission 2003).

#### 4.3.4.2 Aggregation zum Barrierenindex

Die Aggregation zum Barrierenindex (vgl. Abb. 4.4) verdeutlicht, dass die Schweiz bei der Elektrizität klar hinter dem Liberalisierungsstand der untersuchten Staaten zurückliegt. Beinahe in allen dargestellten Einflusskategorien besteht in der Schweiz Nachholbedarf. Am weitesten fortgeschritten ist der Liberalisierungsprozess im Elektrizitätsmarkt in Grossbritannien und Schweden.

Die Kalkulation des Barrierenindex durch Copenhagen Economics steht im Einklang mit den Resultaten der Studie von Vaterlaus et. al. (2003).

Abb. 4.4: Barrierenindex Elektrizität für die Schweiz und EU-Staaten.



Quelle: Copenhagen Economics (2005)

#### 4.3.5 Luftverkehr

Beim Luftverkehr handelt es sich um eine Branche, die jahrzehntlang stark reguliert und durch die nationalen „flag carrier“ dominiert war. Aus ökonomischer Sicht bestehen im Luftverkehr nummehr sehr begrenzt monopolistische Bottlenecks. Der Übergang zu Leasingmodellen hat die früher hohen Fixkosten der Luftfahrtgesellschaften beinahe vollständig variabilisiert. Der Markteintritt ist für Wettbewerber seitdem bedeutend leichter geworden. Monopolistische Bottlenecks bestehen heute wohl nur noch bei der Flugsicherung und bei gewissen Flughafenleistungen, so bei der Vergabe von Slots auf (auch nur zeitweise) an der Kapazitätsgrenze arbeitenden Flughäfen. Allerdings ist selbst hier ein Trend zum Ausweichen auf alternative Flughäfen (beispielsweise durch Billigfluggesellschaften) auszumachen, die zumindest teilweise Substitute darstellen können.

##### 4.3.5.1 Analyse nach Einflusskategorien

In der EU wurden die wesentlichsten Liberalisierungsschritte im Luftverkehr Anfang der neunziger Jahre mit dem dritten Paket zur Liberalisierung des Luftverkehrs und sonstige Regeln für den Luftverkehr umgesetzt. Seitdem sind die Unterschiede im Liberalisierungsstand zwischen den Mitgliedsstaaten nur noch gering. Zu den wichtigsten Liberalisierungsschritten gehörten die Einführung des einheitlichen Luftverkehrsbinnenmarktes (acht Freiheiten), die Liberalisierung der Tarife und die Harmonisierung der Zulassung von Luftverkehrsunternehmen.

Die Schweiz hatte in den neunziger Jahren im Luftverkehr einen Liberalisierungsrückstand zur EU. Mit Inkrafttreten des Luftverkehrsabkommens im Rahmen der Bilateralen Verträge zwi-

schen der Schweiz und der EU<sup>50</sup> hat sich dies jedoch schlagartig geändert. Im Folgenden werden die aus einer Liberalisierungsperspektive wesentlichen noch bestehenden Unterschiede erläutert.

Die Schweiz gehörte schon zu Zeiten der Swissair zu den Staaten mit vergleichsweise geringer *Staatsbeteiligung* am „flag carrier“<sup>51</sup>. In der Mehrheit der untersuchten Staaten befand sich der „flag carrier“ zum Erhebungszeitpunkt unter stärkerer staatlicher Kontrolle als in der Schweiz.

Restriktiver ist die Schweiz dagegen bei der *achten Freiheit*, die Fluggesellschaften das Recht einräumt, Inlandsflüge durchführen zu dürfen. Diese ist für EU-Fluggesellschaften innerhalb der EU seit 1997 umgesetzt, gilt jedoch für Schweizer Gesellschaften in der EU wie für EU-Gesellschaften in der Schweiz nicht. Fünf Jahre nach dem Inkrafttreten des Luftverkehrsabkommens, also 2007, soll sie zum Verhandlungsgegenstand werden.

Im Weiteren hat die Schweiz ein so genanntes „Open Sky“-Abkommen mit den USA abgeschlossen<sup>52</sup>. Mehrere Mitgliedsstaaten der EU sind in Besitz vergleichbarer Abkommen, die Europäische Kommission schätzt diese aber als mit dem Binnenmarkt unvereinbar ein. Laut EuGH haben die Open Sky-Abkommen von Mitgliedsstaaten mit den USA die Aussenkompetenz der EU verletzt und verstossen gegen das europäische Niederlassungsrecht<sup>53</sup>. Seit 2003 führt die Kommission selbst Verhandlungen mit den USA über ein Luftverkehrsabkommen, die aber noch nicht zu einem Abschluss gekommen sind.

#### 4.3.5.2 Aggregation zum Barrierenindex

Die seit der in den neunziger Jahren in Europa erfolgten Liberalisierung nur noch sehr geringen Unterschiede im Liberalisierungsstand des Luftverkehrs zeigen sich auch beim errechneten Barrierenindex. Dank ihrer geringen Staatsbeteiligung am „flag carrier“ und dem seit 1995 in Kraft befindlichen „Open Sky“-Abkommen zwischen der Schweiz und den USA gehört die Schweiz trotz der noch nicht eingeführten achten Freiheit zu den liberalsten Staaten in Europa im Luftverkehr. Die Unterschiede zu den übrigen Staaten sind gering.

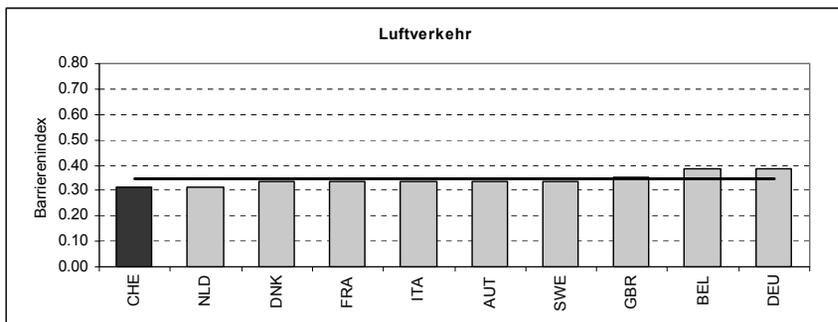
<sup>50</sup> SR 0.748.127.192.68

<sup>51</sup> Mit Ausnahme der vorübergehenden Erhöhung der Staatsbeteiligung an der Swiss

<sup>52</sup> SR 0.748.127.193.36

<sup>53</sup> Vgl. Kommunikation der Europäischen Kommission IP/02/1609, „Open Skies“-Luftverkehrsabkommen: Kommission begrüsst Urteile des Europäischen Gerichtshofs“.

Abb. 4.5: Barrierenindex Luftverkehr für die Schweiz und EU-Staaten.



Quelle: Copenhagen Economics (2005)

## 4.4 Zur besonderen Bedeutung der horizontalen Politiken bei der Liberalisierung von Infrastrukturdiensten

### 4.4.1 Wettbewerbspolitik

Die Infrastrukturdienste sind aufgrund der lange Zeit bestehenden staatlichen Monopole, aber auch wegen der bedeutenden Skalen- und Netzwerkeffekte durch hohe Unternehmenskonzentrationen gekennzeichnet. Es ist langfristig und besonders zu Beginn des Liberalisierungsprozesses davon auszugehen, dass marktmächtige Anbieter oder Unternehmen, die monopolistische Bottlenecks kontrollieren, mögliche Konkurrenten mit Lieferungs- und Zugangsbeschränkungen und über das Errichten weiterer Zutrittsbarrieren zu behindern versuchen. Ebenso sind die oft stark konzentrierten Infrastrukturmärkte durch Kollusionsgefahr gekennzeichnet.

Das in der Schweiz lange Zeit im Vergleich zur EU weniger restriktive Wettbewerbsrecht stellte in der Vergangenheit damit ein Risiko im Liberalisierungsprozess dar. Kartelle und privatwirtschaftliche Zutrittschürden können im Falle zurückhaltender Wettbewerbspolitik zu volkswirtschaftlich schädlichen Marktresultaten führen. Deshalb ist aus einer Liberalisierungsperspektive besonders wertvoll, dass das Wettbewerbsrecht der Schweiz mit der letzten Kartellgesetz-Revision verschärft wurde. Besonders die eingeführte direkte Sanktionierbarkeit und Schädlichkeitsvermutung harter Kartelle ist für den Liberalisierungsprozess von grosser Bedeutung.

Die bisherige Entwicklung deutet darauf hin, dass die Schweiz seit der erfolgten Reform nun gut für weitergehende Liberalisierungsprozesse gerüstet ist. Die Entscheide zu Swissgrid<sup>54</sup> und

<sup>54</sup> Vgl. RPW 2005/2, S.347ff.

Migros/Watt/EEF<sup>55</sup> im Elektrizitätsmarkt, mehrere Entscheide zur Swisscom<sup>56</sup> sowie zu Traktionsleistungen der SBB<sup>57</sup> sind aus einer Liberalisierungsperspektive zu begrüßen. Mit der Einführung der direkten Sanktionierbarkeit wurden in der Schweiz sinnvollerweise verstärkt Anreize geschaffen, volkswirtschaftlich schädliche Absprachen und Lieferungsverweigerungen zu unterlassen.

#### 4.4.2 Beihilfenrecht

Die EU kennt im Gegensatz zur Schweiz ein weit gehendes Beihilfenrecht. Die Europäische Kommission wacht über die staatlichen Beihilfen der Mitgliedstaaten und ist zugleich Genehmigungsbehörde. Alle geplanten staatlichen Beihilfen sind der Kommission zu melden.

Verbotene Beihilfen sind gemäss Art. 87 EGV insbesondere nicht rückzahlbaren Subventionen, Zinsvergünstigungen, Darlehensbürgschaften, vergünstigte Infrastrukturleistungen und sogar die Beteiligung von staatlichen Behörden an Unternehmen, wenn sie den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen. Jedoch müssen diese Beihilfen "den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen", was die Beihilfen ausschliesst, die nur interne Auswirkungen auf einen Staat haben. Ausnahmen umfassen beispielsweise Beihilfen sozialer Art an einzelne Verbraucher sowie Beihilfen, die Abhilfe bei aussergewöhnlichen Ereignissen wie Naturkatastrophen schaffen sollen. Ausserdem *können* Beihilfen zugelassen werden, wenn sie beispielsweise zur Förderung bestimmter Regionen mit Entwicklungsrückstand dienen oder zur Durchführung eines wichtigen Vorhabens von gemeinsamem europäischem Interesse beitragen.

Von besonderem Interesse ist bei den Infrastrukturdiensten die so genannte Beihilfekontrolle im Zusammenhang mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse. In einem Grundsatzentscheid<sup>58</sup> hat der EuGH entschieden, dass ein finanzieller Ausgleich für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen *keine* staatliche Beihilfe darstellt, wenn (kumulativ):

- das begünstigte Unternehmen tatsächlich mit der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen betraut ist
- die Parameter, anhand deren der Ausgleich berechnet wird, zuvor objektiv und transparent aufgestellt wurden
- der Ausgleich nicht über das hinaus geht, was erforderlich ist, um die Kosten der Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen unter Berücksichtigung der dabei erzielten Einnahmen und eines angemessenen Gewinns aus der Erfüllung dieser Verpflichtungen ganz oder teilweise zu decken

<sup>55</sup> Vgl. RPW 2001/2, S. 255ff.

<sup>56</sup> Z.B. zu xDSL-Diensten in RPW 2001/1, S. 73ff.

<sup>57</sup> Vgl. RPW 2002/1, S. 72ff.

<sup>58</sup> EuGH 24.3.2003, Rs C-280/00 (Altmark Trans GmbH und Regierungspräsidium Magdeburg/ Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH)

- die Höhe des erforderlichen Ausgleichs auf der Grundlage einer Analyse der Kosten bestimmt wird, die ein durchschnittlich gut geführtes Unternehmen bei der Erfüllung der betreffenden Verpflichtungen hätte.

In der Schweiz ist die Meldepflicht von Beihilfen, die wettbewerbsverzerrend sein können, an sich – in geringerer Tiefe – nur durch die WTO-Abkommen und durch die EFTA-Konvention geregelt.

## **4.5 Schlussfolgerungen aus dem Liberalisierungsstand bei den Infrastrukturdiensten in der Schweiz im Vergleich zur EU**

### 4.5.1 Telekommunikation

#### 4.5.1.1 *Allgemeine Einschätzung*

Gemäss der Einschätzung von Copenhagen Economics (2005) weist die Schweiz gegenüber den Staaten der EU einen Liberalisierungsrückstand bei den Telekommunikationsdiensten auf. Dies im Wesentlichen aufgrund der nicht erfolgten regulatorischen Entbündelung der letzten Meile (Bitstrom und Kupferkabel), der schwachen Regulierung der Interkonnektionstarife marktbeherrschender Anbieter und der Staatsbeteiligung an der Swisscom.

#### 4.5.1.2 *Staatsbeteiligung*

Eine weiter gehende Privatisierung der Swisscom wird derzeit in der Schweiz diskutiert. Die ökonomischen Vorteile einer Privatisierung wären dann besonders gross, wenn die Regulierung der monopolistischen Engpässe optimal ausgestaltet ist.

#### 4.5.1.3 *Entbündelung*

Die Relevanz der Entbündelung ist für die Schweiz etwas geringer als für europäische Staaten mit weniger starker Kabelnetzdurchdringung. Aufgrund des Infrastrukturwettbewerbs bestreiten einige den Bedarf der Entbündelung in der Schweiz. Dem gilt es entgegenzuhalten, dass die Entwicklung der Breitbanddurchdringung in denjenigen Staaten besonders hoch ist, die sowohl eine hohe Kabelnetzdurchdringung, als auch die Entbündelung der letzten Meile kennen. Ebenso sind Breitbanddienste in der Schweiz teuer. Die weitere technologische Entwicklung ist noch ungewiss. In der Vergangenheit konnten sich gewisse, anfänglich viel versprechende Alternativtechnologien auf der letzten Meile nicht durchsetzen.

Die vom Bundesrat in der FMG-Revision vorgeschlagene Lösung<sup>59</sup>, die Entbündelung nur marktmächtigen Anbietern vorzuschreiben, kann wohl zukünftigen Entwicklungen gut begegnen. Sie erreicht den Standard, der in der EU in der Verordnung über den entbündelten Zugang

<sup>59</sup> BBl 2003 S. 7951 - 8006

zum Teilnehmeranschluss gefordert wird<sup>60</sup>. Die Regulierung der Zugangspreise zur letzten Meile ist zweifelsohne eine komplexe regulatorische Aufgabe. Während theoretisch Unterinvestitionen in die Infrastruktur im Falle eines regulatorischen Versagens denkbar sind, besteht in der Praxis hierfür in den Telekommunikationsmärkten keine empirische Evidenz. Im Gegenteil könnte die Entbündelung über Mengeneffekte auch höhere Investitionen in die Infrastruktur generieren.

#### 4.5.1.4 Regulierung der Interkonnektionstarife

Eine ex ante-Regulierung der Interkonnektionstarife dominanter Anbieter, die in der EU durch die Richtlinie 2002/19/EG<sup>61</sup> gefordert wird, dürfte kurz- bis mittelfristig kaum zur Debatte stehen. Der Bundesrat hat sich im Februar 2003 in einem Vorentscheid gegen eine ex ante-Regulierung der Interkonnektionstarife ausgesprochen. Hingegen wäre zu prüfen, ob nicht die bestehende ex post-Regulierung so ausgestaltet werden könnte, dass nicht jeder Entscheid des Regulators zu jahrelangen juristischen Verfahren führt. Bei guter Durchsetzbarkeit könnte eine benchmarkorientierte ex post-Regulierung wohl ebenso gute Resultate erzielen wie die ex ante-Regulierung in der EU.

#### 4.5.1.5 Vergleich mit Dänemark (best practice)

Tabelle 4.3: Überblick über den Rückstand der Schweiz im Vergleich zum EU-Mindeststand und Dänemark

Schweiz	Geforderter EU-Mindeststand	Dänemark
- Teilprivatisierung des Ex-Monopolisten	- Keine spezifische Anforderung	- Vollprivatisierung des Ex-Monopolisten
- Keine Entbündelung der Anschlussnetze	- Verpflichtung zur Bereitstellung des Entbündelten Zugangs (Kupferkabel) bei Betreibern mit beträchtlicher Marktmacht - Zugang zu Bitstrom-DSL-Diensten zu transparenten und nichtdiskriminierenden Bedingungen	- Weit gehende und frühzeitige Umsetzung der Entbündelung
- Ex post-Regulierung der Interkonnektionstarife, jedoch lange juristische Verfahren - Relativ schwache Eingriffsmöglichkeiten des Regulators	- Ex ante-Regulierung der Interkonnektionstarife marktmächtiger Anbieter	- Ex ante-Regulierung der Interkonnektionstarife marktmächtiger Anbieter - Starke Position des Regulators
<b>Auswirkung einer Anpassung der Schweiz</b>		
<b>FMG-Revision (Bundesratsvorschlag)</b>	<b>Anpassung an EU-Mindeststand</b>	<b>Anpassung an Stand in Dänemark</b>
- Mittlerer Schritt in Richtung weiterer Marktöffnung - Rückstand wird verkleinert	- Mittlerer Schritt in Richtung weiterer Marktöffnung	- Grosser Schritt in Richtung weiterer Marktöffnung

<sup>60</sup> Verordnung (EG) Nr. 2887/2000 des Europäischen Parlamentes und des Rates

<sup>61</sup> Vgl. Richtlinie 2002/19/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates

Dänemark geht bei der Liberalisierung der Telekommunikation deutlich weiter, als dies von der EU gefordert wird. Der Ex-Monopolist Tele Danmark wurde vollständig privatisiert, die Anschlussnetze früher als gefordert entbündelt. Der Regulator Dänemarks wird als starker Player im Markt eingeschätzt, was sich positiv auf die Interkonnektionstarife ausgewirkt hat.

Vergleicht man den Liberalisierungsstand der Schweiz bei den Telekommunikationsdiensten mit dem als liberalst beurteilten Dänemark, so scheinen die Risiken einer langfristig weitergehenden Marktöffnung begrenzt. Finger/Voets stellen in einer Analyse der regulatorischen Effektivität Dänemark als best-practice dar und begründen dies unter anderem mit der dort früh erfolgten Marktöffnung (Finger/Voets 2003). Die Qualität der angebotenen Dienste scheint der Studie zufolge auch im weit liberalisierten Dänemark hoch zu sein.

#### 4.5.2 Postdienste

##### 4.5.2.1 *Allgemeine Einschätzung*

Bei den Postdiensten weist die Schweiz im Vergleich zu den Staaten der EU nach übereinstimmender Einschätzung der vorliegenden Untersuchungen einen klaren Liberalisierungsrückstand auf.

Das Verhalten des Legislators muss für die Marktteilnehmer voraussehbar sein, wenn der Übergangsprozess zu neuen Geschäftsmodellen planbar sein soll. Deshalb sind die bereits vorgekündigten und in Planung befindlichen Liberalisierungsschritte zu begrüßen. Die über das Jahr 2006 hinaus gehende Liberalisierungsstrategie in der Schweiz wird im ersten Halbjahr 2006 diskutiert werden müssen.

Der Liberalisierungsrückstand der Schweiz führt zum Risiko, die Vorteile einer Liberalisierung, nämlich gesteigerte Effizienz und Innovation, aber insbesondere auch die Sicherstellung der Kompetitivität der Schweizerischen Post im internationalisierten Postmarkt zu verpassen.

##### 4.5.2.2 *Reservierte Dienste*

Der Liberalisierungsrückstand der Schweiz ergibt sich bei den reservierten Diensten aus der in der EU geforderten Senkung der Monopolgrenze auf 100g. Der Rückstand der Schweiz wird im Jahr 2006 mit der Senkung der Monopolgrenze bei den Briefdiensten auf 50g in der EU (gemäss Richtlinie 2002/39/EG) und trotz der Senkung auf 100g in der Schweiz weiter zunehmen.

Im Weiteren ist der Rückstand der Schweiz zu den am weitesten geöffneten Staaten beträchtlich. Einige Staaten der EU planen weiter gehende Marktöffnungen in naher Zukunft. So ist in Grossbritannien, Deutschland und den Niederlanden die Senkung der Monopolgrenze auf 0g noch vor 2009 vorgesehen. Insgesamt werden gemäss heutigem Planungsstand noch vor dem Jahr 2009 über 50% des europäischen Briefmarktes vollständig liberalisiert sein.

##### 4.5.2.3 *Universaldienst*

Aus Sicht der ökonomischen Theorie bestehen bei den Postdiensten kaum Bedenken bezüglich einer weiteren Liberalisierung. Auch in den am weitesten liberalisierten Staaten in Europa sind

bisher nach heutigem Wissensstand keine wesentlichen Probleme bei der Finanzierung oder Sicherstellung des Universaldienstes angefallen. Nach Angaben der durch PostReg beauftragten Revisionsgesellschaft war die Grundversorgung für die Schweizerische Post im Jahr 2004 ein rentables Geschäft. Bisher gibt es keine Hinweise darauf, dass die Grundversorgung durch die bisherige Liberalisierung gefährdet worden wäre.

In vielen Staaten der EU, insbesondere in denjenigen, die den Postmarkt weiter liberalisiert haben, sind Agenturen, die Postdienste in Ergänzung zu Poststellen erbringen, weiter verbreitet als in der Schweiz (PostReg 2005). Diese können, in Kombination mit anderen Dienstleistungen, auch in abgelegeneren Regionen Postdienste rentabel und in hoher Qualität erbringen, dies sogar mit längeren Öffnungszeiten als in vergleichbaren Poststellen.

#### 4.5.2.4 Vergleich mit Schweden (best practice)

Die Erfahrungen in bereits weiter geöffneten Staaten zeigen, dass der Einstieg von Wettbewerbern in den Briefmarkt selbst bei weiter gehenden Liberalisierungsschritten recht langsam erfolgt. Schweden hat die Monopolgrenze bei Briefen frühzeitig auf 0g gesenkt und Privilegien der Ex-Monopolistin (z.B. aus dem Ausland eingehende Briefe) reduziert.

Selbst im schwedischen Briefmarkt bleibt der nationale Incumbent Posten AB auch 10 Jahre nach der vollständigen Liberalisierung dominant. Ihr grösster Konkurrent, CityMail hat bisher 6.6% Marktanteil gewonnen. Die Liberalisierung wird in Schweden weit gehend als Erfolg gewertet. Der Innovationsgrad habe zugenommen, Preise seien nun kostenorientierter und in gewissen Märkten gesunken, insbesondere für Grosskunden (vgl. Ecorys 2005).

Table 4.4: Überblick über den Rückstand der Schweiz im Vergleich zum EU-Mindeststand und Schweden

Schweiz	Geforderter EU-Mindeststand	Schweden
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Derzeit keine Konkurrenz bei den Briefdiensten</li> <li>- Senkung der Monopolgrenze auf 100g im Jahr 2006</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Senkung der Monopolgrenze auf 100g im Jahr 2003</li> <li>- Senkung der Monopolgrenze auf 50g im Jahr 2006</li> <li>- Ev. Senkung der Monopolgrenze auf 0g im Jahr 2009</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Senkung der Monopolgrenze auf 0g bereits 1993</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Buchhalterische Trennung und Quersubventionierungsverbot nur zwischen Grundversorgung und Wettbewerbsdiensten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Buchhalterische Trennung und Quersubventionierungsverbot auch zwischen Monopoldiensten und nicht reservierten Diensten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Buchhalterische Trennung irrelevant, da keine Monopoldienste mehr</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Weiterhin weit gehende Privilegien der Schweizerischen Post</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Privilegien von Posten AB weit gehend reduziert</li> </ul>
Auswirkung einer Anpassung der Schweiz		
Vorgesehene Schritte gemäss Bundesrat	Anpassung an EU-Mindeststand	Anpassung an Stand in Schweden
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kleiner Schritt in Richtung weiterer Marktöffnung</li> <li>- Rückstand besteht weiterhin</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mittlerer Schritt in Richtung weiterer Marktöffnung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Grosser Schritt in Richtung weiterer Marktöffnung</li> </ul>

#### 4.5.3 Schienerverkehr

##### 4.5.3.1 *Güterverkehr*

Im Güterverkehr gehört die Schweiz zu den am weitesten liberalisierten Staaten in Europa. Wettbewerber der SBB Cargo haben mittlerweile in der Schweiz einen Marktanteil von etwa 12% gewonnen, was einen der höheren Werte in Europa darstellt. Die Erfahrungen mit der Liberalisierung sind bisher weit gehend positiv. Nicht zuletzt war es auch ein Ziel der Bahnreform 1, die Wettbewerbsfähigkeit der Bahn im Güterverkehr gegenüber der Strasse mittels einer gesteigerten Wettbewerbsintensität zu verbessern.

##### 4.5.3.2 *Personenverkehr*

Im Personenverkehr gehört die Schweiz dagegen zu der Mehrheit einer Gruppe von Staaten, deren Märkte de facto als geschlossen anzusehen sind. Eine vermehrte Nutzung von Ausschreibungen ist in der Bahnreform 2 vorgesehen. Fortan muss bei ungenügenden Offerten oder Leistungen eine Ausschreibung stattfinden. Inwiefern sich diese Änderung in der Praxis auswirkt, hängt vom Verhalten der Besteller ab. Die Voraussetzungen zur verstärkten Nutzung dieses wettbewerbsverstärkenden Instruments in der Schweiz wären nach der erfolgten subventionstechnischen Gleichstellung von Bus und Bahn an sich gut.

##### 4.5.3.3 *Horizontale und vertikale Trennung*

Bezüglich der horizontalen und vertikalen Trennung ist die derzeitige Umsetzung in der Schweiz als annähernd EU-kompatibel zu betrachten. Weitere mögliche Liberalisierungsschritte bestünden aber in einer stärkeren horizontalen Trennung zwischen Güter- und Personenverkehr einerseits sowie zwischen Betrieb und Netz andererseits. Damit könnten Quersubventionierungen und/oder diskriminierende Verhaltensweisen durch Netzbetreiber besser geprüft und verhindert werden.

Derzeit sind in der Schweiz noch keine Massnahmen in Richtung stärkerer *horizontalen Trennung* der Bahngesellschaften mit eigener Netzinfrastruktur vorgesehen. Aus ökonomischer Sicht spricht nichts gegen eine mittelfristig stärkere organisatorische horizontale Trennung zwischen Güter- und Personenverkehr nach Vorbild der Mehrheit der EU-Staaten.

Bezüglich *vertikaler Trennung* ist in der Bahnreform 2 vorgesehen, die Unabhängigkeit der Trassenvergabestelle zu stärken und die Kompetenzen der unabhängigen Schiedskommission zu erweitern. Damit wird zwar nicht direkt die vertikale Trennung gestärkt, zumindest erfolgt aber eine organisatorisch neutralere Handhabung des Netzzugangs.

##### 4.5.3.4 *Vergleich mit best-practice Staaten*

Aufgrund der beobachteten Risiken und der möglicherweise bedeutenden Verbundeffekte im Schienenverkehr ist eine vollständige vertikale Trennung zwischen Netz und Betrieb und gar eine Privatisierung des Netzbetreibers stark umstritten. Die bisher einzige erfolgte *Privatisierung eines Netzbetreibers* in Grossbritannien ist gescheitert. Gemäss Vaterlaus et al. (2003) kam es

innert weniger Jahre zu einer Verschlechterung der Qualität und Unterinvestitionen in das Netzwerk aufgrund regulatorisch falsch gesetzter Anreize.

Hingegen blieb beispielsweise der schwedische Netzbetreiber Banverket in Staatsbesitz. Gleichzeitig werden die Zugangspreise zum Netz in Schweden aus ökologischen Gründen bewusst sehr tief gehalten und es wird von staatlicher Seite stark in die Netzbetreiberin investiert. Immerhin scheint damit gezeigt, dass eine harte vertikale Trennung mit geeigneten Begleitmassnahmen funktionieren kann. Inwiefern eine ähnliche Lösung in der Schweiz machbar wäre, ist angesichts der starken Netzauslastung und dichten Struktur im Personenverkehr offen.

Aus den erwähnten Gründen wird in diesem Bericht Grossbritannien explizit nicht als best practice-Staat angesehen. Im Güterverkehr wird Deutschland als best-practice Staat angenommen. Im Vergleich zur Schweiz geht in Deutschland die horizontale Trennung zwischen Personen- und Güterverkehr weiter. Im Personenverkehr wird dagegen - was man angesichts der harten vertikalen Trennung diskutieren könnte - Schweden als best practice-Staat angesehen, da dort dank geeigneter Begleitmassnahmen und dem weiter in Staatsbesitz befindlichen Netzbetreiber die aus einer wettbewerblichen Sicht sinnvolle vertikale Trennung gelingen zu sein scheint. Die Übertragbarkeit der Lösung auf die Schweiz bleibt eine offene Frage.

*Tabelle 4.5: Überblick über den Rückstand der Schweiz im Vergleich zum EU-Mindeststand sowie Deutschland respektive Schweden*

<b>Schweiz</b>	<b>Geforderter EU-Mindeststand</b>	<b>Deutschland / Schweden</b>
- Relativ schwache horizontale Trennung zwischen Güter- und Personenverkehr	- Schweiz ist annähernd EU-kompatibel	- D: Klare horizontale Trennung
- Relativ schwache vertikale Trennung zwischen Netz und Betrieb	- Schweiz ist annähernd EU-kompatibel	- S: Vertikale Trennung zwischen Betrieb und Netz
- Kaum Ausschreibungen im regionalen Personenschienenverkehr, Monopol der SBB im Fernverkehr	- Schweiz ist annähernd EU-kompatibel	- S: Regelmässige Ausschreibungen im Regionalverkehr, Versuche mit Konkurrenz im Fernverkehr
<b>Auswirkung einer Anpassung der Schweiz</b>		
<b>Vorgesehene Schritte gemäss Bahnreform 2</b>	<b>Anpassung an EU-Mindeststand</b>	<b>Anpassung an Stand in Deutschland / Schweden</b>
- Kleiner Schritt durch etwas stärkere vertikale Trennung (Unabhängigkeit Trassenvergabe) - Kaum Rückstand zu Stand in der EU	- Bei Umsetzung der Bahnreform 2 für die Schweiz mit relativ geringer Bedeutung für weitere Marköffnung	- Güterverkehr: Kleiner Schritt in Richtung weiterer Marköffnung - Personenverkehr: Grosser Schritt in Richtung weiterer Marköffnung

#### 4.5.4 Elektrizität

##### 4.5.4.1 Allgemeine Einschätzung

Im Elektrizitätssektor weist die Schweiz einen grossen Liberalisierungsrückstand auf die Staaten der EU auf. Der Rückstand hat sich vor allem nach der Ablehnung des Elektrizitätsmarktgesetzes entwickelt. Während dieser Zeit wurden in den Staaten der EU gerade die Richtlinie 2003/54/EG (vor dem 1. Juli 2004 deren Vorgänger 96/92/EG) zum Elektrizitätsbinnenmarkt umgesetzt oder – insbesondere in den skandinavischen Staaten und Grossbritannien - noch weitergehende Liberalisierungsschritte eingeleitet.

Der *weitere Liberalisierungsprozess* in der Schweiz hängt von der weiteren Entwicklung der zum Zeitpunkt des Entstehens dieses Berichts im Parlament befindlichen Gesetzesvorgaben ab. Während das EleG<sup>62</sup> die wichtigen Rahmenbedingungen für einen geregelten Grosshandel schafft, würde das StromVG<sup>63</sup> den innerstaatlichen Liberalisierungsstand im schweizerischen Elektrizitätssektor auf den Stand der Vorgaben in der EU bringen.

Aus der Perspektive des Liberalisierungsrückstands der Schweiz und unter Berücksichtigung der politischen Voraussetzungen zur Zusammenarbeit im Stromhandel zwischen der Schweiz und der EU hat eine möglichst rasche *Umsetzung des StromVG* Vorrang. Eine (langsamere) Marktöffnung in zwei Schritten würde den Liberalisierungsstand der Schweiz (verspätet) an europäisches Niveau gemäss Richtlinie 2003/54/EG anpassen. Eine Öffnung in einem Schritt birgt das Risiko, bei einem erneuten Referendum eine Liberalisierung auf längere Zeit zu verunmöglichen.

#### 4.5.4.2 Staatsbeteiligung

Die Frage einer weiter gehenden *Privatisierung* der Stromproduktion wird durch die bestehenden Vorlagen oder Vorgaben in der EU nicht tangiert. Sie liegt letztlich in der Verantwortung der (in der Schweiz dezentralen) Besitzer der Anlagen.

#### 4.5.4.3 Zugang zu Verteilnetz

Die Wahlfreiheit der Konsumenten (Zugang zum Verteilnetz) wäre bei einer Umsetzung der vom Bundesrat im StromVG vorgeschlagenen Öffnung in zwei Schritten mit Verspätung konform zur Entwicklung in der EU.

#### 4.5.4.4 Vertikale Trennung

Die vertikale Trennung würde bei einer Umsetzung des EleG auf Ebene der Übertragungsnetze und des Systembetriebs mit der Schaffung der Swissgrid und unter den Prämissen der durch die Weko benannten Voraussetzungen<sup>64</sup> vergleichsweise weit gehen.

Auf Ebene der Verteilnetze würde mit der buchhalterischen Trennung der in der Richtlinie 2003/54/EG vorgegebene Mindeststand für EVU mit weniger als 100'000 Endkunden erreicht.

#### 4.5.4.5 Regulierung der Zugangspreise

Die Regulierung der Zugangspreise gemäss StromVG entspräche dem europäischen Standard.

<sup>62</sup> Entwurf Bundesgesetz betreffend die elektrischen Schwach- und Starkstromanlagen (Elektrizitätsgesetz, EleG), BBl 2005 1683-1688

<sup>63</sup> Entwurf Stromversorgungsgesetz (StromVG), BBl 2005 1689-1704

<sup>64</sup> Vgl. RPW 2005/2, 347ff.

#### 4.5.4.6 Vergleich mit Grossbritannien (best practice)

Grossbritannien geht in der Liberalisierung des Elektrizitätsmarkts deutlich weiter als von der EU gefordert. Der Zugang zum Verteilnetz ist vollständig geöffnet (auch für Haushalte), das Übertragungsnetz ist eigentumsrechtlich separiert, das Verteilnetz mindestens juristisch separiert und anreizorientierte Zugangspreise wurden eingeführt. Ausserdem wurde die Elektrizitätsproduktion privatisiert.

Gemäss der Untersuchung von Vaterlaus et al. lassen die verfügbaren Daten den Schluss zu, dass keine Tendenz zu Qualitätsverschlechterungen in den weiter liberalisierten Märkten in Europa besteht. Die Strompreise seien in Staaten mit früherer und weiter gehender Liberalisierung rascher und weiter gesunken als in zurückbleibenden Staaten wie der Schweiz und Frankreich.

Tabelle 4.6: Überblick über den Rückstand der Schweiz im Vergleich zum EU-Mindeststand sowie Grossbritannien

Schweiz	Geforderter EU-Mindeststand	Grossbritannien
- Gemischter Privatisierungsstand der Stromproduktion	- EU macht keine Vorgaben zum Eigentum.	- Privatisierung der Stromproduktion
- Derzeit sehr beschränkter Zugang zum Verteilnetz (sehr grosse Kunden auf Basis des Kartellgesetzes)	- Richtlinie 2003/54/EG sieht Marktöffnung für Nicht-Haushaltskunden ab Juli 2004, für alle Kunden ab 2007 vor	- Marktöffnung für Privathaushalte bereits 1998
- Buchhalterische vertikale Trennung beim Übertragungsnetz - gemischt (z.T. keine Trennung) beim Verteilnetz	- Mindestens organisatorische Trennung auch beim Verteilnetz gefordert (bei mehr als 100'000 Kunden)	- Vertikale (eigentumsrechtliche) Trennung des Übertragungsnetzes - Vertikale Trennung der Verteilnetze
- Fallweise Beurteilung durch Weko und Preisüberwachung	- Kostenorientierte Regulierung der Zugangspreise	- Anreizorientierte und von Benchmarking begleitete Regulierung der Zugangspreise
<b>Auswirkung einer Anpassung der Schweiz</b>		
<b>Vorgesehene Schritte gemäss EleG und StromVG</b>	<b>Anpassung an EU-Mindeststand</b>	<b>Anpassung an Stand in Grossbritannien</b>
- Grosser Schritt in Richtung Marktöffnung - Bei Umsetzung zeitlich begrenzter Rückstand zu Stand in der EU	- Grosser Schritt in Richtung Marktöffnung	- Sehr grosser Schritt in Richtung Marktöffnung

#### 4.5.5 Luftverkehr

Seit Inkrafttreten des bilateralen Luftverkehrsabkommens zwischen der Schweiz und der EU besteht in der Schweiz kein Liberalisierungsrückstand mehr. Für die Zukunft steht noch die Verhandlung über die achte Luftverkehrsfreiheit an.

## Literatur

- Bakom (2005): Der Schweizer Fernmeldemarkt im internationalen Vergleich. Um die Schweiz erweiterter Auszug aus dem 10. Implementierungsbericht der Europäischen Union.
- Bundesrat (2004): Bericht des Bundesrates: „Grundversorgung in der Infrastruktur (Service public)“. Bundesblatt 2004, S. 4569 – 4642.
- Copenhagen Economics (2005): The Economic Effects of Services Liberalisation in Switzerland.
- Ecorys (2005): Development of Competition in the European Postal Sector.
- Elixmann, Dieter et al. (2003): Stand des Schweizer Telekommunikationsmarktes im internationalen Vergleich. Korrigierte Fassung vom 24. Februar 2003.
- Europäische Kommission (2003): Second benchmarking report on the implementation of the internal electricity and gas market.
- Finger, Matthias und Annelies Voets (2003): Comparative study on the effectiveness of Telecommunications regulators.
- Ford, George S. und Lawrence J. Spiwak (2004): The Positive Effects of Unbundling on Broadband Deployment. Phoenix Center Policy Paper Number 19.
- IBM Business Consulting Services (2004): Liberalisierungsindex Bahn 2004. Vergleich der Marktöffnung der Eisenbahnmärkte der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, der Schweiz und Norwegens.
- Kruse, Jörn und Andreas Liebe (2005): Netzzugang und Wettbewerb bei Briefdiensten. HWWA Report 257, Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv.
- PostReg (2005a): PostReg Tätigkeitsbericht 2004.
- PostReg (2005b): Monopol und Grundversorgungspflicht: Gutes Geschäft der Post. Medienmitteilung vom 6. Juli 2005.
- Vaterlaus, Stephan, Heike Worm, Jörg Wild und Harald Telser (2003): Liberalisierung und Performance in Netzsektoren. Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft, Strukturberichterstattung Nr. 22.
- Wik-Consult (2005): Evaluation des Schweizer Postmarktes für die Postregulationsbehörde PostReg.

## 5 Finanzdienstleistungen

### 5.1 Regulierungsbedarf

Über ihre Funktion als Kreditgeber für Konsum, Firmengründung oder –expansion sowie durch die Bereitstellung von Anlagemöglichkeiten und Produkten zur Risikoabsicherung sind Finanzdienstleister ein wichtiger Faktor für Funktionieren und Wachstum einer Volkswirtschaft. Die grundsätzliche Notwendigkeit der Regulierung der Finanzdienstleistungen ist ökonomisch nicht bestritten.

Regulierungsbedarf ergibt sich erstens aus der Tatsache, dass der Zusammenbruch selbst einzelner Bankdienstleister Kettenreaktionen auslösen kann, welche die gesamte Branche und auch die Volkswirtschaft hart treffen können. Man spricht in diesem Zusammenhang von Regulierung als „Systemschutz“. Bei Regulierungen, welche der lautereren Erfüllung der volkswirtschaftlichen Funktionen dient, spricht man von Regulierung als „Funktionsschutz“. Eine dritte und weitergehende Form von Regulierungen der Finanzdienstleistungen dient dem „Kundenschutz“, unter dem Begriffe wie Gläubiger-, Anleger-, Versicherten- oder Konsumentenschutz subsummiert werden können. Einerseits sind solche Regulierungen notwendig für die Herstellung des Vertrauens in die Finanzdienstleister. Zu weit gehende staatliche Regulierungen können aber die Finanzdienstleister auch in ihrer Geschäftstätigkeit derart hemmen, dass insbesondere die Summe der Regulierungen erhebliche betriebs- und volkswirtschaftliche Kosten verursacht.

Aus ökonomischer Sicht rechtfertigen sich staatliche Eingriffe insbesondere dann, wenn sie ein Marktversagen in seinen verschiedenen Formen korrigieren. Dies ist beispielsweise der Fall bei Informationsasymmetrien zwischen Anbietern und Kunden, bei denen der eine oder andere Marktteilnehmer die wahren Risiken eines Geschäfts nicht kennt. Demgegenüber steht ein mögliches Staatsversagen, bei dem ein staatlicher Eingriff seine Zielsetzungen verfehlt, den Markt ungewollt verzerrt oder sogar das Funktionieren desselben behindert. Mit der Minimierung der negativen volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Markt- und Staatsversagen durch eine geeignete Finanzmarktregulierung soll die wirtschaftliche Funktionsfähigkeit des Finanzsektors ermöglicht und damit die gesamtwirtschaftliche Allokationseffizienz möglichst weit gehend optimiert werden. Dies ist ein laufender Prozess, der angesichts des innovativen und sich rasch weiter entwickelnden internationalen Wettbewerbsumfeldes im Finanzsektor unbestritten ist.

### 5.2 Innerstaatliches und grenzüberschreitendes Liberalisierungspotenzial

#### 5.2.1 Innnerstaatliche Liberalisierung

Das Liberalisierungspotenzial ist wegen der erläuterten regulatorischen Notwendigkeiten nicht unbeschränkt. *Interne Liberalisierung* bedeutet in diesem Zusammenhang also nicht, komplett

zu deregulieren, sondern dass die notwendigen Regulierungen, welche zum System-, Funktions- und Kundenschutz aufgestellt werden, erstens nicht über ihre Ziele hinausschiessen und zweitens wettbewerbsneutral aufgestellt werden, das heisst nicht einzelne Marktsegmente oder -teilnehmer bevorzugen oder benachteiligen.

Die Ansätze zur Erreichung der regulatorischen Ziele bei den Finanzdienstleistungen können in strukturelle und liberalere prudentielle Regulierungsansätze kategorisiert werden. *Strukturelle Regulierungsansätze* versuchen den Markt zu segmentieren, um die staatliche Aufsicht zu erleichtern. Häufig eingesetzte Instrumente sind strikte Marktzugangskontrollen bis hin zu Monopolen in Teilmärkten, Einschränkungen der Breite der Tätigkeiten der einzelnen Institute und Vertriebsbeschränkungen. *Prudentielle Regulierungsansätze* sind dagegen oft marktorientierter und geben den Marktteilnehmern in der Regel mehr Freiheiten. Sie zielen auf Sicherung der Solvenz, genügende Risikokontrolle und die Gewähr einer sorgfältigen Geschäftsführung ab (vgl. Expertenkommission Zimmerli 2005). Empirische Studien zeigen, dass strukturelle Regulierungsansätze, die regulatorisch stark in die Marktprozesse eingreifen und den Wettbewerb in einzelnen Segmenten verunmöglichen, die Effizienz des Bankensektors senken und dabei das Risiko einer Bankenkrise nicht vermindern können (Barth et al. 2001). Vergleiche regulatorischer Ansätze zeigen zudem, dass der Bankensektor in jenen Staaten tendenziell erfolgreicher ist, in denen Informationsoffenlegung und Selbstregulierung gefördert werden, staatliche Beteiligungen und direkte Eingriffe hingegen gering sind (Barth et al. 2002).

Es ist ökonomisch nur selten begründbar, weshalb aus dem Regulierungsbedarf eine direkte Staatsbeteiligung an Unternehmen im Finanzdienstleistungssektor als notwendig erachtet werden soll. Im Gegenteil bestehen bei staatlichen Anbietern oft Bedenken eines verzerrten Wettbewerbs, beispielsweise wegen Staatsgarantien, steuerlicher Ungleichbehandlung oder Exklusivrechten zum Vertrieb gewisser Leistungen und Produkte. In der Vergangenheit wurden solche Vorteile jedoch auch genutzt, um teilweise unter dem Einfluss politischer Einflussfaktoren schlechte Risiken zu nicht risikogerechten Preisen zu übernehmen, was in manchen Fällen zu hohen Sanierungskosten für die Steuerzahler führte. Mindestens der Abbau der Privilegien der Anbieter in Staatsbesitz zur Sicherstellung eines gleichberechtigten Wettbewerbs („Level Playing Field“) zwischen den verschiedenen Anbietern ist aus volkswirtschaftlicher Sicht von Vorteil.

### 5.2.2 Grenzüberschreitende Liberalisierung

Aus Sicht der grenzüberschreitenden Liberalisierung ergibt sich neben der Frage des gegenseitigen Marktzugangs das Problem, dass die einzelnen innerstaatlichen Regulierungen aufgrund ihrer Unterschiede die internationale Nutzung von komparativen Vorteilen und Skaleneffekten behindern können. Die Komplexität der Regulierung von Finanzdienstleistungen macht die internationale Harmonisierung und/oder gegenseitige Anerkennung wichtig für ein Zustandekommen des Handels, aber auch für das Verhindern von wettbewerbliehen Verzerrungen aufgrund unterschiedlicher Regulierungen. Ein übertriebenes Regulierungsausmass im Inland kann sich genauso handelshemmend auswirken wie bedeutende Regulierungsunterschiede zwischen einzelnen Staaten. Als weitere Problemstellung können einzelstaatliche Behörden im Handel mit Finanzdienstleistungen eine Verdoppelung von Regulierungen verursachen, wenn

beispielsweise an sich vergleichbare Regulierungen ausländischer Behörden nicht als gleichwertig anerkannt werden. In diesem Sinne ist auf mögliche Vorteile einer transnational koordinierten Aufsicht hinzuweisen, die erstens das regulatorische Umfeld vereinfachen, aber auch in nationaler Sicht schwierig feststellbare Risiken grenzüberschreitend erkennen könnte. Im Bankenbereich hat der Basler Ausschuss mit dem „lead supervisor“ Konzept für die konsolidierte Aufsicht einen entsprechenden Standard gesetzt.

## **5.3 Der innerstaatliche Liberalisierungsstand und regulatorische Unterschiede bei den Finanzdienstleistungen in der Schweiz und der EU**

### **5.3.1 Staatsbeteiligung im Finanzdienstleistungssektor**

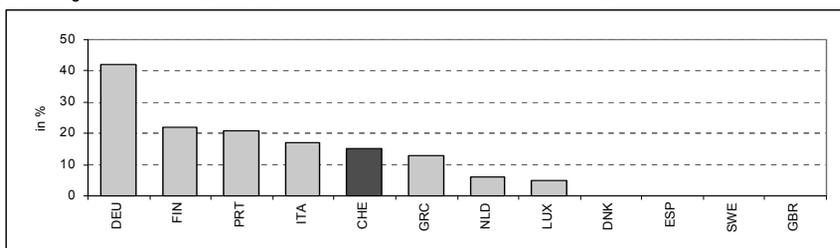
#### **5.3.1.1 *Banken***

In mehreren europäischen Staaten war die Staatsbeteiligung an Unternehmen im Bankensektor lange Zeit hoch oder sehr hoch. Hervorzuheben sind neben den in den meisten Staaten existierenden Postbanken die Staatsbanken, öffentlichen Sparkassen und Landesbanken in Italien, Spanien, Frankreich, Griechenland, Schweden und Deutschland. Privatisierungsschritte gingen mit Deregulierungsmassnahmen auch für den privaten Bankensektor einher und fanden insbesondere in Spanien in den siebziger Jahren, in Italien und Schweden bis in die späten neunziger Jahre statt. Die Reformen wurden im Hinblick auf die Binnenmarktprogramme der EU als notwendig erachtet, bestanden doch Befürchtungen, die vergleichsweise wenig rentablen staatlichen Anbieter könnten mit der eintretenden europäischen Konkurrenz nicht mithalten. Nach Einschätzung von Beobachtern zeigte die Neustrukturierung des Bankensektors in Italien, Spanien und Schweden positive Effekte auf die Effizienz der Branche, welche sowohl Kunden als auch Instituten zugute kamen (vgl. Lahusen 2004). Schweden hatte jedoch zu Beginn der Liberalisierung mit regulatorischen Problemen zu kämpfen. Eine schwere Finanzkrise machte 1992 u.a. temporäre staatliche Garantien für 114 Banken, die nach der Deregulierung zu grosszügig Kredite vergeben hatten, notwendig (Polster 2004, Körner/Strassner 2004).

Im Gegensatz zu Spanien, Italien und Schweden sind die Privatisierungsbemühungen in Frankreich und Deutschland begrenzter geblieben. In Frankreich, wo der Marktanteil staatlicher Banken anfangs der achtziger Jahre bei neunzig Prozent lag, sind zwar die Grossbanken in den achtziger und neunziger Jahren privatisiert worden. Ebenso wurden die öffentlichen Sparkassen formell in private Genossenschaften überführt und das Monopol der Sparkassen und der Post zum Vertrieb von steuerbegünstigten Sparheften wurde aufgehoben. Der Staat hat sich jedoch gleichzeitig insbesondere bei den Sparkassen signifikante Einflussmöglichkeiten bewahrt (Polster 2005). Die öffentliche Beteiligung im Bankensektor bleibt weiterhin hoch in Deutschland mit seinen zahlreichen öffentlichen Sparkassen und Landesbanken. Dank Staatsgarantien besaßen diese über Jahrzehnte den Wettbewerbsvorteil der günstigen Kapitalbeschaffung. Die Europäische Kommission hatte mehrfach signalisiert, dass sie die deutschen Staatsgarantien für inkompatibel mit dem Beihilfenrecht der EU (Art. 87 Abs. EGV) hielt. Nachdem die Bundesre-

gierung vorgeschlagene Massnahmen der Europäischen Kommission vom 8.5.2001 akzeptierte<sup>65</sup>, gelten die Staatsgarantien seit 19. Juli 2005 nicht mehr.

Abbildung 5.1: Anteile der Bankaktiva in Instituten in mehrheitlichem Staatsbesitz<sup>66</sup>



Quelle: Barth et al. (2001)

Ein Blick auf Abbildung 5.1 zeigt, dass die Schweiz nach den Privatisierungsanstrengungen in der EU bezüglich Staatsbeteiligung im Bankensektor mittlerweile zum Mittelfeld gehört. Die Staatsbeteiligung von insgesamt 15% kommt neben der Tatsache, dass sich die Post vollständig in Besitz der Eidgenossenschaft befindet, durch die 24 Kantonalbanken zustande. Ihr Marktanteil ist im Vergleich zu den Anteilen der staatlich kontrollierten Institute in Deutschland zwar gering. Dennoch bestehen Wettbewerbsverzerrungen. Diese kommen erstens aufgrund des so genannten Eigenmittelrabatts von 12,5 Prozent der erforderlichen Eigenmittel für Kantonalbanken mit voller Staatsgarantie (Art. 13 Bst. b BankV) zustande<sup>67</sup>, zweitens aber auch durch die Staatsgarantie selbst und die damit verbunden günstigeren Kapitalbeschaffungskonditionen. Eine Staatsgarantie kann theoretisch Wettbewerbsverzerrungen ausgleichen, wenn sie von den Banken hinreichend abgegolten wird. Die von den kantonalen Gesetzen formulierten Leistungsaufträge sind sehr unterschiedlich ausgestaltet und kaum quantifizierbar. Inwieweit Staatsgarantie und Leistungsauftrag verrechnet werden können, ist eher zweifelhaft.

### 5.3.1.2 Versicherungen

Die Staatsbeteiligung im Versicherungssektor ist in Europa gering. Dies trifft insbesondere für die anteilmässig bedeutendsten Zweige Lebensversicherungen und Rückversicherungen zu. Im Zuge der Umsetzung der 3. Richtlinie Schadenversicherung 92/49/EWG sind staatliche Monopole, welche in früheren Richtlinien noch vorbehalten waren, auch auf dem Gebiet der Schadenversicherungen per 1994 abgeschafft worden. Eine Ausnahme stellt noch die spanische Elementarschadenversicherung dar, die weiterhin im staatlichen Monopol angeboten und über steuerähnliche Abgaben finanziert wird.

<sup>65</sup> [http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/sgb/state\\_aids/comp-2000/e010-00-1.pdf](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/state_aids/comp-2000/e010-00-1.pdf)

<sup>66</sup> Exakte Definition: „The fraction of the banking system's assets that are 50% or more government owned“

<sup>67</sup> Es ist vorgesehen, den bisherigen Eigenmittelrabatt von 12,5 Prozent der erforderlichen Eigenmittel der Kantonalbanken mit voller Staatsgarantie mittelfristig abzuschaffen (siehe Stellungnahme des Bundesrats vom 7. Juni 2004 auf die Motion Rey - Basel II. Wirkung der neuen Regel auf die Kantonalbanken).

Die Schweiz stellt mit ihren 19 kantonalen, monopolistischen Gebäudeversicherern eine Ausnahme in Europa dar. In einzelnen Kantonen erstrecken sich die Monopole weit, beispielsweise im Kanton Waadt, in dem auch das Mobilium zum Gebäudeversicherungsmonopol gehört. Insgesamt ist die Bedeutung der Gebäudeversicherer am Versicherungsmarkt allerdings relativ gering. Die Prämieinnahmen im direkten Schweizergeschäft der Feuer- und Elementarschadenversicherer machten im Jahr 2003 nach Statistik des Bundesamts für Privatversicherungen 2.7% des gesamten Versicherungsmarkts aus.

Weiter ist bezüglich Staatsbeteiligung in der Schweiz die SUVA zu nennen als selbständige Unternehmung öffentlichen Rechts. Die SUVA besitzt ein Teilmonopol im Unfallversicherungsmarkt, das in Art. 66 UVG definiert ist. Neben dem Industriesektor erstreckt sich das Teilmonopol u.a. auch auf Bundesverwaltung und Verkehrsbetriebe. Ausserhalb des Gebiets des Teilmonopols darf die SUVA nicht tätig werden. Im internationalen Vergleich fällt auf, dass das Teilmonopol der SUVA auch für die Nichtberufsunfälle Gültigkeit hat. In den europäischen Staaten erstrecken sich staatliche oder parastaatliche Monopole dagegen meist lediglich auf die Gebiete der Arbeitsunfälle (z.B. Österreich, Italien, Frankreich, Deutschland). In einzelnen Staaten wie Finnland und Dänemark haben hingegen privatrechtliche Gesellschaften auch die Versicherung der Arbeitsunfälle übernommen, und die Unternehmen können ihren Versicherungsträger frei wählen (Arbeitsgruppe Zukunft der SUVA 2002).

### 5.3.2 Innerstaatliche Marktöffnung im Bankensektor

#### 5.3.2.1 *Strukturelle und prudentielle Regulierungsansätze*

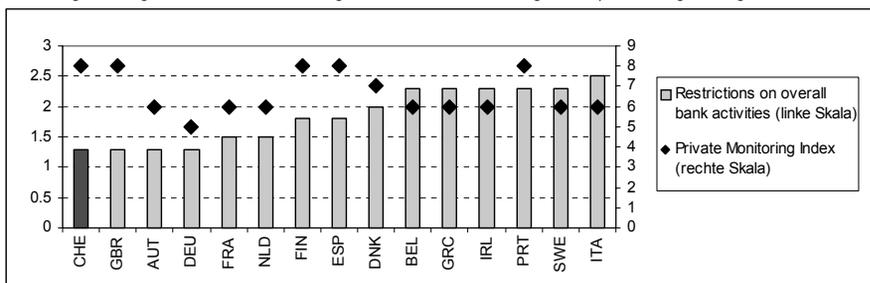
Insbesondere in Südeuropa und Skandinavien waren bis in die neunziger Jahre strukturelle Regulierungsansätze des Bankensektors verbreitet. Getrieben durch das Binnenmarktprogramm der EU haben jedoch die Staaten mit strukturellen Regulierungsansätzen den Bankensektor in den achtziger und neunziger Jahren dereguliert und sich damit den Regulierungsansätzen liberalerer Staaten angenähert. Massgebend waren die in durch die zweite Koordinierungsrichtlinie (89/646/EWG) eingeleitete grenzüberschreitende Liberalisierung der Bankdienstleistungen und der damit verbundene Druck zur Effizienzsteigerung. Es darf nicht der Eindruck entstehen, die Banken stünden nach der erfolgten Deregulierung nicht mehr unter staatlicher Kontrolle. Vielmehr wurden strukturelle, marktferne Regulierungen durch prudentielle, wettbewerbsfreundlichere Regulierungen ersetzt.

Im globalen Vergleich sind nach den deregulierenden Reformen der vergangenen Jahrzehnte alle europäischen Staaten als im internationalen Vergleich liberal zu betrachten, d.h. dass kaum mehr Monopole oder innerstaatliche Zutrittschürden zum Bankensektor bestehen. Gewisse regulatorische Unterschiede zwischen den einzelnen Staaten existieren aber weiterhin, sind aufgrund der technischen Komplexität der Regulierungen aber schwierig zu werten.

Die Schweiz gehört, gemeinsam mit EU-Mitgliedsstaaten wie Grossbritannien, den Niederlanden oder Luxemburg, zweifellos zu den liberalsten europäischen Staaten, welche die Finanzdienstleistungen kaum strukturell regulieren und auf prudentielle Regulierung sowie eine starke

Selbstregulierung der Branche setzen. Empirische Studien zeigen, dass sich der Finanzdienstleistungssektor gerade in Staaten mit geringer Staatsbeteiligung, zurückhaltenden Beschränkungen und starker Selbstregulierung vergleichsweise positiv entwickelt hat (Barth et al. 2002). Auch die Expertengruppe Finanzmarktaufsicht stellt in ihrem Schlussbericht zur Finanzmarktregulierung in der Schweiz fest, dass das System der Selbstregulierung sehr zufriedenstellende Resultate gezeigt habe (Expertengruppe Finanzmarktaufsicht, S. 43).

Abbildung 5.2: Regulatorische Beschränkungen von Bankdienstleistungen und private Regulierung



Quelle: nach Barth et al. (2001)

Eine Studie der Weltbank zeigt, dass trotz der Deregulierungsanstrengungen weiterhin Unterschiede in der innerstaatlichen Regulierung des Bankensektors bestehen (Barth et al. 2001). Der Studie zufolge ist die Schweiz europaweit als dasjenige Land mit den wenigsten staatlichen regulatorischen Beschränkungen von Bankdienstleistungen in Europa einzustufen. Gleichzeitig wird das Ausmass der privaten Regulierung als stark ausgeprägt eingeschätzt (vgl. Abbildung 5.2). In der Schweiz werden vergleichsweise sehr viele regulatorische Aufgaben an Selbstregulierungsorganisationen einerseits oder an private Revisoren andererseits delegiert. Die vergleichenden Indizes der erwähnten Studie basieren auf einem Survey, in dem insgesamt 175 regulatorische Komponenten in 107 Staaten untersucht wurden, von Vertriebsbeschränkungen über revisorische Anforderungen bis hin zu staatlichen Eingriffsmöglichkeiten.

### 5.3.2.2 Internationale Harmonisierung im Rahmen der Basler Eigenkapitalvereinbarungen

Verstärkte internationale Kooperation im Gleichschritt mit der erfolgten Deregulierung hat zu einer zunehmenden internationalen Harmonisierung der prudentiellen Regulierung beigetragen. Die Notwendigkeit der internationalen Kooperation ergibt sich insbesondere aufgrund des Moral Hazard, der internationale Banken (und einzelstaatliche Regulatoren) in Versuchung führen könnte, bei der Mindestunterlegung mit Eigenkapital so nahe wie möglich an die unterste noch vertretbare Grenze zu gehen, um im Markt mit niedrigeren Kosten operieren zu können. Der Moral Hazard könnte noch verstärkt werden durch die Frage, ob nicht Grossbanken in Industriestaaten von einer impliziten Staatsgarantie profitieren, da ihr Scheitern wirtschaftspolitisch kaum zu verantworten wäre. Latent geht es bei der internationalen Harmonisierung auch darum, ein regulierungstechnisches „Race-to-the-bottom“ und seine verheerenden Wirkungen zu verhindern.

Im Zentrum der internationalen Harmonisierung stehen die beiden Basler Eigenkapitalvereinbarungen, die nicht zuletzt auch zum Ziel haben, kompetitive Ungleichheiten, die auf unterschiedlich strenge nationale Eigenmittelvorschriften zurückzuführen sind, zu beseitigen. Während sich Basel I im wesentlichen auf die Regelung der angemessenen Kapitalausstattung (Unterlegung der risikogewichteten Aktiven mit min. 8% Eigenkapital) beschränkte, ist die Wirkung von Basel II zugleich harmonisierender und differenzierter. Harmonisierender wirkt Basel II, weil sich das Abkommen nicht mehr nur auf die Eigenkapitalerfordernisse erstreckt, sondern in seinem zweiten Pfeiler auch Aufsichtsverfahren sowie die Marktdisziplin über Transparenz und einheitliche Rechnungslegungsstandards regelt. Differenzierter wirkt Basel II, weil die angemessene Kapitalausstattung nicht mehr fix, sondern über eine vollständigere Erfassung der Risiken gesteuert wird. Dabei kommen mehrere Varianten der Berechnung in Betracht, die den Banken einen Anreiz für ein verstärktes Risikomanagement liefern. Verfügt eine Bank nicht über eigene Instrumente und Methoden, um eine Risikoklassifizierung nach Basel II durchführen zu können, ist das erforderliche Mass an Eigenkapitalunterlegung durch den so genannten Standardansatz zu bestimmen, was im Ergebnis den bisherigen Vorschriften nach Basel I entspricht. Da Basel II die Verwendung fortgeschrittener Risikomessmethoden fördern möchte, nimmt die erforderliche Eigenkapitalunterlegung für Banken bei konsequenter Anwendung interner Ratingsysteme ab.

Trotz seiner zweifellos harmonisierenden Wirkung werden auch nach vollständiger Umsetzung von Basel II (geplant für 2007) weiterhin Unterschiede zwischen den innerstaatlichen Regulierungen einzelner Staaten bestehen. Denn erstens werden auch mit Basel II längst nicht sämtliche Facetten der Bankregulierungen abgedeckt. Es steht den ratifizierenden Staaten frei, ihre Märkte stärker zu regulieren, als in den Vereinbarungen vorgeschlagen. Zweitens handelt es sich bei Basel II wie bei anderen internationalen Empfehlungen um Soft Law. Ein Abweichen von den internationalen Empfehlungen zeigt keine unmittelbaren Konsequenzen.

Gleichwohl besteht in der EU wie in der Schweiz ein Interesse an einer möglichst empfehlungsgetreuen Umsetzung. Die in der Schweiz und mehreren Mitgliedsstaaten schon früher erfolgte gesetzliche Umsetzung von Basel I geschah auf Ebene der EU mit der Richtlinie 93/6/EWG über die angemessene Eigenkapitalausstattung. Die Umsetzung von Basel II über eine Neufassung der Richtlinie 93/6/EWG ist in der EU im Entwurfsstadium<sup>68</sup>. Nach allgemeiner Einschätzung hat die EU dabei die Vorgaben des Basler Ausschusses weitestgehend übernommen. Auch die Schweiz wird die Vorgaben des Basler Ausschusses weit gehend übernehmen (vgl. Jahresbericht der EBK 2004). Die Schweizer Umsetzung dürfte im internationalen Vergleich eher konservativ ausfallen („Swiss Finish“), was einerseits mit dem Rufschutz des Bankensektors begründet wird, andererseits aber auch mit der vergleichsweise zurückhaltenden strukturellen Regulierung. Notwendige Anpassungen der Bankverordnung sollen in eine separate Eigenmittel- und Risikoverteilungsverordnung (ERV) gefasst werden.

<sup>68</sup> Vgl. Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Neufassung der Richtlinie 93/6/EWG über die angemessene Eigenkapitalausstattung von Wertpapierfirmen und Kreditinstituten

### 5.3.3 Innerstaatliche Marktöffnung im Versicherungssektor

In den Mitgliedsstaaten der EU wurden auch die Versicherungsmärkte innerstaatlich vor allem auf den Druck des einzuführenden Binnenmarkts hin liberalisiert und dereguliert. Erster Schritt dazu war bereits 1973 die erste Schadenversicherungsrichtlinie, welche die Niederlassungsfreiheit für Nichtlebenversicherer ermöglichte. 1979 wurde die Niederlassungsfreiheit auch für Lebensversicherer umgesetzt. Die zweite Richtliniengeneration öffnete die Märkte für industrielle und gewerbliche Risiken (1990) sowie die Motorfahrzeugversicherung (1992). Im Privatkundengeschäft kannten allerdings Staaten wie Deutschland, Österreich, Italien und Spanien weiterhin die materielle Tarifaufsicht (Swiss Re 2000a).

Die dritte Richtliniengeneration<sup>69</sup> brachte schliesslich 1994 die entscheidende innerstaatliche Marktöffnung mit den massgeblichen Elementen der Aufhebung der Tarifkontrolle, Einführung der Einheitslizenz und der Einführung des Prinzips der Sitzstaatkontrolle. Ebenso wurden noch verbliebene Monopole (z.B. Gebäudeversicherungen in Deutschland) zu Fall gebracht. Der Schwerpunkt der Aufsicht liegt seither nicht mehr bei der strukturellen Marktkontrolle, sondern beschränkt sich im Wesentlichen auf die Solvenzkontrolle.

Die weiterentwickelte vierte Richtliniengeneration<sup>70</sup> bringt aus Sicht einer Liberalisierung keine wesentlichen Änderungen. Hingegen wurde die Solvenzkontrolle modernisiert (Stichwort: Solvency I) und die Eingriffsmöglichkeiten der Aufsicht erweitert. Die neuste Richtliniengeneration setzt den Prozess der Liberalisierung begleitend fort, indem eine Harmonisierung der einzelstaatlichen Regelungen angestrebt wird. Die weitere Entwicklung im Rahmen der Einführung der sich auch an der Basler Eigenkapitalvereinbarung orientierenden Solvency II wird einen weiteren Quantensprung in der Harmonisierung innerhalb Europas bringen (vgl. Guhe/Kesting 2004). Wichtige Elemente sind die Einführung einheitlicher Rechnungslegungsstandards sowie die risikogerechtere und harmonisiertere Berechnung der Solvabilitätsspannen. Bei den Reformen handelt es sich um eine moderne, marktorientierte Reregulierung der Versicherungsmärkte.

Im Gegensatz zum innerstaatlich seit jeher liberal regulierten Bankensektor hat die Schweiz den Versicherungssektor im Vergleich zur EU innerstaatlich eher spät liberalisiert. Ein wesentlicher Treiber für die Liberalisierung war der Abschluss des bilateralen Versicherungsabkommens mit der EU<sup>71</sup>, das die Niederlassungsfreiheit für Nichtlebenversicherer zwischen der Schweiz und der EU per 1993 - unter der Bedingung der fallweisen Prüfung der Erfüllung der Zulassungsbedingungen durch die zuständigen Behörden - sicherte. Ebenfalls 1993 wurden die Tarife und Geschäftsbedingungen für Nichtlebenversicherer mit Ausnahme der Motorfahrzeughaftpflicht freigegeben, unter weit gehend paralleler Übernahme der Solvenzvorschriften der 3. Schadenversicherungsrichtlinie der EU. Tarife und Versicherungsbedingungen der Motorfahrzeughaft-

<sup>69</sup> Richtlinien 92/49/EWG Schadenversicherung, 92/96/EWG Lebensversicherung

<sup>70</sup> Richtlinien 2002/13/EG Schadenversicherung, 2002/83/EG Lebensversicherung

<sup>71</sup> SR 0.961.1

pflchtversicherung wurden in der Schweiz erst 1996 freigegeben. Die Prämien der Lebensversicherer unterstanden bis vor kurzem noch der Kontrolle des Bundesamts für Privatversicherungen. Die Reform, welche die Freigabe der Prämien auch für Einzellebensversicherer vorsieht, ist allerdings mit der Reform des Versicherungsaufsichtsgesetzes vom Parlament bereits beschlossen worden und tritt am 1. Januar 2006 in Kraft<sup>72</sup>. Die Solvabilitätskontrolle in der Schweiz erfolgt in Übereinstimmung zu den EU-Regelungen und ist mittlerweile als fortschrittlich zu bezeichnen (vgl. Kasten 5.1).

#### **Kasten 5.1: Schweizerische Entwicklungen betreffend Eigenmittelvorschriften**

Durch das neue Versicherungsaufsichtsgesetz werden zunächst die Mindestkapitalanforderungen gegenüber dem geltenden Recht erweitert. Die neuen Eigenmittelvorschriften insgesamt teilen sich in zwei grundsätzlich verschiedene Ebenen auf: (1) die Minimalsolvanz als Solvabilität I, welche mittels der EU-konformen Solvabilitätsspanne (Solvency I) ermittelt wird und auf der statutarischen Rechnungslegung nach OR basiert; und (2) das Zielkapital, welches nach den neuen Richtlinien des Schweizer Solvenztests berechnet wird und auf einer marktnahen und risikogerechten Bewertung der Bilanz basiert.

„Solvabilität I“ übernimmt mit wenigen Änderungen das Solvabilitätssystem des geltenden Rechts. Dazu gehören insbesondere auch die per 1. Januar 2004 vorgenommen Anpassungen an die europäischen Richtlinien vom 5. März 2002 über die Solvabilitätsspanne (Solvency I). Die Minimalsolvanz wird neu auch für Rückversicherungsunternehmen gesetzlich geregelt. Die neuen Bestimmungen bezüglich der geforderten und der verfügbaren Solvabilitätsspanne von Rückversicherungsunternehmen lehnen sich an die Bestimmungen an, welche für die Direktversicherung gelten. Sie entsprechen den im Vorschlag der europäischen Kommission vom 21. April 2004 für eine Rückversicherungsrichtlinie enthaltenen Solvabilitätsbestimmungen, soweit sie innerhalb der Europäischen Union als unbestritten gelten.

Der neu eingeführte „Schweizer Solvenztest“ (SST) ist ein Verfahren, mit dem für Versicherungsunternehmen das notwendige Kapital (Zielkapital) bestimmt wird, so dass sie mit einer gewissen, vorgegebenen Sicherheit auch nach Ablauf eines Jahres genügend Kapital besitzen (Mindestbetrag), um das vorhandene Geschäft abzuwickeln. Dem wird das tatsächlich vorhandene Kapital (risikotragendes Kapital) gegenübergestellt. Das Verhältnis von risikotragendem Kapital zu Zielkapital hat die Funktion eines Warnsignals. Ist das tatsächlich vorhandene risikotragende Kapital geringer als das Zielkapital, so bedeutet dies nicht die Insolvenz, sondern dass das Versicherungsunternehmen mehr Risiken eingegangen ist, als es das vorhandene Kapital erlauben würde und geeignete versicherungsinterne Massnahmen einzuleiten hat. Der SST ist von allen der Aufsichtsbehörde unterstellten Versicherungsunternehmen jährlich durchzuführen. Für Krankenkassen, bei denen das BPV lediglich den Betrieb der Krankenzusatzversicherung beaufsichtigt, und bei Rückversicherungscaptives, die nicht im gleichen Ausmass Risiken ausgesetzt sind wie die üblichen Rückversicherungsunternehmen, kann die Aufsichtsbehörde bei Vorliegen besonderer Verhältnisse anordnen, dass der SST durchgeführt wird. Eine ausführliche Darstellung der Grundlagen und Besonderheiten des SST kann im „Weissbuch“ zum SST nachgelesen werden, das auf der Website des BPV abgerufen werden kann<sup>73</sup>.

Das Zielkapital wird in vier Schritten ermittelt. Der erste Schritt - ein stochastisches Modell - liefert als Resultat die kumulative Wahrscheinlichkeitsverteilung der Veränderungen des risikotragenden Kapitals innerhalb eines Jahres. Der zweite Schritt besteht aus der Auswertung einer Reihe von adversen Szenarien. Der dritte Schritt ist die Aggregation der Resultate des stochastischen Modells und der Resultate aus der Szenariobetrachtung, gewichtet nach ihrer Eintrittswahrscheinlichkeit. Und schliesslich wird in einem vierten Schritt der Mindestbetrag bestimmt.

<sup>72</sup> Vgl. Bundesgesetz betreffend die Aufsicht über Versicherungsunternehmen (Versicherungsaufsichtsgesetz, VAG), BBl 2004, 7289-7324

<sup>73</sup> Siehe [www.bpv.admin.ch/de/pdf/white\\_paper\\_sst.pdf](http://www.bpv.admin.ch/de/pdf/white_paper_sst.pdf)

Die anrechenbaren Eigenmittel zur Bedeckung des Zielkapitals ergeben sich aus einer Bilanz mit marktnaher Bewertung der Aktiven und des Fremdkapitals. Die Rechnungslegungsgrundsätze zur marktnahen Bewertung werden vom BPV vorgegeben. Das risikotragende Kapital wird aufgeteilt in Kernkapital und ergänzendes Kapital. Dies erhöht die Übersichtlichkeit und erleichtert die spätere Beurteilung von zusätzlichen, von den Versicherungsunternehmen zur Anrechnung beantragten Eigenkapitalelementen.

Neu werden auch Versicherungsgruppen und Versicherungskonglomerate analogen Kapitalanforderungen wie die Einzelunternehmen unterstellt. Die schweizerische Regelung soll insbesondere auch deshalb gleichwertig zu derjenigen der EU sein, damit die schweizerische Aufsicht von den EU-Aufsichtsbehörden als gleichwertiger Gruppen- bzw. Konglomerataufseher anerkannt wird und somit die Federführung dieser Aufsicht für die schweizerischen Konzerne übernehmen kann. Der Vorteil einer schweizerischen Federführung liegt für die Konzerne darin, dass sie einerseits ihre „eigene“ Aufsichtsbehörde als Ansprechpartner haben und andererseits von Doppelspurigkeiten durch Berichterstattungspflichten im Ausland verschont bleiben.

Auf dem Gebiet der Kollektivlebensversicherung sind in der Schweiz wie in der EU bisher kaum innerstaatliche Liberalisierungsschritte eingeleitet. In betrieblichen Pensionskassen haben die Arbeitgeber das Übergewicht. Da nicht zum Kerngeschäft des Unternehmens gehörend, fehlt ihnen zum Teil der Anreiz, mit der Versicherungsgesellschaft (resp. ihrer Sammelstiftung) für die Pensionskasse ein gutes Geschäft abzuschliessen. Möglicherweise wird ein gutes Gegen Geschäft für das Unternehmen als wichtiger bewertet. Deshalb werden Kollektivlebensversicherungen weiterhin stärker reguliert, und die Prämienhöhe untersteht einer Genehmigungspflicht.

#### 5.3.4 Weitere innerstaatliche regulatorische Unterschiede zwischen der Schweiz und der EU bei den Finanzdienstleistungen

Neben den bereits genannten Punkten bestehen weitere Unterschiede, die sich insbesondere auf Breite der regulatorisch erfassten Marktteilnehmer und der Tiefe der Kontrolle beziehen. Es folgt eine kurze Zusammenstellung über die wichtigsten noch bestehenden regulatorischen Unterschiede der Schweiz zur EU.

##### *5.3.4.1 Regulierung der Finanzintermediäre (vgl. Expertenkommission Zimmerli 2005, S. 9ff)*

- *Unabhängige Vermögensverwalter*: Die Richtlinie 2004/39/EG vom 21. April 2004 über Märkte für Finanzinstrumente soll einen Rechtsrahmen für das „volle Angebot anlegerorientierter Tätigkeiten schaffen“. Im Unterschied zur Schweiz unterstehen unabhängige Vermögensverwalter in der EU einer Bewilligungspflicht. Die Richtlinie verlangt neben gutem Leumund und Fachkenntnissen auch die Mitgliedschaft in einem Anlegerentschädigungssystem und minimale Anfangskapitalausstattungen. Nur ausnahmsweise dürfen Aufsichtsaufgaben an Dritte (z.B. Selbstregulierungsorganisationen) weitergegeben werden. In der Schweiz sind hingegen Vermögensverwalter als Finanzintermediäre lediglich der Geldwäschereiaufsicht<sup>74</sup>

<sup>74</sup> Bundesgesetz zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor (Geldwäschereigesetz, GWG), SR 955.0

unterstellt. Sie werden dazu entweder von der Kontrollstelle direkt überwacht oder müssen einer anerkannten Selbstregulierungsorganisation angehören.

- *Introducing Broker* (Vermittler von Effektengeschäften): Die Introducing Broker unterstehen in der EU ebenfalls der Richtlinie 2004/39/EG. Damit sind auch sie Ziel einer direkten staatlichen oder je nach Tätigkeit selbstregulierten Aufsicht. In der Schweiz hingegen unterstehen Introducing Broker, die eine reine Beratungs- und/oder Vermittlungstätigkeit ausüben, keiner Aufsicht und auch nicht dem Geldwäschereigesetz. Nach Praxis der EBK besteht in der Schweiz auch nur eine Bewilligungspflicht, wenn an einen ausländischen Effektenhändler vermittelt wird und ein Abhängigkeitsverhältnis gegenüber diesem besteht.
- *Devisenhändler*: Tätigkeiten im Bereich des Devisenhandels werden von mehreren Richtlinien erfasst (vgl. Richtlinie 2004/39/EG, Anhang A). In der Schweiz sind Devisenhändler lediglich unter gewissen Voraussetzungen dem Geldwäschereigesetz unterstellt. Devisenhändler, die Kundengelder poolen, sind zudem dem Anlagefondsgesetz<sup>75</sup> unterstellt.
- *Versicherungsvermittler*: Richtlinie 2002/92/EG sieht ein Eintragungssystem für alle Versicherungs- und Rückversicherungsvermittler im Herkunftsmitgliedstaat vor. Die Eintragung unterliegt berufsfachlichen Anforderungen und dem Erfordernis der "Ehrbarkeit" der Vermittler. Schliesslich ist eine Berufshaftpflichtversicherung für berufliche Fehlleistungen verbindlich. Bisher sind die Versicherungsvermittler in der Schweiz kaum reguliert. Die Totalrevision des Versicherungsaufsichtsgesetzes sieht allerdings EU-kompatible Regelungen vor (Art. 40-45, VAG).

#### 5.3.4.2 Sanktionsmöglichkeiten der Finanzmarktaufsicht (vgl. Expertenkommission Zimmerli 2004)

Einen wesentlichen Unterschied der Regulierung der Finanzdienstleistungen in der Schweiz im Vergleich zur EU stellen die in der Schweiz fehlenden Sanktionsmöglichkeiten durch die Aufsichtsbehörden dar. Die EBK hat mehrfach festgestellt, das Sanktionensystem in der Schweiz sei zu wenig differenziert, teilweise lückenhaft und unausgeglichen (EBK 2003). Das derzeit gültige Aufsichtsrecht kennt zwischen Bewilligungsentzug und Entfernung einzelner Institutsverantwortlicher einerseits sowie Aussprechen einer Rüge andererseits keine Sanktionsmöglichkeiten. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass im Rahmen der Selbstregulierung der Banken die Schweizerische Bankiervereinigung (SBVg) einer die Standesregeln verletzenden Bank Konventionalstrafen bis 10 Millionen Franken auferlegen kann.

Demgegenüber verlangen die Marktmissbrauchsrichtlinie 2003/6/EG und die Finanzinstrumentrichtlinie 2004/39/EG von den Mitgliedsstaaten Verwaltungsmaßnahmen oder im Verwaltungsverfahren zu erlassende Sanktionen. Im Rahmen der Institutsaufsicht über Kreditinstitute sollen die Mitgliedsstaaten auch gegen „die Kreditinstitute oder ihre verantwortlichen Geschäfts-

<sup>75</sup> Bundesgesetz über die Anlagefonds (Anlagefondsgesetz), SR 951.31

fürher Sanktionen verhängen oder Massnahmen ergreifen können<sup>76</sup>. Gemäss einem Vergleich der Expertenkommission Zimmerli werden die sich aus den Richtlinien ergebenden Verpflichtungen unterschiedlich umgesetzt. In ihrem Vergleich stellt sie fest, dass im Unterschied zur Schweiz die untersuchten Mitgliedsstaaten Grossbritannien, Frankreich, Österreich und Deutschland Verwaltungssanktionen in unterschiedlichem Umfang sprechen können.

#### 5.3.4.3 Insiderstrafnorm

Als wesentlicher Unterschied zur EU zu nennen ist die Insiderstrafnorm des Strafgesetzbuches (Art. 161 StGB), die im internationalen Vergleich wesentliche Lücken aufweist und vom Bundesgericht restriktiv interpretiert wurde. Insbesondere weichen die Definitionen von Insiderinformationen und Marktmanipulation von internationalen Standards ab. In der Schweiz ist erst bei einem eingetretenen Erfolg (Vermögensvorteil) ein Delikt gegeben. Ebenso beschränkt sich die Strafnorm auf Effekten, die in der Schweiz börslich oder vorbörslich gehandelt werden. Es ist also nicht strafbar, wenn ein Schweizer über eine inländische Bank Insiderwissen ausnutzt in Bezug auf eine ausschliesslich im Ausland gehandelte Effekte. Die Richtlinie 89/592/EWG zur Koordinierung der Vorschriften betreffend Insider-Geschäfte geht demgegenüber deutlich weiter.

## 5.4 Der grenzüberschreitende Liberalisierungsstand bei den Finanzdienstleistungen in der Schweiz und der EU

### 5.4.1 Exkurs: Das Entstehen eines Europäischen Binnenmarkts für Finanzdienstleistungen (vgl. Grütter 2004)

Nicht direkt, aber auf bedeutende Weise indirekt mit der grenzüberschreitenden Liberalisierung der Finanzdienstleistungen in Europa haben die Bemühungen zur Schaffung eines europäischen Binnenmarkts für Finanzdienstleistungen zu tun. Ziel des Finanzbinnenmarktes ist es, den Konsumenten Zugang zum grösstmöglichen Angebot an Finanzdienstleistungen zu verschaffen und den in einem EU-Mitgliedsland zugelassenen Finanzdienstleistungsunternehmen via Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit ein gemeinschaftsweites Tätigwerden zu ermöglichen.

Bei der Errichtung des Finanzbinnenmarktes geht die EU von einem sektorspezifischen Ansatz aus. Das heisst, sie regelt die Modalitäten der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit für die Bereiche Banken, Versicherungen sowie Börsen und Wertpapiere gesondert. Die Vorgehensweise ist in allen drei Bereichen ähnlich. Sie beruht auf folgenden Prinzipien:

1. Harmonisierung der Aufsichtsregeln und Aufsichtspraxis in sämtlichen EU-Mitgliedstaaten

<sup>76</sup> Kreditinstitutsrichtlinie 2000/12/EG, Art. 32

2. Gegenseitige Anerkennung der harmonisierten Regeln und Praktiken durch die nationalen Aufsichtsbehörden
3. Einführung der Herkunftslandkontrolle, das heisst die Aufsichtsbehörde des Landes, in welchem sich der Hauptsitz des Anbieters befindet, ist auch für die Überwachung der Agenturen und Zweigniederlassungen zuständig.

Dieses als "Einheitslizenz" oder "europäischer Pass" bekannte Konzept erlaubt einem Finanzdienstleistungsunternehmen, mit einer einmaligen Bewilligung seiner Heimatbehörde in der gesamten EU tätig zu werden. Mit dem im Mai 1999 lancierten Aktionsplan für Finanzdienstleistungen (FSAP) strebt die EU die Vollendung des Binnenmarktes an<sup>77</sup>. Dem Aktionsplan liegt die Erkenntnis zugrunde, dass der europäische Finanzbinnenmarkt trotz Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit noch immer stark fragmentiert ist und Geschäfts- und Privatkunden nach wie vor nur ungenügenden Zugang zu grenzüberschreitend erbrachten Finanzdienstleistungen haben.

Der Aktionsplan schlägt 42 Massnahmen vor, welche explizit die Errichtung eines einheitlichen Firmenkundenmarktes für Finanzdienstleistungen, die Schaffung offener und sicherer Privatkundenmärkte, die Modernisierung der Aufsichtsregeln und die Verbesserung der allgemeinen Rahmenbedingungen zum Ziel haben. Die konkreten Massnahmen reichen vom Verfassen von Kommissionsmitteilungen über die Revision bestehender oder die Verabschiedung neuer Richtlinien bis hin zur Erarbeitung neuer Aktionspläne.

Von den 42 FSAP-Massnahmen erreichten 93 Prozent (d.h. 39 Massnahmen) das Ziel der Verabschiedung innerhalb der von den Staats- und Regierungschefs gesetzten Frist von Mitte 2004. Allerdings ist es zur Zeit noch verfrüht zu beurteilen, ob der FSAP seine angestrebten Zielsetzungen erreicht hat: Dies wird von der korrekten und fristgerechten Umsetzung sowie der rechtlichen Durchsetzung der FSAP-Massnahmen abhängen. Im Bank- und Versicherungsgeschäft mit Privatkunden oder bei der Emission und beim Handel von Wertpapieren ist trotz des wachsenden grenzüberschreitenden Geschäfts jedenfalls weiterhin eine starke Zersplitterung des Binnenmarktes festzustellen. Gleiches gilt für den Zahlungsverkehr und die Wertpapierabwicklung, wo primär nationale Strukturen vorherrschend sind.

Die Integration des europäischen Binnenmarkts für Finanzdienstleistungen wird auch in Zukunft weitergehen. Am 3. Mai 2005 hat die EU-Kommission ihre politischen Prioritäten für künftige Initiativen in der Finanzmarktregulierung in einem Grünbuch vorgestellt. Anstatt neue Rechtsvorschriften vorzuschlagen, geht es nun darum, die bestehenden und im Rahmen des FSAP formulierten Bestimmungen in die Praxis umzusetzen und die Zusammenarbeit auszubauen. Untersucht wird auch, wie der grenzübergreifende Zugang zu Finanzdienstleistungen für Privatkunden und zur Vermögensverwaltung ausgebaut werden kann.

Weitere Schwerpunkte werden in Zukunft insbesondere auf dem Gebiet der *horizontalen Politiken liegen*, wohlwissend, dass Unterschiede im Gesellschaftsrecht, abweichende Steuervor-

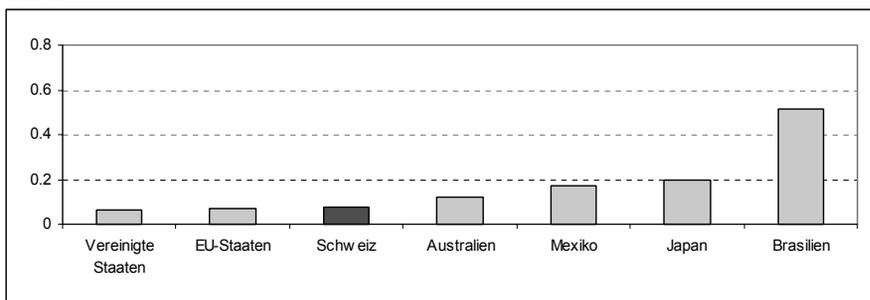
<sup>77</sup> Detaillierte Angaben zu Massnahmen und Fortschritt des FSAP finden sich unter [http://www.europa.eu.int/comm/internal\\_market/finances/actionplan/index\\_de.htm](http://www.europa.eu.int/comm/internal_market/finances/actionplan/index_de.htm)

schriften (Bsp.: Anwendung der Mehrwertsteuer auf Transaktionen innerhalb einer Bankengruppe, Besteuerungsunterschiede im Versicherungssektor) und Konsumentenschutzregelungen den Integrations- und Konsolidierungsprozess bisher gebremst haben. Zu nennen sind insbesondere die dritte Geldwäscherei-Richtlinie 2001/97/EG und diverse Weiterentwicklungen auf dem Gebiet des Gesellschaftsrechts (insbesondere künftige 14. Richtlinie „Gesellschaftsrecht über die Sitzverlegung in einen anderen Mitgliedstaat“ und die Arbeiten zur Etablierung einer Societas Europea) sowie Initiativen auf dem Gebiet der Corporate Governance.

#### 5.4.2 Grenzüberschreitende Liberalisierung von Bankdienstleistungen

Im globalen Vergleich ist die grenzüberschreitende Liberalisierung sowohl der Mitgliedsstaaten der EU wie auch der Schweiz weit fortgeschritten. Abbildung 5.3 stellt die Einschränkungen des internationalen Handels mit Bankdienstleistungen anhand eines Index dar. Die zu Grunde liegende Studie basiert auf einem Vergleich der GATS-Commitments und Drittquellen. Die beobachteten Einschränkungen sind dabei in Neuseeland, den USA, den Staaten der EU und der Schweiz unter den 38 Vergleichsstaaten am geringsten. Die Gründung von Zweigniederlassungen und die ausländische Beteiligung an inländischen Banken sind sowohl in der EU wie auch in der Schweiz mit wenigen Barrieren verbunden. Ist die Zweigniederlassung einmal gegründet, bestehen innerstaatlich kaum mehr Hürden für den Filialausbau oder den Vertrieb.

Abbildung 5.3: Einschränkungen des internationalen Handels mit Bankdienstleistungen (Index) in ausgewählten Staaten



Quelle: McGuire/Schuele (2000)

Die noch bestehenden Restriktionen gemäss GATS ergeben sich in den Industriestaaten weniger aus direkten Einschränkungen der Tätigkeit von Banken, sondern vielmehr aus horizontalen Beschränkungen wie Restriktionen für die grenzüberschreitende Anstellung von Arbeitnehmern oder Wohnsitz- oder Staatsangehörigkeitserfordernisse für Verwaltungsräte und/oder Geschäftsleitungsmitglieder.

##### 5.4.2.1 Gegenseitiger Marktzugang in Form von gewerblicher Niederlassung

Der Handel mit Bankdienstleistungen findet heute zu einem grossen Teil über die Errichtung von Niederlassungen in ausländischen Staaten statt. Dies zeigt sich ganz besonders in der

Schweiz als attraktivem Finanzdienstleistungszentrum. Gemäss Daten des Verbands der Auslandbanken ist die Zahl der Auslandbanken in der Schweiz im vergangenen Jahrzehnt konstant geblieben, während die Anzahl der Banken insgesamt in der Schweiz rückläufig war. Gemessen am Personalbestand betrug der Anteil der Auslandsbanken in der Schweiz 2004 gut 16%. Aus einer grenzüberschreitenden Sicht bestehen in den Staaten der EU und in der Schweiz im internationalen Vergleich seit der erfolgten Binnenmarkt deregulierung in Europa wenige Hürden zur Errichtung von Niederlassungen oder zur Investition in bestehende Banken (siehe McGuire/Schuele 2000). In der Schweiz beschreibt die Auslandbankenverordnung<sup>78</sup> die Voraussetzungen zur Tätigkeit in der Schweiz oder Errichtung einer Zweigniederlassung. Im Vergleich zu den Regelungen der EU ist die Verordnung in einem Punkt restriktiver, nämlich indem sie explizit verlangt, dass für *jede* Zweigniederlassung und jede Einrichtung einer Agentur einer Bank eine Bewilligung der EBK einzuholen ist, auch wenn eine solche bereits für früher errichtete Zweigniederlassungen besteht. Das Bankengesetz<sup>79</sup> ermächtigt den Bundesrat in Art. 2, auf der Grundlage der gegenseitigen Anerkennung von gleichwertigen Regelungen Staatsverträge abzuschliessen, welche die bewilligungsfreie Errichtung von Zweigniederlassungen, Agenturen und Vertretungen ermöglichen würde. Die gegenseitige Anerkennung der Gleichwertigkeit ist allerdings bisher zwischen der Schweiz und der EU nicht formell erfolgt.

Aus innereuropäischer Sicht ergeben sich im Gegensatz zur globalen Betrachtung deshalb auch grössere Unterschiede zwischen der EU und der Schweiz, die sich aus der Schaffung des europäischen Binnenmarkts für Finanzdienstleistungen ergeben. Institute mit Hauptsitz im EWR dürfen innerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums bezüglich Niederlassung und Erbringung von Dienstleistungen nicht diskriminiert werden<sup>80</sup>, während die Schweiz diesbezüglich nur im Rahmen des GATS in beschränktem Umfang vertraglich abgesichert ist. Innerhalb des EWR, aber formell nicht zwischen der Schweiz und den EWR-Staaten, ist das Prinzip der „Home Country Control“ fest etabliert, das bestimmt, dass Zweigniederlassungen prinzipiell der Kontrolle der Behörden des Heimatstaates unterliegen.

Bezüglich Anerkennung der Schweizer Regulierungen ist in diesem Zusammenhang die gemeinsame Weisung des Banking Advisory Committee (BAC) und des European Financial Conglomerate Committee (EFCC) zu erwähnen zur Frage, inwieweit das Aufsichtssystem in der Schweiz geeignet ist, die Aufsicht über Finanzgruppen wahrzunehmen bzw. die konsolidierte Beaufsichtigung von Finanzkonglomeraten zu erfüllen. Sie stellt fest, angesichts einer Vielzahl von «Eigenheiten der schweizerischen Rechtsordnung», die einen Informationsaustausch beeinträchtigen könnten, müssten die nationalen Aufsichtsbehörden der EU-Mitgliedstaaten selbst beurteilen, ob der nötige Grad des Informationsaustausches gegeben und die Zusammenarbeit mit der Schweiz möglich ist (BAC/EFCC 2004), um eine „Home Country Control“ vorzusehen. Das Beispiel lässt sich zwar nicht generell auf andere Gebiete der Finanzdienstleistungen über-

<sup>78</sup> Verordnung über die ausländischen Banken in der Schweiz (Auslandbankenverordnung, ABV), SR 952.111

<sup>79</sup> Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen (Bankengesetz, BankG), SR 952.0

<sup>80</sup> Vgl. Richtlinie 2000/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates

tragen, verdeutlicht aber die Problematik des Fehlens einer formalisierten gegenseitigen Anerkennung.

Das Prinzip der Einheitslizenz („Europäischer Pass“) findet derzeit auf schweizerische Institute keine Anwendung. Dies bedeutet konkret, dass schweizerische Anbieter teilweise einer doppelten Regulierung ausgesetzt sind, respektive eine Tochtergesellschaft gründen müssen, um in Genuss der Einheitslizenz zu kommen. Trotz des global gesehen offenen Zugangs zur Niederlassung in der EU ergibt sich also für Schweizer Institute eine leichte Diskriminierung innerhalb der EU.

#### *5.4.2.2 Marktzugang in Form von grenzüberschreitender Dienstleistungserbringung*

Bisher ist der Handel mit Bankdienstleistungen in Form von grenzüberschreitender Dienstleistungserbringung von vergleichsweise geringer Bedeutung und beschränkte sich lange Zeit in erster Linie auf das Überschreiten von Landesgrenzen durch die Kunden (GATS Modus 2). Die Dienstleistungserbringung nach Modus 1 (die Dienstleistung selbst „überschreitet“ die Grenze) gewinnt im Zuge der Verbreitung neuer technischer Möglichkeiten wie dem Internet allerdings laufend an Relevanz.

Die Schweiz ist bezüglich der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung als sehr liberal einzustufen. Grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung aus dem Ausland, die nicht anderweitig in der Auslandbankenverordnung geregelt ist, unterliegt in der Schweiz keinen Einschränkungen und ist auch nicht bewilligungspflichtig. Bezüglich elektronischer Erbringung hat sich die EBK explizit sehr liberal geäußert: „Banken und Effektenhändler mit Sitz im Ausland dürfen ohne Bewilligung ihre Dienstleistungen über das Internet auch an Schweizer Kunden anbieten, sofern sie keine physische Präsenz (Niederlassung, Agentur) in der Schweiz haben und kein Personal beschäftigen (Vertretung).“<sup>81</sup> Die einzigen expliziten Einschränkungen des grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehrs in der Schweiz betreffen den Vertrieb von ausländischen Anlagefonds, für die eine Bewilligung der EBK notwendig ist, sowie den Vertrieb von Konsumkrediten. Für Anlagefonds, die der Richtlinie 85/611/EWG entsprechen, existiert ein vereinfachtes Bewilligungsverfahren.

Innerhalb der EU stellen die Richtlinien 2000/12/EG sowie bezüglich e-commerce die Richtlinie 2000/31/EG die Nichtdiskriminierung von EU-Bankinstituten sicher. Die Einheitslizenz erlaubt es ihnen, innerhalb der EU Finanzdienstleistungen grenzüberschreitend ohne weitere Bewilligung des Ziellandes zu erbringen. Im Gegensatz dazu können Schweizer Bankinstitute in der EU derzeit bei grenzüberschreitender Dienstleistungserbringung diskriminiert werden, und es besteht keine vertragliche Absicherung.

<sup>81</sup> Vgl. <http://www.ebk.admin.ch/d/faq/faq4.html>

### 5.4.3 Grenzüberschreitende Liberalisierung von Versicherungsdienstleistungen

#### 5.4.3.1 *Gegenseitiger Marktzugang in Form von gewerblicher Niederlassung*

Bereits 1973 wurde mit der ersten Schadenversicherungsrichtlinie die Niederlassungsfreiheit für Nichtlebenversicherer in der EU ermöglicht. 1979 wurde die Niederlassungsfreiheit auch für Lebensversicherer umgesetzt. Bezüglich des gegenseitigen Marktzugangs in Form von Niederlassung bestehen zwischen der Schweiz und den Staaten der EU nur wenige Unterschiede. Mit dem Inkrafttreten des Versicherungsabkommens zwischen der Schweiz und der EU 1993 trat die Niederlassungsfreiheit - weiterhin unter dem Vorbehalt der fallweisen Prüfung der Erfüllung der Zulassungsbedingungen durch die zuständigen Behörden - für Schweizer Versicherer in der EU und umgekehrt in Kraft.

Das Versicherungsabkommen umfasst jedoch ausdrücklich nicht die Lebensversicherungen. Im Gegensatz zu den Nichtlebenversicherungen ist hier der gegenseitige Marktzugang also nicht vertraglich abgesichert. Ausländische Anbieter von Lebensversicherungen, die in der Schweiz eine Zweigniederlassung begründen wollen, müssen auch weiterhin eine Kautions bei der Schweizerischen Nationalbank hinterlegen. Diese muss, zusammen mit den weiteren in der Schweiz lokalisierten Mitteln, stets die versicherungstechnischen Rückstellungen des Schweizer Geschäfts decken. Es bleibt offen, inwiefern diese Diskriminierung zu einer Marktabschottung des Schweizer Lebensversicherungsmarkts führt. Ein Indiz in diese Richtung ist jedoch die Tatsache, dass nach Angaben des Bundesamts für Privatversicherungen nur gerade 2 der 24 Lebensversicherungseinrichtungen in der Schweiz ihren Hauptsitz im Ausland haben, wogegen sich bei 37 von 115 Einrichtungen der Schadenversicherung der Hauptsitz im Ausland befindet.

Auch Schweizer Anbieter von Lebensversicherungen könnten aufgrund des Nichtbestehens eines bilateralen Abkommens bei der Errichtung von Zweigniederlassungen in der EU diskriminiert werden. Demgegenüber können Anbieter mit Hauptsitz in der EU sich auch bei den Lebensversicherungen auf die Niederlassungsfreiheit berufen und profitieren von der Existenz des „Europäischen Passes“ für Versicherungen.

#### 5.4.3.2 *Marktzugang in Form von grenzüberschreitender Dienstleistungserbringung*

Ebenso wie bei den Bankdienstleistungen ist auch bei den Versicherungsdienstleistungen die Bedeutung der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung im Vergleich zur Gründung von Zweigniederlassungen und Tochtergesellschaften im Ausland von den Marktanteilen her zwar gering, aber aus wettbewerblicher Sicht nicht unbedeutend. Im Gegensatz zu den Bankdienstleistungen ist die Schweiz bezüglich der grenzüberschreitenden Erbringung von Versicherungsdienstleistungen mit Ausnahme der Rückversicherungen als restriktiv einzuordnen. Das geltende Recht lässt die grenzüberschreitende Erbringung von Versicherungsdienstleistungen nur im Ausnahmefall zu. Grundsätzlich sind Risiken in der Schweiz durch eine in der Schweiz lizenzierte (d.h. auch niedergelassene) Gesellschaft zu versichern.

Im Gegensatz dazu steht die Dienstleistungsfreiheit in der EU für Lebens- und Nichtlebensversicherer. Die dritte Richtliniengeneration<sup>82</sup> brachte 1994 die Einführung der Einheitslizenz und des Prinzips der Sitzstaatkontrolle. Seitdem haben die Versicherer zumindest im industriellen Bereich in jenen Staaten stark expandiert, in denen sich günstige Rahmenbedingungen vorfinden und exportieren ihre Versicherungsdienstleistungen direkt aus diesen Staaten. Das Wachstum der Versicherungsexporte als Folge der Liberalisierung war insbesondere herausragend in Luxemburg, Grossbritannien und Irland. Nach Statistiken der OECD war Irland im Jahr 2002 innerhalb der OECD nach Deutschland und Grossbritannien mittlerweile der drittgrösste Exporteur von Versicherungsdienstleistungen – vor den USA und der Schweiz (OECD 2004).

Das Privatkundengeschäft blieb trotz grenzüberschreitender Marktöffnung auch in der EU vorwiegend lokal ausgerichtet. Gründe hierfür sind vor allem die historisch gewachsene Marktsegmentierung mit „nationalen Champions“ und Sprachbarrieren. Dennoch blieb die Marktöffnung nicht gänzlich folgenlos: Besonders in stark regulierten Staaten haben ausländische Anbieter versucht, mittels Telefonmarketing im Direktverkauf neue Kunden zu gewinnen und so einen Preisdruck ausgelöst (vgl. Swiss Re 2000a). Schon allein die bestehende potentielle Eintrittsmöglichkeit neuer ausländischer Wettbewerber wirkt disziplinierend und effizienzsteigernd auf die starken lokalen Anbieter.

#### 5.4.4 Grenzüberschreitende Liberalisierung der Pensionskassen und -fonds in der EU

Neben der Liberalisierung der Bank- und Versicherungsdienstleistungen ist innerhalb der EU die grenzüberschreitende Liberalisierung der Pensionsfonds von grosser Bedeutung. Die EU hat in der Richtlinie 2003/41/EG einheitliche Grundregeln für kapitalgedeckte berufliche Pensionsfonds und -kassen erlassen, die einen (teil-)harmonisierten Aufsichtsrahmen für derartige Fonds schaffen und ihnen eine grenzüberschreitende Tätigkeit ermöglichen sollen. Zu den Grundregeln gehört die Kontrolle der Fonds durch ihren Herkunftsstaat und die gegenseitige Anerkennung der Aufsichtssysteme der Mitgliedstaaten. Die Richtlinie legt Anlage-Leitprinzipien fest, die nach dem Grundsatz der Vorsicht („Prudent Person Principle“) arbeiten sollen. Die Mitgliedstaaten können den Fondsbetreibern darüber hinaus genauere Investitionsregeln vorgeben, dürfen sie aber nicht daran hindern, bis zu 70 Prozent der technischen Rückstellungen bzw. des Portfolios in Aktien und Unternehmensobligationen und bis zu 30 Prozent in Fremdwährungen anzulegen.

<sup>82</sup> Richtlinie 92/49/EWG Schadenversicherung, 92/96/EWG Lebensversicherung

## **5.5 Schlussfolgerungen aus dem Liberalisierungsstand im Sektor Finanzdienstleistungen in der Schweiz im Vergleich zur EU**

### **5.5.1 Innerstaatliche Liberalisierung**

Seit der Deregulierung der europäischen Finanzdienstleistungsmärkte in den achtziger und neunziger Jahren bestehen nur noch relativ geringe Unterschiede zwischen dem innerstaatlichen Liberalisierungsstand in der Schweiz und der EU. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass sich die EU wie die Schweiz bei ihren Erlassen auf Arbeiten internationaler Organisationen (wie zum Beispiel dem Basler Ausschuss für Bankenaufsicht oder den Komitees der Internationalen Organisation der Effektenhandelsaufseher) stützen. Zudem orientieren sich die Gesetzgebungsarbeiten in der Schweiz - wo möglich und sinnvoll - auch an der Rechtssetzung der EU als grösstem Handelspartner bei den Finanzdienstleistungen. Die Schweiz strebt gleichzeitig an, die ihr zur Verfügung stehenden Gestaltungsspielräume bestmöglich zur Stärkung der Standort- und Erfolgsfaktoren zu nutzen.

Ein weit gehendes Beispiel liefert das schweizerische Anlagefondsgesetz, welches in Art. 43 sogar ausdrücklich vorschreibt, dass bei den Anlagevorschriften für die Effektenfonds das Recht der EU beachtet werden muss. Im Versicherungssektor hat mit der Revision des schweizerischen Versicherungsaufsichtsgesetzes die Konvergenz zum EU-Recht weiter zugenommen.

#### **5.5.1.1 *Schlussfolgerungen für den Bankensektor***

Die Schweiz kennt im Bankensektor innerstaatlich seit jeher eine der liberalsten Ordnungen in Europa und ist auch weiterhin vergleichsweise liberal reguliert. Die Staatsbeteiligung im Bankensektor in der Schweiz ist zwar seit den Privatisierungen im übrigen Europa nicht mehr vergleichsweise gering, und viele Kantonalbanken geniessen weiterhin Wettbewerbsvorteile durch Staatsgarantien. Gleichzeitig unterliegt der Bankensektor in der Schweiz aber vergleichsweise geringen regulatorischen Beschränkungen, und die Selbstregulierung nimmt einen hohen Stellenwert ein.

Die liberale Marktordnung im Bankensektor dürfte der Schweiz innerstaatlich ökonomische Vorteile bringen. Die vorliegenden empirischen Resultate zeigen, dass sich der Bankensektor in moderat regulierten und stark auf Selbstregulierung setzenden Staaten vergleichsweise gut entwickelt hat. Die Wettbewerbsvorteile der Kantonalbanken, die sich aus den Staatsgarantien ergeben, lassen sich hingegen ökonomisch kaum mehr rechtfertigen. Im Gegenteil sind längerfristig eher negative Effekte zu erwarten, weil Institute mit staatlichen und nicht abgegoltenen Garantien tendenziell schlechte Risiken anziehen könnten.

#### **5.5.1.2 *Schlussfolgerungen für den Versicherungssektor***

Im Versicherungssektor reguliert die Schweiz innerstaatlich mittlerweile ähnlich liberal wie die EU. Deregulierungsschritte wurden vergleichsweise spät eingeleitet. Der Staatseinfluss ist aufgrund der Monopole der Gebäudeversicherungen und des weiter als in manchen Staaten der EU reichenden Teilmonopols bei den Unfallversicherungen in der Schweiz weiterhin ver-

gleichsweise gross. Ebenso unterstehen die Prämien der privaten Krankenzusatzversicherer zur Zeit noch der Genehmigung durch das BPV, was innerhalb der EU seit der dritten Richtliniengeneration möglicherweise nicht mehr zulässig wäre.

Die Möglichkeiten einer Privatisierung respektive Liberalisierung der Gebäudeversicherungen werden kontrovers diskutiert. Dabei geht es einerseits um die Frage, ob Elementarschäden überhaupt versicherbar sind und ob aus politischen Gründen erwünscht ist, Risikoselektion durch die Versicherer und daraus folgend hohe Versicherungskosten in Gebieten mit besonders hohen Risiken zu vermeiden. Andererseits argumentieren manche Ökonomen aber auch, die Liberalisierung der Gebäudeversicherungen führe, beispielsweise wegen geringerer Präventionsanstrengungen oder hoher Marketingausgaben privater Anbieter, zu volkswirtschaftlich höheren Kosten als Nutzen (von Ungern-Sternberg 2002). Ökonomische Überlegungen gehen in die Richtung, dass ein staatliches Monopol bei Elementarschadenversicherungen volkswirtschaftlich Sinn machen kann. Weitergehende Monopole sind allerdings kaum ökonomisch zu rechtfertigen.

Umfangreich wurde auch die Frage des Teilmonopols der SUVA geprüft, das sich insbesondere auch auf die Nichtberufsunfallversicherung erstreckt. Ein Gutachten von Professor Franz Jäger kommt zum Schluss, dass auf dem Unfallversicherungsmarkt prinzipiell keine Anhaltspunkte für ein natürliches Monopol auszumachen sind. Nach einer Privatisierung wögen die tieferen Verwaltungskosten die höheren Akquisitionskosten volkswirtschaftlich auf, nicht jedoch die direkten Kosten der Umstellung (Jäger et al. 2004).

Die Prämienkontrolle der Einzellebensversicherer wurde in der Schweiz mit der Reform der Versicherungsaufsicht aufgehoben und ist aufgrund des Übergangs zur verstärkten Solvenzkontrolle zu begrüssen. Die noch weiter bestehende Genehmigungspflicht der Prämienhöhe der Krankenzusatzversicherer wird im Allgemeinen mit Quersubventionierungsmöglichkeiten der obligatorischen Grundversicherung begründet. Diese Frage gälte es allerdings vertieft zu prüfen. Ebenfalls vertieft zu prüfen gälte es Reformen auf dem Gebiet der Kollektivlebensversicherung. Die freie Pensionskassenwahl, mit Gewährleistung einer weit reichenden Freizügigkeit auch im überobligatorischen Teil, würde eine Alternative zur strukturellen Regulierung darstellen. Die Frage der freien Pensionskassenwahl wird in der Schweiz derzeit vom EDI untersucht.

#### *5.5.1.3 Schlussfolgerungen für die Regulierung der Finanzintermediäre und bezüglich der weiteren regulatorischen Unterschiede zwischen der Schweiz und der EU*

Die Regulierung der Finanzintermediäre ist in der Schweiz insgesamt deutlich liberaler als in der EU. Dies gilt insbesondere für die unabhängigen Vermögensverwalter, die nach einer Schätzung des Verbands Schweizerischer Vermögensverwalter immerhin 8 bis 10 % des Gesamtvolumens der in der Schweiz verwalteten Vermögen betreuen. Als Nachteil der gegenwärtig liberaleren Regulierung in der Schweiz sind die sich aus der schwächeren Regulierung ergebenden Marktzutrittschindernisse für schweizerische Vermögensverwalter in der EU nennen. So werden aufgrund einer Modifizierung der Richtlinie 85/611/EWG schweizerische unabhängige Vermögensverwalter im Asset Management-Geschäft von ausländischen kollektiven Kapitalanlagen benachteiligt. Wenn die Fondsleitung in Genuss einer Einheitslizenz kommen will, darf sie die

Vermögensverwaltung nur noch an zugelassene oder eingetragene Institute übertragen, was für einen schweizerischen unabhängigen Vermögensverwalter, der keiner prudentiellen Aufsicht untersteht, nicht zutrifft. Die EBK hat dieses Problem rasch und unkompliziert gelöst, indem die Vermögensverwalter ermächtigt wurden, sich auf freiwilliger Basis als Effektenhändler der Aufsicht der EBK zu unterstellen (EBK 2005a).

Weitere Unterschiede ergeben sich insbesondere bei der Definition von Finanzmarktdelikten (Insiderhandel/Kursmanipulation). Tatbestandsdefinition und Unterstelltenkreis sind in der EU breiter gefasst als in der Schweiz<sup>83</sup>. Die volkswirtschaftlichen Konsequenzen der liberaleren Haltung in diesem Bereich in der Schweiz sind unklar und jedenfalls nicht eindeutig positiv.

## 5.5.2 Grenzüberschreitende Liberalisierung

### 5.5.2.1 *Bankensektor*

Bei der grenzüberschreitenden Liberalisierung ergeben sich zwischen der Schweiz und der EU einige Unterschiede. Im Bankensektor hat die Schweiz ihre Märkte grenzüberschreitend weit geöffnet. Die Errichtung von Zweigniederlassungen ist unkompliziert, und die grenzüberschreitenden Bankdienstleistungen werden von der Schweiz mit Ausnahme des Vertriebs von Anlagefonds und Konsumkrediten überhaupt nicht regulatorisch eingeschränkt. Die EU ist bezüglich Niederlassung ausländischer Banken aufgrund der Verpflichtungen im Rahmen des GATS ähnlich offen wie die Schweiz. Bei den grenzüberschreitenden Bankdienstleistungen hingegen können sich Einschränkungen für Schweizer Banken ergeben.

Das Beispiel der Deutschen Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) hat das Diskriminierungspotenzial im grenzüberschreitenden Verkehr angedeutet. Mit einem Merkblatt verschärfte die BaFin im September 2003 ihre Verwaltungspraxis über die Bewilligungspflicht grenzüberschreitender Finanzdienstleistungen (vgl. EBK 2005b). Die Verschärfung richtete sich an Anbieter ausserhalb des EWR. Solche Finanzdienstleistungsanbieter, zu denen auch die schweizerischen Anbieter gehören, benötigen nach dem Merkblatt eine schriftliche Erlaubnis der BaFin, wenn sie in Deutschland Bankgeschäfte betreiben oder Finanzdienstleistungen anbieten wollen. Jedoch bestätigte die BaFin, dass die freistellungsfähigen Aktivitäten für schweizerische Institute gestützt auf die angemessene prudentielle Beaufsichtigung durch die Bankkommission weitergehend als der Wortlaut im aktuellen Merkblatt ausgelegt werden. Insbesondere ist für schweizerische Banken und Effektenhändler auch das Privatkundengeschäft freistellungsfähig unter der zusätzlichen Bedingung, dass die Geschäftsanbahnung über ein in Deutschland beaufsichtigtes Kreditinstitut erfolgt.

Ein weiteres Beispiel für Diskriminierungspotential liefert auch die Situation bei den Effektenfonds. Obwohl die Schweiz die europäischen Regeln übernommen hat, müssen schweizerische Anbieter in Ermangelung einer gegenseitigen Anerkennung der Gleichwertigkeit für den Vertrieb

<sup>83</sup> Im Rahmen der laufenden Reform des Börsengesetzes über die Amtshilfe soll der EBK die Amtshilfe diesbezüglich gegenüber wichtigen ausländischen Behörden erleichtert werden.

von schweizerischen Effektenfonds in jedem EU-Land um eine Bewilligung nachsuchen. Bemühungen, von den einzelnen EU-Ländern eine Anerkennung der Gleichwertigkeit zu erhalten, waren bisher nur im Falle von Frankreich erfolgreich.

Die Schaffung eines EU-Finanzbinnenmarktes eröffnet dem international ausgerichteten Bankenplatz Schweiz Chancen. Banken mit bestehenden Tochtergesellschaften im EU-Raum sind Banken aus EU-Mitgliedstaaten weitestgehend gleichgestellt. Mit dem entsprechenden EU-Pass dieser Töchter lassen sich bei Bedarf überall Filialen gründen oder die Geschäfte – auch ohne physische Präsenz – innerhalb der EU grenzüberschreitend anbieten. Dies haben die Schweizer Banken in der Vergangenheit bereits bei den Anlagefonds praktiziert, wurde doch das stark expandierende Fondsgeschäft teilweise (besonders die eigentliche Fondsproduktion, weniger das Asset Management) via Stützpunkte in Luxemburg ausgebaut.

Für die Schweiz ergeben sich in zweierlei Hinsicht gewisse volkswirtschaftliche Nachteile aufgrund ihrer Nichtteilnahme am europäischen Binnenmarkt für Bankdienstleistungen. Erstens gilt es festzuhalten, dass für kleinere Schweizer Institute der Umweg über zu gründende Zweigniederlassungen oder Tochtergesellschaften in der EU eine grössere Hürde darstellt als für Grossbanken. Zweitens bedeutet der nicht gesicherte Marktzugang, dass die schweizerischen Banken ihr grenzüberschreitendes Geschäft mit Anlagefonds, Pensionsfonds etc. in ausgewählten Teilen der Wertschöpfungskette nun über ihre Stützpunkte im EU-Raum zu expandieren versuchen werden<sup>84</sup>. Während dies für die grösseren (multinational organisierten) Banken selbst kein eigentliches Problem darstellen dürfte, gilt es festzuhalten, dass dadurch gewisse Arbeitsplätze, Wertschöpfung und Steueraufkommen in Teilen der Wertschöpfungskette aus der Schweiz abwandern. Ebenso verpasst die Schweiz dadurch die Chance, dass europäische Anbieter ihr eigenes grenzüberschreitendes Geschäft in Europa von der Schweiz aus aufbauen könnten, die ja mit ihren schlanken Regulierungen und dem existierenden Humankapital durchaus Vorteile dazu böte.

#### 5.5.2.2 *Versicherungssektor*

Bei den Versicherungsdienstleistungen ist die Schweiz im grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr mit Ausnahme des Rückversicherungsgeschäfts restriktiver als die Staaten der EU im Intra EU-Handel mit Versicherungsdienstleistungen<sup>85</sup>. Bei der grenzüberschreitenden gewerblichen Niederlassung ist dagegen Gleichwertigkeit anzunehmen. Die restriktivere Haltung der Schweiz im grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr im Vergleich zum Stand innerhalb der EU könnte für die Schweiz ökonomisch nachteilige Folgen zeigen. Der Wettbewerbsdruck dürfte aufgrund der relativen Abschottung vor grenzüberschreitender Direktversicherung in der Schweiz geringer sein als in der EU, wo hohe Margen grenzüberschreitende

<sup>84</sup> Die vermehrt zum Zuge kommende Onshore-Strategie von grösseren Schweizer Banken im EU-Raum wird nicht nur durch Regulierungen getrieben, sondern entspricht auch dem Trend, dass die Kunden im Privatkundengeschäft vermehrt vor Ort angesprochen werden wollen.

<sup>85</sup> Der Begriff des Intra EU-Handels ist hier von grosser Bedeutung. Die Barrieren in EU-Staaten für Schweizer Versicherungsdienstleister sowie diejenigen in der Schweiz für Versicherungsdienstleister aus der EU sind vergleichbar hoch. Jedoch sind sie höher als die (kaum mehr existenten) Intra EU-Barrieren zwischen zwei Mitgliedsstaaten, also z.B. zwischen Irland und den Niederlanden.

Anbieter anziehen, was die existierenden inländischen Anbieter konsequent diszipliniert. Der Konkurrenz Aufbau über die Errichtung von Niederlassungen oder Tochtergesellschaften, wie er für europäische Anbieter in der Schweiz möglich ist, benötigt vergleichsweise mehr Zeit und Ressourcen und unterbleibt, wenn die vergleichsweise geringe Marktgrösse die entsprechenden Investitionen nicht rechtfertigt.

Die Schlussfolgerungen zum europäischen Binnenmarkt sind für die Versicherungen analog den Erwägungen im Bankensektor. Grosse Schweizer Versicherer sind im Allgemeinen über Tochtergesellschaften im EU-Raum grenzüberschreitend tätig und werden so kaum diskriminiert. Für kleinere Anbieter kann jedoch die notwendige Errichtung einer Zweigniederlassung und doppelte Regulierung eine Marktzugangshürde darstellen. Ebenso ist auch im Versicherungssektor darauf hinzuweisen, dass aus der Schweiz gewisse grenzüberschreitende Geschäfte mit der EU nicht möglich sind. Selbst die bisher liberal regulierten Rückversicherungen könnten in Zukunft von Einschränkungen betroffen sein<sup>86</sup>. Insofern besteht auch hier ein Abwanderungsrisiko, das die multinationalen Schweizer Anbieter nicht, die Schweizer Volkswirtschaft hingegen teilweise negativ betrifft. Auch zeigt das Beispiel der stark gewachsenen Versicherungsexporte im vormals eher nicht auf Finanzdienstleistungen spezialisierten Irland, dass bei einer Teilnahme am Binnenmarkt aufgrund der guten Rahmenbedingungen in der Schweiz durchaus Chancen bestünden, dass zusätzliche Direktversicherer ihr Geschäft in der Schweiz aufbauen.

#### *5.5.2.3 Grenzüberschreitende Liberalisierung der Pensionskassen und -fonds*

Grundsätzlich wäre eine Öffnung der europäischen Märkte für Pensionskassen und -fonds im Interesse der schweizerischen Finanzdienstleister, die in diesem Bereich ohne Zweifel vergleichsweise grosses Know-how besitzen und auf den europäischen Märkten Anteile gewinnen könnten. Eine Öffnung des schweizerischen Markts wäre aus wettbewerbstheoretischer Sicht ebenfalls vorteilhaft, würde allerdings möglicherweise bedeuten, dass die 2. Säule in einen obligatorischen und einen überobligatorischen Teil aufgespalten werden müsste, was aufgrund der engen finanziellen Verflechtung der beiden Bereiche schwierig wäre. Zudem stellen sich Fragen in Bezug auf den schweizerischen Sicherheitsfonds (Gültigkeit auch für ausländische Vorsorgeeinrichtungen) und die Vertretung der Arbeitnehmer und -geber in den Vorsorgeeinrichtungen, die in Richtlinie 2003/41/EG geregelt wird. Eine angestrebte grenzüberschreitende Öffnung würde deshalb vorerst eine vertiefte Analyse der damit verbundenen Konsequenzen für die innerstaatliche Organisation der Pensionskassen verlangen.

#### *5.5.2.4 Ergänzende Bemerkungen zum Binnenmarkt für Finanzdienstleistungen aus Schweizer Sicht*

Angeichts der in den vorangegangenen Abschnitten geschilderten möglichen Vorteile einer Teilnahme der Schweiz am Binnenmarkt für Finanzdienstleistungen werfen die zukünftigen

<sup>86</sup> Vgl. Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Rückversicherung und zur Änderung der Richtlinien 73/239/EWG, 92/49/EWG und der Richtlinien 98/78/EG und 2002/83/EG, SEC(2004)444

Entwicklungen in der EU mehrere Fragen auf. Einerseits könnte eine weitergehende Integration die Nachteile des Abseitsstehens der Schweiz verstärken. Sie könnte auch eine selektive Abwanderung von Arbeitsplätzen zur Folge haben. Andererseits wird jedoch eine vertragliche Absicherung der Teilnahme der Schweiz am Binnenmarkt für Finanzdienstleistungen nur über komplexe Verhandlungen möglich sein. Dabei wird es auch um Fragestellungen gehen, die möglicherweise negative Folgen für die Schweizer Volkswirtschaft zeigen könnten.

Zu nennen ist dabei neben der heute liberaleren Regulierung der Banken und Finanzintermediäre in der Schweiz, die möglicherweise bei einer Teilnahme am Binnenmarkt für Finanzdienstleistungen aufgegeben werden müsste, insbesondere die Weiterentwicklung der horizontalen Politiken. Das heutige, schlanke Schweizer Gesellschaftsrecht weist Vorteile auf. Ebenfalls in Frage stünde die Entwicklung des steuerlichen Bankgeheimnisses, das für Anbieter in der Schweiz einen Standortvorteil darstellt. Im Weiteren liefert eine im Verhältnis zur EU differenzierte schweizerische Regulierung auch Handlungsspielräume und Chancen für die Akteure auf dem Finanzplatz Schweiz.

## Literatur

- Arbeitsgruppe Zukunft der SUVA (2002): Zukunft der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt (SUVA). Bericht an das EDI.
- BAC/EFCC (2004): General guidance from the European Financial Conglomerates Committee to EU supervisors: the extent to which the supervisory regime in Switzerland is likely to meet the objectives of supplementary supervision in Directive 2002/87/EC.
- Barth, James R., Gerard Caprio Jr. und Ross Levine (2002): "Bank Regulation and supervision: what works best?" in Journal of Financial Intermediation 13 (2004), S. 205 – 248.
- Barth, James R., Gerard Caprio Jr. und Ross Levine (2001): The Regulation and Supervision of Banks around the World. A New Database. World Bank Policy Research Paper 2588.
- EBK (2005a): Pragmatische Lösung für den Finanzplatz Schweiz. Medienmitteilung vom 11. März 2005.
- EBK (2005b): Eidgenössische Bankenkommission: Jahresbericht 2004.
- EBK (2004): Wegleitung für Gesuche betreffend die Bewilligung zum Vertrieb von Anteilen ausländischer Anlagefonds, die der EG-Richtlinie 85/611/EWG entsprechen (OGAW/UCITS).
- EBK (2003): EBK Sanktionenbericht. Online verfügbar unter <http://www.ebk.admin.ch/d/archiv/2003/pdf/m030502-02d.pdf>
- Europäische Kommission (2004): Finanzdienstleistungen – über den Berg. Zehnter Fortschrittsbericht Finanzdienstleistungen.
- Expertengruppe Finanzmarktaufsicht (2000): Finanzmarktregulierung und –aufsicht in der Schweiz. Schlussbericht, November 2000.
- Expertenkommission Zimmerli (2005): Erweiterung der prudentiellen Aufsicht. Folgearbeiten zum Schlussbericht der Expertengruppe Finanzmarktaufsicht; Bericht Zufferey. III. Teilbericht der vom Bundesrat eingesetzten Expertenkommission, Februar 2005.
- Expertenkommission Zimmerli (2004): Sanktionen der Finanzmarktaufsicht. Folgearbeiten zum Schlussbericht der Expertengruppe Finanzmarktaufsicht; Bericht Zufferey. II. Teilbericht der vom Bundesrat eingesetzten Expertenkommission, August 2004.
- Grütter, Frank (2004): „Finanzdienstleistungen“ in: Ambühl, Michael und Aymo Brunetti (Hrsg.) (2004): EU-Wirtschaftspolitik aus Schweizer Sicht. Bern: Haupt Verlag.
- Guhe, Jürgen und Helmut Kesting (2004): Paradigmenwechsel in der Versicherungsaufsicht. Working Paper Nr. 6, Economic Research, Allianz Group, Dresdner Bank.
- Jäger, Franz, Christoph Brunner, Jürg Furrer, Christian Kaiser (2004): Kosten-Nutzen-Analyse zur obligatorischen Unfallversicherung. Schlussbericht.

- Körnert, Jan und Robert Strassner (2004): Schwedens Bankenkrise und das Rating von Nordbanken und Gota Bank in den 1990er Jahren. Diskussionspapier 06/2004, Ernst-Moritz-Arndt- Universität Greifswald.
- Lahusen (2004): Bankerfolg in Europa: Grosse Fortschritte durch Konsolidierung – mit Ausnahme Deutschlands. Deutsche Bank Research: EU-Monitor Finanzmarkt Spezial, Nr. 13, April 2004.
- McGuire, Greg und Michael Schuele (2000): „Restrictiveness of international trade in banking services“ in: Findlay, Christopher und Tony Warren (2000): Impediments to Trade in Services: Measurement and Policy Implications. London: Routledge.
- OECD (2004): OECD Statistics on International Trade in Services. Volume 1: Detailed Tables by Service Category. 1993-2002. Paris: OECD.
- Polster, Armin (2005): Frankreichs Sparkassenreform: Plus ça change, plus ça reste – presque – le même. Deutsche Bank Research: EU-Monitor Finanzmarkt Spezial, Nr. 22, März 2005.
- Polster, Armin (2004): Gelungene Sparkassenreform in Schweden: Gesamter Bankenmarkt profitiert von Privatisierung und Konsolidierung. Deutsche Bank Research: EU-Monitor Finanzmarkt Spezial, Nr. 14, Mai 2004.
- Swiss Re (2000a): Europa im Fokus: Struktureller Wandel in der Nichtleben-Versicherung. Sigma Nr. 3/2000.
- Swiss Re (2000b): Die Schweizer Schadenversicherung – das Ende einer heilen Welt! Swiss Re Economic Research & Consulting.
- Von Ungern-Sternberg, Thomas (2002): Gebäudeversicherung in Europa: Grenzen des Wettbewerbs. Bern: Haupt-Verlag.

## 6 Gesundheitswesen

### 6.1 Regulierungsbedarf

Das Gesundheitswesen ist in sämtlichen europäischen Staaten zu den am stärksten regulierten Dienstleistungsbranchen zu zählen. Die hohe Regulierungsdichte gründet wesentlich auf *sozialpolitischen Zielen*, welche die meisten Industriestaaten mit ihrer Gesundheitspolitik zu erreichen streben:

- Nahezu alle Staaten kennen, in unterschiedlicher Formulierung und Stärke, Ziele zur gesundheitlichen Grundversorgung der Bevölkerung (Schweiz: Art. 41 BV).
- Des Weiteren ist, mehr oder weniger explizit, auf Ebene der Grundversorgung die Solidarität zwischen den Einwohnern oder Versicherten als Ziel der Gesundheitspolitiken wohl sämtlicher europäischer Staaten formuliert.

Beide Ziele liegen im volkswirtschaftlichen Interesse der Staaten und ihrer Einwohner. Denn erstens ist Gesundheit eine Bedingung zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Zweitens liegt es im Interesse aller Einwohner, sich solidarisch gegen Gesundheitsrisiken abzusichern. Das zukünftige Gesundheitsrisiko ist für den einzelnen a priori relativ unbekannt. Ohne solidarische Finanzierung der Grundversorgung durch alle Einwohner könnten einzelne als Trittbrettfahrer aus dem Finanzierungssystem ausscheren und sich im Krankheitsfall auf die sozialpolitische Garantie der Grundversorgung berufen.

Neben den sozialpolitischen Systemen begrenzen im Gesundheitswesen Probleme eines potenziellen *Marktversagens* das Liberalisierungspotenzial:

- Der Markt für Gesundheitsleistungen ist durch *Informationsasymmetrien zwischen Konsumenten und Leistungserbringern* gekennzeichnet. So ist ein Patient vor und auch oft nach einer Behandlung durch einen Leistungserbringer nicht in der Lage, dessen Leistung zu beurteilen. Demzufolge werden Gesundheitsleistungen als Vertrauensgut bezeichnet. Die Leistungserbringer können ihren Informationsvorsprung dazu nutzen, die Nachfrage ihrer Patienten zu steuern und gleichzeitig die hohe Zahlungsbereitschaft abzuschöpfen (Stichworte *angebotsinduzierte Nachfrage*, Prinzipal-Agenten-Problem).
- Ein *Prinzipal-Agenten-Problem* besteht auch zwischen Krankenkassen und Versicherten. Ohne Regulierung ist davon auszugehen, dass die Krankenkassen ihren eigenen Nutzen maximieren und nur Leistungen als versicherbar deklarieren, die sie rentabel anbieten können. Das dabei angebotene, gewinnmaximierende Qualitäts- und Angebotsniveau wird möglicherweise unter dem sozialpolitisch erwünschten Niveau liegen.
- Eine weitere Informationsasymmetrie besteht zwischen Krankenkassen und Versicherten, da die Versicherten ihr eigenes Risiko besser kennen als die Versicherer, kommt es ohne Regulierung zum versicherungstypischen Prozess der *adversen Selektion*. Die Versicherer werden aufgrund ihres Informationsstands die Prämien auf Basis des durchschnittlichen Ri-

sikos berechnen, worauf die guten Risiken aus dem System austreten werden. Dies führt zu einem Prozess der Selektion schlechter Risiken, der erst endet, wenn nur noch die teuersten Risiken in der Versicherung verbleiben, womit entweder die Versicherung in den Ruin oder die Prämien in die Höhe getrieben werden. Um den Teufelskreis der adversen Selektion zu vermeiden, werden die Versicherer versuchen, die Versicherten über beobachtbare Merkmale („Screening“) und mittels Anreizen (z.B. Angebot von stark reduzierten Leistungsbündeln, welche für hohe Risiken unattraktiv sind und zur so genannten Selbstselektion der guten Risiken führt) in Risikoklassen einzuteilen, respektive die guten Risiken werden aus eigenem Interesse ihr tiefes Risiko signalisieren („Signalling“). Die dadurch entstehenden, versicherungstypischen risikogerechten Prämienklassen führen zu einer im Gesundheitswesen sozialpolitisch unerwünschten Entsolidarisierung der Versicherten.

- Das ebenfalls versicherungstypische Problem des *Moral Hazard* besteht darin, dass die versicherten Individuen aufgrund der Versicherung weniger Gesundheitsvorsorge betreiben (Erhöhung der Schadenswahrscheinlichkeit), übermässig hohe Leistungen zur Wiederherstellung der Gesundheit verlangen (Beeinflussung der Schadenshöhe) oder gar Gesundheitsschäden vortäuschen (Beeinflussung des Schadeneintritts) könnten. Moral Hazard führt über die beschriebenen Mechanismen zu laufend steigenden Kosten der Versicherung.
- Die *Nachfrage nach zumindest gewissen Gesundheitsleistungen ist inelastisch*. Die Zahlungsbereitschaft der Konsumenten ist somit hoch. Bei solidarischer Finanzierung und gleichzeitig fehlenden individuellen Anreizen zu kostenbewusstem Verhalten besteht ein gemeinsames Interesse, die Gesundheitsausgaben zumindest nicht ins Endlose anwachsen zu lassen.

## 6.2 Modelle von Gesundheitssystemen

In den Industriestaaten können mehrere Systeme zum Umgang mit den erwähnten, spezifischen Problemstellungen auf Gesundheitsmärkten unter der Prämisse der Erreichung der sozialpolitischen Ziele beobachtet werden. Im Wesentlichen basieren die Gesundheitssysteme auf folgenden drei Grundmodellen (in Anlehnung an eine Studie der OECD, Docteur/Oxley 2004):

- Das *Modell Private Versicherer / private Leistungserbringer* ist gekennzeichnet durch ein Vertrauen in die Marktkräfte auch im Gesundheitswesen. Probleme eines potenziellen Marktversagens und Kostenproblematik sollen durch Regulierungen und richtig gesetzte Anreize angegangen werden. Die sozialpolitischen Ziele werden durch eine (allfällig obligatorische) Grundversicherung mit einem Mindestleistungskatalog erreicht. Gemäss der Analyse der OECD liegen die Stärken dieses Grundmodells in der hohen Qualität und Innovationsdichte der angebotenen Leistungen und der guten Übereinstimmung des Angebots mit der Nachfrage der Konsumenten. Hingegen ist als Schwäche des Modells die schwierige Kostenkontrolle aufzuführen, weil das richtige Setzen der Anreize bei gleichzeitiger Erreichung der sozialpolitischen Ziele sich als äusserst komplex herausstellt.

- *Öffentlich-integrierte Modelle* kombinieren die öffentliche Finanzierung des Gesundheitssektors mit grösstenteils staatlichen Leistungserbringern. Stärken derartiger Gesundheitssysteme sind die relativ einfache Kostenkontrolle (kaum Anreize zur Mengenausweitung) sowie die Sicherstellung der Versorgung der Gesamtbevölkerung mit gleichwertigen Leistungen. Schwächen sind hingegen die mangelnden Effizienz- und Qualitätsanreize und die schwache Berücksichtigung der Patientenbedürfnisse. Ebenso entwickeln sich bei Unterversorgung durch den Staat in öffentlich-integrierten Systemen parallele, privat finanzierte Gesundheitssysteme (Zweiklassenmedizin).
- *Mischmodelle* vereinen öffentliche Finanzierung mit teilweise oder mehrheitlich privaten Leistungserbringern. Stärken und Schwächen des Modells liegen zwischen den beiden Modellen a) und b). Mischmodelle bergen allerdings auch das Risiko, die Nachteile beider Systeme miteinander zu kombinieren.

Tabelle 6.1 nimmt eine grobe Kategorisierung der in Europa und den USA bestehenden Gesundheitssysteme auf Basis der Analyse der OECD vor. Demzufolge wäre das Gesundheitssystem der Schweiz dem liberalsten Modell a) zuzuordnen.

Tabelle 6.1: Gesundheitssysteme in Europa und den USA

Modelle mit hauptsächlich privater Versicherung / privaten Leistungserbringern	Öffentlich-integriert	Mischmodelle
USA Niederlande und Schweiz (eingeschränkt)	Dänemark, Schweden, Finnland, Griechenland, Grossbritannien, Irland, Norwegen, Portugal, Spanien	Belgien, Deutschland, Frankreich, Österreich, Luxemburg, Italien

Abgeleitet aus Docteur/Oxley (2004)

### 6.3 Innerstaatliches und grenzüberschreitendes Liberalisierungspotenzial

#### 6.3.1 Innerstaatliches Liberalisierungspotenzial

Die erwähnten Probleme des Marktversagens und die sozialpolitischen Ziele begrenzen das Liberalisierungspotenzial im Gesundheitswesen. Kein Industriestaat vertraut auf eine vollständig freie Marktlösung. Bei einem Entscheid für ein Wettbewerbsmodell im Gesundheitswesen im Sinne eines geleiteten Wettbewerbs (*Managed Competition*) darf es bei der folgenden Analyse des *innerstaatlichen* Liberalisierungsstands deshalb nicht nur um eine blosse Bestandaufnahme der Liberalisierungsmöglichkeiten gehen. Vielmehr soll geprüft werden, welche liberalisierenden Wettbewerbselemente genutzt werden könnten, um allenfalls falsch gesetzte Anreize im Gesundheitswesen zu korrigieren.

Die Regulierung eines wettbewerblich organisierten Gesundheitswesens stellt eine äusserst komplexe Aufgabe dar. Insofern gilt es darauf hinzuweisen, dass mehr Wettbewerb im Gesundheitswesen nicht automatisch mehr Effizienz und Qualität im Gesundheitswesen garantiert. Details können wesentlich über die erzielten Marktresultate entscheiden.

### 6.3.2 Grenzüberschreitendes Liberalisierungspotenzial

Bei der Finanzierung des Gesundheitswesens gilt häufig das Territorialprinzip, das heisst, dass die innerstaatlichen Märkte relativ stark voneinander abgeschottet sind, oft begründet durch die grundsätzlich verschiedenen Gesundheitssysteme. Insbesondere Staaten mit öffentlich-integrierten Modellen wollen mit der Abschottung verhindern, dass die Stärke ihres Systems, nämlich die einfache Kostenkontrolle, geschwächt wird. Jedoch verzichten die Staaten somit auf Vorteile, die aus der Handelstheorie bekannt sind: Komparative Vorteile und internationale Arbeitsteilung könnten auch im Gesundheitswesen den am Handel teilnehmenden Partnern Vorteile bringen. Insofern ist das grenzüberschreitende Liberalisierungspotenzial im Gesundheitswesen gross, jedoch in der Praxis schwierig politisch umsetzbar, solange die Gesundheitssysteme der einzelnen Staaten stark divergieren.

## **6.4 Der innerstaatliche Liberalisierungsstand im Gesundheitswesen in der Schweiz und Staaten der EU**

Im Gegensatz zu anderen Sektoren sind bei den Gesundheitssystemen innerhalb der EU bisher nur wenige Schritte zur Harmonisierung unternommen worden. Jeder Staat kennt in der Regel sein eigenes, historisch gewachsenes System mit seinen spezifischen Eigenheiten. Die folgende Kategorisierung ist deshalb vereinfachend.

### 6.4.1 Finanzierungsquellen

Dieses Unterkapitel untersucht vergleichend die Finanzierungsquellen des Gesundheitswesens der europäischen Staaten, insbesondere unterschieden nach privatem und öffentlichem Ursprung. Dies basierend auf der Überlegung, dass ein höherer Anteil privater Finanzierung unter Beachtung der sozialpolitischen Ziele die Souveränität der Konsumenten stärkt und damit insbesondere einen Druck zur Anpassung der Leistungserbringer an die Bedürfnisse der Konsumenten ausübt. Demgegenüber ist in Staaten mit sehr geringer privater Beteiligung an den Kosten des Gesundheitswesens von einer Delegation der Entscheide von den Konsumenten an öffentliche Instanzen auszugehen.

Als Finanzierungsquelle im Gesundheitswesen kommen die privaten Haushalte, private oder öffentliche (Sozial-)Versicherungen und schliesslich der Staat selbst (über Steuerfinanzierung) in Betracht. Eine erste grobe Kategorisierung der Gesundheitssysteme lässt sich aufgrund der Frage vornehmen, ob sich ein Gesundheitssystem neben direkten Zahlungen der privaten Haushalte grundsätzlich über Steuern oder über Sozialversicherungsbeiträge finanziert (siehe Tabelle 6.2).

Dabei gilt es zu beachten, dass in den hauptsächlich steuerfinanzierten Gesundheitssystemen neben dem staatlichen Angebot oft parallele Gesundheitsmärkte für wohlhabende Konsumenten existieren, welche sich über Beiträge private Zusatzversicherungen und/oder über formelle oder informelle Direktzahlungen der Konsumenten finanzieren.

Tabelle 6.2: Finanzierungsquellen des Gesundheitssystems in Europa

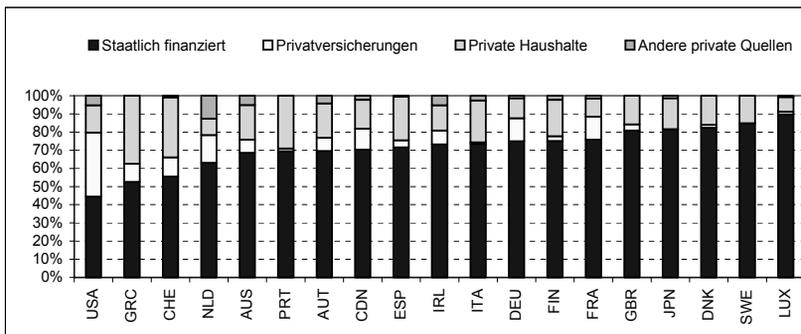
Tendenziell steuerfinanziert	Tendenziell beitragsfinanziert
Dänemark, Finnland, Griechenland*, Grossbritannien, Irland, Italien*, Norwegen, Portugal, Spanien, Schweden	Belgien*, Deutschland, Frankreich, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Schweiz

\*Italien, Griechenland und Belgien gelten als Grenzfälle

Quelle: nach European Observatory on Health Systems (2002)

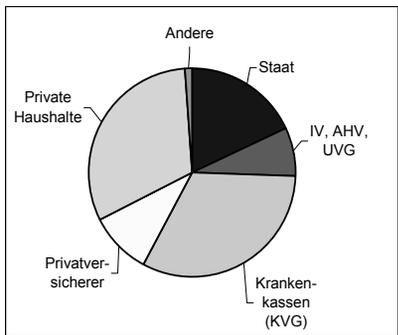
Die Schweiz gehört zu den Staaten mit einem hohen Anteil an Beitragsfinanzierung, mit den Besonderheiten der Kopfprämie und steuerfinanzierten Prämienverbilligungen. Im Vergleich zu den EU-Staaten ist dabei, wie in Abbildung 6.1 ersichtlich, sowohl der Finanzierungsanteil der privaten Krankenversicherer, als auch der Anteil der direkt durch die Privathaushalte getragenen Finanzierung hoch. Der Anteil der insgesamt privat finanzierten Kosten des Gesundheitswesens war im Jahr 2000 in der Schweiz mit 43.5% nach Griechenland der höchste aller europäischen OECD-Mitgliedsstaaten. Der durch private Versicherer getragene Anteil ist in dieser Statistik für die Schweiz zudem eher unterschätzt dargestellt, werden doch in der Schweiz laut BFS weitere 32% der Finanzierungskosten des Gesundheitswesens von den Krankenkassen im Rahmen der Grundversicherung getragen. Die Grundversicherungen der Krankenkassen besitzen jedoch einen Status, der weder klar dem privaten noch dem öffentlichen Sektor zugerechnet werden kann. Abbildung 6.2 zeigt die genauere Aufschlüsselung der Kosten des schweizerischen Gesundheitswesens nach Direktzahlern, in welcher der in der Schweiz grosse Anteil der in einer gewissen Konkurrenz stehenden Krankenkassen klar ersichtlich wird.

Abbildung 6.1: Finanzierungsquellen der Gesundheitsausgaben im internationalen Vergleich (2000)



Quelle: OECD Health Data 2003.

Abbildung 6.2: Direktzahler der Gesundheitskosten in der Schweiz (2002)



- Staat:** Subventionen an stationäre Betriebe und Spitäler sowie Verwaltung, Prävention und Rettungsdienste
- Krankenkassen:** Nur obligatorische Krankenversicherung
- Privatversicherer:** Versicherungspolice nach VVG sowie andere private Versicherungseinrichtungen
- Private Haushalte:** Franchisen und Selbstbehalte sowie Zahlungen für nicht gedeckte Leistungen (z.B. Heimpflege, Zahnmedizin)

Quelle: BFS, Statistik der Kosten des Gesundheitswesens

Das Bestehen von in Konkurrenz stehenden Grundversicherern und der relativ hohe Finanzierungsanteil der privaten Krankenversicherer bilden eine gute Voraussetzung für ein wettbewerblich strukturiertes Gesundheitswesen. Der in der Schweiz sich aus Franchisen und Selbstbehalten sowie nicht versicherten Elementen ergebende hohe Anteil der direkten Finanzierung des Gesundheitswesens durch die privaten Haushalte ist in zweierlei Hinsicht bemerkenswert. Einerseits bildet er die Basis für einen effizienzorientierten Konsum, sofern dieser aufgrund des Prinzipal-Agenten-Problems zwischen Patient und Leistungserbringer als möglich erachtet wird, und trägt somit zur Reduzierung von Moral Hazard bei. Zudem böte der hohe Selbstzahlungsanteil auch Anreize für die Patienten, einen Preiswettbewerb unter Leistungserbringern zu nutzen, wenn dieser nicht durch die vorherrschenden Kollektivverträge verunmöglicht würde. Andererseits stellt sich die Frage, ob aufgrund der vergleichsweise hohen Selbstbeteiligung Gesundheitsleistungen eingespart werden, die zu höheren Folgekosten führen.

#### 6.4.2 Wettbewerbselemente in europäischen Gesundheitssystemen

Neben den Finanzierungsquellen können zum Vergleich des innerstaatlichen Liberalisierungsstands die Wettbewerbselemente in europäischen Gesundheitssystemen herangezogen werden. Auch wenn eine völlige Liberalisierung ökonomisch nicht zweckmässig scheint, können gezielt eingesetzte Wettbewerbselemente auch im Gesundheitswesen wesentlich zur Erreichung wichtiger Ziele beitragen. Zu diesen gehören insbesondere die Orientierung an Nachfragebedürfnissen, effiziente Leistungserstellung, Anreize zur Innovation und leistungsgerechte Vergütung.

Im Gesundheitswesen ist explizit zu unterscheiden zwischen den möglichen Wettbewerbsfeldern auf der Versicherungsebene, auf der Anbieterebene und im Bereich der Selbstmedikation. Die bestehenden Wettbewerbselemente in europäischen Gesundheitssystemen werden insbesondere auch durch die erläuterten Finanzierungsmodelle beeinflusst. Staaten mit öffentlich-

integrierten, stark steuerlastigen Gesundheitssystemen kennen im allgemeinen weniger und anders ausgestaltete Wettbewerbselemente als Staaten mit beitragsorientierten Systemen.

#### 6.4.2.1 *Versicherungsebene*

Auf Ebene der Krankenversicherung kennen die Staaten mit öffentlich-integrierten Gesundheitssystemen keinen Wettbewerb, da sie ihr Gesundheitswesen direkt über Steuern finanzieren und somit keine eigentliche Konkurrenz unter Versicherern möglich ist. Eine Ausnahme stellen die in den meisten Staaten mit öffentlich-integrierten Gesundheitssystemen existierenden parallelen, über Privatversicherungen oder sonst privat finanzierten Gesundheitssysteme dar.

In Staaten mit Mischmodellen ist der Wettbewerb auf Ebene der Krankenversicherungen unterschiedlich stark ausgeprägt. In den meisten europäischen Staaten mit hohem beitragsfinanzierten Anteil am Gesundheitswesen bestehen eine oder mehrere öffentliche Krankenkassen, die nicht direkt untereinander im Wettbewerb stehen. Im Falle mehrerer bestehender Kassen sind diese oft nach Berufsgruppen, Regionen oder anderen Kriterien fix strukturiert.

Auf Ebene der Zusatzversicherungen (zur Erweiterung der Deckung der Grundversicherung) sind in Europa nach einer Untersuchung der OECD private, im Wettbewerb stehende Versicherer teilweise bedeutend in Österreich, Deutschland und Italien und relativ stark bedeutend in Belgien, Frankreich, den Niederlanden und der Schweiz (Tapay/Colombo 2004). Die Sozialversicherung ergänzende Zusatzversicherungen werden in diesen Staaten oft durch private Versicherer angeboten, die sowohl frei mit den Leistungserbringern verhandeln, als auch Risikoselektion vornehmen können. Private Zusatzversicherer werden in Europa im Allgemeinen vergleichsweise schwach reguliert. Die Methoden zur Risikoselektion durch die Zusatzversicherer sind ausgereift. Weil jedoch der Anteil der Zusatzversicherungen aufgrund breiter Abdeckung der Grundversorgung in allen europäischen Staaten relativ gering ist, werden ihr wenig solidarischer Charakter und die relativ schwache Regulierung akzeptiert.

Im Wettbewerb stehende Krankenversicherer auf Ebene der Grundversicherung sind in Deutschland, den Niederlanden sowie Belgien und insbesondere in der Schweiz existent (Docteur/Oxley 2004). Während in den Niederlanden der einkommensstärkste Teil der Bevölkerung (34% im Jahr 2003 laut European Observatory of Health Systems) auf die Privatversicherungen angewiesen und nicht zur Versicherung bei den stärker regulierten Pflichtkrankenkassen berechtigt ist, ist in Deutschland der Wechsel zu Privatversicherern freiwillig. Im Gegensatz zu den privaten Grundversicherungen in den Niederlanden und Deutschland ist umstritten, ob die Krankenkassen in der Schweiz auf Ebene der Grundversicherung aufgrund ihres halb-öffentlichen Charakters mit Privatversicherungen gleichzusetzen sind<sup>87</sup>. Jedenfalls stehen sie untereinander im Wettbewerb um die Versicherten, und ihr Finanzierungsanteil am gesamten Gesundheitsmarkt ist mit 32% (45% inklusive Privatversicherungen) grösser als in den anderen

<sup>87</sup> Die obligatorische Krankenversicherung in der Schweiz stellt europaweit einen Sonderfall dar. Die Versicherungsprämien werden in Statistiken durch die OECD als Grenzfall zur öffentlichen Finanzierung gerechnet. Im wettbewerblichen Kontext scheint dies eher nicht angebracht, handelt es sich doch um in Konkurrenz stehende Unternehmen.

europäischen Staaten, bei denen die Privatversicherungen in den Niederlanden laut OECD mit 14% den höchsten Anteil erreichen.

So gesehen ist der Krankenversicherungsmarkt in der Schweiz im europäischen Vergleich wettbewerbsintensiv organisiert. Jedoch ist auf bedeutende Einschränkungen der Konkurrenz zwischen Krankenkassen in der obligatorischen Grundversicherung hinzuweisen. Der Kontrahierungszwang verhindert, dass sich die Krankenkassen durch Verhandlungen mit Leistungserbringern voneinander differenzieren können. Ihnen ist es dadurch unmöglich, effiziente Leistungserbringer zu selektionieren und von einem Preis- und Qualitätswettbewerb zu profitieren. Je breiter dabei die Deckung der Grundversicherung ausgestaltet ist, desto weniger kommen die stärkeren Wettbewerbselemente der privaten Zusatzversicherungen zum Tragen.

Der Kontrahierungszwang wurde in erster Linie aus sozialpolitischen Überlegungen eingeführt. Er hat aber auch die Position der Leistungserbringer gegenüber den Versicherern gestärkt und dadurch sowohl Preis- als auch Mengenregulierungen im Gesundheitswesen notwendig gemacht.

Auf der Ebene der Grundversicherung in Europa neben der Schweiz am stärksten wettbewerblich ausgerichtet sind die Niederlande sowie in eingeschränkterem Masse Belgien und Deutschland. Neben den bereits erwähnten, relativ schwach regulierten Privatversicherern für das einkommensstärkste Drittel der Bevölkerung stehen in den Niederlanden auch die Pflichtkrankenkassen in einem regulierten Wettbewerb<sup>88</sup>. In Belgien und Deutschland wurden die Wettbewerbsanreize für Krankenkassen ebenfalls erhöht, jedoch beschränken Kollektivverträge wie in der Schweiz die Differenzierungsmöglichkeiten der Krankenkassen (Gress 2004). Interessant aus Schweizer Sicht ist die Tatsache, dass in den Niederlanden neben den Privatversicherern auch die Pflichtkrankenkassen nicht mehr einem Kontrahierungszwang mit den Leistungserbringern unterstellt sind. Der Kontrahierungszwang mit den niedergelassenen Ärzten wurde 1992, derjenige mit weiteren Leistungserbringern und für einen Teil der stationären Leistungen wurde 2004 aufgehoben (den Exter et al. 2004). In den Niederlanden ist geplant, den Kontrahierungszwang per 2006 auch für die übrigen stationären Dienste aufzuheben.

#### *6.4.2.2 Ebene der Leistungserbringer*

Zur Beurteilung der Wettbewerbselemente auf Ebene der Leistungserbringer ist zunächst zu unterscheiden zwischen Bereichen, in denen im Gesundheitswesen potenziell überhaupt Wettbewerb möglich ist und solchen, in denen Wettbewerb volkswirtschaftlich wenig Sinn macht. Insbesondere wettbewerbsfähig sind Leistungen niedergelassener Ärzte, die meisten ambulanten Leistungen sowie gewisse standardisierte stationäre Leistungen. Hingegen sind hochspezialisierte Leistungen, aber auch gewisse lokale stationäre Dienste Bereiche, in denen Wettbewerb oft nicht vorteilhaft ist, beispielsweise aufgrund zu geringer Fallzahlen bei spezialisierten

<sup>88</sup> Zusätzlich zu den erwähnten Privatversicherern und Pflichtkrankenkassen besteht in den Niederlanden ein über einkommensabhängige Beiträge finanzierter Fonds zur Deckung besonderer Gesundheitsleistungen (im wesentlichen Spitalaufenthalte über 1 Jahr, psychiatrische Pflege und Heimpflege).

Leistungen oder Skaleneffekten. Bei diesen kann aus ökonomischer Sicht eine staatliche Planung der Kapazitäten volkswirtschaftlich viel versprechender sein als eine Marktlösung.

Im Gegensatz zur Versicherungsebene ist auf Ebene der Leistungserbringer der Wettbewerb in Staaten mit *öffentlich-integrierten Gesundheitssystemen* möglich, beispielsweise über periodische staatliche Ausschreibungen der geplanten Gesundheitsleistungen, bei denen sowohl private, als auch staatliche Institutionen als Bieter denkbar sind. Jedoch setzen die meisten öffentlich-integrierten Gesundheitssysteme auf eine Festschreibung nicht nur der angebotenen Menge, sondern auch der bezahlten Preise. In der Regel werden die Fixlöhne der Ärzte zentral, beispielsweise zwischen Ministerien und Ärzteverbänden, ausgehandelt und die Ausgaben der Spitäler über Globalbudgets oder so genanntes block-funding gesteuert. Gleichzeitig wird sowohl die Anzahl der niedergelassenen Ärzte, als auch der Spitalbetten und anderen Leistungserbringer im System staatlich geplant. Die staatliche Planung der Kapazitäten hat in mehreren Staaten mit öffentlich-integrierten Gesundheitssystemen zu Wartelisten für gewisse Gesundheitsleistungen geführt (vgl. Simoens/Hurst 2004 und Hurst/Siciliani 2004). Die Effizienz- und Qualitätsanreize sind im Vergleich zu liberaleren Systemen oft schwächer. Insbesondere Grossbritannien, Schweden und Spanien haben deshalb ab den neunziger Jahren versucht, durch Wettbewerbselemente innerhalb der integrierten Systeme mehr Effizienz und höhere Qualität zu erreichen. Ihr Grundmodell des internen Wettbewerbs basiert auf einer Dezentralisierung der staatlichen Finanzierungsträger, die ihre Gesundheitsleistungen dann bei den Leistungserbringern einkaufen. Obwohl damit die Gesamtkosten des Angebots weiterhin staatlich fixiert werden können, stehen die Leistungserbringer untereinander im Wettbewerb und müssen vermehrt betriebswirtschaftliche Kriterien bei der Leistungserbringung berücksichtigen. Die eingeführten Wettbewerbselemente haben zu einer Effizienzsteigerung und vermehrten Kundenorientierung beigetragen (OECD 2004, Hjortsberg/Ghatnekar 2001).

Die meisten *Staaten mit Mischmodellen* kennen Systeme der zentralen Aushandlung der Fixlöhne der Ärzte oder mengenabhängigen Abgeltungen. Mehrere europäische Staaten kennen auch Modelle des Gate-Keeping, welches die Patienten in ihrer Wahl der Ärzte einschränkt. Während die Kostenkontrolle durch Gate-Keeping vereinfacht wird, bestehen Risiken, wenn den Patienten nicht periodisch Möglichkeiten zum Wechsel des Gate-Keepers angeboten werden und der Gate-Keeper somit eine zu starke Position erhält. Auf Ebene der niedergelassenen Ärzte sind in Europa insbesondere Deutschland und Belgien als relativ liberal einzuordnen. Ebenso wie in der Schweiz ist die Arztwahl üblicherweise frei und die niedergelassenen Ärzte arbeiten auf eigene Rechnung. Die ebenso wie in der Schweiz dominanten Kollektivverträge tragen jedoch dazu bei, dass der Wettbewerb zwischen den Leistungserbringern kaum spielt (Busse/Riesberg 2004, European Observatory on Health Care Systems 2000).

Die angebotene Menge im stationären Sektor wird in beinahe allen europäischen Staaten mit Mischmodellen über Spitalpläne und Globalbudgets gesteuert. Auch in den Niederlanden, wo die Voraussetzungen für einen Wettbewerb aufgrund der weit gehenden Kontrahierungsfreiheit relativ gut gegeben wären, werden die Ausgaben der Spitäler über Globalbudgets beschränkt. Andere Modelle der Finanzierung des stationären Sektors, so genannte duale Finanzierungssysteme, kennen neben der Schweiz insbesondere Deutschland und Österreich. Diese sind

zwar aufgrund ihrer Flexibilität bei der Orientierung an den Bedürfnissen der Nachfrage liberaler zu beurteilen als Systeme mit Globalbudgets, andererseits haben sie jedoch zu Wettbewerbsverzerrungen und über kontraproduktive Anreize zur Kostenausweitung beigetragen.

*Die Schweiz* stellt in Europa mit ihrer freien Arztwahl der Patienten kombiniert mit mengenabhängiger Abgeltung der Ärzte und der lange Zeit bestehenden Niederlassungsfreiheit wiederum eher einen liberalen Ausnahmefall dar. Der Wettbewerb zwischen den Leistungserbringern wird durch den Kontrahierungszwang wesentlich eingeschränkt. Der Kontrahierungszwang würde die Leistungserbringer theoretisch befähigen, in Verbindung mit der hohen Zahlungsbereitschaft der Patienten und Informationsasymmetrien sowohl Preise als auch Menge der bereitgestellten Leistungen selbst zu steuern. Aus ökonomischer Sicht verlangt der Kontrahierungszwang deshalb eine Regulierung der Preise und angebotenen Mengen.

Seit der Einführung des KVG<sup>89</sup> verlangt der Gesetzgeber für Einzelleistungstarife eine einheitliche kantonale oder gesamtschweizerische Tarifstruktur. Die Preisverhandlungen zwischen Leistungserbringern und Krankenkassen sind in vielen Segmenten, wie beispielsweise im Falle des Tarmed, als Verhandlungen zwischen korporatistisch organisierten Parteien zu betrachten. Der Preiswettbewerb ist also zumindest auf Ebene der durch die Grundversicherung abgedeckten Leistungen kaum existent. Das Problem der Mengenregulierung im ambulanten Bereich wurde in Zusammenhang mit der Einführung der Personenfreizügigkeit mit dem Zulassungsstopp für niedergelassene Ärzte angegangen, der im Mai 2005 um weitere drei Jahre verlängert wurde<sup>90</sup>. Die Einschränkungen des Preiswettbewerbs und der Niederlassungsfreiheit, welche *nota bene* aufgrund des Kontrahierungszwangs notwendig geworden sind, relativieren also das Bild eines Wettbewerbs auf Ebene der niedergelassenen Ärzte in der Schweiz.

Auf Ebene der stationären Versorgung ist die Schweiz mit ihrer Vielfalt an privaten und öffentlichen Spitälern ebenfalls als vergleichsweise liberal einzuschätzen. Jedoch wird auch dieses potenzielle Wettbewerbselement durch die gegenwärtige Ausgestaltung des Gesundheitssystems verzerrt. Erstens ist der Wettbewerb zwischen im Allgemeinen nicht subventionierten ambulanten Leistungen und den andererseits subventionierten stationären Leistungen beeinträchtigt. Zweitens schafft der Kontrahierungszwang in der Grundversicherung auch auf Ebene der Spitäler Anreize zur Leistungsausweitung und verhindert einen Preiswettbewerb. Und drittens würde ein effizienzorientiertes wettbewerbliches System eine methodisch komplex durchzuführende fallabhängige Abgeltung verlangen, die derzeit in der Schweiz nicht flächendeckend umgesetzt ist. Abgeltungsformen, die entweder von der Anzahl Spitaltage oder von der bezogenen Leistung abhängen, stellen einen Anreiz zur Mengenausweitung durch die Spitäler dar. Deshalb bestehen auch in der Schweiz staatliche (kantonale) Spitalplanungen, über welche die zur Verfügung gestellten Angebotsmengen kontrolliert werden.

<sup>89</sup> Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG), SR 832.10

<sup>90</sup> Beim Zulassungsstopp handelt es sich nur um eine ansatzweise Mengenregulierung, sind doch die bestehenden Anbieter weiterhin frei in der Gestaltung der Angebotsmenge im ambulanten Bereich.

Auch auf Ebene der Spitäler bleibt das Fazit bezüglich Liberalisierungsstand der Schweiz im europäischen Vergleich deshalb gemischt. Zwar bestehen in der Schweiz potenzielle Wettbewerbselemente und das System ist im europäischen Vergleich, insbesondere im Vergleich zu Staaten mit öffentlich-integrierten Systemen, als liberal zu beurteilen. Jedoch sind die wettbewerbsbeschränkenden Elemente auch hier wesentlich und gleichzeitig wettbewerbliche Anreize nicht optimal gesetzt.

#### 6.4.3 Fazit zum innerstaatlichen Liberalisierungsstand im Gesundheitswesen

Sowohl aufgrund der Analyse der Finanzierungsquellen, als auch basierend auf dem Vergleich der Wettbewerbselemente ist das Gesundheitswesen der Schweiz innerhalb von Europa als insgesamt eines der innerstaatlich liberalsten Systeme einzustufen. Am ehesten vergleichbar ist der Liberalisierungsstand des niederländische Gesundheitssystems, welches aufgrund der Kontrahierungsfreiheit sogar als noch wettbewerbsintensiver organisiert betrachtet werden kann, andererseits aber auf der Angebotsseite über Globalbudgets teilweise planwirtschaftlich gesteuert wird.

Das liberale Wettbewerbsmodell im Gesundheitswesen bringt der Schweiz im internationalen Vergleich *Vorteile*. Das Gesundheitssystem der Schweiz wird in Hinblick auf den Verbrauchernutzen nach demjenigen der Niederlande in einer Studie als zweitbestes System in Europa eingestuft (Health Consumer Powerhouse 2005). In der Schweiz ist, im Gegensatz zu einigen Staaten mit öffentlich-integrierten Gesundheitssystemen, das Problem der Wartelisten für medizinische Leistungen wenig verbreitet. Ebenfalls gibt es zur Zeit kaum Hinweise auf eine Unterversorgung einzelner Regionen, die gemäss OECD aufgrund der geringen finanziellen Attraktivität des Hausarztberufs in einigen Staaten zum Problem geworden ist. Als weiterer Vorteil ist die Tatsache zu erwähnen, dass gemäss OECD in einem wettbewerbsorientierten Gesundheitssystem die Fähigkeit der Leistungserbringer, auf die Bedürfnisse der Patienten einzugehen, als vergleichsweise gut einzuschätzen ist.

Der gravierendste *Nachteil* des relativ liberalen Gesundheitswesens der Schweiz widerspiegelt sich in den im europäischen Vergleich hohen Gesundheitsausgaben. Die Kostenkontrolle ist in einem liberalen Gesundheitswesen komplex. Die Kostenentwicklung der vergangenen Jahre deutet darauf hin, dass in der Schweiz die in einem Wettbewerbssystem wichtigen Anreize nicht optimal gesetzt sind. Insbesondere ist aufgrund des Kontrahierungszwangs die Wettbewerbsintensität zwischen Leistungserbringern einerseits und zwischen Krankenkassen andererseits beschränkt. Das Beispiel der Niederlande zeigt zudem, dass ein ebenso hoher Konsumentenutzen zu tieferen Kosten auch in einem liberalen Gesundheitssystem mit Kontrahierungsfreiheit, aber Globalbudgets im nicht-wettbewerblichen Bereich, möglich ist. Neben der schwierigen Kostenkontrolle wird als zweiter Nachteil liberaler Gesundheitssysteme in der Literatur die Diskriminierung nach Zahlungsfähigkeit der Patienten genannt. Zumindest bezüglich der Hausarztbesuche scheint in der Schweiz gemäss einer Untersuchung der OECD im Unterschied zu anderen Staaten mit wettbewerbsorientierten Gesundheitssystemen (insbesondere den USA) kaum Diskriminierung nach Einkommensklassen nachweisbar (van Doorslaer/Masseria 2004). Insgesamt gehört die Schweiz der Studie zufolge bezüglich Gleichverteilung der Inanspruch-

nahme von Gesundheitsleistungen nach Einkommensklassen zum Mittelfeld der europäischen Staaten.

## 6.5 Der grenzüberschreitende Liberalisierungsstand im Gesundheitswesen

Wenn festgestellt werden muss, dass der grenzüberschreitende Handel mit Dienstleistungen aufgrund der besonderen Eigenschaften von Dienstleistungen, durch Regulierungen und Handelsbarrieren beschränkt ist, so gilt diese Aussage noch verstärkt für das Gesundheitswesen. International existieren kaum Daten zum grenzüberschreitenden Handel mit Gesundheitsdienstleistungen. Untersuchungen der Europäischen Kommission deuten darauf hin, dass das Volumen des grenzüberschreitenden Handels mit Gesundheitsdienstleistungen sich innerhalb der EU im Verhältnis zu den gesamten Gesundheitsausgaben im Promille- bis allenfalls tiefen einstelligen Prozentbereich bewegt (Europäische Kommission 2001).

Die fundamentalen Unterschiede der nationalen Gesundheitssysteme erschweren den Handel mit Gesundheitsdienstleistungen. Staaten mit öffentlich-integrierten Gesundheitssystemen schliesslich haben nur ein sehr begrenztes Interesse an einem Handel mit (vergütungsfähigen) Gesundheitsdienstleistungen, da über nicht direkt kontrollierte Anbieter aus dem Ausland der grösste Vorteil der integrierten Systeme, nämlich die strikte und im Vergleich zu liberaleren Systemen relativ einfach durchführbare Kostenkontrolle, unterlaufen wird.

Im Folgenden wird der grenzüberschreitende Liberalisierungsstand zwischen der Schweiz und der EU verglichen aufgrund der Frage des Marktzugangs für Personen und Unternehmen als Leistungserbringer im jeweiligen Staat und zweitens bezüglich der eigentlichen grenzüberschreitenden Leistungserbringung. Bei der Fragestellung der grenzüberschreitenden Leistungserbringung steht Modus 2 nach GATS-Definition im Vordergrund, das heisst der Patient begibt sich temporär in einen anderen Staat zum Konsum einer Gesundheitsleistung. Die Modi 4 und 1<sup>91</sup> (insbesondere Telemedizin) gewinnen zwar langsam an Bedeutung, sind aber gegenwärtig insgesamt nur von geringer Relevanz.

Hinsichtlich aller Formen der grenzüberschreitenden Liberalisierung gilt es zu unterscheiden zwischen Leistungen, die durch das jeweilige Sozialversicherungs- oder staatliche Gesundheitssystem abgegolten werden einerseits und andererseits zwischen Leistungen, die ausserhalb dieser Systeme erbracht werden. Letztere sind in ihrer grenzüberschreitenden Leistungserbringung im Allgemeinen kaum eingeschränkt, insbesondere weil hier der Beitrag der staatlichen und sonstigen obligatorischen Finanzierung gering ist. Zu ihnen gehören jedoch je nach Staat unterschiedliche Leistungen, im Allgemeinen aber tendenziell medizinisch nicht unbedingt notwendige Leistungen wie plastische Chirurgie, „Wellness“, in manchen Staaten aber auch Zahnarztleistungen.

<sup>91</sup> GATS Modus 4: Ein Gesundheitsdienstleister begibt sich temporär ins Ausland, um seine Leistung zu erbringen. Modus 1: Die Dienstleistung selbst „überschreitet“ die Grenze (z.B. Telemedizin).

## 6.5.1 Gegenseitiger Marktzugang in Form von gewerblicher Niederlassung

### 6.5.1.1 *Marktzugang für Personen*

Der gegenseitige Marktzugang für Personen zwischen der Schweiz und der EU hat sich mit Inkrafttreten der Personenfreizügigkeit am 1. Juni 2002 deutlich verbessert. Neben der Gleichstellung mit EU-Staatsangehörigen bezüglich Arbeitsbewilligungen und Niederlassung ist in der Branche der Gesundheitsdienstleistungen insbesondere die gegenseitige *Diplomanerkennung* von Bedeutung. Die Schweiz und die EU wenden zur gegenseitigen Anerkennung der Diplome eine ganze Reihe von bestehenden Rechtsakten des Gemeinschaftsacquis an. In Anhang 3, Abschnitt C des bilateralen Abkommens über die Freizügigkeit sind die relevanten Richtlinien für medizinische und paramedizinische Berufe aufgelistet. Konkret werden seit dem Inkrafttreten des Freizügigkeitsabkommens insbesondere Diplome und Titel von Ärzten, Zahnärzten, Tierärzten und Apothekern zwischen den Vertragsstaaten automatisch gegenseitig als gleichwertig anerkannt. Während es vor Inkrafttreten im Ermessen der Kantone stand, nicht-eidgenössische diplomierte Medizinalfachkräfte zur Berufsausübung zuzulassen, besteht nun diese Diskriminierung nicht mehr. Analoges gilt für Inhaber von schweizerischen Diplomen, die in der EU eine freie oder abhängige Tätigkeit aufnehmen möchten (vgl. BBT/BBW 2001).

In ihrer effektiven Wirkung auf Niederlassungswillige sind jedoch Personenfreizügigkeit wie Diplomanerkennung gleichermaßen eingeschränkt. Denn in Staaten mit öffentlich-integrierten Gesundheitssystemen sind die Möglichkeiten zur selbständigen Tätigkeit durch das System an sich sowohl für Schweizer, wie auch für Inländer limitiert. Auch Staaten mit Mischsystemen, gemäss GATS-Verpflichtungslisten insbesondere Österreich und Deutschland, limitieren die Anzahl Arztpraxen pro Region, denen die Abrechnung über die Sozialversicherungssysteme gestattet wird. Seit Einführung des Zulassungsstopps, der gerade aufgrund der Kombination Kontrahierungszwang / Personenfreizügigkeit als notwendig erachtet wurde, trifft eine analoge Einschränkung auch niederlassungswillige EU-Bürger und Inländer. Im Unterschied zu den Staaten der EU findet allerdings in der Schweiz keine Bedarfsplanung statt, sondern die Anzahl Arztpraxen wurde in den meisten Kantonen schlicht eingefroren.

Die Einschränkungen des Marktzugangs von integrierten Systemen, Bedarfsplanungen und Zulassungsstopp gelten nicht für Leistungserbringer, die ausserhalb der staatlichen Gesundheits- oder Sozialversicherungssysteme tätig sind. In den privat finanzierten Märkten für Gesundheitsdienstleistungen kommen Diplomanerkennung und Personenfreizügigkeit voll zur Geltung. Neben Privatärzten gehören dazu insbesondere in der Schweiz und den Niederlanden die Zahnärzte<sup>92</sup>.

Es gilt hervorzuheben, dass in der Schweiz mit den Zahnärzten eine Nische bezüglich Marktzugangs offen steht, zu welcher der Zugang in vielen EU-Staaten aufgrund der staatlichen Angebotsplanung als erschwert einzuschätzen ist. Ebenso deuten die in Kapitel 6.4.1 dargelegten Zahlen zu den privat finanzierten Gesundheitskosten darauf hin, dass der Markt für privat und

<sup>92</sup> Im Tessin und in Kantonen der Zentralschweiz gilt allerdings auch ein Zulassungsstopp für Zahnärzte

ausserhalb der Sozialversicherungen erbrachte Gesundheitsdienstleistungen in der Schweiz im europäischen Vergleich gross sein dürfte. Obwohl aufgrund von Personenfreizügigkeit und Diplomanerkennung also der Zugang für selbständige Dienstleistungserbringer in der Schweiz und der EU rein formal auf dem gleichen Stand ist, ist der Marktzugang für EU-Bürger in der Schweiz als Konsequenz ihres innerstaatlich liberal organisierten Gesundheitssystems als offener einzustufen als in vielen Mitgliedsstaaten der EU.

Gleichzeitig gilt es jedoch hervorzuheben, dass die sich aus den staatlichen Gesundheitssystemen ergebenden Marktzugangsbarrieren nicht diskriminierend sind, also auch für Inländer gelten, und dass sich der Marktzugang für Personen mit Inkrafttreten der Personenfreizügigkeit für Schweizer Bürger zumindest in Gebieten ausserhalb der staatlichen oder sozialversicherten Bereiche verbessert hat.

#### 6.5.1.2 *Marktzugang für Unternehmen*

Bezüglich Marktzugangs für Unternehmen sind ähnliche Schlussfolgerungen zu ziehen wie beim Marktzugang für Personen. Zutrittsbarrieren kommen weniger aufgrund diskriminierender Regulierungen, sondern aufgrund der Eigenschaften der staatlichen Gesundheitssysteme zustande. Die bereits erläuterten Systeme zur Spitalplanung schränken die Möglichkeit des freien Marktzugangs ein. Denn der Fokus der staatlichen Spitalplanungen lag in den vergangenen Jahren in den meisten Industrienationen im Abbau und nicht im Aufbau von Kapazitäten.

Die Marktzugangsmöglichkeiten für Unternehmen beschränken sich deshalb im wesentlichen einerseits auf den Sektor ausserhalb der staatlichen oder sozialversicherten Finanzierung, in dem kaum besondere Marktzugangsbarrieren bestehen dürften, sowie innerhalb der staatlichen oder sozialversicherten Systeme auf Beteiligungen an Spitälern mit privater Trägerschaft. Diese bestehen neben der Schweiz mit ihren zahlreichen Privatspitälern nur in wenigen Staaten, insbesondere aber in Deutschland, Frankreich, Österreich und Grossbritannien (auch gewinnorientiert) sowie den Niederlanden und Belgien (nur non-profit) (vgl. Netherlands Board for Hospital Facilities 2001).

### 6.5.2 Grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung

#### 6.5.2.1 *Privat finanzierte Leistungen*

Die privat finanzierten Gesundheitsleistungen werden in Europa bezüglich grenzüberschreitenden Handels kaum beschränkt. Bedauerlicherweise sind kaum Daten zum Umfang des privat finanzierten Konsums von Gesundheitsleistungen verfügbar. Sicher scheint nur, dass der Gesundheitstourismus, von Ferienaufenthalten mit Zahn-, Schönheits- oder Augenoperation bis zu Wellnessleistungen, sich innerhalb wie ausserhalb von Europa im Wachstum befindet. Es lassen sich drei grosse Treiber des Wachstums des privat finanzierten Handels mit Gesundheitsleistungen identifizieren:

- a) Lange Wartezeiten für gewisse operative Eingriffe in manchen Staaten
- b) Unterschiedliche Innovationsgrade vor allem in der hochspezialisierten Medizin

c) Kostenunterschiede für vergleichbare Behandlungen in verschiedenen Staaten

Das Gesundheitswesen der Schweiz wird im Allgemeinen als qualitativ hoch stehend und innovativ, aber im Gegenzug auch als teuer (OECD 2003) beurteilt. Auch wenn keine Detailzahlen zum grenzüberschreitenden Konsum von Gesundheitsdienstleistungen existieren, dürfte die Schweiz aufgrund der Spezifika ihres Gesundheitssystems relativ stark in den grenzüberschreitenden Handel involviert sein. Das hohe Kostenniveau in der Schweiz kombiniert mit der hohen Kaufkraft bei gleichzeitig vergleichsweise hohem Selbstzahlungsanteil dürfte zu einem relativ hohen Konsum von Gesundheitsdienstleistungen (z.B. Zahnbehandlungen) von Schweizern im Ausland beitragen. Andererseits tragen lange Wartezeiten in gewissen europäischen Staaten und der hohe Innovationsgrad in der Schweiz (z.B. Privatkliniken) dazu bei, dass auch ein bedeutendes Exportpotenzial für privat finanzierte Gesundheitsleistungen besteht und genutzt wird.

6.5.2.2 *Staatlich oder durch Sozialversicherungen finanzierte Gesundheitsleistungen*

Im Gegensatz zu den privat finanzierten Gesundheitsleistungen werden staatlich oder durch Sozialversicherungen finanzierte Gesundheitsdienstleistungen nur in geringem Masse gehandelt. In den europäischen Staaten gilt meist das Territorialprinzip, d.h. dass mit Ausnahme von Notfällen nur jene Leistungen übernommen werden, die auch im Wohnsitzstaat<sup>93</sup> erbracht werden (Schweiz: Art. 34 Abs. 2 KVG). In den meisten europäischen Staaten besteht prinzipiell ein Interesse an der Aufrechterhaltung des Territorialprinzips, auch wenn unterschiedliche Kosten- und Qualitätsniveaus oder Spezialisierungen im Bereich der Spitzenmedizin darauf hindeuten, dass durchaus ein Handelspotenzial bestünde.

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat in mehreren Urteilen klar definiert, unter welchen Bedingungen und in welchem Umfang Sozialversicherungen oder staatliche Gesundheitssysteme die grenzüberschreitende Inanspruchnahme von Gesundheitsdienstleistungen innerhalb der EU auf Basis der Dienstleistungsfreiheit, aber unter gleichzeitiger Berücksichtigung der Subsidiarität abgelden müssen. Im April 1998 hat der EuGH in den Urteilen Kohll und Decker erstmals definiert, dass sich Patienten unter gewissen Umständen auch im Gesundheitswesen auf die Dienstleistungsfreiheit berufen können und somit dazu berechtigt sind, sich zu ambulanten Behandlungen ohne vorherige Genehmigung ins (EU-) Ausland begeben dürfen. Im Juli 2001 hat der EuGH in den Urteilen Smits und Peerbooms sogar festgehalten, dass die Dienstleistungsfreiheit auch Spitalleistungen betrifft. Jedoch könne eine erhebliche Gefährdung des finanziellen Gleichgewichts der Systeme der sozialen Sicherheit Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs rechtfertigen. Spätere Urteile des EuGH haben die Interpretation weiter präzisiert. Die Europäische Kommission hat im Jahr 2004 folgende Grundsätze in Interpretation der relevanten Urteile kommuniziert (zitiert nach Europäische Kommission 2004, S.3):

- „Jegliche ambulante Versorgung, zu der der Bürger in seinem Mitgliedsstaat berechtigt ist, kann er auch ohne vorherige Genehmigung in einem anderen Mitgliedstaat in An-

<sup>93</sup> Bei ausserkantonaler Spitalbehandlung ist allenfalls die Vergütungshöhe eingeschränkt

spruch nehmen. Die Kosten dieser Versorgung müssen bis zu der Höhe erstattet werden, die auch für die Versorgung im eigenen Land erstattet würde.“

- „Jegliche stationäre Versorgung (...) kann er mit vorheriger Genehmigung auch in einem anderen Mitgliedstaat in Anspruch nehmen. Diese Genehmigung muss erteilt werden, wenn das eigene Gesundheitssystem die Versorgung nicht innerhalb der (...) medizinisch notwendigen Frist sicherstellen kann.“

Die Kommission präzisiert mehrfach, dass die Organisation der Gesundheitssysteme in den Händen der Mitgliedsstaaten bleibt. Jedoch dürfen die Systeme nicht diskriminierend sein und sie dürfen die Freizügigkeit von Personen, die Dienstleistungs- und die Niederlassungsfreiheit nicht behindern. Trotz der schon länger bestehenden vertraglichen Grundlagen und der erwähnten Urteile bleibt das Ausmass der durch Sozialversicherungen abgegoltenen, grenzüberschreitend gehandelten Gesundheitsdienstleistungen auch innerhalb der EU vorläufig gering und ist nur in einzelnen Modellregionen bedeutend<sup>94</sup>. Nach Ansicht der Kommission liegt der geringe Handel in fehlendem Wissen bei den Patienten begründet, aber auch in der verbesserungswürdigen Rechtssicherheit (Europäische Kommission 2004). Der weitere Weg zur Öffnung der Gesundheitsmärkte innerhalb der EU ist derzeit ungewiss. Die von der Europäischen Kommission unterbreitete offene Koordinierungsmethode über die künftige allgemein zugängliche Gesundheitsversorgung stiess bei den Mitgliedsstaaten bisher auf Skepsis.

Weil zwischen der Schweiz und der EU kein Abkommen über die Dienstleistungsfreiheit besteht, sind die oben erwähnten Urteile des EuGH nicht auf die Schweiz anwendbar. Das heisst, dass weder EU-Bürger, die sich zum Zweck der medizinischen Behandlung in die Schweiz begeben, noch Schweizer, die sich zur Behandlung in die EU begeben, Anspruch auf Vergütung durch die Sozialversicherungen besitzen. Bezüglich der grenzüberschreitenden Liberalisierung von Gesundheitsleistungen, die durch die Sozialversicherungen abgegolten werden, ist die Schweiz deshalb als vergleichsweise restriktiv zu beurteilen.

## **6.6 Schlussfolgerungen aus dem Liberalisierungsstand im Gesundheitswesen in der Schweiz im Vergleich zur EU**

### **6.6.1 Innerstaatliche Liberalisierung**

Während in Staaten mit tendenziell innerstaatlich liberalisierten Gesundheitssystemen die Kostendiskussion im Vordergrund steht, haben Staaten mit stark integrierten Gesundheitssystemen eher mit Qualitäts- und Versorgungsproblemen zu kämpfen. Ein Patentrezept oder ein Verweis auf eine „beste“ Lösung scheint im Gesundheitswesen also nicht zweckmässig. Hingegen lassen sich aus der Analyse des Liberalisierungspotenzials und dem Vergleich des innerstaatlichen Liberalisierungsstands wertvolle Rückschlüsse gewinnen.

<sup>94</sup> Als Modellbeispiel gelten die Euregios Rhein-Waal und Maas-Rhein mit Beteiligung von Deutschland, den Niederlanden und Belgien.

Als Hauptgrund für eine Vielzahl von Einschränkungen des Wettbewerbs im Gesundheitssystem der Schweiz wurden in den vorangegangenen Unterkapiteln der Kontrahierungszwang und die aufgrund des Kontrahierungszwangs notwendig gewordenen Folgeregulierungen genannt. Im ersten Paket zur KVG-Revision ist die Vertragsfreiheit als Ablösung des Zulassungsstopps vorgesehen<sup>95</sup>. In diesem Zusammenhang ist ein Blick auf die Erfahrungen der Niederlande mit der Einführung der Vertragsfreiheit für Pflichtkrankenkassen nützlich (vgl. Kasten 6.1).

#### **Kasten 6.1: Erfahrungen mit der Kontrahierungsfreiheit in den Niederlanden**

Das European Observatory of Health Care Systems hat den Wechsel zur Kontrahierungsfreiheit in den Niederlanden als fundamentalen Systemwechsel bezeichnet. Als *positive beobachtete Effekte* dieses Systemwechsels werden unter anderen genannt (vgl. den Exter et al. 2004, S. 124ff.):

- Ein Anstieg von Massnahmen zur Qualitätssicherung und –verbesserung
- Investitionen in Systeme zur Kostenkontrolle der Leistungserbringer
- Marktorientierte Reorganisationen der Pflichtkrankenkassen, bei denen ein Wechsel von Verwaltungsorientiertheit zu unternehmerischer Verantwortung beobachtet wurde
- Bruch des Preiskartells der Leistungserbringer in *einzelnen* Segmenten und Preissenkungen in diesen Segmenten von bis zu einem Drittel
- Verschärfter Preiswettbewerb zwischen den Pflichtkrankenkassen und insbesondere neue Versicherungsmodelle (z.B. Gruppenverträge mit Arbeitgebern)
- Qualitätswettbewerb zwischen den Pflichtkrankenkassen, beispielsweise zur Reduktion von Wartelisten

Folgende *beobachtete negative Effekte* werden genannt:

Trotz eines komplexen Risikoausgleichssystems basierend auf Alter, Geschlecht, Wohnregion und gesundheitlichen Indikatoren besitzen die Pflichtkrankenkassen Anreize und Möglichkeiten zur Risikoselektion. Aufgrund des verschärften Wettbewerbs haben sie ihre diesbezüglichen Massnahmen verstärkt. Neben selektiver Werbung wurden neue Techniken zur Risikoselektion beobachtet, die erst durch die Kontrahierungsfreiheit möglich wurden. So wurden teilweise gezielt überproportional Leistungserbringer in gesünderen Gebieten angeworben und es wurden Systeme zur Risikoteilung zwischen Versicherern und Leistungserbringern geschaffen, so dass auch die Leistungserbringer selbst Anreize zur Risikoselektion erhielten. Als Extremfall wurden Massnahmen wie der „goldene Handschlag“ beobachtet, bei dem teure Versicherte (z.B. AIDS-Kranke) von der gegenwärtigen Kasse eine hohe Prämie erhielten, wenn sie zum nächstmöglichen Termin die Krankenkasse wechselten.

Gleichzeitig dauerte es deutlich länger als erwartet, bis ein Preiswettbewerb zwischen Leistungserbringern zustande kam. Der ursprünglich für die Reformen angestrebte Zeitrahmen von 4 Jahren wird als deutlich zu optimistisch bezeichnet. Die traditionell korporatistisch organisierten Verhandlungen zwischen Leistungserbringern und Krankenkassen prägen das Verhalten der Akteure noch heute.

Das European Observatory of Health Care Systems nennt als wichtige Faktoren für den zukünftigen Erfolg des wettbewerbsorientierten Gesundheitssystems der Niederlande erstens eine *effektive Wettbewerbspolitik* im Gesundheitswesen. Zweitens wird, ohne eine konkrete Lösung vorzuschlagen, die Wichtigkeit betont, die im Wettbewerb stehenden Krankenkassen an der *Risikoselektion* zu hindern.

Die von den Autoren der WHO hervorgehobene *Wettbewerbspolitik* wird auch in der im Rahmen der KVG-Revision in der Schweiz vorgesehenen Aufhebung des Kontrahierungszwangs ein

<sup>95</sup> Vgl. Teilrevision des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung, Teil Vertragsfreiheit.

entscheidender Erfolgsfaktor sein<sup>96</sup>. Die Anwendbarkeit des Kartellgesetzes auf die Akteure im Gesundheitswesen und ein konsequentes Eingreifen der Wettbewerbsbehörden im Falle eines Auftretens kartellistischer Strukturen sind notwendige Bedingung dafür, dass nach Lockerung der bestehenden Preisregulierungen<sup>97</sup> ein Preiswettbewerb zwischen den Leistungserbringern entstehen kann. Gleichzeitig stellt sich die Frage nach der Struktur der möglichen Verhandlungspartner in einem liberalisierten System. Einerseits sind mehrere Verhandlungspartner sowohl auf Seiten der Leistungserbringer als auch der Krankenkassen notwendig, um ein wettbewerbliches Verhandlungsergebnis zu erzielen und Kassen wie Leistungserbringer an Marktmachtmissbräuchen hindern zu können. Andererseits sind Konzentrationsprozesse nötig, da eine atomistische Konkurrenz in manchen Bereichen des Gesundheitswesens wie Teilmärkten der stationären Leistungen kaum vorteilhafte Resultate verspricht.

Die Erfahrungen in den Niederlanden weisen darauf hin, dass die zur Entstehung des Wettbewerbs notwendige Strukturveränderung bei den Leistungserbringern und Krankenversicherern nicht kurzfristig, sondern nur mittel- bis langfristig erfolgen kann. Insofern wäre es im Falle einer Einführung der Kontrahierungsfreiheit irreführend, von einer raschen und starken Zunahme des Wettbewerbs auszugehen. Im Gegenteil werden zumindest kurz- bis mittelfristig die bestehenden Preisregulierungen als Preisobergrenze (Price Cap) beizubehalten sein, um kurzfristige Preiserhöhungen durch Einflussnahme noch korporatistisch organisierter Verbände zu verhindern. Im Gegensatz zur Preisregulierung würde der bestehende Zulassungsstopp im Falle einer bestehenden Kontrahierungsfreiheit hingegen überflüssig, da davon auszugehen ist, dass die Krankenversicherer neue Anbieter nur unter Berücksichtigung von Effizienzkriterien unter Vertrag nehmen würden.

Die Rolle der Krankenkassen würde mit Einführung der Kontrahierungsfreiheit deutlich gestärkt. Die Schlussfolgerungen über deren Einführung in der Niederlande hinsichtlich *Risikoselektion* deuten darauf hin, dass die aus Sicht der ökonomischen Theorie bekannten Befürchtungen, die Krankenkassen könnten in einem System mit Kontrahierungsfreiheit ihre Position als Agent der Versicherten zu deren Lasten ausnutzen, berechtigt sind. Der bestehende Risikoausgleich hat in den Niederlanden nicht dafür sorgen können, dass die Krankenkassen von aktiver und passiver Risikoselektion absehen. Insofern drängt es sich auf, die wichtigsten in den Niederlanden beobachteten Verfahren zur Risikoselektion durch die Krankenversicherer zu untersagen. Parallel muss sorgfältig geprüft werden, ob die Einführung der Kontrahierungsfreiheit nicht die gleichzeitige Überarbeitung des heutigen Risikoausgleichs zwingend notwendig macht. Mehrere Studien (u.a. Telsler et al. 2005, Colombo 2001) deuten an, dass die Krankenkassen derzeit auch in der Schweiz trotz des bestehenden Risikoausgleichs Anreize zur Risikoselektion besitzen und nutzen. Der derzeitige Risikoausgleich in den Niederlanden ist komplexer ausgestaltet als der schweizerische – trotzdem wird auch dort Risikoselektion weiterhin beobachtet.

<sup>96</sup> Im Bereich der stark spezialisierten Medizin konnten selbst in den USA konnten die Wettbewerbsbehörden die Marktmacht gewisser Anbieter kaum brechen (vgl. Gaynor/Vogt 2000). Deshalb bezieht sich diese Aussage auf die Krankenkassen und die wettbewerbsfähigen Leistungserbringer.

<sup>97</sup> Dazu gehören TARMED, LOA, Analysenlisten, Mittel- und Gegenständeliste und weitere

Auf dem Gebiet derjenigen Leistungen, bei denen die Bereitstellung im Wettbewerb ökonomisch nicht Sinn macht (insbesondere hochspezialisierte Leistungen), wird auch längerfristig eine staatliche, idealerweise überkantonale Planung notwendig sein. Letztlich sind bei innovativen, aber auch teuren hochspezialisierten Leistungen politische Entscheide zur bereitgestellten Menge und der damit verbundenen Priorisierung notwendig. Eine vollständige Liberalisierung könnte in den betroffenen Segmenten angesichts der laufend steigenden technischen Möglichkeiten und Marktmachtverhältnisse die Probleme der Kostenausweitung und des Marktversagens nicht lösen.

Neben dem Kontrahierungszwang wird bezüglich Wettbewerb im Gesundheitswesen in der Schweiz in absehbarer Zeit auch die *Subventionierung der Spitalleistungen* in der Diskussion stehen. Im Sinne einer Korrektur der bestehenden Wettbewerbsverzerrungen wird hier auf die monistische Spitalfinanzierung hinzuwirken sein. Die im Rahmen der KVG-Revision diskutierte Einführung der dual-fixen Spitalfinanzierung würde insbesondere das Problem von Verzerrungen zwischen stationären und ambulanten Leistungen nicht vollständig lösen können.

#### 6.6.2 Grenzüberschreitende Liberalisierung

Der Marktzugang für Unternehmen und seit Inkrafttreten des Abkommens über die Personenfreizügigkeit auch für Personen ist zwischen der Schweiz und der EU zwar formal gesichert, wird aber durch die innerstaatliche Gesundheitspolitik stark eingeschränkt. Auf Ebene der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung werden Leistungserbringer in der Schweiz gegenüber Anbietern in der EU derzeit diskriminiert. Denn die Entscheide des EuGH zur Vergütungsfähigkeit von in anderen EU-Staaten bezogenen Gesundheitsdienstleistungen finden auf die Schweiz keine direkte Anwendung. Das Volumen des innereuropäischen Handels mit erstattungsfähigen Gesundheitsleistungen ist zwar noch gering, dürfte aber aufgrund der existierenden komparativen Vorteile, die sich mit der Osterweiterung noch akzentuieren, kontinuierlich anwachsen.

Aufgrund der Charakteristika ihres Gesundheitssystems (hohe Kosten, aber auch hoher Innovationsgrad und Qualität), könnte die Schweiz von einer Öffnung des Handels mit Gesundheitsdienstleistungen im europäischen Rahmen profitieren.

Die Vorteile einer Öffnung für die Schweiz entstünden erstens aus Leistungen, die im europäischen Ausland günstiger eingekauft werden könnten. Das im KVG festgeschriebene Territorialprinzip verunmöglicht dies heute. Ökonomische Voraussetzung einer Lockerung des Territorialitätsprinzips wäre auf Ebene der ambulanten Leistungen die Aufhebung des Kontrahierungszwangs. Denn ohne Aufhebung des Kontrahierungszwangs wäre von einer Mengenausweitung zu Lasten der obligatorischen Krankenversicherung durch die Leistungserbringer auszugehen. Auf Ebene der stationären Leistungen wäre das Einkaufen von Leistungen im (grenznahen) Ausland ohne vorherige Aufhebung des Kontrahierungszwangs eher zu diskutieren. Mögliche Mengeneffekte könnten über die kantonalen Spitalplanungen aufgefangen werden. Gleichzeitig sei jedoch darauf hingewiesen, dass die Rahmenbedingungen eines Wettbewerbs zwischen in- und ausländischen Anbietern im stationären Bereich aufgrund der unterschiedlichen Subventi-

onsstrukturen und Qualitätsanforderungen derzeit nicht optimal sind. Die sich stellende Frage grenzüberschreitender Versorgungsregionen wird derzeit vom Bundesrat in Beantwortung der Motion Fehr (03.3082) geprüft.

Neben den potenziellen Kosteneinsparungen könnte die Schweiz bei einer Öffnung des Handels mit erstattungsfähigen Gesundheitsleistungen auch von komparativen Vorteilen ihres Gesundheitswesens profitieren. Qualität und Innovation könnten selbst bei vergleichsweise hohen Preisen Patienten aus dem europäischen Ausland anziehen, die entweder aufgrund von Wartelisten oder aber aufgrund der erwarteten höheren Qualität auch bei einer auf die landestypische Höhe beschränkten Rückvergütung zu einer Behandlung in der Schweiz bereit sind. Insofern besteht bei einer Öffnung der europäischen Märkte für Gesundheitsdienstleistungen für die Schweiz ein bedeutendes Exportpotenzial.

Eine Öffnung könnte der Schweiz also insgesamt wirtschaftlich Vorteile in Form von Kosteneinsparungen einerseits und höheren Exporten von Gesundheitsdienstleistungen andererseits bringen. Grundvoraussetzung vor einer Öffnung ist allerdings die Korrektur der Anreize des Gesundheitswesens innerhalb der Schweiz, da ansonsten die Nachteile einer Öffnung (z.B. Mengenausweitung durch zusätzliche Anbieter) überwiegen.

## Literatur

- Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit, Stand am 21. September 2004.
- BBT/BBW (2001): Internationale Diplomanerkennung. Bericht über die Anerkennung ausländischer Diplome in der Schweiz und Anerkennung schweizerischer Diplome im Ausland: Regelungen, bestehende Praktiken und Handlungsbedarf.
- Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) vom 18. März 1994, Stand am 22. Februar 2005.
- Busse, Reinhard und Annette Riesberg (2004): Health Care Systems in transition: Germany 2004. Kopenhagen: European Observatory on Health Systems.
- Colombo, Francesca (2001): Towards more social protection? Individual choice of insurers in basic mandatory health insurance in Switzerland. Paris: OECD.
- Docteur, Elizabeth und Howard Oxley (2004): „Health System Reform: Lessons from Experience“ in OECD (2004b), S. 19-86.
- den Exeter, André, Herbert Hermans, Milena Dosljak, Reinhard Busse (2004): Health Care Systems in transition: Netherlands 2004. Kopenhagen: European Observatory on Health Systems.
- Europäische Kommission (2004): Mitteilung der Kommission: Reaktion auf den Reflexionsprozess auf hoher Ebene über die Patientenmobilität und die Entwicklungen der gesundheitlichen Versorgung in der Europäischen Union. KOM (2004) 301 endgültig.
- Europäische Kommission (2001): The Internal Market and Health Services. Report of the High Level Committee on Health. Brüssel: Europäische Kommission, DG Gesundheit- und Verbraucherschutz, Öffentliche Gesundheit.
- European Observatory on Health Care Systems (2002): Funding health care: options for Europe. Policy brief. Kopenhagen: The European Observatory on Health Systems.
- European Observatory on Health Care Systems (2000): Health Care Systems in transition: Belgium 2000. Kopenhagen: European Observatory on Health Systems.
- Gaynor, Martin und William B. Vogt (2000): „Antitrust and competition in health care markets“ in: Culyer, A.J. und J.P. Newhouse (2000): Handbook of Health Economics, Volume 1. Elsevier.
- Gress, Stefan (2004): Competition in Social Health Insurance: A Three-Country Comparison. Diskussionsbeiträge aus dem Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Universität Duisburg-Essen, Nr. 135.
- Hjortsberg, Catharina und Ola Ghatnekar (2001): Health Care Systems in transition: Sweden 2001. Kopenhagen: European Observatory on Health Systems.

- Hurst, Jeremy und Luigi Siciliani (2004): "Tackling Excessive Waiting Times for Elective Surgery" in OECD (2004b), S. 207 – 264.
- Netherlands Board for Hospital Facilities (2001): Instruments to control and finance the building of healthcare infrastructure in other countries of the European Union.
- OECD (2003): OECD Economic Survey of Switzerland: The Health Sector is Suffering from Regulatory Problems. Paris: OECD.
- OECD (2004): Towards High-Performing Health Systems. Policy Studies. Paris: OECD.
- Simoens, Steven und Jeremy Hurst (2004): "Matching Supply with Demand for the Services of Physicians and Nurses" in OECD (2004b), S. 167 – 206.
- Tapay, Nicole und Francesca Colombo (2004): "Private Health Insurance in OECD Countries: The Benefits and Costs for Individuals and Health Systems" in OECD (2004b), S. 265 – 318.
- Telser, Harry, Peter Zweifel, Patrick Zenhäusern und Stephan Vaterlaus (2005): Ungewollte Solidarität in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung und Beurteilung von Lösungsansätzen. Regensburg: Plaut Economics.
- van Doorslaer, Eddy und Cristina Masseria (2004): "Income-related Inequality in the Use of Medical Care in 21 OECD Countries" in OECD (2004b), S. 109 – 166.

## 7 Bildungsdienstleistungen

### 7.1 Bildung als handelbare Dienstleistung

Bildung ist mehr als eine Dienstleistung, die international gehandelt wird. Sie ist eng verknüpft mit öffentlichen Gütern wie Kultur und Forschung sowie nicht zuletzt mit Werten, die während der Bildungszeit vermittelt werden. Bildung ist gleichzeitig eine der wichtigsten Voraussetzungen für den ökonomischen Erfolg der Bürger und der Volkswirtschaft. Ebenso bildet sie ein wichtiges Element der Gesellschaftspolitik und soll allen Bevölkerungsschichten zugänglich sein.

In der Bundesverfassung kommen die zentralen Funktionen der Bildung mehrfach zum Ausdruck. Unter anderem wird in Art. 8 BV unter dem Titel der Rechtsgleichheit explizit die Gleichberechtigung von Mann und Frau in der Ausbildung genannt, in Artikel 19 der Grundschulunterricht, der ausreichend und unentgeltlich zu gewährleisten ist. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, warum der Bildung als „handelbare Dienstleistung“ in diesem Bericht ein Kapitel gewidmet werden soll.

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass der internationale Handel mit Bildungsleistungen in den letzten Jahren stark an Bedeutung gewonnen hat. Das Handelsvolumen mit Bildungsdienstleistungen wird weltweit auf mittlerweile 30 Milliarden US-Dollar geschätzt. Die Schweiz ist hierbei ein Teil des internationalen Marktes. Ausländische Universitäten, ob privat oder öffentlich, werben z.B. um Schweizer Studierende und Schweizer Universitäten ziehen zunehmend ausländische Studierende an. Der internationale Handel mit Bildungsdienstleistungen findet statt, unabhängig davon wie die nationalen Bildungspolitiken innerstaatlich ausgestaltet sind. Gleichzeitig ist der Handel mit Bildungsdienstleistungen Thema der GATS-Verhandlungen in der Welthandelsorganisation WTO. Die Schweiz zählt hier zu jenen Staaten, welche am meisten Verpflichtungen eingegangen sind und somit formell den Zugang für ausländische Anbieter weit gehend geöffnet haben. Gleichzeitig befinden sich einige auch international wettbewerbsfähige Bildungsinstitutionen in der Schweiz.

Während die geschilderte Entwicklung einerseits als Bedrohung der lange Zeit stabilen, national ausgerichteten Bildungswesen angesehen werden könnte, steht auf der anderen Seite das Argument, dass die innerstaatliche und grenzüberschreitende Öffnung im Bildungswesen nicht zuletzt auch eine Chance für mehr Vielfalt bedeutet. Versteht man eine Öffnung der Bildungsmärkte als ausgeweitete Bildungsfreiheit, lassen sich in ihrer Entwicklungsperspektiven erkennen, die ganz der Bildung im Sinne ihres Universalitätsanspruchs dienen.

Gleichzeitig darf aber der Auftrag, der dem Staat aus gesellschafts-, wachstums- und kulturpolitischer Sicht in der Bildung zufällt nicht ausser Acht gelassen werden. In diesem Sinne wird in diesem Kapitel akzeptiert, dass Bildung auch als handelbares Gut betrachtet wird. Gleichzeitig sollen die anderen Aspekte der Bildung nicht aus den Augen verloren werden. Als Orientierungspunkt dient dabei die bildungspolitische Praxis anderer Staaten in Europa, auf Basis derer

versucht wird, alternative Organisationsformen des Bildungswesens aufzuzeigen mit Blick auf den Auftrag, den Liberalisierungsstand im Bildungswesen in der Schweiz mit demjenigen in den Staaten der EU zu vergleichen.

## 7.2 Regulierungsbedarf

Das Bildungswesen gehört zu den am stärksten staatlich kontrollierten und mitfinanzierten Branchen im Dienstleistungssektor – nicht zuletzt aufgrund der bereits im vorigen Unterkapitel geschilderten Überlegungen. Der hohe Staatseinfluss gründet also wesentlich auf *gesellschaftspolitischen Zielen*.

Die ökonomische Rendite einer Investition in Ausbildung ist nur mittel- bis langfristig sowie unter grosser Unsicherheit zu erzielen. Ein reines Marktmodell würde zu einer individuellen Verteilung der Bildungsausgaben führen, die stark von den Vorfinanzierungsmöglichkeiten der Familie, d.h. der Einkommensverteilung geprägt wäre. Eine solche Verteilung kann nicht nur aus Gerechtigkeitserwägungen, sondern auch aus Gründen der ökonomischen Effizienz unerwünscht sein. Denn zu geringe Investitionen in die Ausbildung möglicherweise talentierter, aber einkommensschwacher Personen bedeutete volkswirtschaftlich wertvolles Humankapital zu vergeuden.

Aus gesellschaftspolitischer Sicht geht es für den Staat um die Gewährleistung der Chancengleichheit. Aus der Tatsache, dass Bildung wesentlich die Erwerbschancen des Einzelnen beeinflusst, folgt die Aufgabe für den Staat, den Zugang zu einem Mindestmass an Bildung für die gesamte Bevölkerung zu ermöglichen. Ökonomische Überlegungen und Wertvorstellungen fliessen ineinander, wenn es darum geht, *wie weit* sich der durch den Staat finanziell sicherzustellende Zugang erstrecken soll und *wie* der Staat den Zugang zu einem Mindestmass an Bildung ermöglichen soll, sei es als Bereitsteller selbst oder über die Sicherstellung der Bereitstellung durch Private.

Neben wachstums- und gesellschaftspolitischen Zielen liefern auch Elemente eines potenziellen *Marktversagens* Argumente für staatliche Regulierung oder öffentliche Bereitstellung von Bildungsgütern:

- Zwischen Konsumenten und Produzenten von Bildung bestehen *Informationsasymmetrien*, Bildung gilt als Vertrauensgut. Die Konsumenten sind vor Abschluss einer Ausbildung selten in der Lage, ihre Qualität und ihren Marktwert abzuschätzen. Im Bildungswesen wird die Wirkung der im gesamten Dienstleistungssektor existenten Informationsasymmetrien dadurch verschärft, dass Ausbildungen oft teuer und sehr zeitaufwendig sind. Einmal getroffene Ausbildungsentscheide waren während langer Jahre irreversibel. Im Extremfall wird im Bildungswesen gar fehlende Konsumenten-souveränität angenommen (Beispiel: Wahl einer Primarschule durch neu zugezogene und deshalb schlecht informierte Eltern).

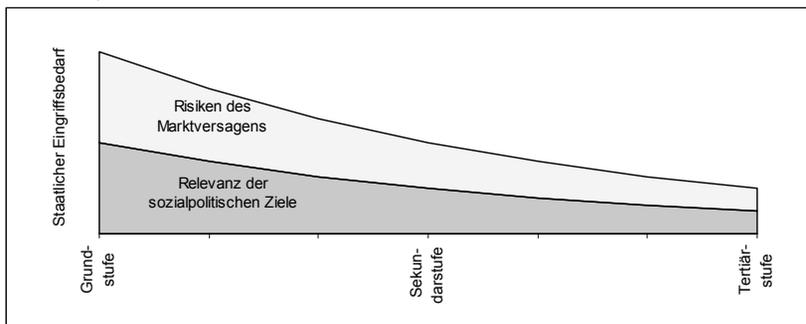
- Weiter sind *positive Externalitäten* der Bildung zu nennen. Unterstellt man, der soziale Nutzen von Bildung sei grösser als der private Nutzen, läge das Ausbildungsniveau ohne staatliche Förderung auf einem gesellschaftlich suboptimalen Niveau. Empirisch bestätigt ist die Tatsache, dass identische Arbeitskräfte höhere Löhne erhalten, wenn das allgemeine Ausbildungsniveau höher liegt (z.B. Moretti 1999). Personen, die in ihre Bildung investieren, steigern also nicht nur ihre eigene Produktivität, sondern auch diejenige anderer Personen. Hinzu kommen vielfach zitierte, aber nur schwierig empirisch belegbare Argumente, ein höheres Bildungsniveau trage zu niedrigerer Kriminalitätsrate oder tieferen Gesundheitskosten bei. Während heute unbestritten ist, dass der gesellschaftliche Nutzen von Bildung im Allgemeinen höher ist als der private Nutzen, besteht über das effektive Ausmass der Externalitäten auch unter Fachleuten keine Einigkeit.
- Positive Externalitäten der Investitionen in Bildung können nicht nur mikro- sondern auch makroökonomisch begründet und genutzt werden. In der Theorie des endogenen Wachstums (Romer 1990) kommt dem *Humankapital eine entscheidende Rolle als Wachstumstreiber* zu. Während lange Zeit der Einfluss des Humankapitals auf das Wirtschaftswachstum empirisch kaum belegt war und auch teilweise der Umkehrschluss vertreten wurde (Wachstum erhöhe die Bildungsausgaben), zeigen neuere Studien eine positive Beziehung zwischen effektivem Bildungsstand (gemessen nicht mittels Ausgaben, sondern beispielsweise mittels Testresultaten) und beobachtetem Wirtschaftswachstum (z.B. Hanushek / Kimko 2000).
- Oft wird diskutiert, ob Bildung ein *öffentliches Gut* darstelle. Die ökonomische Analyse zeigt, dass zumindest das relevante Kriterium Nichtausschliessbarkeit kaum erfüllt ist. Die Nutzungskonkurrenz, das zweite Kriterium eines öffentlichen Guts, ist bis zu einer gewissen Klassengrösse zumindest schwach. Man könnte also von Bildung als Klubgut sprechen (Straubhaar/Wirz 1992). Zweifellos ein öffentliches Gut stellt jedoch die Grundlagenforschung dar, die zu einem grossen Teil von öffentlichen Universitäten in Kombination mit Ausbildung von Studierenden, Doktorierenden etc. erbracht wird. Ebenfalls als öffentliches Gut könnte der soziale Friede betrachtet werden, der möglicherweise nicht mehr gewährleistet wäre, wenn der Zugang zu Bildung aufgrund monetärer Hindernisse eingeschränkt und die Chancengleichheit zu stark gefährdet wäre.
- Es hat sich gezeigt, dass Eltern in Systemen mit freier Schulwahl Klassen mit höherem sozioökonomischem Status bevorzugen. In einem freien Schulmarkt könnte dies erstens zu einer unerwünschten Segregation der Schüler nach sozialen Stati führen, andererseits aber auch zu gezielter Selektion („Cream Skimming“) der Schüler durch private Anbieter. Manche Autoren sprechen in diesem Zusammenhang von einem Prozess der *adversen Selektion* im Bildungswesen. Offen ist, ob dieser segregierende Selektionsprozess nicht in (zu) streng regulierten Systemen gar ausgeprägter ist als in liberaleren Systemen (z.B. indem reiche Eltern den Wohnort gezielt nach Attraktivität des Schulkreises auswählen; diese Möglichkeit steht ärmeren Eltern aus finanziellen Gründen nicht immer offen).

## 7.3 Innerstaatliches und grenzüberschreitendes Liberalisierungspotenzial

### 7.3.1 Innerstaatliches Liberalisierungspotenzial

Die Relevanz der im vorigen Unterkapitel erläuterten gesellschaftspolitischen Ziele ist nach Ausbildungsstufe zu unterscheiden und dürfte mit zunehmender Bildungsdauer abnehmen. Während kaum jemand die Notwendigkeit der staatlichen Unterstützung der Bildung während der obligatorischen Schulzeit in Frage stellen wird, wird die Weiterbildung nach Eintritt ins Berufsleben heute zu grossen Teilen dem Markt überlassen. Auch bezüglich Marktversagens wird teilweise abnehmendes Risiko mit zunehmender Dauer der bereits absolvierten Bildungen unterstellt, selbst wenn der empirische Beleg dafür bisher nicht geliefert werden konnte. Akzeptiert man diese beiden Annahmen, nähme der staatliche Eingriffsbedarf mit zunehmender Bildungsstufe ab (vgl. Abbildung 7.1).

Abbildung 7.1: Schematische Darstellung der Relevanz der sozialpolitischen Ziele und der Risiken des Marktversagens nach Bildungsstufe



Quelle: Eigene Darstellung

Aufgrund des unbestrittenen Regulierungsbedarfs geht es bei der Frage einer innerstaatlichen Liberalisierung im Bildungswesen nicht darum, für alle Bildungsdienstleistungen einen freien Markt zu schaffen, sondern vielmehr darum, zu untersuchen, wie auf welcher Bildungsstufe Wettbewerbselemente in das Bildungssystem einfließen könnten. Damit verbunden ist insbesondere die Frage, ob eine Verschiebung von öffentlich-integrierter, objektorientierter Finanzierung hin zu nachfrage- und/oder subjektorientierter Finanzierung stattfinden soll.

Aus ökonomischer Sicht erhofft man sich aus der Stärkung der Entscheidungsmacht der Nachfrager eine höhere Wettbewerbsintensität unter den Anbietern, ein kundengerechteres Angebot sowie eine bessere produktive wie allokativen Effizienz. Als produktive Ineffizienz wird dabei mangelndes Kostenbewusstsein aufgrund der fehlenden Konkurrenz angesehen, als allokativen Ineffizienz beispielsweise Professoren, die Fächer anbieten, welche zwar ihren Interessen, aber nicht denjenigen der Nachfrager respektive der Gesellschaft entsprechen (Wolter 2002).

### 7.3.1.1 Wettbewerbselemente in Bildungssystemen

Die schärfste Interventionsmöglichkeit des Staates, die sich aus Marktversagens- oder sozialpolitischen Risiken ableiten liesse, bestünde in der nahezu ausschliesslichen Produktion des Gutes Bildung durch den Staat selbst, der somit direkt die angebotene Menge bestimmt. In einem solchen, strikt *öffentlich-integrierten angebotsorientierten Bildungssystem* werden Ausbildungswillige den Ausbildungsinstitutionen nach festen, beispielsweise geographischen Kriterien zugeteilt. Die Konkurrenz zu privaten Bildungsdienstleistern ist in solchen Systemen schwach ausgeprägt, da diese im Gegensatz zu den öffentlichen Anbietern keine oder kaum Subventionen erhalten.

Wettbewerbsorientiertere Systemalternativen bedingen eine stärker nachfrageorientierte Bildungsbereitstellung. Eine zurückhaltendere Variante stellt ein so genanntes „*open enrolment*“-System dar, in dem die Schüler innerhalb einer grösseren Region ihre staatliche Ausbildungsinstitution frei wählen. Die Ausbildungsinstitutionen erhalten von den Schülerzahlen abhängige staatliche Abgeltungen („*funds follow student*“) und stehen untereinander im Wettbewerb um die Schüler als ressourcenbestimmenden Faktor. Die ökonomische Erwartung in ein „*open enrolment*“-System besteht darin, dass die Ausbildungsinstitutionen in einem Qualitätswettbewerb stehen und sich stärker an den Konsumentenpräferenzen orientieren, ohne dass eine (ev. sozialpolitisch unerwünschte) Selektion nach Zahlungsfähigkeit stattfindet, da der Preis als Wettbewerbselement ausgeschaltet bleibt.

Weiter ginge dagegen eine subjektorientierte Finanzierung über *Bildungsgutscheine*. Der Staat vergibt in einem solchen System Gutscheine, die wahlweise bei staatlichen oder privaten Anbietern nach freier Wahl eingelöst werden. Somit wird der Wettbewerb zwischen staatlichen und privaten Anbietern entzerrt, ohne am Grundsatz der staatlichen Finanzierung etwas zu verändern. Dem Staat kommt die Pflicht der Qualitätskontrolle und der Sicherung eines Angebots in Randregionen und für besondere Nachfragergruppen zu. Zur Erreichung der sozial- und gesellschaftspolitischen Ziele sind Begleitmassnahmen notwendig. Beispielsweise könnte den Ausbildungsinstitutionen untersagt werden, zusätzliche Gebühren von den Bildungswilligen zu verlangen, um das Ziel der Chancengleichheit nicht zu gefährden. Ebenso können die Ausbildungsinstitutionen einer Aufnahmepflicht unterstehen, um eine Segregation nach sozioökonomischen oder anderen Faktoren zu verhindern.

### 7.3.2 Grenzüberschreitendes Liberalisierungspotenzial

Das grenzüberschreitende Liberalisierungspotenzial ist in erster Linie aufgrund des regionalen Charakters von vielen Bildungsdienstleistungen limitiert. So würde das Überschreiten von Landesgrenzen durch Schüler auf Primar- und Sekundarstufe wohl auch bei vollständiger Entzerrung und Öffnung des Bildungsmarkts die Ausnahme darstellen. In der Praxis ist der grenzüberschreitende Handel auf Primar- und Sekundarstufe deshalb abgesehen von GATS-Modus 3 (z.B. Internate), also die gewerbliche Niederlassung ausländischer Anbieter im inländischen Markt, beschränkt. Auf den höheren Bildungsstufen begeben sich hingegen vermehrt Ausbildungswillige ins Ausland (GATS-Modus 2) oder der Konsum erfolgt grenzüberschreitend, bei-

spielsweise über elektronische Unterrichtsformen (GATS-Modus 1). Der Handel nach GATS-Modus 4 (Dienstleistungserbringung durch natürliche Personen im Ausland) ist im Wesentlichen von den horizontalen Beschränkungen im Rahmen der GATS-Verpflichtungslisten abhängig.

Neben dem oft lokalen Charakter des Gutes Bildung limitiert die innerstaatliche Bildungspolitik das grenzüberschreitende Liberalisierungspotenzial. Erfolgt die Bereitstellung von Bildungsleistungen in öffentlich-integrierten, angebotsorientierten Systemen, so sind private (in- wie ausländische) Anbieter im ökonomischen Sinne durch die staatlichen Subventionssysteme oft auf dem Bildungsmarkt benachteiligt. Bei einer subjektorientierten Finanzierung sind demgegenüber die Chancen (in- wie ausländischer) privater oder grenzüberschreitender Anbieter verbessert. Sie könnte dazu beitragen, die Vorteile eines internationalen Austausches von Bildungsdienstleistungen verstärkt nutzbar zu machen.

Ein besonderer Faktor im grenzüberschreitenden Austausch von Bildungsdienstleistungen stellt schliesslich die Anerkennung ausländischer oder bei privaten Institutionen erworbener Abschlüsse und Diplome dar, ohne die manche Ausbildungen an Wert verlieren.

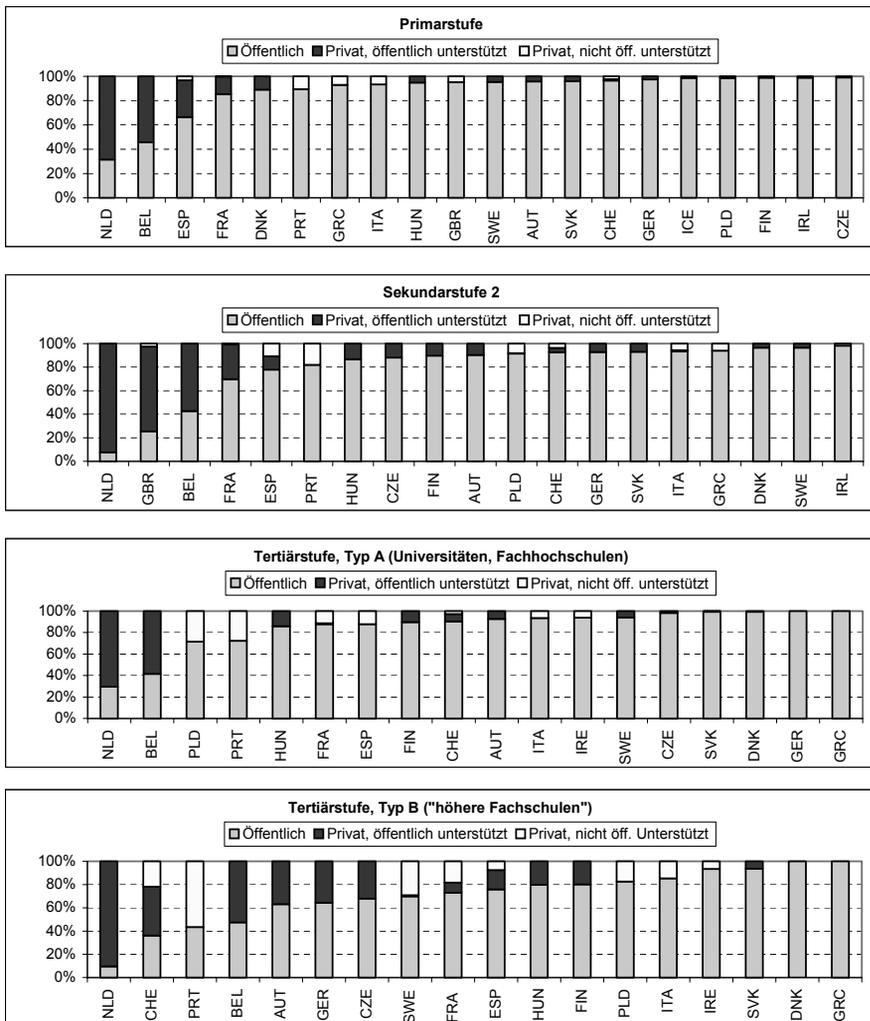
## **7.4 Der innerstaatliche Liberalisierungsstand bei den Bildungsdienstleistungen in der Schweiz und der EU**

### 7.4.1 Staatsbeteiligung im Bildungssektor in Europa

Ein erstes Indiz zum Liberalisierungsstand im Bildungssektor können die Marktanteile privater und öffentlicher Anbieter geben. Während zu den effektiven Ausgaben für private und öffentliche Bildungsinstitutionen keine direkt vergleichbaren Zahlen bestehen, stehen immerhin Statistiken zur Verteilung der Schülerzahlen auf private und öffentliche Institutionen zur Verfügung.

Gemäss den Vergleichszahlen der OECD liegt der Anteil der Schüler auf Primar- und Sekundarstufe in öffentlichen Bildungsinstitutionen in der Schweiz über dem Durchschnitt der EU-Staaten (vgl. Abb. 7.2), wobei sich aber auch die Frage stellt, inwiefern in gewissen Staaten private, öffentlich-unterstützte Bildungsinstitutionen de facto als parastaatliche Institutionen zu betrachten sind. Auf der Tertiärstufe nach Typ A liegt der Anteil der Studierenden in öffentlichen Bildungsinstitutionen in der Schweiz etwa im Mittelfeld der europäischen Staaten, während bei der höheren Berufsbildung (höhere Fachschulen) der Anteil der privaten Bildungsinstitutionen in der Schweiz klar über dem europäischen Durchschnitt liegt. Ein Vergleich der Anteile zeigt auch, dass in mehreren Staaten die Bedeutung privater Anbieter mit zunehmender Bildungsstufe wächst, wie es die Analyse der Marktversagens- und sozialpolitischen Risiken tendenziell erwarten liess.

Abbildung 7.2: Schüleranteile in öffentlichen, privaten öffentlich-unterstützten und privaten nicht öffentlich-unterstützten Bildungsinstitutionen (2002)



Quelle: OECD (2004)

#### 7.4.2 Wettbewerbselemente auf Primar- und Sekundarstufe

Auf Primar- und Sekundarstufe sind die Risiken eines Marktversagens objektiv gross und die sozialpolitischen Ziele von höchster Relevanz. Diese Schlussfolgerung hat auch dazu beigetragen, dass in der Mehrheit der europäischen Staaten Bildungsdienstleistungen auf Primar- und Sekundarstufe in einem öffentlich-integrierten, angebotsorientierten Modell staatlich produziert und über Steuern finanziert werden. Die Wahl der Ausbildungsinstitution ist in der Regel beschränkt und erfolgt aufgrund geographischer Kriterien. Demzufolge existieren auch weder auf der Ebene der Preise noch auf Ebene der Qualität Wettbewerbselemente zwischen den Schulen. Die einzige, limitierte Wahlmöglichkeit der Bildungsnachfrager besteht im Allgemeinen darin, den Wohnort zu wechseln oder eine nicht-subventionierte Privatschule zu besuchen.

In der Schweiz sind bekanntlich die Kantone und Gemeinden für die Ausgestaltung der Bildungssysteme auf Primar- und Sekundarstufe verantwortlich. Nahezu in der gesamten Schweiz existieren heute kaum Wettbewerbselemente auf Primar- und Sekundarstufe. In einigen Kantonen bestehen regional strikt begrenzte „Open Enrolment“-Systeme auf Gymnasialstufe. So kann im Kanton Basel-Stadt unter den fünf kantonalen Gymnasien gewählt werden. In einigen Kantonen erhalten zudem Privatschulen selektiv Subventionen oder Defizitgarantien (z.B. internationale Schulen in Basel und Zürich), welche die wettbewerblichen Voraussetzungen der Privatschulen verbessern. Weiterhin hohe zu leistende individuelle Beiträge deuten jedoch nicht nur auf weiterhin bestehende Differenzen zu den öffentlichen Schulen hin, sondern auch auf die Tatsache, dass Privatschulen in der Schweiz im Allgemeinen den höheren (in- und ausländischen) Einkommenschichten vorbehalten sind.

Mittlerweile haben einige europäische Staaten ihre Bildungssysteme auf Primar- und Sekundarstufe in Richtung subjektorientierter Finanzierung und/oder freierer Schulwahl reformiert. Dabei gilt es zu unterscheiden zwischen Staaten, in denen die freiere Schulwahl aus Effizienzgründen eingeführt wurde, in der Annahme, dass auch im regulierten Wettbewerb Marktversagen verhindert und sozialpolitische Ziele erreicht werden können, sowie andererseits Staaten in denen die freiere Schulwahl aus gesellschaftspolitischen, nicht effizienzorientierten Gründen eingeführt wurde.

In Kasten 7.1 werden anhand der häufig zitierten Beispiele Schwedens, das sein Bildungssystem in den neunziger Jahren dereguliert und liberalisiert hat, und der Niederlande, die seit jeher aus gesellschaftspolitischen Überlegungen auf ein stark privat ausgerichtetes Bildungssystem setzt, unterschiedliche Modelle mit nachfrageorientierter Finanzierung auch auf den obligatorischen Schulstufen erläutert.

#### **Kasten 7.1: Wettbewerbliche Modelle auf den obligatorischen Schulstufen anhand der Beispiele Schwedens und der Niederlande**

##### Schweden

In Schweden wurde das Schulsystem auf Primar- und Sekundarstufe Anfang der neunziger Jahre dereguliert und liberalisiert. Heute kann jeder Schüler frei wählen, in welcher Schule er seine Ausbildung absolvieren möchte, egal ob diese privat oder staatlich ist und sich in seiner Wohnsitz- oder einer anderen Gemeinde befindet. Die gewählte

Schule erhält von der Wohnsitzgemeinde einen festgeschriebenen Betrag gutgeschrieben. Der gutgeschriebene Betrag wird von den Privatschulen mit den Gemeinden ausgehandelt, muss aber *mindestens* 75% der durchschnittlichen Kosten einer öffentlichen Schule betragen. Die Privatschulen können (müssen aber nicht) somit immer noch leicht diskriminiert werden und müssen die Differenzen über Effizienzgewinne oder Drittmittel erwirtschaften. Die privaten und öffentlichen Schulen konkurrieren also in diesem System um die Ressourcen, die ihnen durch die Wahl der Schüler zugeteilt werden.

Das Schulgesetz enthält gleichzeitig Bestimmungen, die sozialpolitisch motiviert sind. So ist es den privaten Schulen auf den obligatorischen Schulstufen nicht gestattet, zusätzlich zu den staatlich vergüteten Gutschriften von den Schülern Beiträge zu verlangen. Ebenfalls sind die Schulen auf Ebene der obligatorischen Schulstufen verpflichtet, alle Bewerber aufzunehmen. Im Zweifelsfalle geniessen Schüler der Ortsgemeinde Vorrang. Ab der Sekundarstufe werden die Beschränkungen gelockert. So steht es den Gymnasien (ab 16. Altersjahr) frei, auch höhere Beiträge von den Eltern einzufordern und aktiv private Sponsoren zu akquirieren.

Die Bewilligungserteilung und Regulierung der Schulen, insbesondere die Überwachung der Einhaltung der Lehrpläne, erfolgt durch die schwedische Bildungsbehörde (Skolverket). Im Falle einer geplanten Eröffnung einer neuen Schule hat die Sitzgemeinde das Recht, die Bildungsbehörde zu informieren, falls sie befürchtet, durch die Neueröffnung würden öffentliche Schulen gefährdet. Die Gemeinden haben jedoch kein Vetorecht und nach allgemeiner Einschätzung erfolgt der Entscheid der Bildungsbehörde unabhängig (Ahlin 2003). Auch gewinnorientierte Schulen sind in Schweden gestattet.

Seit Beginn der Reformen hat sich der Marktanteil der Privatschulen in Schweden von 1% auf 10% erhöht. Gemäss einer Evaluation der schwedischen Bildungsbehörde sehen Eltern bei den Wahlmöglichkeiten positive Effekte, weil sich die Einflussmöglichkeiten der Eltern bei Schulen und Behörden vergrössert haben (Skolverket 2003). Empirische Studien schlussfolgern zudem, dass die Leistungen der Schüler in Mathematik leicht positiv mit dem Marktanteil der Privatschulen in den jeweiligen Gemeinden korrelieren (Ahlin 2003, Sandström/Bergström 2005). Andererseits schliesst die schwedische Bildungsbehörde verstärkte Disparitäten aufgrund des Systemwechsels nicht aus. Die Wahrscheinlichkeit, dass Eltern ihre Kinder in Privatschulen schicken ist grösser, umso besser die Eltern selbst ausgebildet sind und wenn die Eltern in einer Stadt leben (Skolverket 2003).

#### Niederlande

In den Niederlanden besteht seit 1917 ein Verfassungsartikel der so genannten Bildungsfreiheit. Seitdem hat jedermann das Recht, Bildungsinstitutionen zu gründen, ihre Organisation und Lehrmethoden nach den eigenen Überzeugungen und Werten zu gestalten und dafür vom Staat gleichberechtigt pro-Kopf basierte finanzielle Unterstützung zu erhalten. Bedingung ist, im Gegensatz zum schwedischen Modell, dass die Schulen nicht-gewinnorientiert arbeiten. Die Motivation der freien Schulwahl ist im Gegensatz zum schwedischen Modell auch nicht gesteigerte Effizienz oder Wettbewerb, sondern eher gesellschaftliche Vielfalt.

Das niederländische Erziehungsministerium schreibt die zu unterrichtenden Themen (nicht aber die Art und Weise und religiöse Ausrichtung des Unterrichts) und Lernziele vor. Ebenso werden Minimalstandards bezüglich Ausbildung der Lehrkräfte und der Lokalitäten überwacht. Ein strikt vereinheitlichtes Prüfungssystem garantiert den Schülern die Anerkennung der Gleichwertigkeit ihrer Ausbildung und ermöglicht es ihnen, nahezu jederzeit die besuchte Schule zu wechseln. Ein dem Bildungsministerium angehöriges Inspektorat ist ausserdem damit beauftragt, eine Vielzahl von Qualitätsvariablen von gelehnten Inhalten bis zu Schulklima regelmässig zu überprüfen. Stellt das Inspektorat Qualitätsmängel fest, finden regelmässige Inspektionen zur Überprüfung statt.

Im Gegensatz zum schwedischen Schulsystem steht es den privaten Anbietern in den Niederlanden frei, religiöse oder ideologische Kriterien zur Auswahl der Schüler aufzustellen, während Selektion nach reinen Leistungskriterien nicht gestattet ist. Nach Angaben des niederländischen Bildungsministeriums setzt allerdings die grosse Mehrheit der privaten Schulen auf eine offene Zulassungspolitik. Ihr Unterscheidungsmerkmal von den staatlichen Schulen ist in der Regel in der religiösen Ausrichtung oder in spezifischen Bildungsmodellen zu finden (z.B. Montessori-Schulen). Private Schulen dürfen Eltern zusätzlich zur staatlichen Finanzierung um Beiträge ersuchen, sie aber nicht zur Zahlung verpflichten. Der Marktanteil der privaten Schulen lag 1999 bei 68.2% auf Primarstufe und bei 73.0% auf der Sekundarstufe (Justesen 2002).

Den Gemeinden kommt die Aufgabe zu, mit ihren staatlichen Schulen, die jedermann offen stehen müssen, das verlangte Bildungsniveau zu erreichen. Für die Ausbildung besonders benachteiligter Gruppen (z.B. Fremdsprachige, Behinderte) erhalten Gemeinden und private Anbieter Zusatzbeiträge.

Das niederländische Modell ermöglicht über die freie Schulwahl zwar Wettbewerb unter den privaten und öffentlichen Bildungsinstitutionen, ist aber so stark reguliert, dass die privaten Anbieter als nahezu parastaatlich angesehen werden können. Nach Einschätzung von Studien bestehen in den Niederlanden keine wesentlichen Effizienzunterschiede zwischen privaten und staatlichen Schulen (Wolter 2001).

Die Beispiele Schwedens und der Niederlande sind nicht mehr nur Einzelfälle in Europa. Auch auf der Ebene der obligatorischen Schulstufen werden in Europa zunehmend nachfrageorientiertere Bildungsmodelle erprobt (vgl. Tabelle 7.1).

Tabelle 7.1: Ausgewählte EU-Staaten mit Wahlmodellen auf Primar- und Sekundarstufe

Staat	Modell
Belgien	<ul style="list-style-type: none"> <li>- freie Schulwahl („Ausbildungsfreiheit“ in der Verfassung seit 1830), vergleichbar mit den Niederlanden</li> <li>- privatrechtlich geführte sind öffentlichen Schulen finanziell gleichgestellt, sofern sie Mindestanforderungen erfüllen</li> <li>- nur nicht-gewinnorientierte Schulen sind subventionsberechtigt, Schulentgelte sind verboten</li> </ul>
Dänemark	<ul style="list-style-type: none"> <li>- freie Schulwahl verfassungsrechtlich garantiert seit 19. Jhdt.</li> <li>- nicht-gewinnorientierte private Schulen sind finanziell staatlichen Schulen gleichgestellt („Taximeter“-System ähnlich einem Bildungsgutschein); zusätzliche Schulentgelte dürfen verlangt werden, allerdings werden die Subventionen dann gekürzt</li> <li>- relativ schwache Regulierung der privaten Schulen</li> </ul>
Finnland	<ul style="list-style-type: none"> <li>- „Open enrolment“-System mit freier Schulwahl</li> <li>- Private Anbieter müssen einen Vertrag mit der Sitzgemeinde abschliessen und können gleichwertige Subventionen erhalten. Die Bedeutung der Privatschulen ist gering.</li> </ul>
Frankreich	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kostenerstattung für gewisse (meist katholische) nicht gewinnorientierte Privatschulen unter Einhaltung strikter Regulierungen</li> </ul>
Grossbritannien	<ul style="list-style-type: none"> <li>- „Open enrolment“-System, bei dem die Ressourcen der staatlichen Schulen von der Anzahl Schüler abhängen („funds follow student“) seit 1979</li> </ul>
Italien	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2002/03 wurden in 9 von 20 italienischen Regionen Bildungsgutscheine für Privatschulen eingeführt, die 25-75% der Durchschnittskosten decken</li> </ul>
Spanien	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Versuch mit Bildungsgutscheinen in der Region Valencia</li> <li>- öff. Unterstützung katholischer Schulen</li> </ul>

Quelle: Patrinos (2000), INCA (2005), Eurydice Database 2004, Brunello/Checchi (2005), Granell (2002)

Die Schweiz gehört somit auf Primar- und Sekundarstufe zur Mehrheit der europäischen Staaten, die den Zugang für private Anbieter zu Subventionen kaum geöffnet haben und gleichzeitig den Schülern vergleichsweise geringe Wahlmöglichkeiten bieten.

### 7.4.3 Wettbewerbselemente auf höheren Bildungsstufen

Auf der Tertiärstufe gilt es zunächst zu unterscheiden zwischen dem Hochschulbereich und der höheren Berufsbildung. In der Schweiz wie in den meisten Staaten Europas sind Universitäten und Fachhochschulen durch staatliche Anbieter dominiert, während die höhere Berufsbildung insbesondere in der Schweiz zu wesentlichen Teilen von privaten Einrichtungen erbracht wird (vgl. auch Abb. 7.3). Noch höher dürfte der Anteil der privaten Anbieter bei der Weiterbildung sein.

Ein ähnlicher Kontrast zwischen universitären Hochschulen und Fachhochschulen einerseits sowie der höheren Berufsbildung und Weiterbildung andererseits ist ersichtlich, wenn man die Finanzierung der Bildungsinstitutionen betrachtet. In der Schweiz wie den meisten Mitgliedsstaaten der EU erfolgt die Finanzierung der Universitäten und Fachhochschulen mehrheitlich über staatliche Quellen, während die höhere Berufsbildung zu grösseren Teilen und die Weiterbildung zum hauptsächlichsten Teil privat finanziert wird. Gleichzeitig kann man auch davon ausgehen, dass die höhere Berufsbildung und auch die Weiterbildung klar schwächer reguliert sind als der Hochschulbereich. Der Staat beschränkt sich hier, wenn er reguliert, auf die Zulassung der Anbieter, die formelle Anerkennung der Diplome und die selektive Förderung gewisser Ausbildungen.

Auf der Finanzierungsebene besteht in der Schweiz bei den Fachhochschulen und Universitäten keine Gleichbehandlung zwischen privaten und staatlichen Anbietern. Die Studiengebühren sind im Verhältnis zu den totalen Kosten der Universitäten tief, während der grössere Teil der Finanzierung der Ausbildung - von den Studierenden unbemerkt - über Bund und Kantone an die Universitäten und Fachhochschulen fliesst („funds follow student“). Mit dem Universitätsförderungsgesetz<sup>98</sup> und Revision des Fachhochschulgesetzes<sup>99</sup>, hat sich das Element der nachfrageorientierten Finanzierung in der Schweiz auf Ebene der Hochschulen verstärkt. Die Bemessung der Grundbeiträge an die Universitäten und Fachhochschulen erfolgt auf Grundlage der Leistung, wobei die Anzahl der Studierenden und die Akquisition von Drittmitteln explizit als Indikatoren des Leistungsniveaus genannt werden. Zumindest in denjenigen Studiengängen, in denen kein Numerus Clausus zur Anwendung kommt, das Bildungsangebot also genügend gross ist, besteht zwischen Universitäten und Fachhochschulen seitdem ein gewisser systeminterner Wettbewerb um die Studierenden<sup>100</sup>.

Die Akkreditierung und Qualitätssicherung der universitären Hochschulen erfolgt in der Schweiz über das Organ für Akkreditierung und Qualitätssicherung (OAQ) der Schweizer Hochschulen. Auch private Institutionen können bei der OAQ die Akkreditierung beantragen. Beitragsberechtigt sind allerdings derzeit gemäss der Verordnung zum Universitätsförderungsgesetz<sup>101</sup> nur die (explizit genannten) staatlichen Hochschulen. Der Bundesrat könnte gemäss UFG gemäss Art. 11 und 12 theoretisch auch weitere Institutionen als beitragsberechtigt anerkennen. Momentan sind privaten Anbieter lediglich in Nischen tätig, in denen die Nachfrager bereit sind, über Studiengebühren nahezu die kompletten Ausbildungskosten zu tragen.

<sup>98</sup> Bundesgesetz über die Förderung der Universitäten und über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich (Universitätsförderungsgesetz, UFG), SR 414.20

<sup>99</sup> Bundesgesetz über die Fachhochschulen (Fachhochschulgesetz, FHS), SR 414.71

<sup>100</sup> Der Wettbewerb um die Studierenden ist aber weiterhin dadurch begrenzt, dass der den Universitäten vergütete variable Finanzierungsanteil nur einen relativ kleinen Teil der Gesamtkosten darstellt. Ebenso besteht selbstverständlich weiterhin eine finanziell bedingte Präferenz der Studierenden zu Gunsten der am nächsten an ihrem Wohnsitz gelegenen Hochschule.

<sup>101</sup> Verordnung zum Universitätsförderungsgesetz (UFV), SR 414.201

Auf Ebene der Fachhochschulen können seit kurzem ebenfalls unabhängige private Anbieter vom Bund anerkannt werden, während zuvor zwingend eine Partnerschaft mit bestehenden Fachhochschulen verlangt wurde. Damit wurde die Stellung privater Anbieter gestärkt und im April 2005 wurde mit der Kalaidos Fachhochschule auch erstmals eine private Fachhochschule anerkannt, die sich ohne Subventionen nur über Studiengebühren und andere private Mittel finanziert.

Insgesamt dürfte die Schweiz in Europa mit ihrem ansatzweisen „funds follow students“-Konzept bei den staatlichen Hochschulen und der gleichzeitig dank geringer Zugangsbeschränkungen freien Wahl der besuchten Hochschule durch die Studierenden mittlerweile zu einem der wettbewerbsintensiveren Systeme gehören.

Ebenfalls „funds follow student“-Systeme kennen beispielsweise Belgien und die Niederlande, wo im Gegensatz zur Schweiz die meisten Bildungsinstitutionen zudem nicht-gewinnorientierte, private Organisationen sind.

Ferner als wettbewerbsintensiveres Beispiel zu nennen ist das tertiäre Bildungswesen in Grossbritannien, wo in den vergangenen Jahren die Finanzierung zunehmend auf die Nachfrager verlagert wurde. Kritikpunkt ist die negative Beeinflussung der Bildungsnachfrage vor allem der Mittelschicht, während tiefere Einkommensklassen teilweise von den höheren Studiengebühren befreit werden. Für die nähere Zukunft ist in Grossbritannien vorgesehen, unter anderem zu einem dem australischen Finanzierungssystem ähnlichen Modell zu wechseln. Dabei werden die Studiengebühren erhöht, diese aber nicht sofort einkassiert, sondern erst fällig, sobald nach Abschluss ein gewisses Einkommen erreicht wird. Damit wird das Einkommen der Hochschulen von Seiten der Bildungsnachfrager erhöht, ohne dass diese unmittelbar von der Aufnahme eines Studiums abgeschreckt werden (Department for Education and Skills 2003).

In einem grossen Anteil der europäischen Staaten erfolgt die Finanzierung der Bildungsinstitutionen weiterhin relativ unabhängig von den erbrachten Leistungen, womit die Wettbewerbsanreize und Nachfrageorientierung eher schwächer als in der Schweiz sein dürften. Gleichzeitig besteht in den meisten europäischen Staaten eher ein Mangel an Ausbildungsplätzen, was die Wahlmöglichkeiten der Studierenden weiter beschränkt.

## **7.5 Der grenzüberschreitende Liberalisierungsstand bei den Bildungsdienstleistungen in der Schweiz und der EU**

Aufgrund der geringen Bedeutung des grenzüberschreitenden Handels mit Bildungsdienstleistungen auf Primar- und Sekundarstufe beschränkt sich dieses Unterkapitel im Wesentlichen auf die höheren Bildungsstufen.

### 7.5.1 Zunahme des Handels mit Bildungsdienstleistungen

Weil die geographische Distanz selbst auf der Tertiärstufe eine bedeutende Hürde darstellt, kommt dem Dienstleistungshandel nach GATS-Modus 3 (gewerbliche Niederlassung eines aus-

ländischen Bildungsdienstleisters im Inland z.B. über Direktinvestition oder Partnerschaft mit bestehenden Anbietern) besondere Bedeutung zu. Der Handel mit Bildungsdienstleistungen in Modus 3 hat stark zugenommen. Besonders australische und amerikanische Universitäten bieten in Partnerschaften mit lokalen Bildungsinstitutionen ihre Bildungsgänge im Ausland an. Die australische Monash University hat in Südafrika und Malaysia eigens Filialen eröffnet (vgl. OECD 2004b).

Gleichzeitig gewinnen gänzlich privatwirtschaftlich finanzierte und organisierte Ausbildungsgänge laufend an Bedeutung. Insbesondere, aber nicht nur im Informatiksektor werden Ausbildungsgänge direkt von zertifizierenden Herstellern (z.B. Microsoft, Cisco) über Tochtergesellschaften in aller Welt angeboten. Durch die starke Marktstellung der Hersteller ist in den betroffenen Bereichen die formelle staatliche Anerkennung der erworbenen Diplome gar irrelevant geworden. Ebenfalls zugenommen hat die grenzüberschreitende Erbringung von Bildungsdienstleistungen in so genannten „Corporate Universities“ multinationaler Unternehmen.

#### 7.5.2 Bildungssubventionen als handelsverzerrendes Element?

Der staatliche Einfluss auf den grenzüberschreitenden Handel bleibt in den traditionell öffentlich-integrierten Ausbildungsbereichen besonders in Europa gross. Betrachtet man tertiäre Bildung als handelbares Gut, so besteht in den meisten europäischen Staaten im ökonomischen Sinne eine *einfache* Verzerrung, indem die Studierenden im Inland für ihre Ausbildung direkt oder indirekt subventioniert werden, während sie bei einem Gang ins Ausland nur beschränkte staatliche Unterstützung erhalten. Demgegenüber müssen ausländische Studierende im Inland über höhere Studiengebühren ihre Ausbildungskosten teilweise selbst tragen.

In manchen Staaten besteht im ökonomischen Sinne gar eine *doppelte* Verzerrung des Handels mit Bildungsdienstleistungen, indem nicht nur inländische, sondern auch ausländische Studierende von tiefen Studiengebühren profitieren können. Bezogen auf den Handel mit Bildungsdienstleistungen handelt es sich hier im Prinzip um eine verzerrende Subvention, durch welche die Bildungsinstitutionen in Staaten mit höherer Selbstbeteiligung der Studierenden benachteiligt werden. Tabelle 7.2 stellt vereinfacht die Struktur der Studiengebühren in OECD-Staaten nach Studierendenherkunft dar.

Die Rolle der Studiengebühren als handelsverzerrendes Element in der Praxis ist jedoch zu relativieren. In Europa liegen die Lebenshaltungskosten der Studierenden im Allgemeinen deutlich höher als die Studiengebühren.

Eine andere Interpretation niedriger Studiengebühren und/oder nicht ins Ausland übertragbarer Stipendien liefert der weiterhin wachsende Bedarf an hoch qualifizierten Arbeitskräften im Zuge des technologischen Wandels. Wenn man davon ausgeht, dass ein Teil der Studierenden seine Arbeit am Ort des Studiums aufnehmen wird und die Nachfrage nach Hochschulabgängern wächst, so können tiefe Studiengebühren und/oder grosszügige Stipendien auch als gezielte Bildungspolitik zur Anziehung hochqualifizierter Arbeitskräfte gesehen werden oder im Gegenteil als Massnahme, um einen möglichen „Brain Drain“ zu verhindern.

Tabelle 7.2: Struktur der Studiengebühren nach Studierendenherkunft

	Staaten
Höhere Studiengebühren für ausländische Studierende im Vergleich zu Inländern	Australien, Österreich, Belgien, Kanada, Irland, Niederlande, Neuseeland, Slowakei, Schweiz, Grossbritannien, USA
Gleich hohe Studiengebühren für ausländische Studierende im Vergleich zu Inländern	Frankreich, Griechenland, Ungarn, Island, Italien, Japan, Korea, Portugal, Spanien
Keine Studiengebühren für Inländer und Ausländer	Tschechien, Dänemark, Finnland, Deutschland, Norwegen, Polen, Schweden

Quelle: OECD 2004b

### 7.5.3 Gegenseitiger Marktzugang für Bildungsdienstleister in Form von gewerblicher Niederlassung

Vergleicht man die GATS-Verpflichtungslisten der Schweiz und der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, so fällt auf dass sich die Schweiz auf der Primar-, der Sekundar- und den höheren Ausbildungsstufen im Modus 3, also der gewerblichen Niederlassung, weit verpflichtet hat und nach spezifischer Bildungsdienstleistung keine Restriktionen für private ausländische Anbieter kennt.

Demgegenüber sind einige Staaten der Europäischen Union restriktiver. Schweden und Finnland sind auf allen Bildungsstufen, Österreich auf den höheren Bildungsstufen keinerlei Verpflichtungen eingegangen. Spanien und Italien kennen Bedürfnisklauseln auf den höheren Bildungsstufen, was den Marktzutritt für ausländische Anbieter erschwert.

Die Schweiz scheint also vorerst liberal bezüglich der grenzüberschreitenden gewerblichen Niederlassung von Dienstleistungserbringern im Bildungswesen. Diese Aussage relativiert sich jedoch, wenn man den innerstaatlichen Liberalisierungsstand in Erwägung zieht. Die Schweizer GATS-Verpflichtungen beziehen sich lediglich auf private Bildungsdienstleistungen. Die Schweiz hat also ihren privaten Bildungsmarkt zwar weit gehend geöffnet, dies aber lediglich für diejenigen Nischen, die bereits heute durch (in- oder ausländische) private Anbieter besetzt werden. Demgegenüber bleiben ausländische Anbieter in einem Grossteil des Bildungsmarktes durch die innerstaatliche Bildungspolitik benachteiligt, sind also ohne bundesrätliche Anerkennung nicht subventionsberechtigt.

Die Schweiz hat denn auch in ihrer Verpflichtungsliste festgehalten, dass sich ausländische Bildungsanbieter nur im Verhältnis zu privaten Bildungsdienstleistungen auf den Marktzutritt

und Inländerbehandlung berufen können. Öffentliche Bildungsdienstleistungen sind von den spezifischen Schweizer GATS-Verpflichtungen nicht betroffen<sup>102</sup>.

Im gleichen Kontext sind möglicherweise auch die weniger weit gehenden Verpflichtungen beispielsweise von Schweden zu deuten. In Schweden sind als wohl einzigem Staat der EU unter gewissen Bedingungen auch private gewinnorientierte Schulen subventionsberechtigt. Mit der Beschränkung in den GATS-Verpflichtungslisten wird verhindert, dass auch ausländische, gewinnorientierte Anbieter das Recht auf Subventionen erhalten. Ebenso wird ein Grund klar, warum die EU in den GATS-Verpflichtungslisten explizit erwähnt, die Verpflichtungen ihrer Mitgliedsstaaten gälten nur für „privat *finanzierte* Bildungsdienstleistungen“. Dadurch wird verhindert, dass die zwar privaten, aber staatlich finanzierten und nicht-gewinnorientierten Bildungsdienstleister in Staaten wie den Niederlanden, Belgien und Dänemark durch ausländische Konkurrenz bedroht werden.

In jedem Fall gilt es zu beachten, dass die GATS-Verpflichtungslisten nicht immer mit dem effektiven Liberalisierungsstand in einem Staat übereinstimmen müssen. In den Verpflichtungslisten wird nur der garantierte Stand definiert. Staaten, die sich im GATS in keiner Weise verpflichtet haben, können also de facto ihre Märkte auch stark geöffnet haben.

#### 7.5.4 Marktzugang für die temporäre grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung durch natürliche Personen

In Ergänzung zu den Beschränkungen für Unternehmen bestehen in einigen EU-Mitgliedsstaaten Zugangsbeschränkungen für Personen. In manchen Staaten bestehen gemäss Verpflichtungslisten für Lehrende auf Primar-, Sekundar- und Tertiärstufe Nationalitätserfordernisse und/oder besondere Bewilligungspflichten für Ausländer. Die Schweiz kennt bezüglich der privaten Bildungsdienstleistungen hingegen gemäss GATS-Verpflichtungslisten keine Nationalitäts- oder Wohnsitzerfordernisse. In Modus 4 gelten lediglich die auch für andere Branchen üblichen horizontalen Beschränkungen.

Zumindest auf dem Gebiet der durch private Dienstleister erbrachte Bildungsleistungen sollten die Nationalitätserfordernisse innerhalb der Europäischen Union keine Bedeutung mehr haben, da sie dem freien Personenverkehr widersprechen würden. Gleiches gilt seit Inkrafttreten der Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und der EU somit auch für Schweizerbürger, die unterrichtend im Bildungssektor der erwähnten Staaten tätig sein möchten.

#### 7.5.5 Gegenseitiger Marktzugang in Form von grenzüberschreitender Dienstleistungserbringung

Betrachtet man wiederum die GATS-Verpflichtungen der Schweiz und der Mitgliedsstaaten der EU, so ergeben sich analoge Schlussfolgerungen wie im vorigen Unterkapitel. Die Schweiz hat

<sup>102</sup> Vgl. den Schlussbericht Arbeitsgruppe „Bildung und GATS“, verfügbar unter <http://www.seco.admin.ch/themen/aussenwirtschaft/dienstleistungen/gats/unterseite00205/index.html?lang=de>

sich für private Bildungsdienstleistungen auf Primar-, Sekundar- und Tertiärstufe weitestgehend verpflichtet, während in der EU Finnland und Schweden keinerlei Verpflichtungen eingegangen sind und sich Österreich bei den höheren Bildungsdienstleistungen von jeglichen Verpflichtungen ausgenommen hat. Frankreich kennt ausserdem – den Verpflichtungslisten zufolge - auch in GATS-Modus 1 ein Staatsangehörigkeitserfordernis.

Unabhängig vom Marktzutritt im Sinne des GATS sind nachfolgend die Subventions- und Stipendiensysteme genauer zu betrachten. Unterschiedliche Studiengebühren, die ungleiche Subventionssysteme widerspiegeln, und unterschiedliche Finanzierungsmechanismen der Universitäten erschweren den Studierenden den Besuch ausländischer Universitäten. Innerhalb der EU dürfen zwar staatliche Bildungsinstitutionen von Bürgern aus EWR-Staaten keine höheren Studiengebühren verlangen als von Inländern. Was aus Sicht des freien Personenverkehrs Sinn macht, bedeutet aber gleichzeitig eine Verstärkung der Verzerrung des Marktes für Bildungsdienstleistungen. Staaten mit tiefen Studiengebühren werden dadurch gezwungen, EU-Studierende gleichermaßen zu subventionieren wie Inländer. Wie bereits erwähnt, kann dies auch eine bewusste Politik sein, um zukünftig hochqualifizierte Arbeitskräfte anzuziehen.

Verzerrender als Studiengebühren wirken aufgrund der höheren Lebenshaltungskosten Stipendien und Darlehen an Studierende. Staaten mit grosszügigen Stipendiensystemen werden von Subventionierern der Auszubildenden auch zu Subventionierern der eigenen Bildungsinstitutionen, sofern die Unterstützungsleistungen nicht auch gewährt werden, wenn der komplette Ausbildungsgang im Ausland absolviert wird.

Zwar besteht im Europäischen Übereinkommen über die Fortzahlung von Stipendien an Studierende im Ausland eine rechtliche Grundlage für die Mitnahme der im eigenen Land gewährten Darlehen und Beihilfen, seine Anwendung beschränkt sich jedoch auf Studien, die teilweise (z.B. während eines Semesters) im Ausland absolviert werden und findet auf gesamte Studiengänge keine Anwendung.

Aus Sicht eines freien Dienstleistungsverkehrs wäre es wünschenswert, wenn die Subvention von Studiengängen, die Höhe der Studiengebühren sowie Stipendien und Darlehen nicht vom Zielland abhängig, sondern innerhalb Europas in einem „funds follow student“-System harmonisiert wären. Die Tendenz des EuGH ging in der jüngsten Zeit in die Richtung, dass mit Verweis auf die Unionsbürgerschaft vermehrt Studierende einen Anspruch auf Unterstützung im Zielland geniessen (Urteil Bidar<sup>103</sup>). Damit würde dem Gedanken des freien und diskriminierungsfreien Personenverkehrs nachgelebt, gleichzeitig würden aber die bestehenden Verzerrungen aus einer Handelsperspektive noch verstärkt. Manche Staaten befürchten deshalb einen „Studiumsfinanzierungstourismus“ innerhalb der EU (Vossensteyn 2004).

Die OECD hält fest, viele europäische Staaten versuchten die internationale Wettbewerbsfähigkeit ihrer Bildungsinstitutionen nicht über markt- und wettbewerbsorientierte Reformen zu stär-

<sup>103</sup> Dem französischen Staatsbürger Bidar, der drei Jahre bei seiner Grossmutter in Grossbritannien gelebt hatte, wurde von den britischen Behörden kein Anrecht auf ein Darlehen eingeräumt, weil er nicht in Grossbritannien ansässig sei. Der EuGH entschied, dass die britischen Behörden unrechtmässig handelten und Bidar nach drei Jahren in Grossbritannien sehr wohl Anrecht auf Inländerbehandlung gehabt hätte.

ken, sondern über regulatorische und finanzielle Massnahmen. Dies sei darin begründet, dass in den meisten europäischen Staaten Bildung auch auf höheren Stufen nicht als ein weltweit handelbares, sondern als ein in der politischen Verantwortung liegendes Gut angesehen werde. Die OECD zieht daraus den Schluss, einige höhere Bildungsinstitutionen hätten nur wenige Anreize, überhaupt im internationalen Wettbewerb aktiv teilzunehmen (OECD 2004b, S. 103).

Als Ausnahmen werden insbesondere Grossbritannien, die Niederlande und Norwegen genannt, die erstens ihre Bildungssysteme zunehmend nachfrageorientiert reformieren, zweitens aber auch verstärkt den internationalen Handel entzerren. Die skandinavischen Staaten bezahlen Unterstützungsbeiträge auch an ihre Staatsbürger, die ihr Studium vollständig im Ausland absolvieren, während in den meisten Staaten die Förderung Studierenden lediglich gewährt wird, wenn sie im Rahmen eines bereits im Inland begonnenen Studiums einen zeitlich begrenzten Auslandsstudienaufenthalt absolvieren (vgl. auch Wolter 2002). Damit werden ausländische Universitäten im Wettbewerb mit den skandinavischen Hochschulen um skandinavische Studierende finanziell gleichgestellt. Während manche Stimmen darin eine Benachteiligung der skandinavischen Universitäten im Wettbewerb mit ausländischen Bildungsinstitutionen sehen, betont Norwegen, die inländischen Universitäten würden durch den verstärkten Wettbewerb kompetitiver (OECD 2004b).

Für die Schweiz ist zu erwähnen, dass die Stipendienpolitik zu einem grossen Teil in der Kompetenz der Kantone liegt. Sie dürfte in Europa eher mit dem europäischen Durchschnitt und nicht mit den skandinavischen Staaten vergleichbar sein.

Es gilt darüber hinaus festzuhalten, dass im bilateralen Abkommen über die Personenfreizügigkeit der Zugang zu Ausbildung und Unterhaltsbeihilfen an Studierende explizit ausgenommen sind. Schweizer Hochschulen werden also auch weiterhin ihre Studiengebühren nach Herkunft der Studierenden differenzieren können und auch in Zukunft nicht von weiteren Urteilen des EuGH bezüglich zu leistenden Stipendien an EU-Bürger im Inland betroffen sein. Damit wirkt die Politik der Schweiz zu Gunsten der inländischen Bildungsanbieter und zu Lasten der Wahlfreiheit der Studierenden.

## 7.5.6 Zur Bedeutung der Harmonisierung und Anerkennung im Handel mit Bildungsdienstleistungen

### *7.5.6.1 Diplomanerkennung*

Die Diplomanerkennung innerhalb der Europäischen Union ist nur im Fall von reglementierten Berufen anwendbar. Als reglementiert gelten Berufe, wenn deren Ausübung in einem Land vom Besitz eines Diploms, Zeugnisses oder Befähigungsnachweises abhängig gemacht wird. Damit ein Diplom aus einem Herkunftsstaat in einem Aufnahmestaat anerkannt werden kann, müssen Inhalt und Dauer der Ausbildung vergleichbar sein. Für einige Berufe (medizinische Berufe und Architekten) hat die EU so genannte sektorale Richtlinien erlassen. In diesen Fällen erfolgt die Anerkennung praktisch automatisch. In den anderen Fällen hat der jeweilige Aufnahmestaat das Recht, Ausbildung und Berufserfahrung mit seinen Anforderungen zu vergleichen und allenfalls das Ablegen von Zusatzprüfungen zu verlangen. Mit dem Freizügigkeitsabkommen hat

die Schweiz dieses System übernommen und es gilt nun auch im Verhältnis zwischen der Schweiz und den EU/EFTA-Staaten.

#### *7.5.6.2 Anerkennung akademischer Titel*

Die Anerkennung von akademischen Titeln zur weiteren Ausbildung ist nicht Gegenstand des Abkommens zur gegenseitigen Anerkennung der Diplome. Innerhalb der EU gilt die gegenseitige akademische Anerkennung von Bildungsabschlüssen als gegeben. Um die Anerkennung von akademischen Titeln zu erleichtern, hat die Schweiz mit ihren Nachbarstaaten Deutschland, Italien, Frankreich und Österreich separate bilaterale Abkommen abgeschlossen. Daneben ist auf Hochschulebene der Bologna-Prozess zur Harmonisierung von Studiengängen von herausragender Bedeutung.

#### *7.5.6.3 Deklaration von Bologna und Kopenhagen-Prozess*

In der Lissabon-Agenda formulierte die EU im Jahr 2000 das Ziel, die EU solle bis ins Jahr 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt werden. Dieses Ziel wird auf den höheren Bildungsstufen einerseits in der Erklärung von Bologna zur Schaffung eines Europäischen Hochschulraums, andererseits im Berufsbildungsbereich durch den Kopenhagen-Prozess umgesetzt. Die Schweiz beteiligt sich auf Expertenebene aktiv an diesem Prozess in enger Zusammenarbeit mit der Europäischen Union.

In beiden Prozessen geht es darum, Durchlässigkeit, Transparenz und Mobilität im Bildungsbereich zu garantieren. Als Instrument dazu dient für die universitäre Ausbildung als Teil des Bologna-Prozesses das sogenannte European Credit Transfer System (ECTS). Im Rahmen des Bologna-Prozesses führen die beteiligten Länder mit dem zweistufigen Studienmodell Bachelor/Master ausserdem ein System vergleichbarer Hochschulabschlüsse ein und treffen Massnahmen zur Beseitigung von Mobilitätshemmnissen sowie zur Förderung der europäischen Zusammenarbeit bei der Qualitätssicherung.

In Anlehnung an das ECTS wird im Rahmen des Kopenhagen-Prozesses für die berufliche Bildung ein eigenes Modell anvisiert, die European Credits for Vocational Education and Training (ECVET). Ausserdem kommt für den Handel mit Bildungsdienstleistungen den zu erarbeitenden Nationalen Qualifikationsrahmen (NQF) und den zur „Übersetzung“ dienenden Europäischen Qualifikationsrahmen (EQF) besondere Bedeutung zu. Durch die EQF wird die Vergleichbarkeit der Systeme und gegenseitige Anerkennung von Abschlüssen europaweit ermöglicht und standardisiert.

#### 7.5.7 Fazit zum grenzüberschreitenden Liberalisierungsstand im Bildungswesen

Insgesamt bleibt die Feststellung, dass grosse Teile des Bildungssektors (mit Ausnahme der Nischen des nicht-öffentlichen Bildungssektors) insgesamt weiterhin sowohl in der grossen Mehrheit der EU-Staaten wie auch in der Schweiz für grenzüberschreitende Investitionen und Handel de facto stark geschützt sind. Dies gilt zusammenfassend für alle Bildungsstufen.

In Europa sind ausländische Bildungsanbieter nur in ausgewählten Nischen gleichberechtigt. Diese beschränken sich normalerweise auf diejenigen Gebiete, in denen auch innerstaatlich private Anbieter tätig sind, also den begrenzten Markt für Privatschulen sowie die ausserhalb der staatlichen Hochschulen erbrachten höheren Ausbildungsleistungen.

Gesondert zu betrachten ist der Markt der Tertiärstufe A (Schweiz: Universitäten und Fachhochschulen). Während sich besonders in Asien und Amerika der Austausch von Bildungsdienstleistungen hier rasant entwickelt, scheinen die meisten europäischen Staaten inklusive der Schweiz eher zurückzubleiben und international Marktanteile zu verlieren. Der letztlich politisch geprägte Entscheid, höhere Bildung in Europa nicht als handelbares Gut zu betrachten, hat dazu geführt, dass Ausbildungsgänge nicht über die Wege des Marktes (z.B. Labelling), sondern auf dem Wege der politischen Abstimmung harmonisiert werden. Kooperation erfolgt in Europa nicht durch Kapitalverflechtung sondern durch interinstitutionelle Zusammenarbeit.

Der *Wettbewerb* unter Bildungsinstitutionen aus handelspolitischer Perspektive wurde hingegen bisher nur in wenigen Staaten zum Thema. Die verfügbaren Zahlen zur internationalen Mobilität von Studierenden und zur Höhe der Exporte und Importe von Bildungsdienstleistungen sind lückenhaft und nur schwer vergleichbar. Aufgrund der verfügbaren Zahlen scheinen aber reformfreundige Staaten wie Grossbritannien und Australien tendenziell zu den Gewinnern zu gehören. Allerdings ist diese Aussage aufgrund der beschränkten Vergleichbarkeit und der Tatsache, dass englischsprachige Staaten im Wettbewerb um Studierende international eher bevorzugt sind, mit Vorsicht zu geniessen.

## **7.6 Schlussfolgerungen aus dem Liberalisierungsstand im Sektor Bildungsdienstleistungen in der Schweiz im Vergleich zur EU**

### 7.6.1 Primar- und Sekundarstufe

Auf Primar- und Sekundarstufe gehört die Schweiz zu denjenigen Staaten, in denen private Bildungsinstitutionen durch die Subventionspolitik benachteiligt werden und somit nur geringe Marktanteile erzielen konnten. Ebenso sind in der Schweiz mit wenigen kommunalen oder kantonalen Ausnahmen die Möglichkeiten zur freien Schulwahl auch innerhalb des öffentlich-integrierten Bildungssystems limitiert. Die Wettbewerbsintensität auf Primar- und Sekundarstufe kann deshalb in der Schweiz als vergleichsweise gering angesehen werden. Im Vergleich mit den Mitgliedsstaaten der EU bleibt festzuhalten, dass die Schweiz keine Ausnahme darstellt. Wettbewerbselemente in Form von „Open Enrolment“ innerhalb des öffentlich-integrierten Bildungssystems oder Gleichstellung privater Bildungsinstitutionen über „funds follow student“-Systeme oder Bildungsgutscheine haben in Europa zwar an Bedeutung gewonnen, stellen aber weiterhin nicht die Regel dar.

Empirische Studien zur subjektorientierten Finanzierung von Bildung auf Primar- und Sekundarstufe kommen zu widersprüchlichen Ergebnissen. Mehrere Studien zeigen zwar signifikante, aber nur leicht verbesserte Bildungsergebnisse nach erfolgten Reformen in Richtung subjektorientierter Finanzierung.

entierter Finanzierung sowie Effizienzgewinne, die dem verstärkten Wettbewerb zwischen privaten wie öffentlichen Schulen zugerechnet werden (zu Schweden z.B. Sandström / Bergström 2005, zu den USA zusammenfassend Hoxby 2003). Andere Experten heben jedoch hervor, die scheinbaren Verbesserungen entstammten möglicherweise Selektionseffekten (Ladd 2003). Ausserdem seien - abhängig vom konkreten Design des Bildungssystems - bei einer stärker subjektorientierten Finanzierung Nachteile für sozioökonomisch schwächere Schichten zu befürchten (Ladd 2002).

Im Raum steht gleichzeitig weiterhin, dass die Bildungsausgaben der Schweiz unabhängig von der Berechnungsweise (Anteil am BIP oder kaufkraftbereinigte Ausgaben pro Schüler/Studierendem) auf allen Ausbildungsstufen zu den höchsten in der OECD gehören (vgl. OECD 2004a, S. 199ff.), ohne dass die Schweiz deswegen den vordersten Platz in Leistungsstudien belegen würde. Kritische Fragen zur Effizienz können also in der Schweiz durchaus berechtigt sein.

Die Frage, ob mehr Wettbewerb oder eine eigentliche Liberalisierung auf Primar- und Sekundarstufe ein geeigneterer Ansatz zur Effizienzsteigerung wäre, ist nicht eindeutig zu beantworten. Aufgrund der bestehenden Studien bleibt als Schlussfolgerung, dass es zwar Indizien zu leichten Effizienzsteigerungen und Qualitätsverbesserungen bei verstärkter Einführung von Wettbewerbselementen auf Primar- und Sekundarstufe gibt, dass aber diesen gleichzeitig das Risiko einer stärkeren sozioökonomischen Segregation gegenübersteht. Der Bildungsökonom Stefan Wolter kommt denn auch in einer ausführlichen Analyse zum Schluss, „dass die Ergebnisse weder eine kategorische Ablehnung von Marktelementen in der Bildungsfinanzierung erlauben, noch dass sich damit schon weitreichende Reformen der Bildungsfinanzierung ausreichend begründen liessen“ (Wolter 2001, S. 124). Im gleichen Atemzug sind auch Fragen zur verstärkten grenzüberschreitenden Öffnung zu beantworten, denn eine grenzüberschreitende Öffnung setzte eine innerstaatliche Liberalisierung geschützter Bereiche als ersten Schritt voraus.

Während diese Analyse eigentliche Liberalisierungsschritte auf Primar- und Sekundarstufe eher in den Hintergrund rückt, erscheint ein Schritt in Richtung freierer Schulwahl innerhalb der öffentlich-integrierten Schulsysteme machbar und wünschenswert. Die Verantwortung dazu liegt jedoch bei Kantonen und Gemeinden.

### 7.6.2 Höhere Bildungsstufen

Auf den höheren *Bildungsstufen* gehört die Schweiz eher zu den liberaleren Staaten in Europa. Zwar werden, wie nahezu überall in Europa, auf Ebene der Hochschulen private Anbieter durch das breite, staatlich bereitgestellte Angebot benachteiligt. Aufgrund des im Ansatz realisierten „funds follow student“-Systems bei gleichzeitig relativ freier Studienplatzwahl durch die Studierenden ist die Wettbewerbsintensität innerhalb des öffentlich-integrierten Systems in der Schweiz aber überdurchschnittlich, während in der Mehrheit der EU-Mitgliedsstaaten der Wettbewerb zwischen Hochschulen um die Studierenden aufgrund von breiteren Zugangsbeschränkungen als in der Schweiz oder weniger wettbewerblich ausgerichteten Finanzierungsmecha-

nismen beschränkter ist. Zum Gesamtbild trägt der in der Schweiz vergleichsweise hohe Anteil der privaten Bildungsinstitutionen bei der Bildung auf Tertiärstufe B („höhere Fachschulen“) bei.

Ein Reformmodell, das den Wettbewerb auf Hochschulebene entzerren könnte, läge in der Erhöhung der Studiengebühren bei sozialpolitisch zwingend gleichzeitiger Einführung einer verstärkten finanziellen Unterstützung der Nachfrager von Bildungsleistungen. Die Frage der Studiengebühren sollte dabei aus ökonomischer Sicht weniger mit Sparhoffnungen, als mit den langfristig positiven wettbewerblichen Effekten verbunden werden. In Kanada und Neuseeland, aber auch in Grossbritannien und den Niederlanden, erfolgten Reformen hin zu höheren Studiengebühren kombiniert mit rückzahlbaren Darlehen.

Mit einer Einführung eines Bildungsgutscheins auf Tertiärstufe liesse sich theoretisch die Wettbewerbsintensität zwischen privaten und öffentlichen Bildungsinstitutionen erhöhen, ohne zwingend den Finanzierungsanteil des Staates zu reduzieren oder sozioökonomische Segregation zu fördern. Jedoch existieren bisher weltweit nur sehr vereinzelte Erfahrungen mit Bildungsgutscheinen auf Tertiärstufe. Das dänische Taximeter-System ist zwar im Ansatz mit einem Bildungsgutschein zu vergleichen. Allerdings ist in Dänemark aufgrund des staatlichen Verbots von Rankings und Werbung für Bildungsinstitutionen der Wettbewerb stark beschränkt. Als Beispiel verbleibt ein begrenztes niederländisches Experiment mit Bildungsgutscheinen auf Fachhochschulebene zwischen August 2001 und August 2004. Das Modell war allerdings auf erweiterte Wahlmöglichkeiten der Studierenden begrenzt und konnte wegen fehlender rechtlicher Grundlage nicht wie früher diskutiert auf den Aspekt eines Finanzierungsinstruments ausgedehnt werden (Hinrichs / Vock 2003).

Wolter begründet die bisher fehlende Umsetzung der Idee des Bildungsgutscheins auf der tertiären Bildungsstufe mit den Argumenten, das Angebot liesse sich über ein, in der Schweiz bereits annähernd etabliertes, „funds follow student“-System möglicherweise ebenso wettbewerbswirksam steuern wie über Bildungsgutscheine. Ebenso stehe in der öffentlichen Diskussion weniger die nachfrageorientierte Finanzierung, sondern vielmehr die Verteilung der Finanzierungslast zwischen Bildungsnachfrager und Staat im Vordergrund (Wolter 2002). Wolter zeigt jedoch auch, dass die heute de facto bestehenden unterschiedlichen (teilweise verdeckten) staatlichen Beiträge an unterschiedliche Studiengänge in unterschiedlichen Institutionen auch in einem „funds follow student“-System verzerrender wirken als ein einheitlicherer Bildungsgutschein.

Eine alternative Reformidee bestünde in einer Orientierung am australischen Higher Education Contribution System (HECS), das auch der derzeitigen Hochschulfinanzierungsreform in Grossbritannien als Vorbild dient. Die erhöhten Studiengebühren werden hier erst *nach* dem Studium bei Erreichen einer Einkommensschwelle fällig. Damit werden dem tertiären Bildungssystem zusätzliche Mittel zugeführt und der nachfrageseitige Anteil der Finanzierung erhöht, ohne die Bildungsnachfrage negativ zu beeinflussen oder eine Benachteiligung einkommensschwächerer Schichten herbeizuführen (vgl. Beer/Chapman 2004).

Es bleibt auch für die tertiäre Bildungsstufe klarzustellen, dass vorerst innerstaatliche Reformen notwendig wären, bevor eine (weitere) grenzüberschreitende Öffnung folgen kann. Die Schweiz

mit ihren teilweise hoch stehenden Bildungsinstitutionen hätte grosses Potenzial, sich noch stärker als heute in den internationalen Austausch von Bildungsdienstleistungen zu integrieren. Deshalb sind weitere Reformschritte in Richtung vermehrter innerstaatlicher und nachfolgend grenzüberschreitender Liberalisierung auf tertiärer Bildungsstufe zu begrüßen.

### 7.6.3 Weiterhin hohe Relevanz der gesellschaftspolitischen Ziele

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass gesellschafts- und/oder sozialpolitische Ziele bei einer innerstaatlichen und/oder grenzüberschreitenden Marktöffnung im Bildungswesen nicht zu gefährden sind. Massnahmen auf der Nachfrageseite der Finanzierung sowie Regulierungen, die den Zugang zu Bildungsinstitutionen nach nicht-finanziellen Kriterien ermöglichen (vgl. die Zugangsregulierungen Schwedens auf den obligatorischen Schulstufen) müssen geprüft werden, um Wege aufzuzeigen, die eine Marktöffnung ohne Segregation nach finanziellen Kriterien ermöglichen. In diesem Sinne sei daran erinnert, dass es bei einer Liberalisierung im Bildungswesen nicht darum gehen darf, dass sich der Staat aus dem Bildungswesen zurückzieht. Vielmehr sollen die Mittel effizient zum Nutzen der Schweiz eingesetzt werden, ganz im Sinne der weiterhin steigenden Nachfrage nach hochqualifizierten Arbeitskräften. Gleichzeitig böte eine Marktöffnung auch die Chance, die Vielfalt der Bildungsmöglichkeiten zu erweitern und somit zum bildungspolitischen Gedanken der Universalität beizutragen.

## Literatur

- Ahlin, Asa (2003): Does School Competition Matter? Effects of Large-Scale School Choice Reform on Student Performance. Working Paper 2003:2, Uppsala University, Department of Economics.
- Arbeitsgruppe Bildung und GATS (2005): Schlussbericht Arbeitsgruppe Bildung und GATS. Verfügbar unter <http://www.seco.admin.ch/themen/aussenwirtschaft/dienstleistungen/gats/unterseite00205/index.html?lang=de>
- Brunello, Giorgio und Daniele Checchi (2005): School Vouchers Italian Style. IZA Discussion Paper No. 1475. Bonn: Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA)
- Department for Education and Skills (2003): The Future of Higher Education.
- Galindo-Rueda, Fernando und Anna Vignoles (2003): Class Ridden or Meritocratic? An Economic Analysis of Recent Changes in Britain. London: London School of Economics and Political Science, Centre for the Economics of Education.
- Granell, Rafael (2002): "Education Vouchers in Spain: The Valencian Experience", Education Economics, Volume 10, Number 2, August 2002, S. 119-132.
- Hanushek, Eric und Kimko, Dennis D. (2000): "Schooling, Labor-Force Quality, and the Growth of Nations". American Economic Review 90, S. 1184-1208.
- Hinrichs, Urte und Patrick Vock (2003): Nachfrageorientierung im tertiären Bildungssystem. Ein niederländisches Experiment und Untersuchungen zum schweizerischen Hochschulsystem. Bern: Center for Science and Technology Studies (CEST).
- Hoxby, Caroline M.: "School choice and school competition: Evidence from the United States", Swedish Economic Policy Review 10 (2003), S. 9 – 65.
- INCA (2005): Education Around the World. Online-Datenbank des International Review of Curriculum and Assessment Frameworks Project (INCA), <http://www.inca.org.uk>, Stand am 24. August 2005.
- Justesen, Morgens Kamp (2002): Learning from Europe: The Dutch and Danish School Systems. London: Adam Smith Research Trust.
- Krugman, Paul (1991): "History and Industry Location: The Case of the Manufacturing Belt", American Economic Review, 81(2), S. 80-83.
- Ladd, Helen F. (2003): "Comment on Caroline M. Hoxby: School choice and school competition: Evidence from the United States", Swedish Economic Policy Review 10 (2003), S. 67-76.
- Ladd, Helen F. (2002): "School Vouchers: A Critical View", Journal of Economic Perspectives, Number 4, Fall 2002, S. 3-24.

- Moretti, Enrico (1998): Social Returns to Education and Human Capital Externalities: Evidence from Cities, Working Paper 9, Center for Labour Economics, University of California, Berkeley.
- OECD (2004a): Education at a Glance. OECD Indicators 2004. Paris: OECD.
- OECD (2004b): Internationalisation and Trade in Higher Education. Opportunities and Challenges. Paris: OECD.
- Patrinos, Harry Anthony (2000): "Market Forces in Education", European Journal of Education, 35(1), S. 61-80.
- Romer, Paul (1990): „Endogenous Technological Change“, Journal of Political Economy, 99(5), S. 71-102.
- Sandström, Mikael und Fredrik Bergström (2005): "School Vouchers in Practice: Competition Will Not Hurt You!", Journal of Public Economics, 2005, Vol. 89, issue 2-3, S. 351-380.
- Skolverket (2003): School Choice and Its Effects in Sweden. Offprint of Report 230 – A Summary. Stockholm: The Swedish National Agency for Education.
- Straubhaar, Thomas und Manfred Wirz (1992): Reform des Bildungswesens. Kontroverse Aspekte aus ökonomischer Sicht. Sozioökonomische Forschungen Band 27. Bern: Haupt Verlag.
- Vossensteyn, Hans (2004): Portability of student financial support. An inventory in 23 European countries. Twente: Center for Higher Education Policy Studies.
- Wolter, Stefan (2002): Nachfrageorientierte Hochschulfinanzierung – eine internationale Perspektive. Diskussionspapier No. 4, Januar 2002, Universität Bern, Volkswirtschaftliches Institut, Forschungsstelle für Bildungsökonomie.
- Wolter, Stefan (2001): Bildungsfinanzierung zwischen Markt und Staat. Chur/Zürich: Verlag Rüegger.

**Teil 3:**  
**Quantitative Studien zu einer**  
**Dienstleistungsliberalisierung in**  
**der Schweiz und der EU**

# 1 Einleitung

## 1.1 Wahl der Auftragnehmer

Im Rahmen des Dienstleistungsberichts hat das *seco* insgesamt drei externe quantitative Studien in Auftrag gegeben, die der Einschätzung des wirtschaftlichen Potenzials einer Dienstleistungsliberalisierung dienen. Die Wahl der Auftragnehmer war insbesondere dadurch geprägt, dass der Dienstleistungshandel ein noch recht junges Forschungsgebiet darstellt. Insofern schien es sinnvoll, bei zwei der drei Studien auf Auftragnehmer zurückzugreifen, die sich bereits in der Vergangenheit intensiv mit dem Thema der Dienstleistungsliberalisierung in Europa beschäftigt hatten. Mit *ecoplan* kam in der dritten quantitativen Studie ein Institut zum Zug, das sich in der Vergangenheit insbesondere in der quantitativen Untersuchung der Effekte wirtschaftlicher Integrationsstrategien der Schweiz in Europa hervorgetan hat.

## 1.2 Die Studien im Überblick

Die Untersuchung des *CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis* (vgl. Kapitel 2.1) schätzt die wirtschaftlichen Effekte einer Dienstleistungsliberalisierung mithilfe von Gravitationsgleichungen. Als erklärende Variablen für den bilateralen Dienstleistungshandel und Direktinvestitionen im Dienstleistungssektor dienen dabei neben der geographischen und sprachlichen Distanz, der Grösse der beteiligten Volkswirtschaft und der Regulierungsintensität auch die regulatorische Heterogenität. In den Szenarien wird nicht nur der Liberalisierungseffekt einer bilateralen Anwendung des Vorschlags für eine Dienstleistungsrichtlinie<sup>104</sup> untersucht, sondern auch das Ausmass der Harmonisierung der Regulierungen, das durch die Richtlinie ausgelöst werden könnte. In der Untersuchung wird zwar geschlossen, positive Wohlfahrtseffekte für die Schweiz seien aufgrund der zu erwartenden steigenden Wettbewerbsintensität wahrscheinlich, eine Quantifizierung ist jedoch mittels der gewählten Methodik nicht möglich. Ebenso kann der Ansatz nicht zwischen branchenspezifischen Liberalisierungsständen unterscheiden, da die berechneten Indikatoren auf der Regulierung des gesamten Dienstleistungssektors beruhen.

Diese Lücken werden durch die quantitative Studie von *Copenhagen Economics* geschlossen (vgl. Kapitel 2.2.1). In einem schrittweisen Verfahren ermittelt die Untersuchung zuerst den branchenspezifischen Liberalisierungsstand in der Schweiz und den Staaten der EU, um dann die quantitativen Effekte einer Liberalisierung auf Margen und Kosten der jeweiligen Branche zu ermitteln. Schliesslich werden die Resultate dieses zweiten Schritts in einem berechenbaren Gleichgewichtsmodell verwendet, um die gesamtwirtschaftlichen Effekte verschiedener Liberalisierungsstrategien zu schätzen. Der Studie zufolge ist der wichtigste Treiber der positiven ökonomischen Effekte einer Liberalisierung für die Schweiz die Liberalisierungsstrategie in der

<sup>104</sup> Vgl. Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt, KOM(2004)2 endgültig/2

Schweiz selbst und nicht die Liberalisierungsstrategie der EU. Liberalisierung führe zu einer steigenden Produktivität in den liberalisierten Branchen und trage somit zu einer verbesserten Wettbewerbsfähigkeit der in der Schweiz tätigen Unternehmen bei.

Die Untersuchung von *ecoplan* schliesslich dient der Vertiefung des Verständnisses der ökonomischen Mechanismen einer Liberalisierung in Dienstleistungsbranchen (vgl. Kapitel 2.2.2). Die Zwischenresultate von Copenhagen Economics werden von *ecoplan* übernommen. Die Mechanismen der Liberalisierung werden darauf ebenfalls in einem berechenbaren Gleichgewichtsmodell geprüft. Eine der wichtigsten Schlussfolgerungen aus der Studie *ecoplan* liegt darin, dass es in erster Linie die prokompetitiven Effekte sind, die zum Wohlfahrtsgewinn bei einer Dienstleistungsliberalisierung beitragen. Denn unterstellt man perfekte Konkurrenz in den liberalisierten Branchen, wodurch prokompetitive Effekte im Modell verunmöglicht werden, so beträgt der Wohlfahrtsgewinn für die Schweiz bei Umsetzung einer best practice-Liberalisierungsstrategie lediglich 1.2%. Nimmt man dagegen unvollständige Konkurrenz an, wodurch die Branchen bei einer Liberalisierung auch dank Skaleneffekten und gestiegener Vielfalt des Dienstleistungsangebots profitieren, so beträgt der Wohlfahrtsgewinn für die Schweiz bei Umsetzung einer best practice-Liberalisierungsstrategie im Modell 2.8%.

### 1.3 Einschränkungen

In der Vergangenheit konzentrierte sich die Forschung im internationalen Handel vor allem auf Agrarprodukte und weitere Waren. Dienstleistungen werden jedoch unter anderen Voraussetzungen „produziert“ und gehandelt als Waren. Sie sind im Allgemeinen nicht lagerbar und selten transportierbar. Im Vergleich zu Waren lassen sich gewisse spezifische Dienstleistungen auch vergleichsweise schlecht substituieren. Ebenso sind die nicht-regulatorischen Barrieren wie sprachliche Unterschiede im Dienstleistungshandel im Vergleich zum Warenhandel gross.

All diese Spezialitäten verlangen nach besonderen Annahmen in ökonomischen Modellen, die den Dienstleistungssektor untersuchen. Trotz der fortschreitenden Tertiarisierung steckt die ökonomische Forschung im Dienstleistungssektor und des internationalen Dienstleistungshandels jedoch in vielerlei Hinsicht noch am Anfang.

Gleichzeitig sind die Datenerfordernisse an quantitative ökonomische Studien hoch, Daten zum Dienstleistungssektor jedoch knapp. Die Erhebung von wichtigen Daten wie Wertschöpfung oder des Volumens des grenzüberschreitenden Handels fällt angesichts der Immaterialität der Dienstleistungen schwer. Auch die im Rahmen dieses Projekts wichtige Messung von Produktivität ist im Dienstleistungssektor nur annäherungsweise möglich.

Darüber hinaus könnte argumentiert werden, dass sich die Schweiz auch im Dienstleistungssektor in einer Sonderrolle in Europa befindet. Als Nicht-EU-Mitglied kennt sie in manchen Bereichen Regulierungen, die von denjenigen der Staaten der EU abweichen. Wenn jedoch nur ein einzelner Ausreisser vorliegt, ist es statistisch nicht möglich, den „Sondereffekt“ eindeutig zu quantifizieren.

Angesichts der genannten modell- und datentechnischen Einschränkungen und der speziellen Situation der Schweiz in Europa sind die Ergebnisse der Modelle mit Zurückhaltung zu interpretieren. Die Resultate stellen keineswegs Prognosen, sondern vielmehr mögliche Grössenordnungen dar. Die in Auftrag gegebenen Studien und die festgestellten ökonomischen Mechanismen folgen jedoch dem aktuellsten Wissensstand der internationalen Forschung.

## **2 Zusammenfassung der quantitativen Studien im Rahmen des Dienstleistungsberichts**

### **2.1 Auswirkungen einer Dienstleistungsliberalisierung und –harmonisierung zwischen der Schweiz und der EU auf Handel und Direktinvestitionen**

Eine Studie des CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis im Auftrag des seco<sup>105</sup>, hat sowohl den Liberalisierungsstand, als auch die Heterogenität der Regulierungen im Dienstleistungssektor zwischen der Schweiz und der EU untersucht. Basis bildet eine Datenbank der OECD, die den Regulierungsstand der OECD-Staaten in verschiedensten Bereichen abbildet. Die nicht branchenspezifische Studie stellt zunächst fest, dass im Dienstleistungssektor sowohl zwischen den Staaten der EU, als auch zwischen der Schweiz und den Staaten EU bedeutende Unterschiede im Liberalisierungsstand und gleichzeitig auch grosse Differenzen unter den Regulierungsstrategien der einzelnen Staaten bestehen.

Anschliessend werden die bilateralen Handels- und Investitionsdaten im Dienstleistungssektor mit den beobachteten Liberalisierungs- und Regulierungsunterschieden verknüpft. Die Autoren kommen zum Schluss, dass erstens Liberalisierung im Dienstleistungssektor, zweitens aber auch ein Abbau von Heterogenität der Regulierungen im Vergleich zu Handelspartnern das Ausmass der bilateralen Handelsströme und Direktinvestitionen positiv beeinflusst.

In einem weiteren Schritt wird überprüft, inwieweit die Umsetzung des Vorschlags einer so genannten Dienstleistungsrichtlinie<sup>106</sup> zur Liberalisierung in den EU-Staaten und der Schweiz, aber auch zu einem Abbau der Regulierungsheterogenität beitragen könnte. Der Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Dienstleistungsrichtlinie besteht aus Massnahmen, welche die Barrieren im grenzüberschreitenden Dienstleistungshandel verringern, indem für die Regulierung vieler Dienstleistungsbranchen das so genannte Herkunftslandprinzip angewendet werden soll. Dieses postuliert, dass ein Dienstleistungserbringer durch sein Herkunftsland reguliert wird und das Zielland der Dienstleistung dem Dienstleistungserbringer keine zusätzlichen Regulierungen aufbürden darf. Die vorgeschlagene Richtlinie sieht ausserdem vor, einheitliche An-

<sup>105</sup> Henk Kox und Arjan Lejour (2005): Liberalisation of the European services market and its impact on Switzerland. Verfügbar auf der Homepage des seco unter [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch)

<sup>106</sup> Vgl. Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt, KOM(2004)2 endgültig/2

sprechpartner bezüglich Regulierung und Bewilligungen für Dienstleistungserbringer zu schaffen.

Der Studie zufolge könnte die vorgeschlagene Dienstleistungsrichtlinie die Hindernisse für den grenzüberschreitenden Handel mit Dienstleistungen und für Direktinvestitionen im Dienstleistungssektor sowohl innerhalb der EU als auch zwischen den Staaten der EU und der Schweiz wesentlich senken. Folglich würde die wirtschaftliche Verflechtung zwischen der Schweiz und der EU im Dienstleistungssektor deutlich zunehmen.

Angesichts von statistischen Unschärfen und der Unsicherheiten, die mit einer möglichen Umsetzung der vorgeschlagenen Dienstleistungsrichtlinie verbunden sind, geben die Autoren eine Bandbreite für die wahrscheinliche langfristige Entwicklung an (vgl. Tabelle 1). Die Schweizer Exporte von Geschäftsdienstleistungen in die EU könnten demzufolge bei einer gegenseitigen Anwendung der vorgeschlagenen Dienstleistungsrichtlinie um 40 bis 84% zunehmen. Gleichzeitig würde der Direktinvestitionsbestand der Schweiz im Dienstleistungssektor der EU 20 bis 41% anwachsen. Umgekehrt könnten die Importe der Schweiz aus der EU um 41 bis 85% und der Direktinvestitionsbestand der EU-Staaten im Dienstleistungssektor der Schweiz um 29 bis 55% zunehmen.

Eine Dienstleistungsliberalisierung und –harmonisierung zwischen der Schweiz und der EU würde also nicht nur die Handelsverflechtung im Dienstleistungssektor zwischen der Schweiz und der EU deutlich erhöhen, sondern auch die Direktinvestitionstätigkeit dynamisieren.

*Tabelle 1: Auswirkungen einer Liberalisierung und Harmonisierung der Dienstleistungsregulierungen zwischen der Schweiz und der EU im Sinne der vorgeschlagenen Dienstleistungsrichtlinie auf Dienstleistungshandel und Direktinvestitionen im Dienstleistungssektor*

	<b>Minimale Variante</b>	<b>Mittlere Variante</b>	<b>Maximale Variante</b>
<i>Direktinvestitionen</i>			
Bestand von Schweizer Investitionen in der EU	+20%	+29%	+41%
Bestand von EU-Investitionen in der Schweiz	+29%	+41%	+55%
<i>Handel mit Geschäftsdienstleistungen</i>			
Importe der Schweiz aus der EU	+40%	+60%	+84%
Exporte der Schweiz in die EU	+41%	+60%	+85%

Quelle: Kox / Lejour 2005

Die Studie macht keine Aussage zu Wohlfahrtseffekten, die aus der erhöhten Verflechtung zu erwarten sind. Angesichts der zu erwartenden erhöhten Wettbewerbsintensität und der Zunahme von grenzüberschreitendem Handel mit innovativen Diensten sind aber positive Effekte auf die Wohlfahrt wahrscheinlich.

## 2.2 Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen einer Liberalisierung in Dienstleistungsbranchen in der Schweiz und den Staaten der EU

### 2.2.1 Auswirkungen einer branchenspezifischen Liberalisierung in Dienstleistungsbranchen in der Schweiz und der EU in einem berechenbaren Gleichgewichtsmodell

Das seco hat Copenhagen Economics beauftragt, die volkswirtschaftlichen Auswirkungen einer Dienstleistungsliberalisierung in der Schweiz und der EU zu untersuchen<sup>107</sup>.

Die Methodologie von Copenhagen Economics folgt drei Schritten:

In einem *ersten Schritt* wurde in Zusammenarbeit mit dem seco und Fachämtern mit umfangreichen Fragebogen der Liberalisierungsstand in den untersuchten Branchen in der Schweiz und den Staaten der EU eingeschätzt. Die Ergebnisse wurden zu einem Barrierenindex verdichtet, der den länderspezifischen Liberalisierungsstand je Branche widerspiegelt. Der Untersuchung zufolge weist die Schweiz einen Liberalisierungsrückstand bei den Infrastrukturdiensten Telekom, Post, Schienenpersonenverkehr, Elektrizitätsversorgung auf. Bei den Branchen Geschäftsdienste, Handel und Luftverkehr ist der Liberalisierungsstand der Schweiz mit der EU vergleichbar, während die Schweiz beim Schienengüterverkehr und den reglementierten Berufen einen Vorsprung aufweist.

In einem *zweiten Schritt* wurde der Einfluss des Liberalisierungsstandes auf Margen und Kosten der Unternehmen in den jeweiligen Branchen geschätzt. Aus den Barrierenindizes werden so genannte Steueräquivalente berechnet. Es wird also gefragt, welche hypothetische Steuer die gleiche Wirkung auf Preise und Leistungen hätte wie die gefundenen Regulierungsbarrieren.

Schliesslich wurden in einem *dritten Schritt* die geschätzten Steueräquivalente genutzt, um Liberalisierungsszenarien in einem berechenbaren Gleichgewichtsmodell zu simulieren und die gesamtwirtschaftlichen Effekte verschiedener Liberalisierungsstrategien zu ermitteln.

Die gewählten Szenarien sehen verschiedene Handlungsoptionen für die Schweiz und die Staaten der EU vor:

Tabelle 2: Handlungsoptionen und Szenarien

EU \ Schweiz	Status quo	EU-Kompatibilität	“Best practice”
Status quo	Benchmark		Szenario 1
Fortgeführte Liberalisierung	Szenario 2	Szenario 4	Szenario 3

Quelle: Copenhagen Economics

Tabelle 3 stellt die gesamtwirtschaftlichen, langfristigen Resultate der Liberalisierungsszenarien für die Schweizer Volkswirtschaft im Modell von Copenhagen Economics in einer Übersicht dar.

<sup>107</sup> Copenhagen Economics (2005): The Economic Effects of Services Liberalisation in Switzerland. Verfügbar auf der Homepage des seco unter [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch)

Die dargestellten Resultate beschränken sich auf eine Liberalisierung in den fünf Branchen Handel, Geschäftsdienste, Reglementierte Berufe, Telekommunikation und Elektrizitätsversorgung. Dies, weil die statistischen Schätzungen (Schritt 2 in der Methodologie) für die übrigen in der Studie enthaltenen Branchen Schienenverkehr, Postdienste, Luftverkehr und Bankdienstleistungen mit grösseren Unsicherheiten behaftet sind.

*Tabelle 3: Gesamtwirtschaftliche Resultate der Szenarien für die Schweiz bei einer Liberalisierung in den Branchen Handel, Geschäftsdienste, Reglementierte Berufe, Telekommunikation und Elektrizitätsversorgung*

	<b>Szenario 1</b>	<b>Szenario 2</b>	<b>Szenario 3</b>	<b>Szenario 4</b>
Wohlfahrtseffekt in %	+2.0	-0.3	+1.7	+0.8
Wohlfahrtseffekt in Mrd. CHF	+5.2	-0.8	+4.6	+2.1
Reallöhne in %	+1.7	+0.0	+1.7	+1.0
Beschäftigung in %	+0.6	+0.1	+0.8	+0.5

*Quelle: Copenhagen Economics*

In *Szenario 1*, das eine best practice-Liberalisierung in der Schweiz und den Status Quo für die EU-Staaten annimmt, kommt es im Modell in der Schweiz zu einem einmaligen Wachstumseffekt von 2.0%, wobei die Reallöhne um 1.7% und die Beschäftigung um 0.6% zunehmen.

Im Gegensatz dazu steht das *Szenario 2*, bei dem die EU-Staaten ihre Liberalisierungsstrategien im Rahmen der bisherigen Pläne fortführen, die Schweiz dagegen im Status Quo verharrt. Es führt im Modell zu einem einmaligen Wohlfahrtsverlust für die Schweizer Volkswirtschaft von 0.3%, während die Reallöhne und die Beschäftigung stagnieren.

*Szenario 3* sieht eine best practice-Liberalisierungsstrategie der Schweiz vor und eine Fortführung der bereits geplanten Liberalisierungen durch die Staaten der EU. Die Schweiz würde in Szenario 3 von einem einmaligen Wohlfahrtsgewinn von 1.7% profitieren, der etwas unter Szenario 1 liegt, weil der relative Gewinn an Wettbewerbsfähigkeit für Schweizer Unternehmen hier geringer wäre.

Schliesslich geht *Szenario 4* davon aus, dass die Schweiz eine weniger ambitionierte, aber minimal EU-kompatible Dienstleistungsliberalisierung umsetzt und die Staaten der EU wiederum ihre Liberalisierungsstrategien im Rahmen der bisherigen Pläne fortführen. Die Schweiz kann in diesem Szenario von einem im Vergleich zu einer ambitionierteren Liberalisierung spürbar geringeren Wohlfahrtsgewinn von 0.8% ausgehen und ebenfalls in etwas geringerem Ausmass von steigenden Reallöhnen und Beschäftigung profitieren.

In einer „was-wäre-wenn“-Analyse wird die Liberalisierung im Modell auch auf die Branchen Schienenverkehr, Postdienste, Luftverkehr und Bankdienstleistungen ausgedehnt. Im Modell führt eine Liberalisierung in insgesamt neun Branchen in Szenario 1 für die Schweiz zu einem einmaligen Wohlfahrtszuwachs von 3.1%, einem Wachstum der Reallöhne um 2.3% und der Beschäftigung um 0.8%. Dieses Resultat ist jedoch angesichts der Unsicherheiten mit Vorsicht zu interpretieren. In keinem Modell enthalten sind allfällige Liberalisierungsergebnisse in weiteren Dienstleistungsbranchen wie dem Gesundheitswesen, dem Bildungssektor oder den Versicherungsdienstleistungen.

Liberalisierung in der Schweiz erhöht im Modell die Produktivität und senkt die Preise in den betroffenen Branchen. Dies führt nicht nur zu positiven Effekten in den liberalisierten Dienstleistungsbranchen, sondern über sinkende Vorleistungskosten auch zu einer verbesserten Wettbewerbsfähigkeit von in der Schweiz tätigen Unternehmen quer durch die Volkswirtschaft. Die gesteigerte Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Unternehmen findet im Modell ihr Resultat in Marktanteilsgewinnen gegenüber den ausländischen Konkurrenten.

Demgegenüber führt ein Verharren der Schweiz im Status Quo bei einer gleichzeitig fortgeführten Liberalisierung in den Staaten der EU zu einer Verschlechterung der relativen Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Unternehmen gegenüber ihrer Konkurrenten aus der EU. Dies zeigt nicht nur keine positiven Resultate im Binnenmarkt, sondern die Schweizer Unternehmen verlieren Marktanteile im Vergleich zu ihren europäischen Konkurrenten.

Die Resultate des Modells zeigen, dass für Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und Lohnentwicklung der Schweiz weniger die Strategie der EU, sondern vielmehr die Liberalisierungsschritte *in der Schweiz* entscheidend sind. Minimale EU-Kompatibilität bringt der Schweiz im Modell bereits ökonomische Vorteile. Diese wären noch grösser, wenn die Schweiz weiter gehende – aber ebenfalls EU-kompatible – best practice-Liberalisierungsstrategien umsetzt.

Als Einschränkung der Resultate muss darauf hingewiesen werden, dass sowohl die Daten, die in das Modell einfließen, als auch das Modell selbst mit Unsicherheiten behaftet sind. Die ökonomische Forschung zum Dienstleistungssektor, insbesondere zum internationalen Handel, befindet sich trotz der seit Jahrzehnten fortschreitenden Tertiarisierung in mancher Hinsicht noch in ihren Anfängen. Methodologie und Modell entsprechen der internationalen best practice. Angesichts der Unsicherheiten sind die Resultate als erzielbare Grössenordnungen zu interpretieren.

## 2.2.2 Vertiefte Untersuchung der Mechanismen einer Dienstleistungsliberalisierung

In einer dritten Studie, die ecoplan im Auftrag des seco durchführte<sup>108</sup>, wurden die quantitativen Resultate der ersten zwei Schritte der Untersuchung von Copenhagen Economics in einem alternativen Gleichgewichtsmodell mittels zusätzlicher Simulationen vertieft. Tabelle 4 zeigt die interessanten Resultate einer der durchgeführten Analysen.

Unterstellt man perfekte Konkurrenz in den liberalisierten Branchen, so beträgt der Wohlfahrtsgewinn für die Schweiz in Szenario 1 lediglich 1.2%. Nimmt man dagegen unvollständige Konkurrenz an, so beträgt der Wohlfahrtsgewinn 2.8%.

Eine Liberalisierung, welche die Kosten in einer Branche senkt, hat im Modell bei Annahme unvollständiger Konkurrenz eine erhöhte Wettbewerbsintensität in der entsprechenden Branche zur Folge. Es werden zusätzliche Anbieter in einen Markt eintreten und/oder neue, „innovative“ Dienstleistungen angeboten. Die Liberalisierung führt also unter der Annahme unvollständiger

<sup>108</sup> Ecoplan (2005): Liberalizing Services in Switzerland and with the European Union. Verfügbar auf der Homepage des seco unter [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch)

Konkurrenz zu einer erhöhten Wettbewerbsintensität, die sich in sinkenden Preisen und grösserer Varietät des Angebots der betroffenen Dienstleistungen äussert.

Der Vergleich der Resultate streicht die hohe Bedeutung der so genannten prokompetitiven Effekte einer Dienstleistungsliberalisierung hervor. Die hohe Relevanz der Wettbewerbseffekte ist nicht zuletzt dahingehend zu interpretieren, dass unilaterale Marktöffnung zu bedeutenden Wohlfahrtsgewinnen für die Schweiz führen kann. Der positive Effekt des gesteigerten Wettbewerbs im Inland ist im Modell für mehr als die Hälfte der insgesamt erzielten Wohlfahrtsgewinne verantwortlich.

*Tabelle 4: Gesamtwirtschaftliche Resultate der Szenarien für die Schweiz bei einer Liberalisierung in den Branchen Handel, Geschäftsdienste, Reglementierte Berufe, Telekommunikation und Elektrizitätsversorgung*

	<b>Szenario 1</b> Bei Annahme perfekter Konkurrenz	<b>Szenario 1</b> Bei Annahme unvollständiger Konkurrenz
Wohlfahrtseffekt in %	+1.2%	+2.8%
Reallöhne in %	+2.8%	+3.8%

Quelle: ecoplan

In einer weiteren Vertiefung untersucht die Studie die quantitativen Effekte einer unterschiedlich weit gehenden Liberalisierung nach Branchen. Demzufolge führt eine best practice-Liberalisierung der Schweiz in den Branchen Handel, Reglementierte Berufe und Geschäftsdienste im Modell zu Wohlfahrtsgewinnen von 0.4%, eine zusätzliche Liberalisierung in der Telekommunikation und der Elektrizitätsversorgung zu Wohlfahrtsgewinnen von 2.8% und eine weitere zusätzliche Liberalisierung in den Branchen Postdienste, Schienenverkehr, Luftverkehr und Bankdienstleistungen zu Wohlfahrtsgewinnen von insgesamt 3.4%.

Während diese Resultate erzielbare Grössenordnungen andeuten gilt es allerdings zu beachten, dass die Ergebnisse mit der zunehmenden Anzahl der enthaltenden Branchen mit jeweils grösserer Unsicherheit behaftet sind.

*Tabelle 5: Gesamtwirtschaftliche Resultate von Szenario 1 bei Anwendung auf 3, 5 und 9 Branchen*

	<b>Szenario 1</b> Unvollständige Konkurrenz Liberalisierung in 3 Branchen	<b>Szenario 1</b> Unvollständige Konkurrenz Liberalisierung in 5 Branchen	<b>Szenario 1</b> Unvollständige Konkurrenz Liberalisierung in 9 Branchen
Wohlfahrtseffekt in %	+0.4%	+2.8%	+3.4%
Reallöhne in %	+0.9%	+3.8%	+4.7%

3 Branchen: Handel, Reglementierte Berufe, Geschäftsdienste

5 Branchen: 3 Branchen + Telekommunikation + Elektrizitätsversorgung

9 Branchen: 5 Branchen + Postdienste + Schienenverkehr + Luftverkehr + Bankdienstleistungen

Quelle: ecoplan

**In der Reihe „Wirtschaftspolitik“ des Staatssekretariats für Wirtschaft sind bislang erschienen:**

1	Gächter T.(2000): Vereinfachte Abrechnung der Sozialversicherungsbeiträge in Privathaushalten und KMU	18.--
2	Glowka L. (2001): Towards a Certification System for Bioprospecting Activities	21.--
3D	Eidg. Volkswirtschaftsdepartement (2002) Der Wachstumsbericht	27.--
3F	Département fédéral de l'économie (2002) Le rapport sur la croissance	27.--
4	State Secretariat for Economic Affairs (Editor) (2002) Economic growth and sustainable development: trade-off or win-win-win situation?	23.--
5	Gerfin M. u.a. (2002) Steuergutschriften, Mindestlöhne und Armut unter den Erwerbstätigen in der Schweiz	31.--
6	Leistungsbereich „Wirtschaftspolitische Grundlagen“ des seco: Hintergrundstudien zum Wachstumsbericht des Eidg. Volkswirtschaftsdepartements (Band 1)	36.--
7	Domaine de prestation “Analyses et politique économique“ du seco: Etudes complémentaires au rapport sur la croissance du Département fédéral de l'économie (volume 2)	30.--
8D	Interdepartementale Arbeitsgruppe « Wachstum » : Massnahmen für eine wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik	23.--
8F	Groupe interdépartemental de travail „croissance“: Mesures pour une politique économique de croissance	23.--
9D	Interdepartementale Arbeitsgruppe „Wachstum“: Das Wachstumspaket des Bundesrates: Detaillierte Beschreibung und Stand der Umsetzung Ende 2004	20.--
9F	Groupe de travail interdépartemental „Croissance“: Le train de mesures du Conseil fédéral en faveur de la croissance : description détaillée et mise en œuvre fin 2004	20.--
10D	Strategische Ausrichtung der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik	18.--
10F	Orientation stratégique de la politique économique extérieure de la Suisse	18.--
11D	Bewilligungspflichten des Bundesrechts bei wirtschaftlichen Betätigungen : heutiger Stand und Entwicklung 1998 - 2004	28.--
11F	Les procédures d'autorisation du droit fédéral s'appliquant aux activités économiques: état actuel et évolution 1998 - 2004	28.--
12D	Staatssekretariat für Wirtschaft (2005) Bericht zur Dienstleistungsliberalisierung in der Schweiz im Vergleich zur EU	28.--
12F	Secrétariat d'Etat à l'économie (2005) Rapport comparatif sur la libéralisation des services en Suisse et dans l'UE	29.--