



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Direktion für Wirtschaftspolitik

Aymo Brunetti, Sven Michal
(Editors)

Services Liberalization
in Europe: Case Studies
(Volume 2)

Strukturberichterstattung
Nr. 35/2

Studies on behalf of the State
Secretariat for Economic Affairs
SECO



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Direktion für Wirtschaftspolitik

Aymo Brunetti, Sven Michal
(Editors)

Services Liberalization
in Europe: Case Studies
(Volume 2)

Berne, 2007

Strukturberichterstattung
Nr. 35/2

Studies on behalf of the State
Secretariat for Economic Affairs
SECO, presented at ReformWorks,
the SECO reform conference

Table of Contents

Aymo Brunetti, Sven Michal	
Vorwort: Aufholpotenzial der Schweiz im Dienstleistungssektor	3
Préface: Le potentiel de rattrapage de la Suisse dans le secteur des services	9
BAK Basel Economics	
Auswirkungen einer Liberalisierung des internationalen Warenhandels auf den Schweizer Detailhandel.....	15
Paul Fenn, Dev Vencappa, Stephen Diacon, Enrico Bachis	
The Internal Market for Insurance and its Effects on Productivity	75
Frank H. Stephen, Christopher Burns	
Liberalization of Legal Services	117
Rudy Douven, Esther Mot, Marc Pomp	
Health care reform in the Netherlands.....	163

Vorwort: Aufholpotenzial der Schweiz im Dienstleistungssektor

Strukturreformen provozieren. Häufig stehen Renten von Interessengruppen auf dem Spiel. In Branchen wie den Infrastrukturdiensten oder dem Gesundheitswesen kommen Befürchtungen hinzu, dass Liberalisierungen die Grundversorgung gefährden könnten. Oft wird in der Diskussion auf gescheiterte Reformen im Ausland verwiesen. Dabei geht allerdings unter, dass in Strukturreformen im Dienstleistungssektor auch ein beträchtliches ökonomisches Potenzial liegt, was zahlreiche Beispiele aus dem Ausland belegen. Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) hat Experten beauftragt, in Fallstudien die Erfahrungen von europäischen Staaten zu untersuchen, die in Dienstleistungsbranchen frühzeitig und erfolgreich liberalisiert haben. Die Resultate zeigen: Auch in heiklen Dienstleistungsbranchen können ökonomisch fundierte Strukturreformen funktionieren. Für Konsumenten und Unternehmen bestehen beträchtliche Chancen.

Schweizerische und ausländische Untersuchungen zeigen, dass geeignete Reformen im Bereich der Dienstleistungen ein grosses Wachstumspotenzial beinhalten. Dies ist auch kaum erstaunlich vor dem Hintergrund der Tatsache, dass inzwischen mehr als 70% der Beschäftigten im Dienstleistungssektor arbeiten und die meisten Dienstleistungsmärkte noch relativ stark vor Konkurrenz geschützt sind. Wie die Erfahrung der EU mit der Dienstleistungsrichtlinie zeigt, besteht aber ein weit verbreitetes Unbehagen darüber, die Dienstleistungen auf breiter Ebene mit einem umfassenden Ansatz zu liberalisieren. Zudem werden Liberalisierungen nach wie vor mit dem Hinweis auf die immer gleichen Beispiele – Probleme mit der Bahnreform in Grossbritannien und die Elektrizitätskrise in Kalifornien – pauschal abgetan. Inzwischen liegen aber zahlreiche Beispiele von erfolgreichen Reformen aus dem Ausland vor; die in den beiden vorliegenden Sammelbänden vorgestellten Studien präsentieren einige davon. Sie zeigen, dass man inzwischen einiges darüber weiss, wie man Dienstleistungsbranchen dem Wettbewerb so öffnen kann, dass dies den Wohlstand positiv beeinflusst.

Wo steht die Schweiz im europäischen Vergleich?

Das SECO hat die Frage des Liberalisierungsstands in der Schweiz Ende 2005 im sogenannten Dienstleistungsbericht untersucht, der im Rahmen des Wachstumspakets des Bundesrates erstellt wurde¹. Unter dem Begriff der Liberalisierung wurde im Bericht keine einseitige Deregulierungs- und Privatisierungspolitik verstanden, sondern eine Annäherung an einen regulatorischen Rahmen, der den Wettbewerb ermöglicht; nicht blinde Deregulierung, sondern das Setzen wettbewerbsfreundlicher Regeln steht im Vordergrund. So können bei monopolistischen Engpässen durchaus neue Regulierungen notwendig sein, die den Wettbewerb auf den Infrastrukturen erst ermöglichen. Ein Beispiel für einen monopolistischen Engpass, der Regulierung erforderlich macht, ist das Stromverteilnetz. Wenn neue Anbieter keinen oder zu teuren Zugang zum Verteilnetz erhalten, müssten sie in (ökonomisch kaum effiziente) neue Leitungen investieren. Da diese Leitungen beim Scheitern des Markteintritts kaum Dritten verkauft werden können, wird das Vorhaben für die potenziellen Konkurrenten zu riskant – der Wettbewerb bleibt Fiktion. Die staatliche Regulierung spielt hier also eine wichtige Rolle, damit der Wettbewerb überhaupt in Gang kommt. Vergleicht man den als «wettbewerbsfreundlich regulierend» definierten Liberalisierungsstand in der Schweiz mit dem Durchschnitt der EU15-Staaten, so liegt die Schweiz nur in wenigen Bereichen zurück, namentlich im Elektrizitäts- und im Postmarkt. In anderen Branchen – beispielsweise bei den Bankdienstleistungen – reguliert die Schweiz liberaler als der Durchschnitt der EU15-Staaten. Stellt man hingegen den Liberalisierungsstand in der Schweiz dem Stand des jeweils liberalsten EU15-Staats gegenüber, so besteht ein grösserer Rückstand der Schweiz

¹ Staatssekretariat für Wirtschaft (2005): Bericht zur Dienstleistungsliberalisierung in der Schweiz im Vergleich zur EU. Grundlagen der Wirtschaftspolitik Nr. 12D.

(vgl. Tabelle 1). Der Vergleich mit den besonders wettbewerbsfreundlich regulierenden EU-Staaten wird umso bedeutender, wenn man sich die Ergebnisse der quantitativen Modelle vor Augen führt, die im Rahmen des Dienstleistungsberichts erstellt wurden. Sie folgerten, dass es hauptsächlich die Liberalisierung in der Schweiz – und nur in geringerem Ausmass diejenige in der EU – ist, die über mögliche Wohlstandsgewinne in der Schweiz entscheidet. Mit anderen Worten: Die Schweiz sollte ihre wirtschaftspolitischen Hausaufgaben im Dienstleistungssektor lösen – unabhängig davon, wie sich der Liberalisierungsprozess in anderen Staaten entwickelt. Denn auch die unilaterale Öffnung verspricht volkswirtschaftliche Vorteile. Aus Sicht einer wachstumsorientierten Wirtschaftspolitik sollen deshalb allfällig stockende Reformen im Ausland nicht als Hinderungsgrund für Reformen im Inland dienen.

Das wirtschaftliche Potenzial ist gross

Die Modellrechnungen deuten auf ein grosses ökonomisches Potenzial von Reformen im Dienstleistungssektor hin. Bei einer Liberalisierung in den fünf Branchen Handel, Geschäftsdienste (dazu gehören Werbung, Beratung, Informatikdienste u.ä.), reglementierte Berufe, Telekommunikation und Elektrizitätsversorgung nach Vorbild der Best-Practice-Staaten der EU zeigte sich in den Modellen für die Schweiz ein einmaliger, langfristiger Wachstumseffekt von 2% des Bruttoinlandsprodukts (BIP)², was nach Abschluss der Anpassungen eine jährliche Erhöhung des BIP um beinahe 10 Mrd. Franken bedeutet. Weitere Branchen – wie das Gesundheitswesen und die Finanzdienstleistungen – sind in den Modellrechnungen noch nicht berücksichtigt. Da die Simulationen mittels komparativ-statischer Gleichgewichtsmodelle durchgeführt wurden, sind auch die aus einer gesteigerten Wettbewerbsintensität zu erwartenden Innovationseffekte nicht enthalten. Vermutlich liegt deshalb in gelungenen Reformen ein noch grösseres Potenzial, als von den Modellen vorausgesagt wird. Nicht zu unterschätzen ist auch das Potenzial der Reformen auf Beschäftigung und Reallöhne. Wenn in liberalisierten Branchen die Produktivität zunimmt, können zwar in manchen Bereichen Stellen verloren gehen. Die Wachstumswirkung der Reformen führt aber gleichzeitig dazu, dass anderswo neue Stellen entstehen, welche gemäss Modellen zu einem insgesamt positiven Beschäftigungssaldo führen. Ebenso eröffnet die steigende Produktivität ein nachhaltiges Potenzial für Realloohnerhöhungen. Die Liberalisierung im Dienstleistungssektor ist also kein Selbstzweck. Im Ausland gemachte Erfahrungen sind zwar nicht ohne Einschränkungen übertragbar; aus ihnen lassen sich aber wertvolle Erkenntnisse gewinnen. Denn ökonomische Grundprinzipien behalten auch in der Schweiz ihre Gültigkeit. Wenn die Schweiz in manchen Märkten erst spät Liberalisierungsschritte ergreift, führt dies zu verpassten Chancen. Immerhin kann diese Verzögerung genutzt werden, um von den Erfahrungen anderer Staaten zu profitieren.

Folgestudien zum Dienstleistungsbericht

Folgend auf den Dienstleistungsbericht hat das SECO deshalb Ökonomen beauftragt, Fallstudien über Erfahrungen in Staaten zu erstellen, die in der jeweiligen Branche frühzeitig und erfolgreich liberalisierten. Sie werden in den beiden vorliegenden Sammelbänden von den Autoren vorgestellt. Bei der Auswahl der untersuchten Fragestellungen zu Liberalisierungen in Dienstleistungsbranchen wurde besonderes Augenmerk auf Faktoren gelegt, die gemäss den Schlussfolgerungen des Dienstleistungsberichts zum Liberalisierungsrückstand der Schweiz beitragen (vgl. Tabelle 1). Es wurden Experten aus wettbewerbsfreundlich regulierenden Staaten beauftragt, zu den ausgewählten Fragestellungen Fallstudien über Liberalisierungserfahrungen zu erstellen. Auch im Nachhinein zeigt sich, dass die Aktualität der gewählten Untersuchungsfragen ungebrochen ist. So insbesondere bei den Infrastrukturdiensten:

² Vgl. Copenhagen Economics (2005): "The Economic Effects of Services Liberalization in Switzerland", und Ecoplan (2005): "Liberalizing Services in Switzerland and with the European Union" in: Staatssekretariat für Wirtschaft (2005): Services Liberalization in Switzerland. Strukturberichterstattung Nr. 33E.

- Die vollständige Marktöffnung im Postmarkt und ihre möglichen Folgen werden auch in der Schweiz diskutiert. Gleichzeitig heben immer mehr Staaten in Europa den reservierten Bereich vollständig auf (vgl. die Studien Andersson 2006 und Zenhäusern/Vaterlaus 2007 in Band 1, S. 15ff. und 91ff.).
- Die Regulierung der Verteilnetze im Elektrizitätsmarkt wird in der Schweiz spätestens dann zu einem wichtigen Thema, wenn der Wettbewerb im Zuge der Strommarktöffnung zunimmt (vgl. Jamasb/Pollitt 2007 in Band 1, S. 127ff.).
- In der Telekommunikation bleibt weiterhin umstritten, wie weit die Kompetenz der Regulatoren gehen soll. Die Europäische Kommission möchte Roamingtarife preisregulieren. Was bedeutet dies für die Schweiz (vgl. Copenhagen Economics 2006 in Band 1, S. 189ff.)?
- Die Frage des Ausschreibungswettbewerbs im Bahnverkehr wird in der Schweiz zum Thema zukünftiger Bahnreformen (vgl. KCW 2007 zu Erfahrungen aus Deutschland, in Band 1, S. 219ff.).

Aber auch in den übrigen Dienstleistungsmärkten bleiben Liberalisierungs- und Regulierungsfragen von hoher Aktualität:

- Im Detailhandel bleiben mit der weitergehenden Konzentration Wettbewerbsfragen und das Cassis-de-Dijon-Prinzip hoch aktuell (vgl. BAK 2007 in Band 2, S. 15ff.).
- Die Integration der Versicherungsmärkte in Europa gewinnt auch in der Schweiz an Bedeutung und wirft regulatorische Fragen auf (vgl. Fenn et al. 2007 in Band 2, S. 75ff.).
- Bei den juristischen Diensten beschäftigt die Frage der Zulässigkeit der Anwalts-AG gerade die kantonalen Aufsichtskommissionen, während aus Kundensicht die Höhe der Tarife im Vordergrund steht (vgl. Stephen/Burns 2007 in Band 2, S. 117ff.).
- Und schliesslich sind die Fragestellungen der KVG-Revision im Parlament weiterhin umstritten. Niederländische Erfahrungen können zu einer sachlichen Diskussion beitragen (vgl. Douven et al. 2007 in Band 2, S. 163ff.).

Zusammenfassung der Resultate

Auf den ersten Blick scheint es, dass in jeder Dienstleistungsbranche andere Regulierungsprobleme zu lösen sind. Trotz der Unterschiede lassen sich die Erfahrungen der vorgestellten Studien aber mit ökonomischem «Common Sense» gut zusammenfassen:

- Aus wachstumspolitischer Sicht sollte auch im Dienstleistungssektor die Bestreitbarkeit der Märkte ein vorrangiges Ziel sein. Mit anderen Worten: Marktzutrittschürden sollen gesenkt werden. Denn nur schon die potenzielle Konkurrenz kann volkswirtschaftlichen Nutzen bringen. Ein Beispiel für eine künstlich geschaffene Marktzutrittschürde ist der Monopolbereich im Postmarkt.
- Die internationale Öffnung ist auch im Dienstleistungssektor ein höchst probates Liberalisierungsinstrument. Sie ermöglicht die Spezialisierung und die Ausschöpfung von Skalenerträgen, trägt zur Vielfalt des Angebots bei und erhöht die Wettbewerbsintensität. Hinweise dafür finden sich in den Fallstudien zu den Wirkungen der Liberalisierung des Warenhandels auf den Detailhandel sowie zum europäischen Versicherungsmarkt.
- Wenn Marktversagen droht, ist Regulierung privater Wettbewerber in der Regel die effizientere Lösung als die Leistungserbringung durch staatliche Monopolbetriebe. Regulierung ist insbesondere in jenen Bereichen gefragt, wo stabile monopolistische

Tabelle 1: Einschätzung des heutigen Liberalisierungsstandes in der Schweiz im Vergleich zu besonders wettbewerbsfreundlich regulierenden Staaten

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

Schweiz weist kaum Liberalisierungsrückstand auf

Schweiz weist leichten Liberalisierungsrückstand auf



	Best practice-Staat	Vergleich Lib. CH – Best practice	Faktoren, die zum Rückstand der Schweiz beitragen
Handelsdienstleistungen			
Detailhandel	Luxemburg		- CH abseits vom Binnenmarkt (vgl. Agrarschutzniveau, Cassis de Dijon etc.)
Grosshandel	Deutschland		- CH abseits vom Binnenmarkt (vgl. Agrarschutzniveau, Cassis de Dijon etc.)
Merchanting	(Schweiz)	(Vorsprung CH)	
Unternehmensbezogene Dienstleistungen			
Geschäftsdienste	(Dänemark)		
Reglementierte Berufe	(Schweden / nur jurist. DL)		- (Liberalisierungsstand juristische Dienste)
Infrastrukturdienste			
Telekommunikation	Dänemark		- fehlende Privatisierung des Ex-Monopolisten - fehlende Durchgriffsmöglichkeiten des Regulators
Postdienste	Schweden		- Breite der Monopoldienste - Privilegien des Ex-Monopolisten
Schienerverkehr (Güter)	(Deutschland)		- (Grad der horizontalen Trennung)
Schienerverkehr (Personen)	Schweden*		- kaum Nutzung Ausschreibungen im Schienenverkehr - Grad der horiz. und vert. Trennung
Elektrizität	Grossbritannien		- Fehlende Privatisierung der Stromerzeugung - Anreizorientierte Regulierung in GB
Luftverkehr	(Niederlande)		- (Fehlen der achten Luftverkehrsfreiheit)
Finanzdienstleistungen			
Bankdienstl.	(Schweiz)	(Vorsprung CH)	
Versicherungsdienstleistungen	Irland		- Rückstand bei grenzüberschreitenden Versicherungsdiensten - Monopole in gewissen Versicherungsmärkten
Gesundheitswesen			
Gesundheitswesen	Niederlande		- Kontrahierungszwang und schwacher Risikoausgleich - Territorialitätsprinzip
Bildungswesen			
Primar- und Sekundarstufe	Schweden		- Geringere Freiheit der Schulwahl
Tertiärstufe	Niederlande		- Wettbewerbsorientiertere Finanzierung der Hochschulen in NL

* 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

Engpässe bestehen, namentlich in der Elektrizitätsversorgung mit den Verteilnetzen und im Bahnverkehr mit dem Schienennetz. Die Sicherung von Qualität und Effizienz der monopolistischen Infrastrukturen ist eine anspruchsvolle regulatorische Aufgabe. Eine mindestens buchhalterische vertikale Trennung ist oft notwendig, um Quersubventionierungen zwischen dem monopolistischen Engpass und den Wettbewerbsbereichen zu verhindern. Darüber hinaus können Instrumente wie Ausschreibungswettbewerb oder Benchmarking zur Förderung von Effizienz und Innovation genutzt werden.

Und die Umsetzung?

Das grosse wirtschaftliche Potenzial der Liberalisierung wirft die Frage nach der politischen Umsetzung auf. Tatsächlich hat die Schweiz in den letzten Jahren einige Schritte in Richtung Liberalisierung der Dienstleistungsmärkte unternommen. Namentlich die bilateralen Abkommen mit der EU dürften einiges bewirkt haben, so das Landverkehrsabkommen, das Luftverkehrsabkommen und die im Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU enthaltene Klausel zu den Dienstleistungen (auf 90 Tage pro Kalenderjahr beschränkte freie Dienstleistungserbringung; Erleichterungen für Selbstständigerwerbende). Andere Liberalisierungsschritte sind hingegen ausgeblieben oder werden – wie im Fall der Reformen in der Krankenversicherung und im Elektrizitätsmarkt – noch im Parlament diskutiert. Einige der bedeutendsten Massnahmen für die Zukunft finden sich im Wachstumspaket des Bundesrates wieder³. Das neue Stromversorgungsgesetz, die wettbewerbsorientierte Revision des Krankenversicherungsgesetzes und die Einführung des für den Handel wichtigen Cassis-de-Dijon-Prinzips bilden gemeinsam ein beträchtliches Potenzial. Weitere Schritte dürften folgen, so z.B. die Fortsetzung der Öffnung des Postmarkts. Bei der Umsetzung der politisch heiklen Reformen können Details über das Ausmass des ökonomischen Erfolges entscheiden. Unvollkommenheiten – wie die monopolistischen Engpässe, aber auch die in vielen Branchen politisch zu definierende Breite der Grundversorgung – verlangen nach staatlichen Regeln. Entscheidend für die Umsetzung der ökonomischen Potenziale wird dabei sein, dass die aufgestellten Regeln den Wettbewerb nicht hemmen oder verzerren. Die Erfahrungen ausländischer Staaten, die bereits frühzeitig Erfahrungen mit Liberalisierungen gesammelt haben, sowie die Empfehlungen internationaler Organisationen wie der OECD können dabei helfen, die richtigen Regeln zu finden⁴. Die beschriebenen Fallstudien zeigen auf, dass für Konsumentinnen und Konsumenten sowie Unternehmen beträchtliche ökonomische Interessen auf dem Spiel stehen.

Prof. Dr. Aymo Brunetti

Leiter der Direktion Wirtschaftspolitik, Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), Bern

Sven Michal

Ressort Wachstum und Wettbewerbspolitik, Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), Bern

³ Interdepartementelle Arbeitsgruppe Wachstum (2006): Das Wachstumspaket des Bundesrates: Stand der Umsetzung im Dezember 2006.

⁴ Vgl. in diesem Zusammenhang auch OECD (2006): Switzerland: Seizing the Opportunities for Growth – OECD Country Reviews of Regulatory Reform.

Préface: Le potentiel de rattrapage de la Suisse dans le secteur des services

Les réformes structurelles sont des défis épineux. Elles remettent le plus souvent en cause les rentes de groupes d'intérêts. Ajoutons à cela, pour des branches comme les services d'infrastructure ou la santé, la crainte qu'une libéralisation ne compromette l'approvisionnement de base. Enfin, dans le débat, on rappelle souvent les échecs des réformes à l'étranger. Or, s'arrêter à ces objections serait perdre de vue le potentiel économique considérable qu'offrent les réformes structurelles du secteur des services, comme le prouvent nombre d'exemples concrets à l'étranger. Le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) a chargé plusieurs spécialistes de présenter des études de cas recensant les expériences faites par les États européens qui ont libéralisé très tôt et avec succès diverses branches des services. Les résultats sont probants, des réformes structurelles économiquement justifiées et qui marchent sont également possibles dans les branches de services sensibles. Des perspectives très prometteuses s'offrent ici aux consommateurs comme aux entreprises.

Les enquêtes effectuées en Suisse et à l'étranger montrent que des réformes judicieuses au niveau des services recèlent un fort potentiel de croissance. Cela n'est pas surprenant si l'on songe au fait que plus de 70% de la population active travaille aujourd'hui dans ce secteur et que la plupart des marchés de services sont encore relativement bien protégés contre la concurrence. Comme le révèle, toutefois, l'expérience faite par l'UE avec sa directive sur les services, l'idée d'une libéralisation à vaste échelle fondée sur un concept intégral suscite un embarras largement répandu. En outre, on continue d'opposer schématiquement aux projets de libéralisation les sempiternels exemples des chemins de fer britanniques et de l'électricité en Californie, dont les réformes ont suscité des crises. Or, de nombreux pays nous offrent aussi des exemples de réussite en ce domaine. Certains d'entre eux ont fait l'objet d'une étude approfondie, dont les résultats sont détaillés dans les deux volumes de la présente publication. Les exemples montrent comment s'y prendre pour introduire la concurrence dans le secteur des services et accroître le niveau général de prospérité.

Où se situe la Suisse par rapport aux autres pays européens?

Fin 2005, le SECO a publié un «rapport sur la libéralisation des services», élaboré dans le cadre du train de mesures du Conseil fédéral en faveur de la croissance¹. La notion de libéralisation ne doit pas être comprise comme la mise en œuvre d'une politique unilatérale de déréglementation et de privatisation, mais comme la possibilité de se rapprocher d'un cadre réglementaire qui permette la concurrence; il ne s'agit donc pas de déréglementer aveuglément, mais de mettre en place une réglementation favorisant la concurrence. Face à certaines situations monopolistiques, cela peut, par exemple, se traduire par de nouvelles dispositions légales, seules capables d'ouvrir les infrastructures à la concurrence. Le réseau électrique est un exemple type de goulet d'étranglement monopolistique qui rend aujourd'hui une réglementation nécessaire. Si les nouveaux fournisseurs arrivant sur ce marché n'obtiennent pas d'accès, ou un accès trop coûteux, au réseau de distribution existant, ils doivent investir dans la construction de leurs propres lignes (une opération économiquement aberrante). Ces dernières, en cas d'échec, ne pourraient guère être revendues à des tiers: les risques à prendre sont trop importants pour de nouveaux opérateurs, de sorte que la concurrence reste une fiction. Si l'on souhaite qu'elle devienne réalité, une réglementation d'État s'impose. En comparant le niveau de libéralisation suisse – au sens d'une «réglementation respectueuse de la concurrence» – avec celui que présente la moyenne de l'Europe des Quinze, notre pays n'apparaît en retard que sur un petit nombre de marchés, ceux de

¹ Voir Secrétariat d'État à l'économie, Rapport comparatif sur la libéralisation des services en Suisse et dans l'UE, 2005.

l'électricité et de la poste en particulier. Dans d'autres branches – les services bancaires, par exemple – notre pays applique des règles plus libérales que la moyenne des Quinze. En revanche, si on le compare dans chaque cas à l'État de l'UE-15 le plus libéral, on constate un retard plus important (voir tableau 1). La comparaison avec les États de l'UE dotés de réglementations particulièrement favorables à la concurrence prend davantage d'importance lorsqu'elle est confrontée aux résultats des modèles quantitatifs élaborés dans le cadre du rapport sur la libéralisation des services. Ceux-ci aboutissaient à l'idée que c'est essentiellement la libéralisation en Suisse – et dans une moindre mesure seulement celle de l'UE – qui décide des gains de prospérité réalisables dans ce pays. En d'autres termes, notre politique économique, en matière de services, ne doit pas dépendre du processus de libéralisation d'autres États. En règle générale, l'ouverture unilatérale est garante de progrès économiques au plan national. Une politique de croissance ne doit donc pas prendre prétexte des pannes que peuvent connaître certaines réformes à l'étranger pour étouffer celles à effectuer dans notre pays.

Un potentiel économique considérable

Les modèles de calcul mettent en évidence un imposant potentiel économique, justifiant la réforme des services. Si la Suisse décidait de libéraliser, conformément aux meilleures pratiques observées dans les États de l'UE, les cinq secteurs du commerce, des services non assujettis (dont font partie la publicité, les services de conseil, les services informatiques, etc.) des professions réglementées, des télécommunications et de l'approvisionnement en électricité, les calculs montrent que son produit intérieur brut (PIB) bénéficierait d'un surplus de croissance à long terme de 2%, soit une augmentation annuelle voisine de 10 milliards de francs, une fois les adaptations effectuées². D'autres secteurs comme la santé et les services financiers n'apparaissent pas encore dans ces modèles. Les simulations ayant été effectuées à l'aide de modèles statiques et comparatifs d'équilibre général, les effets d'innovation que l'on peut attendre d'une intensification de la concurrence, n'y figurent pas. C'est la raison pour laquelle les réformes réussies ont un potentiel sans doute plus important encore que ce que prédisent les modèles. L'impact potentiel des réformes sur l'emploi et les salaires réels ne doit pas non plus être sous-estimé. Un accroissement de la productivité dans les branches libéralisées s'accompagne, certes, de suppressions d'emplois, mais la croissance que suscitent les réformes en crée d'autres et le solde est positif. De plus, les gains de productivité ouvrent une perspective durable de hausse des salaires réels. La libéralisation des services n'est pas un but en soi. Les expériences faites à l'étranger ne sont pas toutes transposables en l'état, mais on peut en tirer des enseignements précieux, car les principes économiques fondamentaux sont aussi valables en Suisse. Si le processus de libéralisation accuse des retards sur de nombreux marchés dans notre pays, il faut en profiter pour nous inspirer des expériences faites ailleurs.

Le suivi du rapport

Consécutivement au rapport sur les services, le SECO a chargé des économistes en Suisse et à l'étranger de présenter des études de cas sur les expériences réalisées par les États qui ont procédé à une libéralisation précoce et réussie de diverses branches. Ces études sont présentées par leurs auteurs dans les deux volumes de la présente publication. Une attention particulière a été portée aux facteurs qui, selon les conclusions du rapport sur les services, contribuent au retard de la Suisse en matière de libéralisation (voir tableau 1). Des spécialistes originaires d'États dont les réglementations favorisent la concurrence ont été invités à fournir des études de cas portant sur des expériences de libéralisation liées aux questions sélectionnées. On constate que les questions abordées par ces auteurs restent parfaitement d'actualité pour la Suisse. Ainsi dans le domaine des infrastructures:

² Voir Copenhagen Economics, *The Economic Effects of Services Liberalization in Switzerland*, 2005, et Ecoplan, *Liberalizing Services in Switzerland and with the European Union*, 2005.

- l'ouverture intégrale du marché postal et ses possibles effets font aussi l'objet de débats en Suisse. Pendant ce temps, un nombre croissant d'États européens renoncent entièrement aux «services réservés» (voir Andersson 2006 et Zenhäusern/Vaterlaus 2007, vol. 1, p. 15ss et 91ss).
- la réglementation des réseaux de distribution du marché de l'électricité – si celui-ci réussit à s'ouvrir – est appelée à devenir un thème très important en Suisse (voir Jambasb/Pollitt 2007, vol. 1, p. 127ss).
- dans le domaine des télécommunications, l'étendue des compétences dévolues aux autorités de régulation est une question qui n'est pas encore tranchée. La Commission européenne souhaiterait réglementer les tarifs d'itinérance: qu'est-ce que cela implique pour la Suisse (voir Copenhagen Economics 2006, vol. 1, p. 189ss)?
- La question de la mise en concurrence par appel d'offres dans le trafic ferroviaire fera partie de la nouvelle mouture de la «réforme des chemins de fer 2» (voir KCW 2007, vol. 1, p. 219ss).

Les questions de libéralisation et de réglementation concernent également d'autres marchés de services et sont de la plus haute actualité:

- dans le commerce de détail, les questions de concurrence liées au processus continu de concentration ainsi qu'au principe du «cassis de Dijon» sont à l'ordre du jour (BAK 2007, vol. 2, p. 15ss)
- l'intégration des marchés de l'assurance en Europe éveille aussi un intérêt croissant en Suisse et soulève de plus en plus de questions touchant la réglementation (voir Fenn et al. 2007, vol. 2, p. 75ss).
- dans le cas des services juridiques, la possibilité pour les études d'avocats d'adopter la forme de la société anonyme, occupe en ce moment même les commissions cantonales de surveillance, tandis que pour les clients, ce sont les barèmes d'honoraires qui suscitent le plus d'intérêt (voir Stephen/Burns 2007, vol. 2, p. 117ss).
- enfin, les questions liées à la réforme de la LAMal suscitent toujours des désaccords sous la Coupole fédérale. Les expériences néerlandaises peuvent alimenter objectivement le débat (voir Douven et al. 2007, vol. 2, p. 163ss).

Les résultats en bref

À première vue, les problèmes de réglementation à résoudre peuvent sembler différents dans chaque branche des services. Malgré cela, les études présentées dans ce numéro peuvent fort bien se résumer à «un peu de bon sens économique». Sous le signe d'une politique de croissance, il serait souhaitable de faire de la contestabilité des marchés un objectif prioritaire pour le secteur des services également. En d'autres termes, il faut réduire les obstacles au marché, car déjà seule une concurrence potentielle est porteuse d'avantages économiques. Un exemple d'obstacle artificiel entravant l'accès au marché est le monopole de la poste. L'ouverture internationale est un instrument de libéralisation parfaitement approprié au secteur des services. Elle permet la spécialisation et met à profit les effets d'échelle; elle contribue à la multiplicité de l'offre et renforce la concurrence. C'est ce que montrent les études de cas portant respectivement sur les conséquences de la libéralisation des échanges de marchandises pour le commerce de détail et sur le marché européen des assurances. Lorsqu'il y a défaillance potentielle du marché, la réglementation de la concurrence privée offre en général une solution plus efficace que la fourniture de prestations par des monopoles d'État. Celle-ci est particulièrement indiquée dans les domaines où il existe des goulets d'étranglement monopolistiques stables, notamment dans l'approvisionnement en électricité et le transport ferroviaire avec leurs réseaux respectifs. Garantir la qualité et l'efficacité des

Tableau 1: Évaluation du degré de libéralisation en Suisse par rapport aux pays leaders

Légende de la colonne «Comparaison de la libéralisation en Suisse et dans le pays leader»:

Quasiment aucun retard dans la libéralisation

Léger retard dans la libéralisation



	État leader	Comparaison de la libéralisation en Suisse et dans le pays leader	Facteurs contribuant au retard de la Suisse
Services de distribution			
Commerce de détail	Luxembourg		- Non-appartenance de la Suisse au marché unique européen (voir: protection du secteur agricole, «cassis de Dijon»)
Commerce de gros	Allemagne		- Non-appartenance de la Suisse au marché unique européen (voir: protection du secteur agricole, «cassis de Dijon»)
Courtage sur marchandises	(Suisse)	(Avance de la Suisse)	
Services aux entreprises			
Services non assujettis	(Danemark)		
Professions réglementées	(Suède / uniquement prestations juridiques)		- (Degré de libéralisation des prestations juridiques)
Services d'infrastructures			
Télécommunications	Danemark		- Non-privatisation de l'opérateur historique - Possibilités de saisie de l'instance de régulation inexistantes
Services postaux	Suède		- Importance des services monopolistiques (services réservés) - Privilèges de l'opérateur historique
Transports ferroviaires (marchandises)	(Allemagne)		- (Degré de séparation horizontale)
Transports ferroviaires (voyageurs)	Suède*		- Faible recours aux appels d'offres - Degré de séparation horizontale et verticale
Électricité	Royaume-Uni		- Manque de privatisation parmi les producteurs d'électricité - Réglementation basée sur les incitations au Royaume-Uni
Transports aériens	(Pays-Bas)		- (Il manque la huitième liberté)
Services financiers			
Services bancaires	(Suisse)	(Avance de la Suisse)	
Prestations d'assurances	Irlande		- Retard au niveau des prestations d'assurance internationales - Monopoles dans certaines branches d'assurance
Services de santé			
Services de santé	Pays-Bas		- Obligation de contracter et faible compensation des risques - Principe de territorialité
Formation			
Degrés primaire et secondaire	Suède		- Libre choix restreint de l'école
Degré tertiaire	Pays-Bas		- Financement de la formation dans les hautes écoles aux Pays-Bas

* Étant donné les spécificités du transport des voyageurs par rail en Suisse (densité et saturation du réseau), les comparaisons avec la Suède ou d'autres pays ne sont possibles que dans certaines limites.

Autres obstacles éventuels du fait que la libre circulation des services n'est pas assurée par un accord avec l'UE.

infrastructures monopolistiques est une tâche normative exigeante. Une séparation verticale, au moins sur le plan comptable, est souvent nécessaire pour empêcher un subventionnement croisé entre les goulets d'étranglement monopolistiques et les secteurs soumis à la concurrence. De plus, des instruments de concurrence comme le recours aux appels d'offres ou les études comparatives peuvent être mis en œuvre pour accroître l'efficacité et encourager l'innovation.

Et l'application?

Le grand potentiel économique de la libéralisation soulève la question de sa mise en œuvre politique. Ces dernières années, la Suisse a franchi un certain nombre d'étapes dans la libéralisation des divers marchés de services. Les accords bilatéraux avec l'UE ont certainement joué un rôle à cet égard, et plus particulièrement ceux sur les transports terrestres et aériens ainsi que la clause relative aux services incluse dans l'accord sur la libre circulation des personnes (libres prestations de services transfrontalières pendant une période maximale de 90 jours par année civile; allègements pour les indépendants). En revanche, d'autres étapes dans la libéralisation n'ont pas été abordées ou doivent encore être débattues au Parlement – comme celles liées aux réformes de l'assurance-maladie et au marché de l'électricité. Un certain nombre de mesures parmi les plus importantes pour l'avenir figurent dans le catalogue de propositions du Conseil fédéral en faveur de la croissance³. La nouvelle loi sur l'approvisionnement en électricité, la réforme de la loi sur l'assurance-maladie axée sur la concurrence, ainsi que l'introduction du principe du «cassis de Dijon», important pour le commerce, offrent ensemble un appréciable potentiel d'amélioration. D'autres mesures devraient suivre comme la poursuite de l'ouverture du marché postal. Lorsque des réformes politiquement délicates sont mises en route, ce sont les détails qui peuvent décider de l'ampleur du succès économique. Les imperfections existantes – comme les goulets d'étranglement monopolistiques, mais aussi la portée de la desserte de base qu'il s'agit de définir politiquement dans de nombreuses branches – exigent des réglementations d'État. Pour que le potentiel économique se concrétise, il faut que les règles fixées ne bloquent ni ne faussent la concurrence. À cet égard, les expériences accumulées par les États étrangers qui se sont lancés très tôt dans la libéralisation, ainsi que les recommandations d'organisations internationales comme l'OCDE, peuvent nous aider à définir les réglementations les plus utiles⁴. Les cas étudiés mettent en évidence des intérêts économiques considérables pour les consommateurs comme pour les entreprises.

Pr Aymo Brunetti, Chef de la direction de la politique économique, Secrétariat d'État à l'économie (SECO), Berne

Sven Michal, Secteur Croissance et politique de la concurrence, Secrétariat d'État à l'économie (SECO), Berne

³ Groupe de travail interdépartemental «Croissance», Le train de mesures du Conseil fédéral en faveur de la croissance, mise en œuvre décembre 2006.

⁴ Voir aussi OCDE, Suisse: Saisir les opportunités de croissance – Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation, 2006.

**Auswirkungen einer Liberalisierung
des internationalen Warenhandels
auf den Schweizer Detailhandel**

Schlussbericht

Basel, Januar 2007

Herausgeber

BAK Basel Economics

Projektleitung

Michael Grass

Redaktion

Michael Grass

Thomas Stocker

Postadresse

BAK Basel Economics

Gueterstrasse 82

CH-4002 Basel

Tel. +41 61 279 97 00

Fax +41 61 279 97 28

info@bakbasel.com

<http://www.bakbasel.com>

Inhalt

1	Einführung	19
2	Wichtige Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche Entwicklung des Detailhandels	21
2.1	Regulatorische Rahmenbedingungen für den Detailhandel	21
2.2	Kosten und Preise im Detailhandel	29
2.3	Folgerungen für die weitere Analyse	35
3	Kosten der Warenbeschaffung im Ausland	36
3.1	Gründe unterschiedlicher Kosten beim Warenimport	36
3.2	Internationaler Kostenvergleich	42
4	EU-Integrationseffekte in Österreich nach 1995	47
4.1	Allgemeine gesamtwirtschaftliche Effekte	47
4.2	Internationaler Handel	48
4.3	Entwicklung der Konsumentenpreise	54
4.4	Wirtschaftliche Entwicklung des Detailhandels	57
4.5	Strukturwandel in anderen Branchen	58
4.6	Zusammenfassung	60
5	Simulationsanalyse	62
5.1	Liberalisierungsszenarien	64
5.2	Simulationsergebnisse	65
5.3	Fazit	68
6	Zusammenfassung und wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen	69
7	Literaturverzeichnis	72

Abbildungen

Abb. 1: Detailhandels-Regulierungsindex, Subindex «Geschäftsaufnahme»	22
Abb. 2: Detailhandels-Regulierungsindex, Subindex «Werbung, Vertrieb und Verkauf»	23
Abb. 3: Gesetzliche Ladenöffnungszeiten im Detailhandel	24
Abb. 4: Index, Produktmarktregulierung 2003	27
Abb. 5: Index, Arbeitsmarktregulierung 2003	28
Abb. 6: Relative Warenbeschaffungskosten	31
Abb. 7: Vorleistungskosten des Detailhandels im internationalen Vergleich	32
Abb. 8: Lohnstückkosten im Detailhandel	33
Abb. 9: Die wichtigsten Kostenfaktoren des Detailhandels im internationalen Vergleich	33
Abb. 10: Zerlegung der «Hochpreisinsel»	34
Abb. 11: Vergleich der relativen Importpreise im Food-, und Non-Food-Segment	43
Abb. 12: Importpreise von Waren tierischen Ursprungs	44
Abb. 13: Importpreise von Waren pflanzlichen Ursprungs	44
Abb. 14: Importpreise für Fette und Öle	44
Abb. 15: Importpreise von Waren der Lebensmittelindustrie	44
Abb. 16: Importpreise von Freizeit- und Sportartikel	45
Abb. 17: Importpreise Haushaltseinrichtungen	45
Abb. 18: Importpreise von Kleidern und Schuhen	45
Abb. 19: Importpreise von elektronischen Geräten	45
Abb. 20: Entwicklung des realen Bruttoinlandsprodukts	47
Abb. 21: Handelsschaffung und Handelsumlenkung bei den Detailhandelswaren (I)	49
Abb. 22: Handelsschaffung und Handelsumlenkung bei den Detailhandelswaren (II)	50
Abb. 23: Nominelle Warenwerte in Mio. Euro, Anteil EU14 in %, 1988-2005	51
Abb. 24: Reale Warenwerte in Mio. Euro, Anteil EU14 in %; 1988-2005	51
Abb. 25: Nominelle Warenwerte in Mio. Euro, Anteil EU14 in %, 1988-2005	52
Abb. 26: Reale Warenwerte in Mio. Euro, Anteil EU14 in %; 1988-2005	52
Abb. 27: Entwicklung der Importpreise	53
Abb. 28: Entwicklung der Importpreise von Gütern aus der EU14	54
Abb. 29: Entwicklung der Importpreise von Gütern aus der Nicht-EU14	54
Abb. 30: Entwicklung des österreichischen Verbraucherpreisindex	55
Abb. 31: Entwicklung der Konsumentenpreise relativ zum EU15-Durchschnitt	56
Abb. 32: Wirtschaftliche Entwicklung des österreichischen Detailhandels	58
Abb. 33: Vollzeitäquivalente Beschäftigung in der österreichischen Landwirtschaft	59
Abb. 34: Reale Bruttowertschöpfung in der österreichischen Landwirtschaft	59
Abb. 35: Simulationsanalyse der Kosten im Schweizer Detailhandel (I)	65
Abb. 36: Simulationsanalyse der Kosten im Schweizer Detailhandel (II)	66
Abb. 37: Simulationsanalyse der Kosten im Schweizer Detailhandel (III)	66
Abb. 38: Simulationsanalyse der Preise im Schweizer Detailhandel (I)	67
Abb. 39: Simulationsanalyse der Preise im Schweizer Detailhandel (II)	68

Tabellen

Tab. 1: Entwicklung der Herkunftsstruktur österreichischer Food-Importe	51
Tab. 2: Entwicklung der Herkunftsstruktur österreichischer Non-Food-Importe	52

1 Einführung

Im Jahr 2005 hat das Staatssekretariat für Wirtschaft im so genannten Dienstleistungsbericht ein bedeutendes Wachstumspotenzial für die Schweizer Volkswirtschaft durch eine Liberalisierung der Dienstleistungsbranchen festgestellt. Im Bericht wurde mit quantitativen Studien belegt, dass in einer branchenspezifischen Dienstleistungsliberalisierung, die sich an «Best Practice» in der EU orientiert, ein bedeutendes Wachstumspotenzial für die Schweizer Volkswirtschaft läge.

Bezüglich Handelsdienstleistungen (Detail- und Grosshandel) stellte der Bericht fest, dass „Sonderfaktoren“, die zu einer gewissen Abschottung der Schweizer Märkte vom Ausland beitragen, die Entwicklung des Handels nachteilig beeinflussen. Zu diesen Sonderfaktoren gehören die Nichtzugehörigkeit der Schweiz zur europäischen Zollunion, die nationale (statt wie in der EU regionale) Erschöpfung im Patentrecht und abweichende Standards und Deklarationsvorschriften (Nicht-Befolgen des Cassis de Dijon-Prinzips). Durch diese Sonderfaktoren werde die Dynamik der Handelsdienstleistungen gebremst.

Die Liberalisierung des internationalen Warenverkehrs wird in der öffentlichen Diskussion nicht selten als wichtigstes Liberalisierungsfeld im Bezug auf den Detailhandel genannt. Für eine wirtschaftspolitische Prioritätensetzung muss aber zunächst geklärt werden, welche Bedeutung die Regulierung der internationalen Warenbeschaffung für die wirtschaftliche Entwicklung des Detailhandels überhaupt hat.

Ein Indikator für den Einfluss von Regulierung auf die wirtschaftliche Entwicklung ist der Einfluss auf Kosten und Preise. Da ein Übermass staatlicher Regulierung in der Regel zu Effizienzverlusten und in der Folge zu höheren Kosten führt, können aus einer Analyse der Zusammenhänge zwischen Regulierung und Kosten wichtige Schlussfolgerungen im Blick auf die Relevanz unterschiedlicher Ausprägungen staatlicher Regulierung gezogen werden. Aus diesem Grund wird in der vorliegenden Studie ein besonderer Fokus auf die Kosten des Detailhandels beim Warenimport gelegt.

Welche Bedeutung den hohen Beschaffungskosten im Ausland für die gesamte Kostensituation des Schweizer Detailhandels tatsächlich zukommt, lässt sich erst dann beurteilen, wenn man alle relevanten Bestimmungsgründe der Kosten und Preise im Detailhandel in die Analyse mit einbezieht. Neben den Kostenunterschieden bei der internationalen Warenbeschaffung spielen beispielsweise sämtliche Beschaffungs- und Vorleistungskosten, die im Inland anfallen, oder die unterschiedlich hohen Arbeitskosten eine Rolle.

Die Quantifizierung der einzelnen Kostenfaktoren und ihr Beitrag zu den Gesamtkosten bilden deswegen den ersten Analyseschritt. Hierbei kann teilweise auf umfangreiche frühere Arbeiten (BAK Basel Economics, 2006b) zurückgegriffen werden. Darauf aufbauend wird in einem zweiten Schritt die Frage erörtert, wie sich die jeweiligen Kosten bei einer Liberalisierung der internationalen Warenbeschaffung verändern würden. Hierzu wird zum einen eine Analyse der Entwicklung in Österreich 10 Jahre vor und 10 Jahre nach dem EU-Beitritt 1995 durchgeführt. Dies

gibt wichtige Hinweise über in der Schweiz zu erwartende Effekte bei einer Liberalisierung des Warenverkehrs.

Zum anderen werden quantitative Simulationen über mögliche Kosten- und Preissenkungsspielräume bei Eintritt unterschiedlicher Liberalisierungsszenarien durchgeführt. Die Ergebnisse dieser Simulationen geben wichtige Hinweise darüber, welche Effekte bei verschiedenen wirtschaftspolitischen Massnahmen im Hinblick auf die Kosten im Detailhandel sowie die Senkung der Konsumentenpreise erwartet werden dürfen.

Der Bericht ist wie folgt aufgebaut: Kapitel 2 gibt zunächst einen Überblick über die relevanten Regulierungen und Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche Entwicklung des Detailhandels. In Kapitel 3 steht die Quantifizierung und Erklärung unterschiedlich hoher Kosten des Detailhandels bei der Warenbeschaffung im Ausland im Mittelpunkt. In Kapitel 4 wird eine Analyse der EU-Integrationseffekte in Österreich vorgenommen, in Kapitel 5 werden Simulationen unterschiedlicher Liberalisierungsszenarien für die Schweiz durchgeführt und daraus ein Preissenkungsspielraum abgeleitet. Kapitel 6 fasst schliesslich die wichtigsten Erkenntnisse zusammen und stellt mögliche wirtschaftspolitische Optionen zum Abbau der «Hochpreisinsel» dar.

2 Wichtige Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche Entwicklung des Detailhandels

In diesem Kapitel wird zunächst ein Überblick über die verschiedenen Ausprägungen staatlicher Regulierung gegeben, die den Detailhandel direkt oder indirekt betreffen. Da ein Übermass staatlicher Regulierung in der Regel zu Effizienzverlusten und in der Folge zu höheren Kosten führt, können aus einer Analyse der Zusammenhänge zwischen Regulierung und Kosten wichtige Schlussfolgerungen im Blick auf die Relevanz unterschiedlicher Ausprägungen staatlicher Regulierung gezogen werden. Aus diesem Grund werden im zweiten Teil dieses Kapitels die wichtigsten Kostenfaktoren des Schweizer Detailhandels analysiert.

2.1 Regulatorische Rahmenbedingungen für den Detailhandel

Staatliche Eingriffe in den marktwirtschaftlichen Prozess sind immer dann geboten, wenn es zu Marktunvollkommenheiten oder externen Effekten kommt. Hinsichtlich der Funktionsweise des Marktes gibt es aus theoretischer Sicht eigentlich keinen Grund, den (Detail-) Handelssektor zu reglementieren. Negative externe Effekte auf die Umwelt (Fahrtenkontingentierung) oder die Gesundheit der Verbraucher (Rückverfolgbarkeit) spielen hingegen bei der Begründung von Regulierungen im Detailhandel durchaus eine Rolle. Nicht selten sind aber staatliche Regulierungen im Detailhandel auch von nicht-ökonomischen Argumenten geleitet. Hier werden Argumente wie beispielsweise der Schutz von Ruhe und Ordnung (Beispiel Ladenschlussgesetze) ins Feld gebracht.¹

Neben diesen Formen der Regulierung im engeren Sinn sind im Handel aber auch Regulierungen von Bedeutung, die zwar nicht ausschliesslich oder direkt den Handel betreffen, für die wirtschaftliche Entwicklung des Handels aber trotzdem schwer wiegende Konsequenzen aufweisen. Beispiele hierfür sind Zölle, technische Handelshemmnisse, Produktdeklarationspflichten oder bauliche Vorschriften. Diese Regulierungen sind von ihrem Geltungsbereich her breiter als nur für den Handel definiert und oft politisch motiviert, zum Beispiel, um die inländische Landwirtschaft vor ausländischer Konkurrenz zu schützen.

Ebenfalls zu den Regulierungen im weiteren Sinn gehören die staatlichen Eingriffe in den Marktprozess anderer inländischer Branchen (z.B. Regulierung des Energiesektors), die sich negativ auf den Detailhandel auswirken, da sich die daraus resultierenden Ineffizienzen in diesen Branchen im Detailhandel in Form von höheren Vorleistungs- und Beschaffungskosten im Inland zeigen.

¹ Siehe hierzu und auch zum folgenden Abschnitt: seco (2005), S.19.

2.1.1 Staatliche Regulierung des Detailhandels im engeren Sinn

Bei der direkten staatlichen Regulierung im Detailhandel unterscheiden wir im Folgenden zwischen Regulierungen der Geschäftsaufnahme (Markteintritt), staatlichen Einschränkungen im Bezug auf Werbung, Vertrieb oder Verkauf sowie gesetzlichen Einschränkungen der Ladenöffnungszeiten.

Für einen Vergleich der Regulierungsintensität im Schweizer Detailhandel mit dem Ausland stehen für die oben genannten Ausprägungen staatlicher Eingriffe die Analysen des dänischen Forschungsinstituts Copenhagen Economics zur Verfügung, welche vom SECO im Rahmen des so genannten Dienstleistungsberichts (SECO (2005)) betraut wurden, mit Hilfe eines Fragebogens den Liberalisierungsstand im Detailhandel in der Schweiz und den EU-Mitgliedsstaaten zu analysieren.

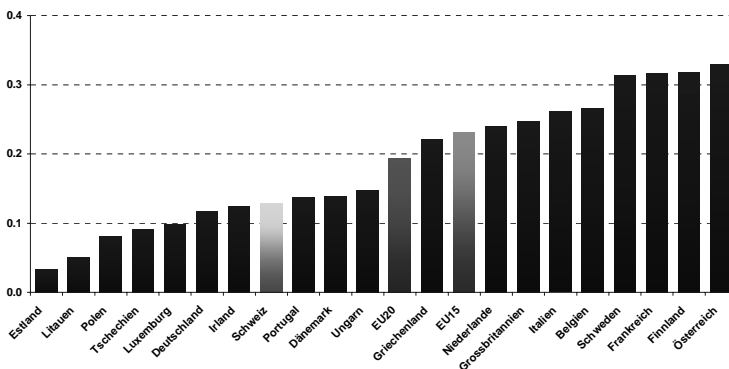
Nachfolgende Ausführungen fassen die wichtigsten Aspekte der einzelnen Ausprägungen staatlicher Regulierung im Detailhandel zusammen. Für eine detaillierte Analyse sei auf SECO (2005) verwiesen. Die Ergebnisse von Copenhagen Economics stehen im Einklang mit früheren Untersuchungen der OECD (z.B. Boylaud/Nicoletti (2001), OECD Regulation Database (2006)).

Regulierung der Geschäftsaufnahme

Mit der Regulierung der Geschäftsaufnahme sind Markteintrittsbarrieren gemeint, die sich durch staatlich geschützte Monopole oder einer staatlichen Einschränkung der Anzahl der Anbieter ergeben können. Beispiele hierfür in Europa sind Angebotsmonopole bei Tabakwaren oder alkoholischen Getränken. In der Schweiz bestehen solche Monopole im Detailhandel nicht mehr.

Abb. 1: Detailhandels-Regulierungsindex, Subindex «Geschäftsaufnahme»

Regulierungsindex für den Detailhandel, bezogen auf inländische Unternehmen



Quelle: SECO, Copenhagen Economics

Wie der Abbildung 1 zu erkennen ist, reiht sich die Schweiz mit Irland, Deutschland und Luxemburg, Portugal und Dänemark unter die westeuropäischen Länder mit den niedrigsten Markteintrittsbarrieren hinsichtlich der regulatorischen Bedingungen zur Geschäftsaufnahme ein. Lediglich in den dynamischen neuen EU-Mitgliedsstaaten ist die Regulierungsintensität mit Ausnahme Ungarns noch niedriger. Markante Markteintrittshürden bestehen in den Ländern Schweden, Frankreich, Finnland und Österreich. Markteintrittsbarrieren, die sich aus nicht sektorspezifischen Regulierungen wie z.B. dem Baurecht oder Zollhürden ergeben, sind hier allerdings nicht berücksichtigt.

Regulierung von Werbung, Vertrieb und Verkauf

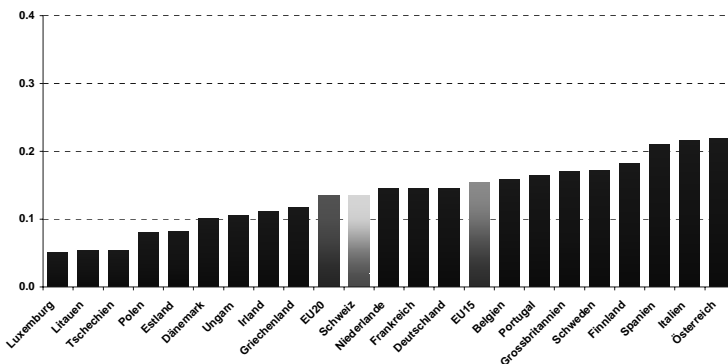
Die quantitative Beurteilung der Regulierung von Werbung und Vertrieb einerseits und der Regulierung des Verkaufs andererseits wurden für die vorliegende Studie zu einem Index zusammengefasst.

Die gesetzlichen Vorschriften im Bereich der Werbung und des Vertriebs (ohne Abbildung) sind in allen EU-Ländern sehr ähnlich und verglichen mit den anderen Arten staatlicher Regulierungen kaum von Bedeutung. Der Wert für die Schweiz liegt im Rahmen des EU-Durchschnitts. In Deutschland fällt der Wert innerhalb der EU15 aussergewöhnlich hoch aus. Beim Verkauf der Produkte liegt der Regulierungsgrad in der Schweiz unterhalb des EU15-Durchschnitts(ohne Abbildung). In einigen EU15-Ländern sind staatliche Preiskontrollen verbreiteter als in der Schweiz, zum Beispiel im Bereich Nahrungs- und Genussmittel oder bei Benzin.

Beim aggregierten Index für Werbung, Vertrieb und Verkauf (Abbildung 2) weist der Schweizer Detailhandel dementsprechend einen niedrigeren Regulierungsgrad auf als der Detailhandel im EU15-Schnitt. Der EU15-Durchschnitt wird vor allem durch die hohen Werte in Österreich, Italien und Spanien nach oben gedrückt.

Abb. 2: Detailhandels-Regulierungsindex, Subindex «Werbung, Vertrieb und Verkauf»

Regulierungsindex für den Detailhandel, bezogen auf inländische Unternehmen



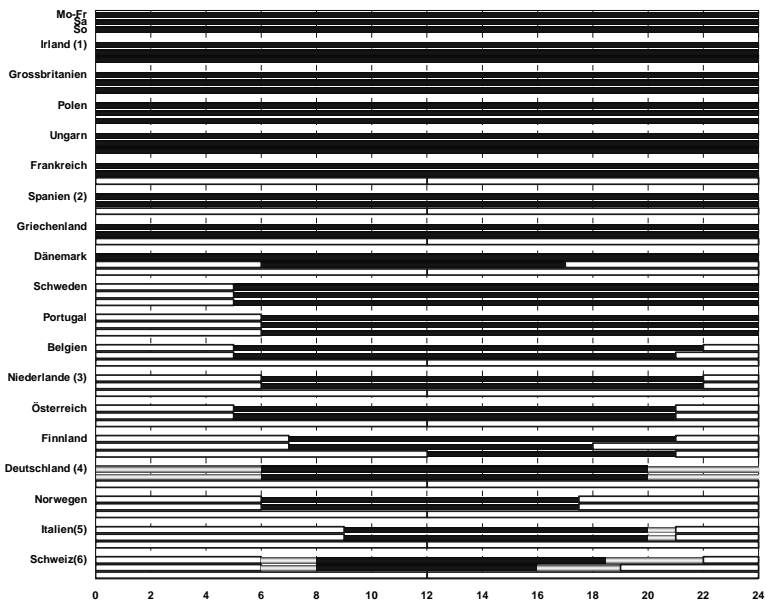
Quelle: SECO, Copenhagen Economics, eigene Berechnungen

Gesetzliche Ladenöffnungszeiten

Der staatliche Eingriff auf die Ladenöffnungszeiten wird mit sozialpolitischen Argumenten wie dem Schutz von Ruhe und Ordnung begründet. Mit Blick auf die wirtschaftliche Entwicklung der Detailhandelsbranche gilt vor allem der den Strukturwandel hemmende Effekt von restriktiven Ladenöffnungszeiten als relevant. Restriktive Ladenöffnungszeiten wirken dem Strukturwandel hin zu grossen Formaten entgegen. Diesen jedoch werden die höchsten Produktivitätspotenziale im Detailhandel zugebilligt, weil mit der Nutzung der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien Skaleneffekte verbunden sind. Bei stark eingeschränkten Öffnungszeiten ist jedoch für den Verbraucher an Werktagen ein Besuch in einem der ausserhalb angesiedelten Hypermärkte aus Zeitgründen oftmals gar nicht möglich oder es bleibt unter Umständen nur noch die Zeit, das «Nötigste» einzukaufen.

Abb. 3: Gesetzliche Ladenöffnungszeiten im Detailhandel

Ohne Berücksichtigung von Ausnahmeregelungen



Quellen: Informationszentrum Europa, Köln; Finnland: Deutsch-Finnische Handelskammer; Ungarn: Deutsch-Ungarische IHK, Metro Group, Swiss Retail Federation, Hauptverband des deutschen Einzelhandels.

- Legende
- (1) Irland: Unterschiedliche Regelungen nach Betriebsgrösse
 - (2) Spanien: 8 Sonntage pro Jahr erlaubt
 - (3) Niederlande: 12 Sonntage pro Jahr erlaubt
 - (4) Deutschland: Unterschiedliche Regelungen je nach Bundesland. 11 von 16 Bundesländern haben keine gesetzliche Beschränkung der Ladenöffnungszeiten mehr, in Bayern und im Saarland gelten die gesetzlichen Öffnungszeiten zwischen 6-20 Uhr, in Sachsen und Rheinland-Pfalz zwischen 6-22 Uhr. In Mecklenburg-Vorpommern ist die vollständige Freigabe der Ladenöffnungszeiten geplant, ein entsprechender Entwurf wurde im Dezember 2006 in den Landtag eingebracht.
 - (5) Italien: Unterschiede Sommer- versus Winterzeit
 - (6) Schweiz: Kantonale Unterschiede

Innerhalb der EU gibt es hinsichtlich der gesetzlichen Ladenöffnungszeiten grosse Unterschiede: Während in Irland, Grossbritannien, Polen oder Ungarn die Ladenöffnungszeiten vom Gesetzgeber gar nicht eingeschränkt werden, gibt es in zahlreichen Ländern noch Einschränkungen, die allerdings in den vergangenen Jahren deutlich zurück gingen. In der EU ist seit einigen Jahren eine deutliche Tendenz hin zu einer Liberalisierung der Öffnungszeiten zu beobachten. Auch in Deutschland steht der nächste Liberalisierungsschritt an: Ab 2007 wird es in den meisten Bundesländern zu einer weit reichenden Liberalisierung kommen.

Im Vergleich mit den EU-Ländern sind die Ladenschlussgesetze in der Schweiz als überdurchschnittlich restriktiv einzuordnen. Es gilt allerdings zu berücksichtigen, dass die gesetzlichen Ladenöffnungszeiten in der Schweiz nicht für alle Detailhändler gelten. Für selbständige Detailisten sind die Öffnungszeiten am Wochenende weniger restriktiv als in einigen europäischen Vergleichsländern, die solche Ausnahmeregelungen nicht kennen. Zudem unterscheiden sich die Regelungen auf kantonaler und kommunaler Ebene stark. In einigen Kantonen gibt es sogar gar keine gesetzlichen Auflagen hinsichtlich der Ladenöffnungszeiten. Insgesamt ist analog zur Entwicklung in der EU in jüngster Zeit auch in der Schweiz ein gewisser Liberalisierungstrend zu beobachten.

2.1.2 Staatliche Regulierung des Detailhandels im weiteren Sinn

Zu den Regulierungen im weiteren Sinne im Bezug auf die Beeinträchtigung der Handelsdienstleistung sind die Regulierung des internationalen Warenverkehrs, Regulierungen im Zusammenhang mit Baubewilligung und Bauvorschriften, die Regulierung anderer Branchen, dessen Produkte der Detailhandel bezieht, sowie die Regulierung der Arbeitsmärkte zu nennen.

Regulierung des internationalen Warenverkehrs

Zu den Regulierungen im Zusammenhang mit der internationalen Warenbeschaffung gehören Zölle, zollrechtliche Deklarationsbestimmungen, technische Handelshemmnisse, Produktdeklarationsvorschriften oder Gesetze, die die Erschöpfung von Immaterialgüterrechten (Urheberrecht, Markenrecht, Patentrecht) regeln. Hier gelten für die Schweiz aufgrund der Nicht-Zugehörigkeit zur EU Sonderregelungen. In Kapitel 3 werden diese Aspekte im Detail ausgeführt. Aus diesem Grund wird an dieser Stelle lediglich ein kurzer Überblick gegeben:

Zölle: Gerade im Food-Sektor spielen Einfuhrzölle noch eine wichtige Rolle. Für in die Schweiz importierte Food-Produkte beträgt der durchschnittlicher implizite Zollaufschlag gegenüber der EU 2005 8.1 Prozent.²

Zollrechtliche Deklarationsbestimmungen: Aufwändigere Zollformalitäten, kurze Zollöffnungszeiten oder lange Wartezeiten an der Grenze erhöhen die Transaktionskosten.

Technische Handelshemmnisse: Sie gehen von produkt- und branchenspezifischen Gesetzen und Bestimmungen aus, die bestimmte Voraussetzungen festlegen, unter denen Produkte angeboten, in Verkehr gebracht, in Betrieb genommen, verwendet oder entsorgt werden dürfen und enthalten namentlich Regeln hinsichtlich Beschaffenheit, Eigenschaften, Verpackung, Be-

² Vgl. BAK Basel Economics (2006b), S. 34.

schriftung, Herstellung, Transport, Lagerung, Prüfung, Konformitätsbewertung, Anmeldung und Zulassung von Produkten. Weichen die schweizerischen Vorschriften von jenen des umliegenden Auslandes ab, führt dies dazu, dass für den relativ kleinen Schweizer Markt Spezialanfertigungen bei den ausländischen Produzenten nötig sind. Die vergleichsweise kleine Produktionsmenge treibt den «Stückpreis» für den Schweizer Importeur in die Höhe.

Patentrechtliche Regelungen: Aufgrund der nationalen Erschöpfung im Patentrecht wird der Direktimport bestimmter Produkte unterbunden. Die Warenbeschaffung muss über den offiziellen Importeur abgewickelt werden, der u.U. mehr verlangt als das Produkt im Ausland kostet.

Da die EU für den Detailhandel den wichtigsten internationalen Beschaffungsmarkt darstellt, führen die angeführten staatliche Restriktionen im Bereich der internationalen Warenbeschaffung zu einer signifikanten Verteuerung der Warenbeschaffungskosten im Ausland im Vergleich zu den europäischen Nachbarländern.

Bauvorschriften, Beschwerderecht und Zonenpläne

Ebenfalls zu den Regulierungen im weiteren Sinne gehören gesetzliche Bauvorschriften, Genehmigungshürden ab einer gewissen Grösse von Supermärkten oder einschränkende Zonenpläne der Gemeinden, welche die Auswahl an möglichen Standorten einschränken. Die Auswirkungen behördlicher Eingriffe in die Ansiedlungspolitik zeigen sich zum einen darin, dass die Markteintrittsraten in Ländern mit restriktiveren Regeln niedriger liegt, zum anderen durch die hohen Mieten, die für bestehende Areale verlangt werden.

In vielen europäischen Ländern gibt es Restriktionen hinsichtlich der Grösse von Supermärkten bzw. steigen die Genehmigungshürden mit der Grösse der Fläche an. In Frankreich hat man auf diese Art und Weise explizit versucht, den Strukturwandel hin zu grösseren Formaten zu verlangsamen und kleine Läden zu schützen. In Belgien, Dänemark, Italien und Portugal müssen für die Eröffnung von Filialen ab einer gewissen Grösse Bewilligungen eingeholt werden, die an bestimmte Bedürfnisklauseln gebunden sind.³

In der Schweiz gibt es behördliche Restriktionen ab einer Fläche von 5'000 Quadratmetern. Genehmigungshürden bestehen gestützt auf die Umweltgesetzgebung, eine wettbewerbspolitisch motivierte Einschränkung von Flächen für Supermärkte wie z.B. in Frankreich gibt es nicht. In anderen EU-Ländern liegt die Grenze, ab der eine Genehmigung notwendig wird, weitaus niedriger, so dass hier in der Schweiz auf den ersten Blick ein vergleichsweise liberales System vorzuherrschen scheint. Berücksichtigt man allerdings zusätzlich die Dauer zwischen Antrag und der Erteilung der Genehmigung eines Bauvorhabens, schneidet die Schweiz deutlich schlechter ab. Da die Baubewilligungsphase in der Schweiz deutlich länger ausfällt als in einigen EU-Ländern, sind die tatsächlichen Kosten der Regulierung in der Schweiz wohl eher als überdurchschnittlich zu bewerten.⁴

Hinzu kommen Sonderregelungen wie die Fahrtenkontingentierung für Supermärkte, die ab einer bestimmten PKW-Frequenz pro Tag zusätzliche Massnahmen wie bspw. die Erhebung von Parkgebühren verlangt. Ebenfalls erschwerend und Kosten steigernd wirken die kantonalen

³ Vgl. hierzu seco (2005), S.22, S.34.

⁴ Vgl. hierzu seco (2005), S. 27.

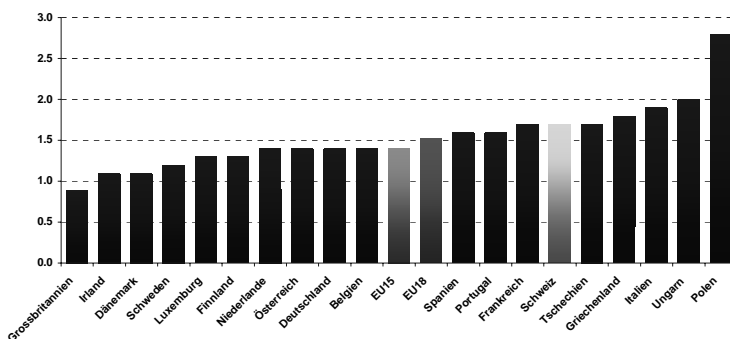
und kommunalen Sonderregelungen, die in der Schweiz im Bereich der Baubewilligungsverfahren vorherrschen. Dies gilt auch für ausländische Unternehmen, für die solche regionalen Sonderregelungen den Aufbau eines neuen Filialennetzes zusätzlich erschweren.

Regulierung anderer Produktmärkte

Mit der Regulierung anderer Produktmärkte sind staatliche Eingriffe in alle Schweizer Branchen gemeint, die im Produktionsprozess des Detailhandels als Zulieferer- oder Vorleistungsbranche eine Rolle spielen. Beispiele hierfür sind unter anderem die Landwirtschaft, der Verkehrssektor, der Energiesektor oder der Kommunikationssektor.

Abb. 4: Index, Produktmarktregulierung 2003

Normierter Index zwischen 0-6, 0: keine Regulierung auf den Produktmärkten, 6: vollständig regulierte Produktmärkte



Quelle: OECD

Die Schweiz gilt im europäischen Vergleich hinsichtlich der Produktmarktregulierung als überdurchschnittlich restriktiv. Wie nachfolgende Darstellung des von der OECD für das Jahr 2003 veröffentlichten Index für die Intensität der Produktmarktregulierung zeigt, weist die Schweiz in der Tat ein im europäischen Vergleich überdurchschnittliches Niveau staatlicher Eingriffe in die Produktmärkte auf. Da der Detailhandel beim Bezug seiner Inputfaktoren als Nachfrager auf diesen regulierten Märkten agiert, hat er im Vergleich zu seinen Pendanten im EU-Ausland andere Rahmenbedingungen, die sich in der Regel in höheren Vorleistungskosten ausdrücken.

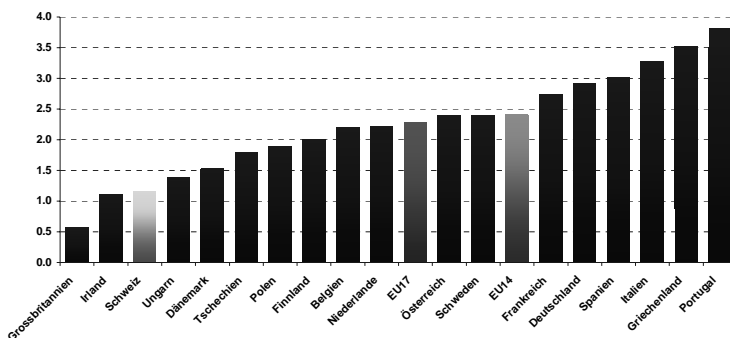
Regulierung der Arbeitsmärkte

Anders als im Bereich der Produktmarktregulierung weist die Schweiz ein überaus liberales System der Arbeitsmarktregulierung auf. Für den internationalen Vergleich werden wiederum Informationen der OECD-Regulierungsdatenbank verwendet. Wie in nachfolgender Abbildung ersichtlich ist, weist die Schweiz innerhalb Kontinentaleuropas das liberalste Arbeitsmarktregime auf.

Insbesondere in Branchen mit einer unterdurchschnittlichen Qualifikationsstruktur (wie beispielsweise dem Detailhandel) gilt die Flexibilität des Arbeitsmarktes als relevant für die Erklärung der unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklung im Ländervergleich. Hier liegt sicherlich ein Vorteil der Schweiz.

Abb. 5: Index, Arbeitsmarktregulierung 2003

Normierter Index zwischen 0-6, 0: keine Regulierung auf den Arbeitsmärkten, 6: vollständig regulierte Arbeitsmärkte



Quelle: OECD, Fraser-Institute

Wettbewerbsrecht und wettbewerbsrechtliche Handhabung

Ein wichtiger Aspekt der Regulierung ist die staatliche Gewährleistung und Aufrechterhaltung der Wettbewerbsordnung. Hier ist ein Mindestmass an Regulierung zur Unterbindung von Kartellen, vertikalen Absprachen oder selektiven Vertriebssysteme notwendig. Sowohl in der Schweiz als auch in den Ländern der EU kann dies innerhalb der jeweiligen Detailhandelsmärkte mit dem vorherrschenden Wettbewerbsrecht gewährleistet werden.

Problematisch sind aus Sicht der Schweiz Fälle grenzüberschreitende Fälle vertikaler Abreden. Zwar hat die Schweizer Wettbewerbskommission (WEKO) im Prinzip die Möglichkeit, gegen kartellgesetzeswidriges Verhalten eines ausländischen Produzenten vorzugehen (Auswirkungsprinzip), in der Realität sind die Handlungsmöglichkeiten der WEKO jedoch oftmals beschränkt. Das (Schweiz-spezifische) Problem bei grenzüberschreitenden Fällen liegt darin, dass die ausländischen Akteure den Schweizer Wettbewerbsbehörden kaum freiwillig Informationen liefern, die sie selbst belasten.

Zudem hat die Schweiz im Wettbewerbsrecht kein Abkommen mit der EU, d.h. der Beweisaustausch zwischen EU-Wettbewerbsbehörden und der WEKO ist rechtlich nicht möglich, es sei denn das betroffene Unternehmen stimmt zu (wozu dieses aber keinen Anreiz hat). Die Durchschlagskraft der Schweizer Wettbewerbskommission selbst im Ausland (z.B. Sanktionsandrohung) dürfte ebenfalls begrenzt sein. Der kartellrechtliche Rückgriff auf den Generalimporteur (Sanktionsandrohung an Generalimporteur) kann möglicherweise umgangen werden, indem Händler Vertriebsverträge direkt mit dem Produzenten abschliessen und der ehemalige Gene-

ralimporteure nur noch als Frachtführer gilt, respektive formell vom Generalimporteure zur nationalen Logistik- und Marketingorganisation zurückgestuft wird.

Bei grenzüberschreitenden Fällen innerhalb der EU ist der Beweisaustausch zwischen EU-Behörden in der Regel möglich. Sobald die Abreden den EU-Binnenmarkt beeinträchtigen, wird zudem das EG-Wettbewerbsrecht relevant (Art. 81 und 82 EGV), mit dem EuGH als letzter Instanz. Folglich sind Vertikalabsprachen, welche die Schweizer Konsumenten benachteiligen, durch die Produzenten vermutlich leichter durchzusetzen als innerhalb des Binnenmarkts, wo möglicherweise die Verfolgung nach EG-Wettbewerbsrecht droht.

2.1.3 Zusätzliche Markteintrittsbarrieren für ausländische Unternehmen

Ein weiterer Aspekt indirekter Auswirkungen von Regulierung auf den Detailhandel sind erhöhte Markteintrittsbarrieren für ausländische Unternehmen, die sich aufgrund der Beschränkung des Beschaffungsmarktes oder langwieriger Baugenehmigungsverfahren und den damit verbundenen hohen Eintrittskosten ergeben.

Mit der Regulierung der internationalen Warenbeschaffung werden zusätzliche Markteintrittsbarrieren für ausländische Unternehmen geschaffen, denn die Nichtzugehörigkeit der Schweiz zur europäischen Zollunion, die nationale (statt wie in der EU regionale) Erschöpfung im Patentrecht und abweichende Standards und Deklarationsvorschriften (vgl. Cassis de Dijon-Prinzip) führen zu einem deutlich erschwerten Markteintritt im Vergleich zu den EU-Mitgliedsstaaten.

Die Beschaffungsmöglichkeiten der Schweizer Händler und eintrittswilliger Handelsunternehmen aus der EU sind im europäischen Vergleich durch die genannten Sonderfaktoren limitiert. Schweizer Händler und eintrittswillige Handelsunternehmen aus der EU müssen in der Schweiz für die betroffenen Produkte eine komplett neue Lieferkette für einen relativ kleinen Markt aufbauen. Bestehende Logistikstrukturen im Ausland sind für den Markteintritt in der Schweiz im Vergleich zum Markteintritt in ein EU-Land deutlich weniger wert.

Zusätzliche Markteintrittsbarrieren entstehen durch die oben diskutierten Regelungen im Zusammenhang mit Baubewilligungsverfahren. Da der Aufbau eines Filialnetzes in der Schweiz besonders lange dauert, sind die Eintrittskosten für ausländische Anbieter sehr hoch.

Durch diese zusätzlichen Barrieren wird die Chance einer potenziellen Intensivierung des Wettbewerbs mit den zu erwartenden positiven Effekten im Hinblick auf die Produktivitätsentwicklung im Detailhandel vergeben.

2.2 Kosten und Preise im Detailhandel

2.2.1 Der Zusammenhang zwischen Regulierung und Preisen

Ein Übermass staatlicher Eingriffe in den Marktprozess wirkt sich hemmend auf das Wirtschaftswachstum von Branchen aus, weshalb die Liberalisierung der Produktmärkte als zentrale wirtschaftspolitische Stossrichtung zu mehr Wachstumsdynamik angesehen wird. Die Analy-

se der unterschiedlichen Ausprägungen staatlicher Regulierungen hat gezeigt, dass es weniger die direkten staatlichen Eingriffe in die Distributionstätigkeit des Detailhändlers sind, bei denen die Schweiz eine überdurchschnittliche Regulierungsdichte aufweist. Weitaus grössere Nachteile ergeben sich für den Detailhandel aus der Regulierung des internationalen Warenverkehrs sowie der allgemeinen Ausgestaltung der Produktmarktregulierung.

Ein Indikator für den Einfluss von Regulierung auf die wirtschaftliche Entwicklung ist der Einfluss auf Kosten und Preise. Da ein Übermass staatlicher Regulierung in der Regel zu Effizienzverlusten und in der Folge zu höheren Kosten führt, können aus einer Analyse der Zusammenhänge zwischen Regulierung und Kosten wichtige Schlussfolgerungen im Blick auf die Relevanz unterschiedlicher Ausprägungen staatlicher Regulierung gezogen werden.

Im Hinblick auf das Liberalisierungspotenzial in Verbindung mit der wirtschaftlichen Entwicklung des Handels steht die Liberalisierung des internationalen Warenverkehrs in der öffentlichen Diskussion im Mittelpunkt, weshalb in der vorliegenden Studie auch ein besonderer Fokus auf die Kosten des Detailhandels beim Warenimport gelegt werden. Für eine wirtschaftspolitische Prioritätensetzung muss aber zunächst geklärt werden, welchen Einfluss die Behinderung der internationalen Warenbeschaffung im Vergleich zu anderen Faktoren überhaupt hat.

Welche Bedeutung die einzelnen Kostenfaktoren für die Erklärung der Kosten- und Preisunterschiede zwischen dem Schweizer Detailhandel und den europäischen Nachbarländern haben, wird in nachfolgendem Abschnitt ausgeführt. Diese Ergebnisse sind BAK Basel Economics (2006b) entnommen. Da der internationale Warenverkehr bzw. aus Sicht des Detailhandels die Warenbeschaffung im Ausland im Zentrum der Überlegungen steht, wird dieser Kostenfaktor in Kapitel 3 nochmals detaillierter untersucht.

2.2.2 Kostenfaktoren des Detailhandels im internationalen Vergleich

Nachfolgende Übersicht basiert auf einer Analyse der Kostenrelation des Schweizer Detailhandels im Vergleich mit dem europäischen Nachbarländern Deutschland, Frankreich, Österreich und Italien. Die Analyse konzentriert sich auf die wichtigsten Kostenblöcke Warenbeschaffung, Vorleistungen und Arbeitskosten, welche über 90 Prozent der anfallenden Kosten abdecken. Für detaillierte Erläuterungen sei auf BAK Basel Economics (2006b) verwiesen. Da die Ergebnisse in hoch verdichteter Form dargestellt werden, wird zunächst eine Art Lesehilfe für das in den Abbildungen verwendete Konzept der «Comparative Price Levels» angeboten.

Purchasing Power Parity (PPP) und Comparative Price Level (CPL)

Im Zusammenhang mit internationalen Preisrelationen spricht man oft von Kaufkraftparitäten oder Purchasing Power Parities (PPPs). PPPs stellen eine Art Wechselkurs dar, der für ein Produkt, ein Güterbündel oder eine ganze Volkswirtschaft respektive das jeweilige Bruttoinlandsprodukt berechnet werden kann. Hierbei bedeutet ein PPP von 1.9 CHF/€ im Vergleich mit Deutschland beispielsweise, dass ein repräsentativer Warenkorb, der in Deutschland 100 € kostet, in der Schweiz für 190 Schweizer Franken angeboten wird. Aus Sicht von Deutschland ergibt sich im Beispiel ein PPP von 0.53 €/CHF.

Um das Preisniveau in den beiden Ländern vergleichen zu können, müssen zusätzlich die tatsächlichen Devisen Wechselkurse berücksichtigt werden. Indem der Euro-Preis des Warenkorbs in Deutschland durch den €/CHF-Wechselkurs geteilt wird, erhält man das relative Preisniveau des Warenkorbs in Deutschland.

Dieses relative Preisniveau wird üblicherweise indiziert dargestellt und Comparative Price Level (CPL) genannt. Im obigen Beispiel ergibt sich somit bei einem Wechselkurs von 0.65 €/CHF für Deutschland ein CPL von $100 \cdot (0.53/0.65) = 80$. Der Preis eines vergleichbaren Warenkorbs kostet in diesem Beispiel also in Deutschland lediglich 80 Prozent des Betrages, welcher in der Schweiz dafür aufgewendet werden muss.

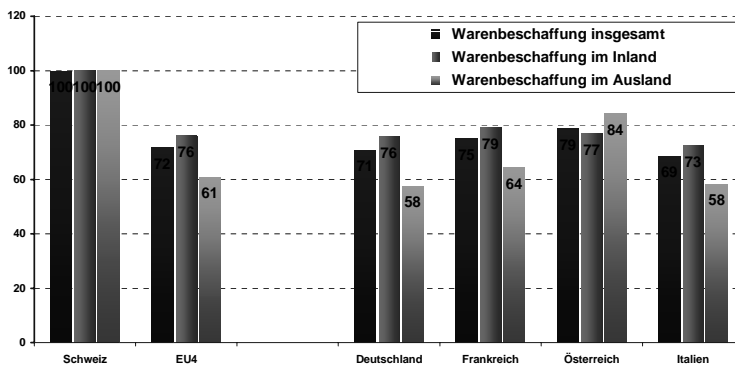
Sämtliche Kosten- und Preisvergleiche werden nachfolgend als Comparative Price Level visualisiert. Hierbei wird jeweils das Preis- oder Kostenniveau der Schweiz auf 100 normiert. Dies erlaubt den bilateralen Vergleich der Schweiz mit sämtlichen dargestellten Vergleichsländern.

Internationaler Vergleich der Warenbeschaffungskosten

Zu den Warenbeschaffungskosten zählen sämtliche Ausgaben für den Einkauf fertiger Erzeugnisse, die vom Detailhandel weiter verkauft werden. Bei der Analyse der Warenbeschaffungskosten wurde differenziert nach den Kosten, die bei der Binnenbeschaffung anfallen und jenen, die der Detailhandel beim Import von Waren tragen muss.

Abb. 6: Relative Warenbeschaffungskosten

2005, Index, Schweiz=100



Quelle: BAK Basel Economics

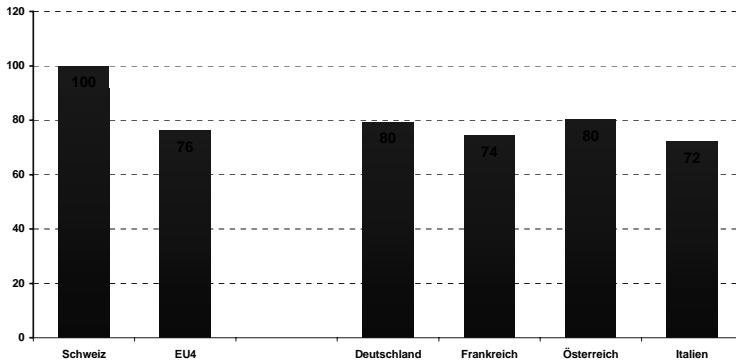
Insgesamt ergibt sich ein durchschnittlicher Kostennachteil des Schweizer Detailhandels im Einkauf in Höhe von 28 Prozent. Hierbei fallen die Kostennachteile bei der Warenbeschaffung im Ausland mit 39 Prozent gegenüber dem EU4-Durchschnitt besonders deutlich aus.

Internationaler Vergleich der Vorleistungskosten

Zu den Vorleistungskosten zählen sämtliche Aufwendungen, welche im Prozess der Dienstleistungserbringung des Detailhandels durch den Bezug von Leistungen aus anderen Branchen anfallen. Hierzu gehören beispielsweise Aufwendungen für Transport, Energie oder Finanzdienstleistungen.

Abb. 7: Vorleistungskosten des Detailhandels im internationalen Vergleich

2005, Index, Schweiz=100



Quelle: BAK Basel Economics

Der Kostennachteil, den der Schweizer Detailhandel beim Bezug von Vorleistungen im Vergleich zu den europäischen Vergleichsländern hat, liegt bei 24 Prozent. Gegenüber dem italienischen Detailhandel ist der Kostennachteil mit fast 30 Prozent am höchsten, die niedrigsten Differenzen bestehen zu Deutschland und Österreich mit rund 20 Prozent.

Internationaler Vergleich der Arbeitskosten

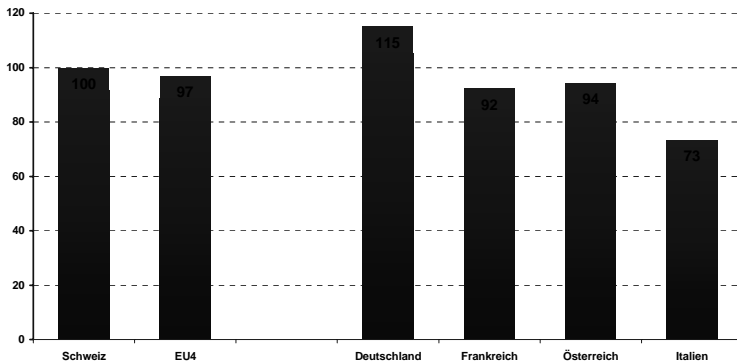
Hinsichtlich der Bruttolohnkosten weist der Schweizer Detailhandel deutlich höhere Werte auf, im EU4-Durchschnitt liegen die Bruttolöhne 30 Prozent niedriger. Unter Berücksichtigung der Lohnnebenkosten liegen die gesamten Arbeitskosten im EU4-Schnitt immer noch 17 Prozent unterhalb des Schweizer Wertes.

Eine reine Betrachtung der nominalen Arbeitskosten greift allerdings zu kurz. Die Bedeutung hoher Arbeitskosten für die Rentabilität eines Unternehmens kann man erst dann beurteilen, wenn man neben den Arbeitskosten auch die Produktivität des Faktors Arbeit berücksichtigt.

Dank der im europäischen Vergleich überdurchschnittlichen Produktivität des Schweizer Detailhandels kann der Kostennachteil bei den nominalen Arbeitskosten zum Teil kompensiert werden. Sofern bei den Arbeitskosten neben den nominalen Kosten auch die erbrachte Leistung berücksichtigt wird, also ein Vergleich der Lohnstückkosten vorgenommen wird, beträgt der Unterschied zwischen dem EU4-Durchschnitt und der Schweiz lediglich noch 3 Prozent.

Abb. 8: Lohnstückkosten im Detailhandel

Arbeitskosten/Nominelle Stundenproduktivität 2005, Index Schweiz =100



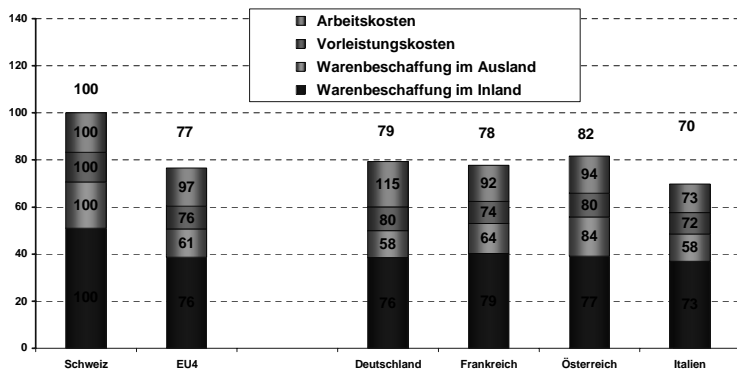
Quellen: Eurostat, BAK Basel Economics

2.2.3 Die Bedeutung einzelner Kostenfaktoren

Fasst man die drei Kostenblöcke Warenbeschaffungs-, Vorleistungs- und Arbeitskosten zusammen, hat der europäische Detailhandel im Durchschnitt einen Kostenvorteil von 23 Prozent.

Abb. 9: Die wichtigsten Kostenfaktoren des Detailhandels im internationalen Vergleich

2005, Indizes, Schweiz=100



Quelle: BAK Basel Economics

Lesehilfe: Der Wert über den Säulenstapeln gibt die relativen Kosten insgesamt an, d.h. im EU4-Durchschnitt betragen die Warenbeschaffungs-, Vorleistungs- und Arbeitskosten zusammen relativ zur Schweiz 77 Prozent. Die Teilsäulen geben zum einen durch die Höhe den Beitrag des jeweiligen Kostenfak-

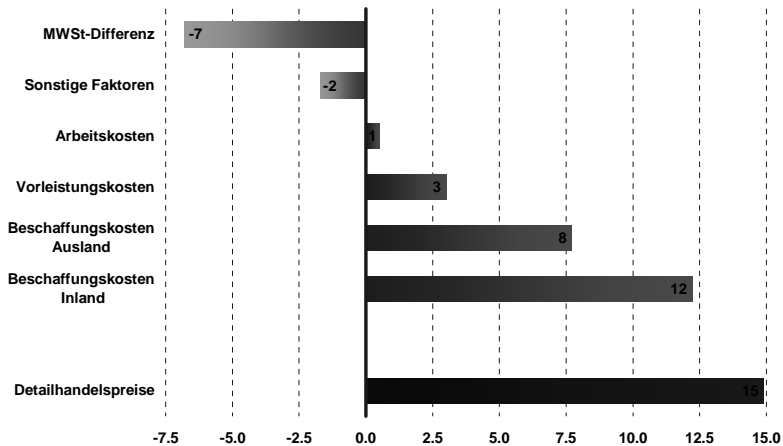
tors an den Gesamtkosten im entsprechenden Land an, zum anderen steht der Indexwert relativ zur Schweiz in der Säule. So ist bspw. abzulesen, dass die Vorleistungskosten im deutschen Detailhandel 80 Prozent derjenigen im Schweizer Detailhandel betragen.

In der Synthese von Kosten und Preisen wird aufgezeigt, welche Bedeutung die einzelnen Kostenfaktoren für die Konsumentenpreisunterschiede im Detailhandel im internationalen Vergleich innehaben. Hierbei muss zusätzlich berücksichtigt werden, dass die Mehrwertsteuer im internationalen Vergleich unterschiedlich hoch ist.

Nachfolgende Abbildung zeigt für die einzelnen Kostenfaktoren welchen Beitrag sie zur Erklärung der Differenz der Konsumentenpreise im Schweizer Detailhandel im Vergleich mit dem Durchschnitt der 4 analysierten EU-Länder leisten.

Abb. 10: Zerlegung der «Hochpreisinsel»

Beitrag zur Konsumentenpreisdifferenz gegenüber dem EU4-Durchschnitt, in Prozentpunkten, 2005



Quelle: BAK Basel Economics

Hierbei zeigt sich, dass die Konsumentenpreise im Detailhandel im EU4-Durchschnitt gegenüber der Schweiz

- um 12 Prozent tiefer sind aufgrund niedrigerer inländischer Warenbeschaffungskosten
- um 8 Prozent tiefer sind aufgrund niedrigerer Warenbeschaffungskosten beim Import
- um 3 Prozent tiefer sind aufgrund niedrigerer Vorleistungskosten
- um 1 Prozent tiefer sind aufgrund niedrigerer Arbeitskosten
- um 7 Prozent höher sind aufgrund höherer Mehrwertsteuersätze

2.3 Folgerungen für die weitere Analyse

Eine Analyse der Regulierung des Detailhandels im engeren Sinn kommt zum Ergebnis, dass der Schweizer Detailhandel – abgesehen von den restriktiveren Ladenöffnungszeiten – weniger stark reguliert ist als der Durchschnitt der EU15-Länder. Dieses Bild ändert sich drastisch, wenn man berücksichtigt, dass andere Ausprägungen von Regulierungen, die den Detailhandel mittelbar betreffen, zu markanten Kostennachteilen gegenüber der EU führen, die sich schliesslich auch in durchschnittlich 15 Prozent höheren Preisen nieder schlagen.

Ein besonders grosser Unterschied im Vergleich mit den EU-Staaten besteht bei der Regulierung der internationalen Warenbeschaffung. Hier spielen verschiedene Aspekte wie Zölle, technische Handelshemmnisse oder unterschiedliche gesetzliche Regelungen im Bereich der Immaterialgüterrechte eine Rolle.

Da die grenzüberschreitende Warenbeschaffung in der Schweiz stark restringiert ist, können ausländische Akteure bei einem Eintritt in den Schweizer Detailhandelsmarkt nicht auf ihr Logistik- und Vertriebsnetz zurück greifen, sondern müssen eine komplett neue Lieferkette für einen relativ kleinen Markt aufbauen. Eine Folge dieser Markteintrittsbarrieren ist eine niedrigere Markteintrittsrate (im Food-Sektor, aber auch darüber hinaus) als dies bei freien Beschaffungsmärkten der Fall wäre.

Die Relevanz der Regulierung der internationalen Warenbeschaffung im Hinblick auf die Kostensituation des Detailhandels zeigt sich in den quantitativen Vergleichen mit den europäischen Nachbarländern: Die grössten Kostennachteile des Schweizer Detailhandels sind bei der Warenbeschaffung im Ausland festzustellen. Im EU4-Schnitt beträgt der Kostennachteil 39 Prozent. Allein mit diesem Kostennachteil kann rund 8 Prozentpunkte des Konsumentenpreisunterschieds zwischen der Schweiz und der EU4 erklärt werden.

Angesichts der hohen Bedeutung der Regulierung der internationalen Warenbeschaffung für den Schweizer Detailhandel wurde im weiteren Verlauf der vorliegenden Studie eine Fokussierung auf die Untersuchung der Auswirkungen einer Liberalisierung in diesem Bereich vorgenommen. Diese Fokussierung erfolgt entlang drei Strängen: Erstens werden die verschiedenen Aspekte der staatlichen Regulierungen im Bereich der internationalen Warenbeschaffung im Detail analysiert. Zweitens wird versucht, am Beispiel der Erfahrungen Österreichs mit dem Beitritt in die EU 1995 mögliche Effekte einer Liberalisierung im Bereich des internationalen Warenhandels aufzuzeigen. Drittens wird anhand einer Simulationsanalyse untersucht, welche Kosten- und Preiseffekte sich in einem Freihandelsszenario ergeben würden.

3 Kosten der Warenbeschaffung im Ausland

Für die höheren Beschaffungskosten des Schweizer Detailhandels beim Warenimport gibt es eine Vielzahl von Ursachen. Teilweise hängen die Ursachen unmittelbar mit dem staatlichen Eingriff im Bereich der Warenbeschaffung zusammen. Aber auch Vertikalabsprachen oder Skaleneffekte beim Warenimport spielen eine wichtige Rolle. Im Folgenden werden die einzelnen Bestimmungsfaktoren der Kosten beim Warenimport einer genaueren Analyse unterzogen. Im Anschluss daran wird eine Einordnung der quantitativen Bedeutung dieser Faktoren versucht. Dazu werden die tatsächlich auftretenden Importpreisdifferenzen zwischen der Schweiz und der EU in den einzelnen Untergruppen des Food- und Non-Food-Segments vor dem Hintergrund der theoretischen Analyse diskutiert.

3.1 Gründe unterschiedlicher Kosten beim Warenimport

3.1.1 Zollkosten

Die Zölle, welche auf die importierten Waren erhoben werden, führen direkt zu höheren Verbraucherpreisen. Gleichzeitig verursachen Warenzölle indirekte Kosten, welche die Konsumentenpreise zusätzlich verteuern. Nennenswert sind die betriebswirtschaftlichen Aufwendungen für die Abwicklung des gesamten Verzollungsprozederes oder die preiswirksamen Folgeeffekte der Zölle auf importierte Agrar- und Investitionsgüter. Schliesslich verhindern die Zölle auch eine optimale Allokation der vorhanden inländischen Ressourcen durch die künstliche Verteuerung der Importgüter.

Bei den direkten Zollkosten haben die Schweizer Importeure einen Kostennachteil im Vergleich zur europäischen Konkurrenz. Durch die Schaffung des EU-Binnenmarktes wurden sämtliche Zölle zwischen den Mitgliedsländern aufgehoben. Der freie Warenverkehr zwischen den Ländern wird somit nicht mehr durch Abgaben verzerrt. Für die Schweiz dagegen bestehen nach wie vor erhebliche Zollsätze auf importierte Konsumgüter. Hierbei sind die Nahrungs- und Genussmittel am stärksten betroffen, während für die Non-Food-Produkte die Zölle in den letzten Jahren deutlich gesenkt wurden. Im Bereich der Textilien spielte in der Vergangenheit neben den Zöllen Mengenkontingente eine wichtige Rolle (Quotensystem). Das so genannte Multifaserabkommen (1974-1994, danach Welttextilabkommen) ermöglichte in der EU Preise, die höher waren als in der Schweiz, welches keine Mengenkontingentierung hatte. Im Jahr 2005 wurden die Quoten in der EU aufgehoben.

Die Schweizer Bemühungen für mehr Freihandel zeigen in den Vergleichszahlen mit der EU auch ihre Wirkung. Wie *economiesuisse* (2006) berechnet hat, liegt der durchschnittliche Schweizer Zollsatz für Industrieprodukte bei 2.3 Prozent und somit deutlich tiefer als der vergleichbare EU-Aussenzoll (4.1%). Allerdings dürfen aufgrund dieser Zahl keinesfalls Schluss-

folgerungen für die Gesamtzollbelastung gemacht werden. Gleichzeitig werden bestimmte Branchen, u.a. der Detailhandel, durch die höheren Schweizer Zölle weiterhin benachteiligt. Mit einem einfachen Vergleich von Zollertrag und importiertem Warenwert lässt sich ein durchschnittlicher impliziter Zollsatz berechnen [vgl. BAK Basel Economics (2006b)]. Dabei kommt man bei den Produkten im Food-Segment zu einem Schweizer Zollaufschlag von 8.1 Prozent gegenüber der EU. Bei Non-Food-Produkten ist dieser Aufschlag wie erwartet deutlich geringer (0.4%). Für sämtliche (detailhandelsrelevante) Güter gelangt man zu einem Kostennachteil der Schweizer Importeure gegenüber der EU in Höhe von 1.6 Prozent. Die direkte Bedeutung der Zollkosten ist somit nicht so hoch wie die Diskussion manchmal vermuten lässt. Allerdings bringen die Zollschranken eine Reihe indirekter Kosten mit sich, die von ihrer Bedeutung höher einzustufen sind.

Neben den weiter unten explizit dargestellten Transaktionskosten, die in Verbindung mit den Zollschranken entstehen, sind als indirekte Kosten der Zölle mehrere Aspekte zentral: Erstens führen die Zölle bei importierten Agrarprodukten und Futtermitteln zu höheren Produzentenpreisen im Landwirtschaftssektor und der verarbeitenden Nahrungsmittelindustrie und schlussendlich auch zu höheren Konsumentenpreisen im Detailhandel. Dieser vorgelagerte Preiseffekt der Zölle darf bei einem Konsumentenpreisvergleich nicht vernachlässigt werden. Zweitens führen die Zölle zu einer suboptimalen Allokation der vorhandenen inländischen Ressourcen. Die Abschottung inländischer Branchen über Zollschranken verzögert oder verhindert im schlimmsten Fall sogar den notwendigen Strukturwandel.

3.1.2 Transaktionskosten

Landesgrenzen können verschiedenste Formen von Transaktionskosten im internationalen Warenverkehr verursachen. Hierzu gehören aufwändige Formalitäten, zusätzliche Logistikaufwendungen aufgrund kurzer Öffnungszeiten oder langen Wartezeiten sowie Kosten der Kontingentierungsbewirtschaftung (Ersteigerung, administrativer Art). Erwähnenswert sind auch die Kosten, die im Zusammenhang mit der Absicherung des Währungsrisikos anfallen.

Wie eine Studie von Avenir Suisse (2006) deutlich aufzeigt, verursachen diese zusätzlichen Faktoren zu erheblichen Kostensteigerungen für die Schweizer Ex- und Importeure. Die Transaktionskosten im Zusammenhang mit den Zollschranken betragen rund 1.9 Prozent des exportierten Warenertrags und sogar 2.3 Prozent des Wertes der importierten Güter. Dabei fällt der mit Abstand grösste Anteil der verursachten Kosten auf die Zollformalitäten. Weitere gewichtige Faktoren, welche zur Verteuerung von Handelswaren führen, sind das Erbringen des Ursprungsnachweises sowie die Wartezeit an den Grenzen. Nicht berücksichtigt wurden im Vergleich zur EU anfallende Währungsabsicherungskosten.

Einen interessanten Vergleich der bürokratischen Hindernisse beim Import von Waren liefert die Weltbank in ihrer Studie «Doing Business in 2006» [World Bank (2006)]. Es wird aufgezeigt, dass für Warenimporte in die Schweiz 13 Dokumente und fünf Unterschriften benötigt werden. Im Vergleich dazu ist der Aufwand für deutsche Unternehmen geradezu paradiesisch. Eine deutsche Firma muss sich nur um vier Dokumente kümmern und bereits eine Unterschrift genügt, um die Waren aus dem Ausland zu importieren. Ähnlich präsentiert sich die Situation in Österreich bei fünf Import-Dokumenten und drei Unterschriften. Diese Zahlen machen es offen-

sichtlich, dass Schweizer Unternehmen einen beachtlichen bürokratischen Nachteil gegenüber ihrer Konkurrenz im europäischen Ausland haben.

Für den Detailhandel dürfte insbesondere der Kostenfaktor «Wartezeit an den Grenzen» einen zentralen Nachteil darstellen. Unplanmässige lange Wartezeiten für die Zollabfertigung erhöhen die Planungsunsicherheit erheblich, was hohe Anforderungen an die Logistik der Detailhändler stellt. Dieser Effekt dürfte sich direkt auf die Verwaltungskosten niederschlagen. Zudem erhöhen die Wartezeiten die Transportkosten. Gemäss Avenir Suisse (2006) verteuern die Wartezeiten an den Schweizer Grenzen die Transportkosten um 8 Prozent.

3.1.3 Technische Handelshemmnisse

Unter technischen Handelshemmnissen versteht man spezifische (schweizerische) Länderanforderungen für das Inverkehrbringen von bestehenden Gütern und Produkten sowie Konformitätsbewertungen bei der Anerkennung bzw. Zulassung neuer Produkte, welche den internationalen Warenverkehr erschweren. Technische Handelshemmnisse können dazu führen, dass für den Schweizer Markt Sonderanfertigungen notwendig werden. Aufgrund der kleinen Marktgrösse der Schweiz steigen die Durchschnittsproduktionskosten solcher Güter überproportional an. Eine weitere Folge technischer Handelshemmnisse sind administrative Mehrkosten durch zusätzliche Produktzulassungsverfahren.

Obwohl in den letzten Jahren Harmonisierungsschritte zwischen der EU und der Schweiz unternommen wurden (u.a. Bilaterale I), gibt es nach wie vor viele Produktbereiche, wo erhebliche Sonderregelungen für den Schweizer Markt bestehen. Meistens werden solche Spezialanforderungen mit Umwelt- und Gesundheitsvorschriften begründet. Häufig ergeben sich technische Handelshemmnisse durch Bestimmungen über die Beschriftung und die Zusammensetzung von Produktinhalten. Dabei spielt nicht nur die Mehrsprachigkeit eine zentrale Rolle, sondern auch die Art der Produktinformationsdarstellung. Ein bekanntes Beispiel aus der Vergangenheit ist der «Redbull-Fall». Die Schweizer Beschriftung der Redbull-Produkte darf die Zusammensetzung der Inhaltsstoffe – nicht wie in der EU üblich – in Prozent angeben, sondern sie muss in Milliliter ausgewiesen werden. Ein weiteres Beispiel ist das Beschriftungsverbot von «Sahne» anstelle von «Rahm» auf dem Schweizer Markt. Solche Vorschriften lassen sich nur schwer mit umwelt- oder gesundheitstechnischen Argumenten erklären.

Der zweite wichtige Punkt betrifft die Anerkennung von Konformitätsbewertungen und die behördliche Zulassung von Produkten. Mit den Bilateralen I (Mutual Recognition Agreement) wurden vor allem bei Industriegütern das zweifache Konformitätsbewertungsverfahren abgeschafft. Folglich müssen die Produkte nur noch einmal – entweder von der zuständigen Behörde in der EU oder der Schweiz – begutachtet und für den Markt bewilligt werden. Dieses harmonisierte Vorgehen wirkt sich deutlich kosten senkend für die betreffenden Unternehmen aus. In vielen Produktsegmenten ist aber weiterhin eine spezielle Schweizer Prüfung notwendig, auch wenn das entsprechende Produkt bereits eine Bewilligung für den EU-Markt erhalten hat. Dies gilt insbesondere für Dünge- und Pflanzenschutzmittel und Futtermittel. Für die Schweizer Importeure solcher Güter entsteht somit ein direkter Kostennachteil gegenüber dem europäischen Importeur. Dabei müssen neben den Kosten für das Bewilligungsverfahren auch Zeitkosten in Form einer Verzögerung bei der Markteinführung neuer Produkte berücksichtigt werden.

Das Integrationsbüro EDA/EVD schätzt die Mehrkosten solcher Verfahren auf etwa 0.5 bis 1 Prozent des Warenwerts. Eine Abhilfe der beschriebenen Nachteile kann die Einführung des «Cassis de Dijon-Prinzip» und/oder der Abschaffung der oben erwähnten Ausnahmen bringen. Mit der Einführung des Cassis de Dijon-Prinzips dürften sämtliche Produkte, die rechtmässig im EU-Raum auf den Markt gebracht wurden, auch in der Schweiz vertrieben werden. Aus Schweizer Sicht entfaltet bereits die einseitige Anwendung Kosten dämpfende Wirkungen. Das Ziel sollte sein, die Zahl der Sonderregeln so tief wie möglich zu halten und Ausnahmen nur bei objektiv begründbaren, übergeordneten und erheblichen öffentlichen Interessen im Sinne des Schutzes der Gesundheit und der Umwelt sowie unter Berücksichtigung einer Kosten-Nutzen-Analyse zu bewilligen.

3.1.4 Patentrechtliche Bestimmungen

Ein weiterer Grund für die höheren Beschaffungskosten im Ausland ist die Ausgestaltung des Patentrechts. In der Schweiz gilt für Erfindungspatente die nationale Erschöpfung, während in der Europäischen Union die regionale Erschöpfung zur Anwendung gelangt.⁵ Aufgrund der angewendeten Rechtsprechung werden direkte Importe von Produkten mit Patentschutz durch die nationale Erschöpfung verunmöglicht. Der Schweizer Detailhändler muss in diesem Fall den Weg über den Generalimporteure gehen.

Die nationale Erschöpfung im Patentrecht führt zu einer Monopolstellung des Einzelimporteurs für das betroffene Produkt, da er durch das gesetzliche Verbot von Parallelimporten geschützt ist.⁶ Den Schweizer Detailhändlern ist es bei vielen Nahrungsmittelprodukten aufgrund von Patentrechten nicht gestattet, Konsumgüter parallel zum Generalimporteure zu importieren. Dadurch befindet sich der Generalimporteure in der Lage, einen erhöhten Teil der Konsumentenrente abzuschöpfen. Freilich können Parallelimporte aber auch deswegen unterbleiben, weil sie für kleinere Detailhändler aufgrund fehlender Transparenz, fehlender Zeit oder unterentwickelter Einkaufs-Organisation nicht rentieren.⁷

Das Ausmass des Handelsvolumens, welches durch patentrechtliche Bestimmungen tangiert wird, gilt als umstritten. Experten der Detailhandelsbranche gehen bei einer Lockerung der patentrechtlichen Bestimmungen von einem direkten Kosten- bzw. Preissenkungsvolumen von 1.1 bis 1.4 Mrd. Franken im Detailhandel aus. Hierbei wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass das Preissenkungspotenzial aufgrund von patentrechtlichen Regeln nicht getrennt von anderen Preis treibenden Effekten (Vertikalbindung, technische Handelshemmnisse) analysiert werden kann. Eine vollständige Realisierung des geschätzten Kostensenkungsspielraums liesse sich nur bei einer Verbesserung aller Faktoren erzielen.

In einer Studie von Frontier Economics/PLAUT Economics (2002) wird das Arbitragepotenzial bei Konsumgütern aller Art mit insgesamt 1.7 Milliarden Schweizer Franken (bei einem unterstellten Handelsvolumen von 5.5 Mrd. CHF und einer durchschnittlichen Preisdifferenz von 30 Prozent) beziffert. Die Verknüpfung mit anderen Handelshemmnissen spielt auch in dieser

⁵ Vgl. EVD (2006) sowie Bundesrat (2004) zu detaillierten Informationen und Erläuterungen im Bezug auf das Thema Patentrecht.

⁶ Aus ökonomischer Sicht handelt es sich im Prinzip oft nicht um ein echtes Monopol, da ja der «Interbrand-Wettbewerb» auch eine Rolle spielt.

⁷ Vgl. Balastér/Elias (2006a), S.7.

Studie eine Rolle. Der Anteil des maximal betroffenen Handelsvolumens, das infolge des Regimewechsels zusätzlich, d.h. ohne eine Beseitigung anderer Handelshemmnisse, parallel importiert werden kann, beträgt nach Berechnungen von Plaut lediglich 20 Prozent des Arbitragepotenzials.

3.1.5 Vertikale Absprachen

Vertikale Absprachen zwischen den ausländischen Produzenten und den Lieferanten, resp. dem Generalimporteur sind ein weiterer Grund für die hohen Einkaufspreise bei ausländischen Produkten. In vielen Fällen versuchen die Produzenten, Händler in anderen Ländern dazu zu zwingen, den Import über einen Generalimporteur abzuwickeln, anstatt direkt zu importieren. Dies gelingt beispielsweise dadurch, dass der Produzent dem Händler androht, Service- oder Garantieleistungen nicht mehr zu erbringen, sollte der Händler direkt importieren.

Vertikale Abreden können unter gewissen Voraussetzungen wettbewerbsrechtlich verfolgt werden.⁸ Beispielsweise werden die Fixierung von Fest- oder Mindestverkaufspreisen, Beschränkungen des geographischen Absatzgebiets oder Beschränkungen von Querlieferungen innerhalb von selektiven Vertriebssystemen grundsätzlich als erhebliche Beeinträchtigung des Wettbewerbs betrachtet. Bei grenzüberschreitenden vertikalen Abreden stehen die Schweizer Wettbewerbsbehörden allerdings vor dem Problem, dass sich allfällige Sanktionen im Ausland kaum durchsetzen lassen und der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen Schweizer und ausländischen Wettbewerbsbehörden heute enge Grenzen gesetzt sind (vgl. S.14f.).

Ein weiteres Problem ist die Haftungsproblematik. Bei einem Direktimport (ohne den Generalimporteur) können im Haftungsfall Kosten oder Verluste entstehen, z.B. durch ein Gerichtsverfahren gegen den Lieferanten. Dies ist ein Grund, warum Einzelpersonen oder auch kleinere Einzelhändler auf kostengünstige Parallelimporte verzichten. Eine ähnliche Wirkung geht von der vermehrt aus Konsumentenschutzgründen geforderten Rückverfolgbarkeit aus.⁹

Der Detailhändler kann aufgrund der Kundenwünsche oft nicht auf bestimmte Markenartikel im Sortiment verzichten. Dabei spielen Promotions- und Werbekampagnen des Produzenten und Generalimporteurs oft eine bindende Rolle. Ein weiterer zentraler Punkt ist die geografische Aufteilung des Marktes durch länderspezifische Produkte. Prinzipiell drücken sich in der länderspezifischen Ausgestaltung von Produkten die Befriedigung regional unterschiedlicher Konsumentenpräferenzen aus, faktisch erfolgt eine solche länderspezifische Produktdifferenzierung natürlich mit dem Ziel, Märkte zu segmentieren. Durch die unterschiedlichen Verpackungsgestaltung oder Prozedur der Produktherstellung kann der Produzent den Käufer an bestimmte Vertriebskanäle binden. Ein bekanntes Beispiel ist die «Thomy»-Mayonnaise, wo die Inhaltsstoffe zwischen der Schweiz und Europa leicht abweichen. In diesem Fall ist ein Parallelimport eines identischen Produkts ausgeschlossen.

Die genannten Gründe schränken die Möglichkeit preisgünstigerer Parallelimporte oft ein. Bei kleineren Unternehmen entsteht zusätzlich die Problematik der fehlenden Transparenz, der grossen Zeitaufwendung für die Organisation von Parallelimporten oder schlicht die nicht vor-

⁸ Details hierzu finden sich in Schweizerische Wettbewerbskommission (2002).

⁹ Vgl. Balastér/Elias (2006a), S.6.

handene Einkaufsstruktur. Nicht vergessen darf man auch die Komplexität der Gesetzesgrundlagen und folglich die aufkeimende Angst vor vermeintlich nicht legalen Tätigkeiten beim Direktimport im Ausland. Somit wird (zu) oft bei dem vom ausländischen Produzenten eingesetzten Lieferanten eingekauft und auf deutlich günstigere Parallelimporte verzichtet.

3.1.6 Interdependenzen zwischen verschiedenen Effekten

An dieser Stelle soll nochmals betont werden, was an verschiedenen Stellen des Berichts schon angedeutet wurde: Zwischen den verschiedenen Faktoren, die den Parallelimport verhindern und sich so Kosten treibend auswirken, bestehen Interdependenzen. Technische Handelshemmnisse, Patentrecht und Vertikalbindungen verstärken ihre Wirkung zum Teil gegenseitig.¹⁰

Experten betonen beispielsweise, dass es manchmal gar nicht die tatsächlich existierenden patentrechtlichen Schutzrechte sind, die den Parallelimport verhindern, sondern die Vertikalbindung auf Produzentenseite bzw. die «Drohkulis» eines Verfahrens oder anderen Folgekosten bei einer möglichen Verletzung von patentrechtlichen Schutzrechten. Der Effekt von Schutzrechten und der Vertikalbindung auf Produzentenseite ist oft schwierig zu trennen.

Ein Beispiel dafür, wie Reformen in den Bereichen Technisches Recht und Wettbewerbsrecht zu einer Erosion der Preise führen können, ist der Automobilmarkt. Vor Jahren lagen die Preise für Neuwagen in der Schweiz noch deutlich über dem EU-Schnitt. Nach mehreren Reformen des Technischen Rechts (Angleichung der Abgas- und Lärmvorschriften an EU-Niveau, Zulassungsverfahren) und im Wettbewerbsrecht (Wettbewerbsrechtliche Behandlung von vertikalen Absprachen, Anlehnung an europäische Gruppenfreistellungsverordnung) kam es zu einer deutlichen Senkung der Automobilpreise auf ein Niveau unterhalb des Durchschnitts in der Euro-Zone (nach Mehrwertsteuer).¹¹

Aufgrund der offensichtlichen Interdependenzen verschiedener Hemmfaktoren sollten Reformbestrebungen aufeinander abgestimmt und wenn möglich parallel zueinander durchgeführt werden, damit einerseits die Anpassungskosten der Marktakteure so niedrig wie möglich gehalten werden. Andererseits können durch eine simultane Anpassung der Rahmenbedingungen alternative Verhinderungsstrategien von vorne herein ausgeschlossen werden. Schliesslich trägt dies auch zur Glaubwürdigkeit der Politik bei und damit zur Bereitschaft der Marktakteure, sich und ihr strategisches Verhalten an einem stärker vom Wettbewerb geprägten Markt auszurichten.

3.1.7 Skaleneffekte

Neben den oben aufgeführten Regulierungen besteht ein zentraler ökonomischer Grund für unterschiedliche Warenbeschaffungskosten in der Existenz von Skaleneffekten. Aufgrund ihrer Grössenvorteile kaufen Einkäufer aus Deutschland, Frankreich oder Italien zu günstigeren Konditionen ein als ein Einkäufer, der den österreichischen oder den schweizerischen Markt be-

¹⁰ Siehe auch Balastèr/Elias (2006b) zum Zusammenwirken verschiedener Preis treibender Faktoren.

¹¹ Vgl. Balastèr/Elias (2006b), S. 50 und Stoffel (2006) zu den einzelnen Reformschritten.

dient. Die Bestellmengen eines deutschen Importeurs sind um ein Vielfaches höher als die eines schweizerischen Importeurs, was sich deutlich in den Stückpreisen bemerkbar machen kann. Die weiter führenden Analysen machen deutlich, dass gerade im Non-Food-Sektor beträchtliche Skaleneffekte im Spiel sind. Vor dem Hintergrund dieser Skaleneffekte kommt der Beseitigung der politisch induzierten Kosteneffekte eine noch höhere Bedeutung zu.

3.2 Internationaler Kostenvergleich

3.2.1 Datenbasis

Die Daten für die Analyse der internationalen Importpreisunterschiede zwischen der Schweiz, Deutschland, Frankreich, Österreich und Italien stammen aus der von Eurostat geführten Außenhandelsdatenbank COMEXT und beziehen sich auf das Jahr 2005. Diese Datenbank enthält für alle in den Vergleich miteinbezogenen Länder – auch für die Schweiz – detaillierte Informationen über Mengen, Wert und Durchschnittspreise importierter Waren.

Ähnlich wie bei den Konsumentenpreisvergleichen sind auch bei dieser Statistik genaue Produktnomenklaturen vorgegeben, um die Vergleichbarkeit der Daten zu gewähren. Die von der Weltzollorganisation definierte Nomenklatur («Harmonisiertes System (HS)») besteht aus 21 Abschnitten, 96 Kapiteln und mehr als 5'000 Unterpositionen. Die in der COMEXT-Datenbank vorhandenen Warenwerte in EURO beinhalten die Transport- und Versicherungskosten der jeweiligen Güter bis zur Grenze (cif), aber keine Zölle.

Analog zur Berechnung relativer Konsumenten- oder Produzentenpreisniveaus werden bei der Analyse der Importpreise relative Importpreisniveaus berechnet. Die dargestellten Ergebnisse sind hierbei wiederum als Aggregat einer Vielzahl von Produkten zu interpretieren, die anhand der Schweizer Importgüterstruktur gewichtet wurden.

Eine Problematik, die sich bei internationalen Preisvergleichen stets ergibt, ist die einer möglichen Verzerrung aufgrund von Qualitätsunterschieden. Der Aspekt eines möglichen «Quality Bias» spielt auch beim Vergleich von Importpreisen eine Rolle. Es wurde zwar versucht, Qualitätsunterschiede so präzise wie möglich auszuschliessen, Expertengespräche sowie eine Auswertung von Einkaufsdaten grosser Schweizer Detailhandelsunternehmen zeigten jedoch auf, dass der «Quality Bias» im Datensample dennoch eine gewisse Rolle spielt.

Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang auch, dass Qualitätsunterschiede nicht nur aufgrund spezifischer Schweizer Gesetze und Bestimmungen bestehen, sondern teilweise auch aufgrund der höheren Qualitätsansprüche, welche die Detailhandelsunternehmen an die Waren stellen. Exemplarisch sei hier der Verzicht auf Produkte mit verarbeiteten Käfigeiern genannt, der bei sonst identischen Produkten zu einem deutlichen Qualitäts- und Preisunterschied führen kann. Zum anderen können solche Spezialrezepturen für die Schweizer Nachfrage aber auch durch höhere allgemeine Produktionskosten aufgrund niedrigerer Skaleneffekte teurer sein. Ein Beispiel für höhere Schweizer Qualitätsansprüche im Non-Food-Sektor ist die Gewebedichte bei T-Shirts, die bei Produkten für den Schweizer Markt teilweise höher sein muss und damit im Einkauf auch höhere Preise verursacht.

Eine systematische Quantifizierung der Verzerrung aufgrund von Qualitätsunterschieden war im Rahmen dieser Studie aufgrund unzureichender Detaildaten nicht möglich. Aufgrund der Expertengespräche und exemplarischer Evidenz aus den Einkaufsdaten der Detailhandelsunternehmen wird der Preiseffekt der Qualitätsunterschiede auf durchschnittlich 5-10 Prozent eingeschätzt. Je nach Produktgruppe oder Segment (Markenprodukt, No-Name-Produkt, Spezialrezeptur für die Schweiz) ist mit einem unterschiedlich hohen «Quality Bias» zu rechnen.

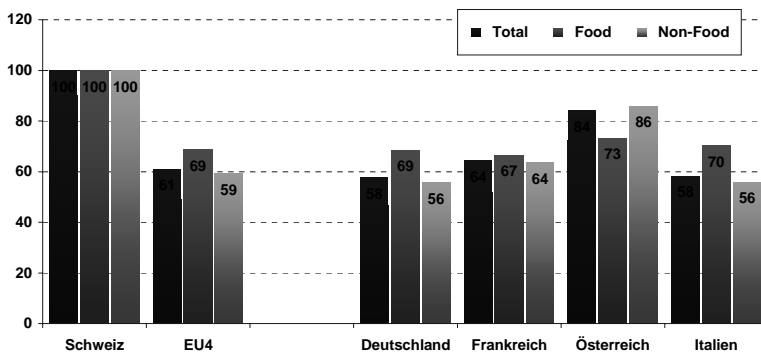
3.2.2 Ergebnisse

Die Importpreisunterschiede zwischen der Schweiz und den umliegenden Ländern sind grösstenteils erheblich. Die Schweizer Importeure bezahlen für den gleichen Importgüterwarenkorb im Food-Segment rund 30 Prozent (EU4-Durchschnitt) mehr als ihre Pendanten im Ausland. Bei den Gütern im Non-Food-Bereich beträgt die Preisdifferenz im Jahr 2005 sogar fast 40 Prozent.

Stark unterschiedliche Importpreise ergeben sich aber auch innerhalb der europäischen Länder. Dies gilt insbesondere für Non-Food-Produkte, bei denen die Differenz zwischen Österreich und den anderen drei EU-Staaten über 30 Prozent beträgt. Die hohen Differenzen zwischen Österreich und den grossen Ländern Deutschland, Frankreich und Italien bei Non-Food-Waren deuten darauf hin, welche bedeutende Rolle Skaleneffekte im Einkauf spielen können.

Abb. 11: Vergleich der relativen Importpreise im Food-, und Non-Food-Segment

Relative Importpreise für Güter im Food- und Non-Food-Segment, 2005, Schweiz = 100



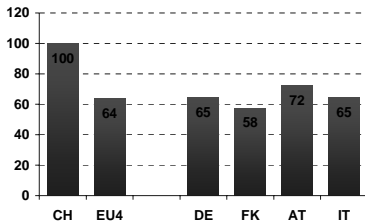
Quelle: Eurostat, BAK Basel Economics

Ergebnisse für das Food-Segment

Abbildungen 12 bis 15 zeigen die unterschiedlichen Importpreise in den einzelnen Food-Untergruppen. Die grössten Preisdifferenzen resultieren bei den Waren tierischen Ursprungs (37% zum EU4-Schnitt) und bei den Waren der Lebensmittelindustrie (33%). Vor allem bei den bearbeiteten Produkten ausländischer Lebensmittelhersteller verursachen die oben beschriebenen Transaktionskosten die Differenz. Technische Handelshemmnisse und Vertikalbindung

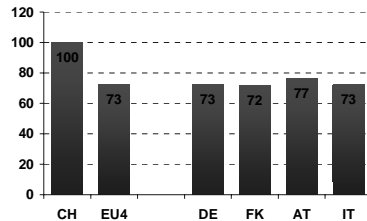
zwischen Produzent und Lieferant wirken in diesem Bereich deutlich Preis treibend für die Schweizer Importeure. Durch die gesetzlichen Spezialregelungen werden Sonderanfertigungen für den Schweizer Markt nötig, was teilweise sogar zum Betrieb einer «Schweizer» Produktionsstrasse beim ausländischen Produzenten führt. Die Stückpreise steigen im Vergleich zum Ausland dabei überproportional, da der Schweizer Markt relativ gesehen sehr klein ist.

Abb. 12: Importpreise von Waren tierischen Ursprungs



Quelle: Eurostat, BAK Basel Economics

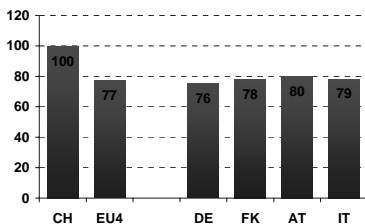
Abb. 13: Importpreise von Waren pflanzlichen Ursprungs



Quelle: Eurostat, BAK Basel Economics

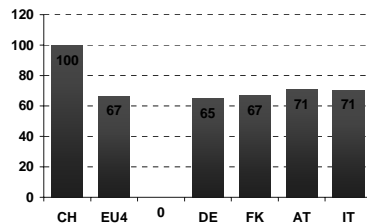
Eine zweite Erklärung für die hohen Schweizer Importpreise sind die vertikalen Absprachen im Bereich der Markenartikel, wo mit Drohkulissen (Aufhebung von Serviceleistungen, keine Marketingunterstützung usw.) versucht wird, günstigere Parallelimporte zu unterbinden. Die Einfuhren laufen dann über den von Produzenten eingesetzten Generalimporteur, welcher einen erheblichen Teil der Konsumentenrente abschöpfen kann.

Abb. 14: Importpreise für Fette und Öle



Quelle: Eurostat, BAK Basel Economics
 Bem. Preise inkl. Zollzuschlag Schweiz

Abb. 15: Importpreise von Waren der Lebensmittelindustrie



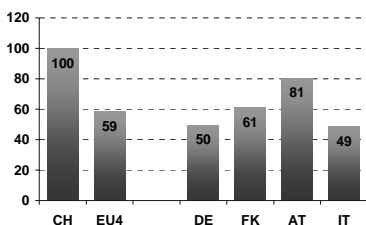
Quelle: Eurostat, BAK Basel Economics

Grössenvorteile bilden wohl den entscheidenden Kostennachteil in den anderen Produktgruppen. Aufgrund des kleinen Absatzmarkts liegen die Stückkosten in der Schweiz um einiges höher als im EU-Binnenmarkt. Bestimmte Schweizer Detailhändler versuchen mittlerweile mit internationalen Einkaufsorganisationen Skaleneffekte und Effizienzgewinne zu erzielen. In wie weit diese Strategie tiefere Einkaufspreise bringt, wird sich zeigen. Die Wettbewerbsnachteile durch die technischen Handelshemmnisse und die nach wie vor hohen Zölle auf Lebensmittelprodukten lassen sich mit Einkaufsorganisationen nicht verhindern.

Ergebnisse für das Non-Food-Segment

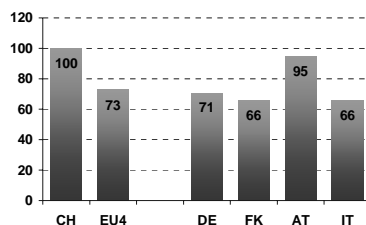
Im Non-Food-Segment sehen sich die Schweizer Detailhändler mit den gleichen Kostennachteilen wie im Food-Bereich konfrontiert. Die Preisdifferenzen sind in sämtlichen Warengruppen erheblich. Die empirischen Befunde lassen auf die Grössenvorteile als entscheidendes Kriterium der Importpreise schliessen. Österreich hat neben der Schweiz die mit Abstand höchsten Preise zu bezahlen. Damit unterscheiden sich die Importkonditionen der beiden Länder mit dem kleinsten Absatzmarkt deutlich von denen in Deutschland, Frankreich oder Italien. Wie weiter unten aufgezeigt wird, importiert Österreich im Non-Food-Segment deutlich mehr Güter aus dem Nicht-EU-Raum als bei den Food-Produkten. Der Vorteil Österreichs gegenüber der Schweiz aufgrund des EU-Binnenmarktes schwindet somit bei den Non-Food-Waren.

Abb. 16: Importpreise von Freizeit- und Sportartikel



Quelle: Eurostat, BAK Basel Economics
Bem.: Preise inkl. Zollzuschlag Schweiz

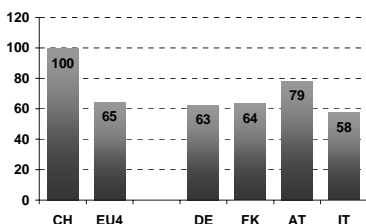
Abb. 17: Importpreise Haushaltseinrichtungen



Quelle: Eurostat, BAK Basel Economics

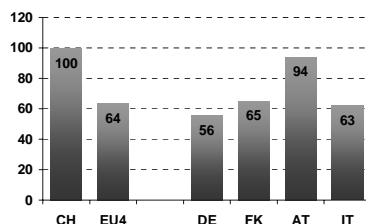
Der zweite Grund für die hohen Schweizer Importpreise bilden die technischen Handelshemmnisse und die Anwendung der nationalen Erschöpfung bei Patenten. Besteht ein Patentschutz bei Gütern, die aus dem EU-Raum importiert werden, haben die Schweizer Importeure gegenüber jenen aus einem EU-Mitgliedsland einen Nachteil.

Abb. 18: Importpreise von Kleidern und Schuhen



Quelle: Eurostat, BAK Basel Economics

Abb. 19: Importpreise von elektronischen Geräten



Quelle: Eurostat, BAK Basel Economics

Zur Integration des EU-Binnenmarktes

Die Tatsache, dass Österreich gegenüber den grossen EU-Ländern ebenfalls Grössennachteile hat, deutet darauf hin, dass der EU-Binnenmarkt noch immer nicht vollständig integriert ist und historisch gewachsene Vertriebsstrukturen weiterhin eine grosse Rolle spielen. Wenn ein vollkommen integrierter Binnenmarkt bestünde, dürften Skaleneffekte bei der Erklärung von Preisunterschieden zwischen den EU-Staaten keine Rolle mehr spielen. Denn in einem kompetitiven

Markt wären die Detailhändler gezwungen, ihre Strukturen rasch anzupassen und Skaleneffekte auszuschöpfen, z.B. über Fusionen, Anpassung der logistischen Strukturen, Einkaufskooperationen, etc., um nicht vom Markt gedrängt zu werden. Die Anpassung der Strukturen scheint bislang nur langsam zu erfolgen. Gründe hierfür könnten sein:

- Möglicherweise bestehen de facto (in der rechtlichen Handhabung) immer noch Barrieren zwischen den einzelnen Ländern, auch wenn de jure keine mehr existieren sollten.
- Die kulturellen Unterschiede (Sprache, Konsumentenpräferenzen, etc.) zwischen den einzelnen Staaten verhindern eine schnellere Integration.
- Die historisch gewachsenen nationalen Strukturen sind weiterhin dominant. Der Anpassungsprozess dauert lange.
- Der Wettbewerb zwischen den Detailhändlern ist nicht so intensiv, dass eine mitgliedstaatübergreifende Optimierung der Beschaffungs- und Vertriebsstrukturen zwingend notwendig wäre.

3.2.3 Fazit

Die empirischen Untersuchungen zeigen deutliche Kostennachteile der Schweizer Detailhändler bei der Güterbeschaffung im Ausland. Verantwortlich sind neben dem kleinen Schweizer Absatzmarkt auch gesetzliche Regelungen.

Technische Handelshemmnisse behindern nicht nur internationalen Warenhandel, sondern führen direkt zu höheren Einkaufskosten und somit zu höheren Konsumentenpreisen. Spezielle Schweizer Bestimmungen bei der Produktgestaltung und bei der Produktzusammensetzung verhindern den Direktimport. Die Anwendung der nationalen Erschöpfung bei Patenten schafft einen zusätzlichen Wettbewerbsnachteil gegenüber den Detailhändlern in der EU, wo die regionale Erschöpfung gilt.

Positiv ist die Entwicklung bei den Zollkosten, wo die Schweizer Importeure im Non-Food-Bereich mittlerweile keine Kostennachteile mehr haben und bei bestimmten Warengruppen sogar bevorzugt sind. Jedoch sind die Schweizer Zölle bei Nahrungsmitteln nach wie vor ein entscheidender Kostennachteil. Österreich importiert mehr als 77 Prozent der Food-Waren aus dem EU-Raum und bezahlt dabei keinerlei Zölle. Der Anteil der Schweizer Importe aus dem EU-Binnenmarkt an den gesamten Importen ist ähnlich hoch, aber genau in diesem Bereich bestehen die höchsten Zollsätze überhaupt.

4 EU-Integrationseffekte in Österreich nach 1995

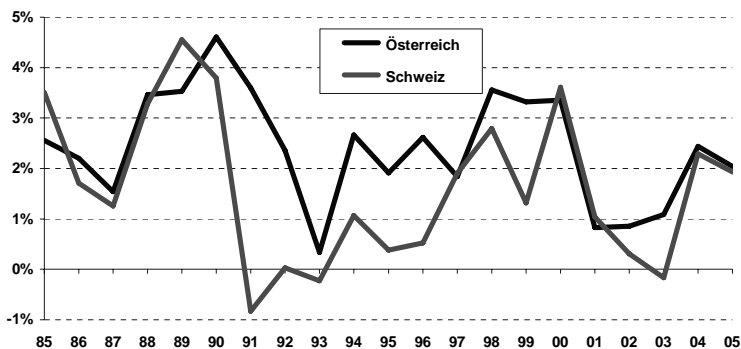
Die Diskussionen, die in der Schweiz im Zusammenhang mit der Liberalisierung des internationalen Warenhandels geführt werden, gleichen in vielen Aspekten den Kontroversen in Österreich im Zusammenhang mit dem bevorstehenden Beitritt zur Europäischen Union im Jahre 1995. Die Erwartungen hinsichtlich der Verbesserung der Kostensituation im internationalen Warenhandel oder die Befürchtungen der Landwirtschaft vor einem Niedergang seien als Beispiele genannt. Aus der Erkenntnis, welche Effekte in Österreich tatsächlich eingetroffen sind und in welchem Ausmass, können Schlussfolgerungen für eine mögliche zukünftige Entwicklung in der Schweiz bei einer Liberalisierung des internationalen Warenverkehrs gezogen werden.

4.1 Allgemeine gesamtwirtschaftliche Effekte

Durch den EU-Beitritt 1995 erhoffte man sich in Österreich erhebliche positive Effekte auf die inländische Volkswirtschaft. Mit der Integration in den EU-Binnenmarkt wurden die Erwartung eines zunehmenden Wettbewerbs, höherer Innovationskraft und ein damit einhergehender Produktivitätsschub verbunden.

Abb. 20: Entwicklung des realen Bruttoinlandsprodukts

Jährliche Veränderung des realen Bruttoinlandsprodukts in % für Österreich und die Schweiz, 1985-2005



Quelle: Eurostat.

In den letzten Jahren wurden diese Effekte auf Wachstum und Beschäftigung in mehreren wissenschaftlichen Studien ausführlich diskutiert. Breuss (2000) errechnet mit einem Simulationsmodell ein zusätzliches BIP-Wachstum von jährlich 0.5 Prozentpunkten durch den Beitritt. In

einer weiteren Studie kam Breuss (2003) zu ähnlichen Schlussfolgerungen. Gemäss den Ergebnissen eines Integrationsmodells führten die Integrationseffekte zwischen 1995-2001 zu einem jährlich höheren BIP-Wachstum von 0.4 Prozentpunkten. In der aktuellsten Studie konnte Breuss (2005) seine vorherigen Resultate weiter bestätigen. Hinsichtlich des Beschäftigungszuwachses belaufen sich die Integrationseffekte laut Breuss (2003) auf 0.2 Prozentpunkte pro Jahr.

4.2 Internationaler Handel

4.2.1 Handelsschaffung und Handelsumlenkung

Durch die Integration Österreichs in den europäischen Binnenmarkt waren aus handelstheoretischer Sicht zwei Effekte auf den Aussenhandel zu erwarten. Man spricht in diesem Zusammenhang von Handelsumlenkung und Handelsschaffung.

Handelsschaffung

Von Handelsschaffung spricht man, wenn sich aufgrund der aussenwirtschaftlichen Integration das Handelsvolumen insgesamt erhöht. Man geht davon aus, dass mit dem verbesserten internationalen Marktzugang komparative Vorteile durch die internationale Arbeitsteilung genutzt werden können. Für Österreich wurde erwartet, dass die Importmengen insgesamt durch den Abbau von Zöllen und der Beseitigung nicht-tarifärer Hemmnisse mit dem EU-Beitritt ansteigen. Nach Breuss (2003) führte der EU-Beitritt für Österreich zu einer Senkung der Zölle um durchschnittlich 5 Prozent.

Bei der Analyse der Handelsschaffung muss berücksichtigt werden, dass dieser Effekt von konjunkturellen Schwankungen der Konsumnachfrage überlagert wird. So kann die Bedeutung der Importe relativ zur Eigenproduktion in Zeiten einer Nachfrageschwäche trotz konjunkturell bedingter rückläufiger Importe gestiegen sein.

Handelsumlenkung

Von Handelsumlenkung spricht man, wenn sich durch die aussenwirtschaftliche Integration eine Verschiebung der Importstruktur ergibt. Im Falle des EU-Beitritts Österreichs wurde erwartet, dass der freie und damit günstigere Zugang auf die EU-Beschaffungsmärkte dazu führt, dass der Anteil der Importe aus den EU-Mitgliedsländer ansteigt und dafür anteilmässig weniger aus Drittländern importiert wird.

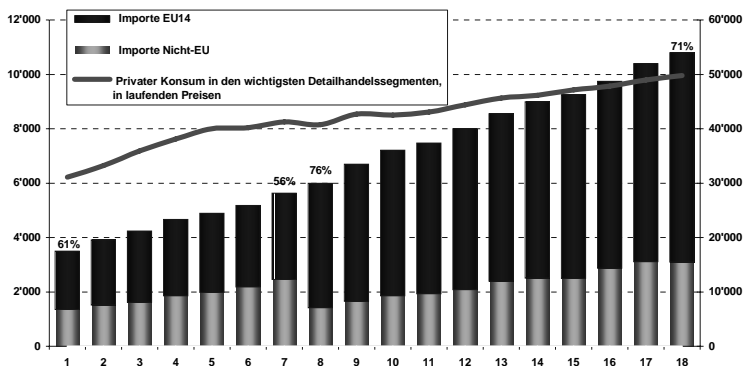
Abb. 21 zeigt die nominelle Entwicklung des nominellen Warenwerts der Importe von detailhandelsrelevanten Gütern von 1988 bis 2005. Die durchschnittliche Jahreswachstumsrate der Importe betrug in der gewählten Zeitperiode 6.8 Prozent. Im EU-Beitrittsjahr lässt sich bei den nominellen Daten keine aussergewöhnliche Entwicklung beobachten, das Jahreswachstum war mit 6.4 Prozent gegenüber dem langfristigen Trend sogar leicht unterdurchschnittlich. Etwas überraschend nahm die Dynamik der importierten Produkte nach 1995 ab. Vor der EU-Integration (1988-1994) betrug das jährliche Wachstum 8.2 Prozent, in den sechs Jahren nach

dem Beitritt nur noch 7.0 Prozent. Eine Handelsschaffung ist somit auf den ersten Blick nicht eingetroffen.

Berücksichtigt man allerdings zusätzlich konjunkturelle Aspekte, ändert sich dieser Eindruck: Die privaten Konsumausgaben weisen nach 1995 eine etwas schwächere Dynamik auf als in den Jahren zuvor. Im Beitrittsjahr selbst gingen die privaten Konsumausgaben sogar zurück. Relativ zu den privaten Konsumausgaben, stiegen die Importe folglich nach 1995 überproportional an. Dies lässt den Schluss zu, dass in bestimmten Bereichen die heimische Produktion durch Einfuhren verdrängt wurde und somit zumindest eine relative Ausweitung der Importe stattfand.

Abb. 21: Handelsschaffung und Handelsumlenkung bei den Detailhandelswaren (I)

Nominelle Entwicklung der Importe aus der EU14 und Nicht-EU, Warenwert in Mio. Euro (linke Skala),
Nominelle private Konsumausgaben für Waren in Mio. Euro (rechte Skala) und EU14-Anteil in %, 1988-2005



Quelle: BAK Basel Economics, Eurostat.

Bem.: Die %-Werte in der Grafik zeigen die Importanteile der EU14-Länder an den Gesamtimporten an. 1988 betrug der nominelle Anteil beispielsweise 61%.

Hinsichtlich der Handelsumlenkung sprechen die Daten eine deutliche Sprache: Durch die Integration in den EU-Binnenmarkt hat sich die Importstruktur Österreichs schlagartig verändert. Im Jahr 1994 betrug der Anteil der detailhandelsrelevanten Güter aus dem EU14-Raum¹² 56 Prozent und noch im Beitrittsjahr stieg der Anteil sprunghaft auf 76 Prozent an. 1995 erhöhten sich die Importe aus den EU-Mitgliedsländern um 44.4 Prozent, während die Einfuhren aus den restlichen Ländern um 42.6 Prozent zurückgingen.

Überlagerung von Preis- und Mengeneffekten

Wenn sich die Importmengen gemessen in Stück oder Gewichtseinheiten erhöhen und gleichzeitig die Importpreise sinken, ist der Gesamteffekt im Hinblick auf die nominalen Importe gemessen in Geldeinheiten unklar. Dieser Aspekt muss bei einer Analyse der Handelsumlenkung und Handelsschaffung berücksichtigt werden, indem zusätzlich preisbereinigte reale Importda-

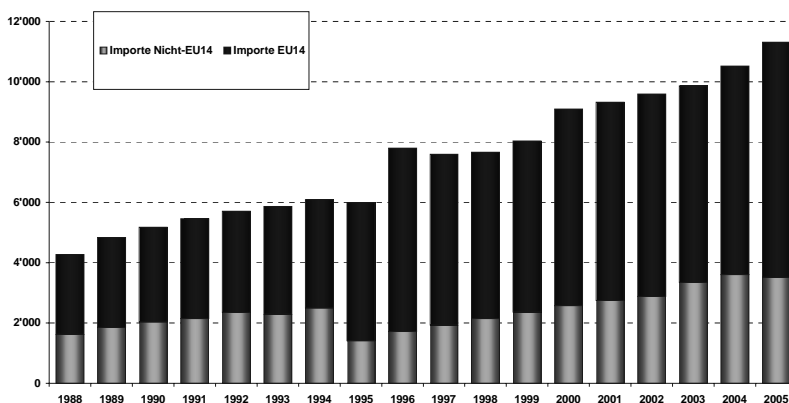
¹² EU12 plus Schweden und Finnland.

ten in die Analyse mit eingehen. Abb. 22 zeigt die anhand der Importpreis-Daten berechneten realen Importe. Eine detaillierte Betrachtung der Importpreisentwicklung erfolgt im anschließenden Unterkapitel.

Wie in Abbildung 22 ersichtlich, zeigt sich bei den realen Importen ein sehr deutlicher Niveau-Shift der Importe nach dem Beitritt. Berücksichtigt man also die Überlagerung von Preis und Mengeneffekten, kommt man zum Schluss, dass der EU-Beitritt durchaus Handelsschaffende Effekte hervorgerufen hat. Interessanterweise steigen die Importe aber erst ein Jahr nach dem EU-Beitritt deutlich an. Die Dynamik der realen Importe ist zwar nach dem EU-Beitritt ebenfalls etwas höher, der Unterschied fällt allerdings nicht sehr gross aus: Vor dem EU-Beitritt betrug die durchschnittliche jährliche Entwicklung 6.1 Prozent und war somit deutlich geringer als im Zeitraum 1995-2001 (7.7%). Der Effekt der Handelsumlenkung zeigt sich bei den preisbereinigten Daten noch deutlicher als bei der Analyse der nominalen Daten. Relativ zu den Importen aus Dritt-Ländern stiegen die Importe aus der EU mit dem EU-Beitritt deutlich an.

Abb. 22: Handelsschaffung und Handelsumlenkung bei den Detailhandelswaren (II)

Reale Entwicklung EU14 und Nicht-EU14, Warenwert in Mio. Euro und EU14-Anteil in %, 1988-2005



Quelle: BAK Basel Economics, Eurostat.

Güterspezifische Analyse

Eine weitere Verfeinerung der Analyse wird durch die Berücksichtigung güterspezifischer Effekte erreicht. Hierfür wurden für den Food- und den Non-Food-Bereich des Detailhandels getrennte Analysen durchgeführt.

Food

Sowohl Handelsschaffung als auch Handelsumlenkung kommen bei einer Fokussierung auf den Food-Sektor noch deutlicher zu Tage als bei einer Gesamtbetrachtung. Wiederum kommt der Effekt der Handelsschaffung bei den realen Importen stärker zum Vorschein als bei den

nominalen Daten. Zudem zeigt sich hinsichtlich der Gesamtimporte von Food-Waren auch ein deutlicher Anstieg der Dynamik in den Jahren nach dem EU-Beitritt: Die durchschnittlichen realen Wachstumsraten stiegen von 4.1 Prozent. (1988-1994) auf 10.3 Prozent (1995-2001) p.a..

Handelsschaffung und Handelsumlenkung im Food-Segment

Abb. 23: Nominelle Warenwerte in Mio. Euro, Anteil EU14 in %, 1988-2005

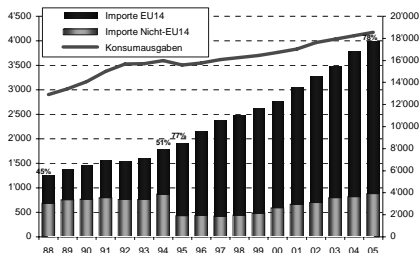
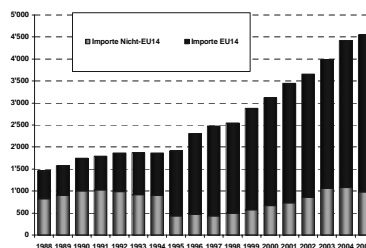


Abb. 24: Reale Warenwerte in Mio. Euro, Anteil EU14 in %, 1988-2005



Quelle: BAK Basel Economics, Eurostat.

Bem.: Die %-Werte in der Grafik zeigen die Importanteile der EU14-Länder an den Gesamtimporten an. 1988 betrug der nominelle Anteil beispielsweise 45%.

Auch der Handelsumlenkungseffekt zeigt sich bei einer Fokussierung auf den Food-Bereich akzentuiert. Die Bedeutung des EU-Binnenmarktes nahm 1995 sprunghaft zu. Dies zeigt sich daran, dass der Anteil der Food-Importe aus den EU-Staaten im Beitrittsjahr um 16 Prozentpunkte anstieg. Insbesondere die Versorgung aus Deutschland gewann mit dem EU-Beitritt 1995 an Bedeutung. Oft handelt es sich hierbei um Importe, die nach dem EU-Beitritt statt direkt aus Dritt-Ländern nun über einen deutschen Zwischenhändler importiert werden.

Tab. 1: Entwicklung der Herkunftsstruktur österreichischer Food-Importe

Importanteile der wichtigsten Herkunftsländer an den Gesamtimporten in %; 1988, 1994, 1995 und 2005

Herkunftsland/-region	1988	1994	1995	2005
EU14	44.9%	51.3%	77.4%	77.8%
Nicht-EU14	55.1%	48.7%	22.6%	22.2%
Deutschland	14.6%	15.9%	40.2%	47.8%
Italien	9.6%	11.3%	10.9%	10.3%
Niederlande	5.2%	6.5%	11.0%	6.8%
Türkei	2.9%	2.7%	2.3%	5.6%
Frankreich	2.0%	2.9%	3.3%	3.5%
Spanien	6.0%	6.4%	3.3%	3.4%
Schweiz	2.6%	3.2%	2.0%	2.5%
Dänemark	1.1%	1.6%	1.8%	1.1%
Grossbritannien	0.7%	1.1%	1.5%	0.8%
USA	2.9%	3.4%	1.2%	0.8%

Quelle: BAK Basel Economics, Eurostat

Non-Food

Im Non-Food-Segment sind die Effekte im Vergleich zum Food-Segment weniger eindeutig. Ein handelsschaffender Effekt ist weder bei den nominellen noch bei den realen Importen zu erkennen. Unter Berücksichtigung konjunktureller Effekte zeigt sich allerdings, dass die Bedeutung der Importe für die Befriedigung der Konsumnachfrage auch im Non-Food leicht zunahm: Die nominelle Konsumnachfrage stieg nach 1995 weniger stark an als die nominellen Importe von Non-Food-Produkten. Der Anteil der Importe an den konsumierten Waren stieg also leicht an.

Handelsschaffung und Handelsumlenkung im Non-Food-Segment

Entwicklung EU14 und Nicht-EU, Warenwert in Mio. Euro und EU14-Anteil in %, 1988-2005

Abb. 25: Nominelle Warenwerte in Mio. Euro, Anteil EU14 in %, 1988-2005

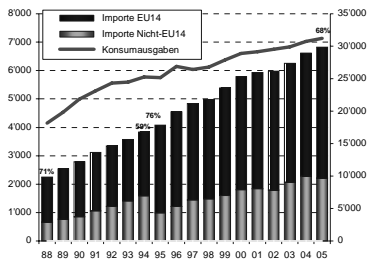
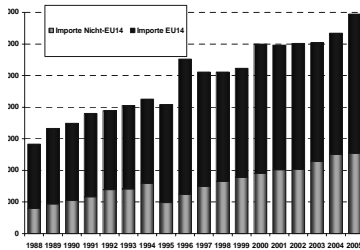


Abb. 26: Reale Warenwerte in Mio. Euro, Anteil EU14 in %, 1988-2005



Quelle: BAK Basel Economics, Eurostat.

Bem.: Die %-Werte in der Grafik zeigen die Importanteile der EU14-Länder an den Gesamtimporten an. 1988 betrug der nominelle Anteil beispielsweise 70%.

Sehr deutlich zu erkennen ist auch im Non-Food-Bereich die Anpassung der Importstruktur. Im Beitrittsjahr stiegen die nominellen EU14-Importe um 37.5 Prozent gegenüber dem Vorjahr an, der Anteil der importierten Waren aus dem EU-Binnenmarkt stieg von 59 auf 76 Prozent an.

Tab. 2: Entwicklung der Herkunftsstruktur österreichischer Non-Food-Importe

Importanteile der wichtigsten Herkunftsländer an den Gesamtimporten in %, 1988, 1994, 1995 und 2005

Herkunftsland/-region	1988	1994	1995	2005
EU14	70.5%	58.7%	76.0%	67.6%
Nicht-EU14	29.5%	41.3%	24.0%	32.4%
Deutschland	37.3%	27.7%	44.5%	46.4%
Italien	17.6%	14.9%	13.0%	7.7%
China	1.8%	7.5%	3.7%	6.8%
Niederlande	1.4%	1.2%	5.7%	4.6%
Türkei	0.9%	2.0%	1.3%	4.6%
Frankreich	3.2%	3.7%	4.0%	2.0%
Belgien	1.4%	0.9%	1.3%	1.7%
Schweiz	2.1%	1.9%	1.7%	1.2%
Grossbritannien	1.9%	1.9%	1.9%	1.1%
Dänemark	1.1%	1.9%	1.7%	1.0%

Quelle: BAK Basel Economics, Eurostat

Analog zur Entwicklung der Importstruktur im Food-Sektor ist die Zunahme des EU-Anteils hauptsächlich auf die gestiegenen Importe aus Deutschland zurück zu führen. Im Gegensatz zu den Food-Produkten verringerte sich der Anteil der EU14-Importe allerdings in den Folgejahren wieder deutlich, was vor allem an der abnehmenden Bedeutung Italiens liegt.

Fazit

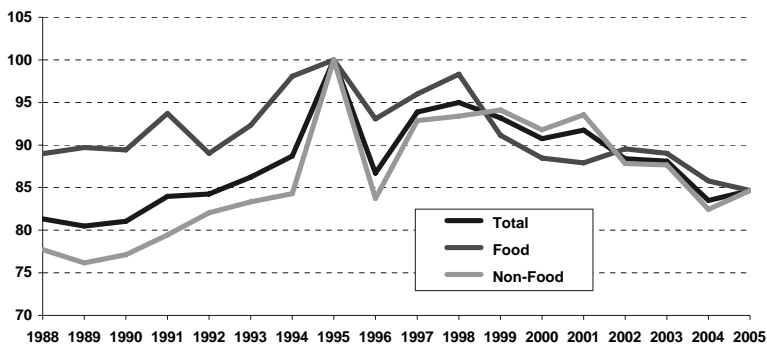
Eine reine Betrachtung der nominellen Gesamtimporte vor und nach dem EU-Beitritt 1995 legt den Schluss nahe, dass es zwar zu einer Verlagerung der Importstruktur gekommen ist, ein handelsschaffender Effekt mit der EU-Integration jedoch nicht verbunden ist. Verfeinert man allerdings die Analyse in mehrere Richtungen, zeigt sich allerdings ein anderes Bild: Unter Berücksichtigung von konjunkturellen Effekten, Preiseffekten sowie güterspezifischen Entwicklungen können deutliche Effekte der Handelsschaffung wie auch der Handelsumlenkung festgestellt werden. Sowohl die Bedeutung der Importe insgesamt für die inländische Versorgung als auch die Bedeutung der Importe aus der EU relativ zu den Gesamtimporten nahm mit dem EU-Beitritt deutlich zu. Da die Handelshemmnisse vor 1995 im Bereich der Nahrungsmittel besonderes ausgeprägt waren, kommen die Effekte im Food-Sektor deutlich stärker zum Tragen als im Non-Food-Bereich.

4.2.2 Importpreise

Die Importpreisen weisen in der ersten Hälfte der 90er Jahre einen stetigen Anstieg auf. Im Jahr 1995 zeigt sich dann ein starker Sprung nach oben, der im Folgejahr wieder korrigiert wird. Abbildung 27 zeigt die durchschnittlichen Importpreise im Zeitverlauf. Die zugrunde liegenden Daten beziehen sich auf den Importwert nach Transport- und Versicherungskosten, aber vor Zöllen.

Abb. 27: Entwicklung der Importpreise

Wechselkursbereinigte Importpreise 1988-2005, indiziert, 1995=100



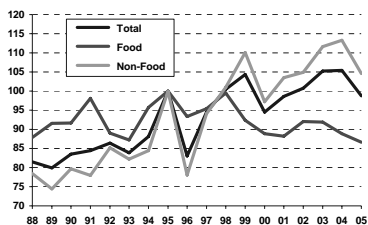
Quelle: BAK Basel Economics, Eurostat.

Wie eine herkunfts- und güterspezifische Auswertung zeigt (siehe Abbildung 28 und 29), wurden die starken Schwankungen hauptsächlich bei den Non-Food-Importen aus dem EU-Raum hervorgerufen. Es handelt sich hierbei um die Preise für Kleider und Wohnungseinrichtungen, die im Jahr 1995 insgesamt um 18 bzw. 15 Prozent anstiegen, im Folgejahr aber wieder um 18 bzw. 16 Prozent sanken. Warum es in diesen Segmenten zu solch starken Ausschlägen kam, konnte nicht geklärt werden.

Betrachtet man die Periode nach 1995, zeigt sich in diesem Zeitraum insgesamt eine rückläufige Entwicklung der Importpreise. Im Jahr 2005 weist der Importpreisindex in etwa den Wert des Jahres 1992 auf. Unklar bleibt bei einer reinen Betrachtung der österreichischen Importpreise, in welchem Ausmass die Preisrückgänge auf den EU-Beitritt zurückzuführen sind oder es sich um einen allgemeinen, globalen Trend handelt. Hierzu müsste man die Analyse für ein Vergleichsland durchführen, beispielsweise für die Schweiz.

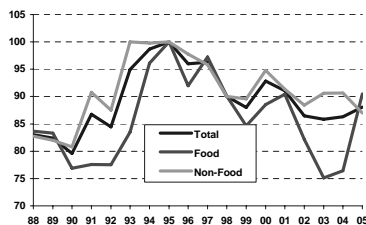
Bekanntlich kam es im Zuge der Globalisierung zu einer allgemeinen Abschwächung der Preissteigerungen. Gerade bei Non-Food-Gütern im Detailhandel dürfte dieser Effekt sehr stark zum Tragen gekommen sein. Dieser Effekt zeigt sich sehr deutlich bei einer Betrachtung der Preisentwicklung von Importgütern aus dem Nicht-EU-Raum. Im Zeitraum 1995 bis 2005 sanken die Preise von Importen aus dem Nicht-EU-Raum um rund 13 Prozent. Im Bereich der Food-Importe aus der EU hingegen dürften weniger Globalisierungseffekte, sondern vielmehr die Integration Österreichs in den Binnenmarkt eine Rolle gespielt haben. Hier zeigt sich ebenfalls ein Rückgang um 13 Prozent zwischen 1995 und 2005.

Abb. 28: Entwicklung der Importpreise von Gütern aus der EU14
Index, 1995=100



Quelle: BAK Basel Economics, Eurostat

Abb. 29: Entwicklung der Importpreise von Gütern aus der Nicht-EU14
Index, 1995=100



Quelle: BAK Basel Economics, Eurostat

4.3 Entwicklung der Konsumentenpreise

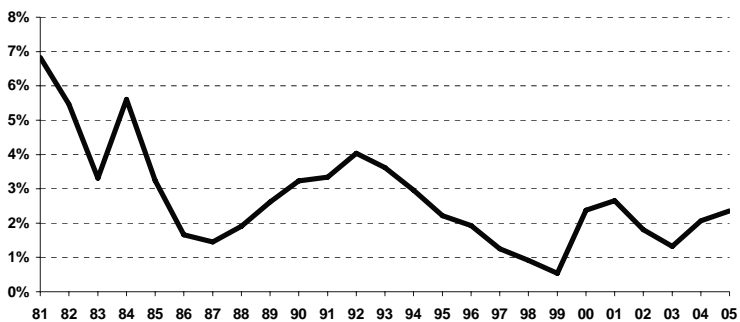
Mit dem Beitritt zur Europäischen Union erhoffte man sich in Österreich ein Absenken der Konsumentenpreise auf das Niveau der umliegenden Länder. Die Preise im Detailhandel waren vor 1995 im Vergleich mit anderen europäischen Ländern hoch, vor allem bei bestimmten Konsumgütergruppen (Fleisch; Milch, Käse, Eier; langlebige Konsumgüter). Studien propagierten im Vorfeld des EU-Beitritts eine Preisanpassung bei den Nahrungsmitteln von etwa -7 Prozent [Schneider (1994)]. Noch im Beitrittsjahr veröffentlichten Streicher/Hofreither (1995) die ersten empirischen Befunde zur Preisentwicklung in Österreich. Für den gesamten Warenkorb des privaten Konsums fanden sie einen leichten Soforteffekt von etwa minus 0.2 Prozentpunkten.

Ein Niveau-Shift der Konsumentenpreise im Beitrittsjahr kann nur sehr bedingt bestätigt werden. Zu einem «Preisrutsch» kam es nicht. Im Nachgang des EU-Beitritts kam es lediglich im Bereich der Nahrungsmittel (1995) zu einem Rückgang der Preise. Dieser fiel aber mit minus 3 Prozent weit geringer aus als erwartet. In den Folgejahren kam es auch bei den Nahrungsmitteln wieder zu Preissteigerungen. Die Preisdynamik war zwar verglichen mit den Jahren vor dem EU-Beitritt sehr moderat, vor dem Hintergrund der stark gesunkenen Importpreise im Food-Sektor drängt sich jedoch der Eindruck auf, dass die erreichten Kosteneinsparungen nicht vollständig an den Konsumenten weiter gegeben wurden. Die Entwicklung der relativen Preise im Vergleich zum EU-Durchschnitt (vgl. unten) zeigt allerdings, dass eine zusätzliche Überwälzung der Kostenvorteile verzögert stattgefunden hat.

Neben der einmaligen Anpassung der Preise nach unten rechnete man aufgrund des zunehmenden Wettbewerbs auch mit einer dauerhaften Senkung der Teuerungsraten. Ein Blick auf die Entwicklung des österreichischen Verbraucherpreisindex zeigt, dass sich die Preisdynamik zwischen 1992 und 1999 deutlich abgeschwächt hat. Die Teilnahme am EWR und Vorzieheffekte des bevorstehenden EU-Beitritts begünstigten diese Entwicklung. Die Phase rückläufiger Inflationsraten hielt bis 1999 an. Ab dem Jahr 2000 führten eine Reihe von Angebotsschocks (Ölpreisschocks, BSE-Krise, Maul- und Klauenseuche) sowie Steuererhöhungen zu einem Anstieg der Inflationsrate.

Abb. 30: Entwicklung des österreichischen Verbraucherpreisindex

Durchschnittliche jährliche Veränderungen des österreichischen Verbraucherpreisindex, in %, 1981-2005



Quelle: Statistik Austria

Als Ursachen für die rückläufigen Teuerungsraten zwischen 1992 und 1999 werden vor allem mit dem EU-Beitritt verbundene Wettbewerbs- und Liberalisierungseffekte sowie (ab 1997) die intensiven geld- und fiskalpolitischen Konvergenzbemühungen für die Teilnahme an der Währungsunion angeführt.¹³ Hinsichtlich der quantitativen Bedeutung des EU-Beitritts für die Inflationsrate kommen Fluch/Rumler (2005) in Simulationsrechnungen zum Ergebnis, dass die Infla-

¹³ Vgl. Fluch/Rumler (2005), S. 39.

tionsrate im Zeitraum 1995-2004 aufgrund des EU-Beitritts um 0.2 Prozentpunkte tiefer lag als in einem Szenario ohne EU-Beitritt.

Güterspezifische Analyse

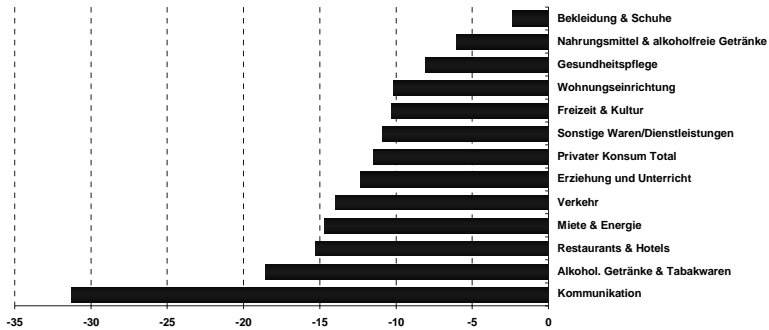
Die Analyse der Teuerungsentwicklung in den einzelnen Konsumgütergruppen zeigt, dass der Trend nachlassender Preissteigerungen in der zweiten Hälfte der 90er Jahre vor allem bei den handelbaren Gütern beobachtet werden konnte, während die Inflationsraten bei den Dienstleistungen im selben Zeitraum anstiegen. Bei den Nahrungsmitteln machten sich nach 1995 Reformen im Agrarsektor (die Produzentenpreise sanken um über 20 Prozent¹⁴) und verbesserte Beschaffungskonditionen beim Import bemerkbar, wenngleich nicht sämtliche Kosteneinsparungen an den Konsumenten weiter gegeben wurden.¹⁵ Die Preise sanken im Jahr des Beitritts um rund 3 Prozent, in den Folgejahren war die Preisdynamik deutlich niedriger als vor dem Beitritt zur EU. Liberalisierungseffekte zeigten sich auch bei den Konsumentenpreisen für Telekommunikation und Energie (nach der Liberalisierung 1999), während bei den Branchen, bei denen sich mit dem EU-Beitritt keine Veränderung der Wettbewerbsverhältnisse ergab (z.B. Vermietung, Wasserversorgung) weiterhin hohe Preissteigerungen beobachtbar waren.

Relative Entwicklung zum EU-Durchschnitt

Die relative Entwicklung der Preise zum Ausland zeigt, dass sich das Preisniveau in Österreich in den letzten 10 Jahren dem EU-Schnitt angenähert hat. Waren die Konsumentenpreise insgesamt 1995 noch rund 14 Prozent über dem EU15-Schnitt, betrug die Differenz 2004 lediglich noch 0.7 Prozent.

Abb. 31: Entwicklung der Konsumentenpreise relativ zum EU15-Durchschnitt

Veränderung des relativen Preisniveaus zum EU15-Durchschnitt 1995-2004 in Prozentpunkten



Quelle: Eurostat.

¹⁴ Vgl. Breuss (2000), S.13

¹⁵ Vgl. Fluch/Rumler, S. 80.

Im Zuge des verschärften Wettbewerbs mussten die Preissenkungsspielräume dann zunehmend ausgenutzt werden. Im Bereich «Nahrungsmittel und alkoholfreie Getränke» sanken die relativen Preise um rund 6 Prozent, im Bereich «Alkoholische Getränke und Tabakwaren» um 24 Prozent, im Bereich «Bekleidung» um rund 4 Prozent.

4.4 Wirtschaftliche Entwicklung des Detailhandels

Durch den EU-Beitritt wurde der österreichische Detailhandel Teil des EU-Binnenmarktes. Aufgrund der neuen Wettbewerbssituation ergaben sich zum Teil erhebliche Anpassungsprozesse innerhalb der Branche. Der verschärfte Wettbewerb auf dem europäischen Binnenmarkt führte zu einem erhöhten Druck zur Ausnutzung von Economies of Scale. Als direkte Folge davon ist im österreichischen Detailhandel nach der Integration eine deutliche Konzentrationstendenz festzustellen. Wie Breuss (2000) aufzeigt, stiegen die Fusionen und Übernahmen (M&A) im Beitrittsjahr 1995 deutlich an. In den Jahren 1993 und 1994 wurden im Detailhandel lediglich sieben solche Zusammenschlüsse beobachtet, während es 1995 zu 18 M&As kam. In den Jahren 1995-99 resultierten durchschnittlich 19 Fusionen und Zusammenschlüsse pro Jahr.

Der Markteintritt ausländischer Unternehmen nahm nach 1995 deutlich zu, erfolgte allerdings weitgehend durch Direktinvestitionen und Übernahmen. Als Beispiel hierfür dient Rewe mit dem Kauf des BML-Konzerns¹⁶ im Jahr 1996. Die deutsche Rewe-Gruppe sicherte sich somit einen erheblichen Marktanteil in der österreichischen Detailhandelsbranche. Drei Jahre später baute die Rewe-Gruppe ihre Marktführerschaft mit der Übernahme von 162 Meinl-Läden weiter aus. Markteintritte durch den Aufbau eigener Verkaufsläden erfolgten erst viel später. Lidl beispielsweise eröffnete die erste österreichische Lebensmittelfiliale erst 1998. Durch die zunehmende Konzentration im österreichischen Detailhandel nahm die Anzahl der Geschäfte deutlich ab [vgl. Böheim (2002)]. Zwischen 1990 und 2000 sank die Zahl der Outlets im Lebensmittel-einzelhandel um 4 Prozent pro Jahr. Der Strukturwandel führte in erster Linie zur Schliessung von kleinen und mittelgrossen Läden des Lebensmitteleinzelhandels. Zunehmende Verkaufstandorte resultierten demgegenüber bei den Super- und Verbrauchermärkten.

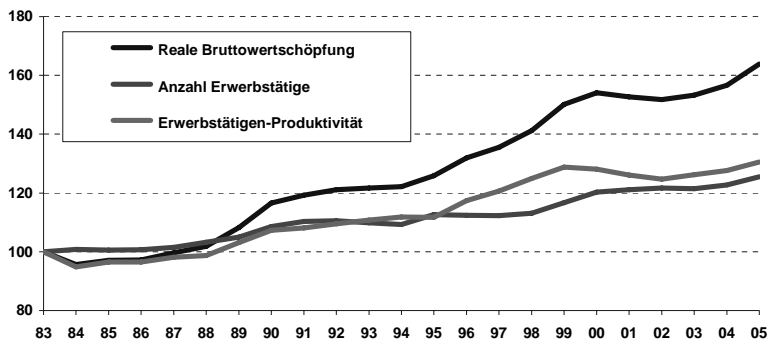
Strukturwandel und zunehmender Wettbewerb spiegeln sich deutlich in der Entwicklung der realen Bruttowertschöpfung im österreichischen Detailhandel wider. Die Wirtschaftsleistung nahm in der zweiten Hälfte der 90er Jahre deutlich an Fahrt auf. Bis zum Konjunkturunbruch 2001 entwickelte sich der Detailhandel kontinuierlich stärker als die Gesamtwirtschaft. In 5 Jahren nach EU-Beitritt lag das durchschnittliche reale Wertschöpfungswachstum mehr als einen Prozentpunkt höher als in den 5 Jahren zuvor.

Trotz des Strukturwandels kam es auch bei der Beschäftigung zu einer erstaunlichen Beschleunigung der Wachstumsdynamik, so dass die Produktivitätsdynamik etwas schwächer ausfällt als die Wertschöpfungsdynamik. Die Beschleunigung der Arbeitsproduktivität in den 5 Jahren nach EU-Beitritt fällt allerdings immer noch recht deutlich aus. Das Produktivitätswachstum im Detailhandel lag in der zweiten Hälfte der 90er Jahre stetig über dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt.

¹⁶ Zum BML-Konzern gehörten Billa-Supermarkt, Merkur-Verbrauchermarkt, Mondo-Discounter, Emma-Nahversorger und Bipa-Drogerien.

Abb. 32: Wirtschaftliche Entwicklung des österreichischen Detailhandels

Index, 1983=100



Quelle: BAK Basel Economics IB Database

4.5 Strukturwandel in anderen Branchen

Durch die wirtschaftliche Integration eröffnen sich neue Möglichkeiten der internationalen Arbeitsteilung. Dies führt zu einer zunehmenden Spezialisierung in den Ländern und folglich zu einer strukturellen Anpassung in der Volkswirtschaft. Gemäss Pointner (2005) kam es aber in Österreich nach dem EU-Beitritt zu keinen einschneidenden Veränderungen im Sekundären Sektor. Die Anteile der bedeutenden Verarbeitungs- und Industriebranchen am Gesamtsektor blieben nach 1995 mehr oder weniger konstant. Dies ganz im Gegensatz zu etwa Finnland oder Schweden, wo die europäische Integration zu einer erheblichen Anpassung der Branchenstruktur geführt hat [vgl. Pointner (2005)]. Wie im Sekundären Sektor waren auch die Anpassungseffekte im Dienstleistungssektor eher marginaler Natur. Die zunehmende Bedeutung des Gesundheits- und Sozialwesens, der unternehmensbezogenen Dienstleistungen und des Finanzsektors sind auch in anderen Ländern zu beobachten und hängen nicht mit dem EU-Beitritt zusammen.

Mit grossem Interesse wurde die Strukturanpassung im Primären Sektor nach dem EU-Beitritt beobachtet. Die Anpassungskosten für den Landwirtschaftssektor wurden als höher eingestuft als die Vorteile aus der Integration. Aus diesem Grund wurden schon früh befristete Massnahmen getroffen, um den Beitrittschock für die Betroffenen zu mildern. Aktuellere Analysen zeigen aber auf, dass es der österreichischen Landwirtschaft nach den ersten Wirren – vor allem verursacht durch die deutlich tieferen Produzentenpreise – gelang, den mit dem EU-Beitritt verbundenen Strukturwandel positiv zu gestalten.

Auf der einen Seite profitierte der Landwirtschaftssektor von deutlich tieferen Einkaufspreisen bei Futtermitteln, Maschinen usw., was die Nachteile bei den sinkenden Produktpreisen im EU-Binnenmarkt abfederte. Wie Sinabell (2004) aufzeigt, sanken die Erzeugerpreise bei wichtigen Agrarprodukten zum Teil massiv. Auf der anderen Seite vergrösserte sich der Absatzmarkt für

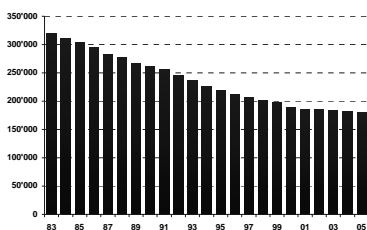
die österreichischen Agrargüter schlagartig. Somit ergab sich eine effiziente Möglichkeit, die strukturellen Produktionsüberschüsse durch den Importbedarf umliegender Länder (bspw. Italien) abzusetzen [vgl. Hofreither (2006)]. Durch Innovationsprozesse und mit dem Angebot von qualitativ hochwertigen Landwirtschaftsprodukten konnten die Marktanteile im EU-Binnenmarkt langfristig erhöht werden. Der Aussenhandel mit agrarischen Produkten zog spürbar an. Erstaunlicherweise stiegen die österreichischen Exporte erheblich stärker als die Importe. Zwischen 1995 und 2005 erhöhten sich die Exporte um 200 Prozent, die Importe um lediglich 80 Prozent [vgl. Hofreither (2006)].

Durch den EU-Beitritt war auch eine Spezialisierung im österreichischen Landwirtschaftssektor zu beobachten. Wie Sinabell (2004) aufzeigt, nahm die Bedeutung des Getreideanbaus ab, während der Gemüse-, Obst- und Weinbau seit 1995 Zuwächse verzeichnet. Gleichzeitig zeichnet sich auch immer deutlich eine regionale Spezialisierung innerhalb Österreichs ab. Rinderhaltung wird nur noch in den Bundesländern betrieben, wo die geografischen Bedingungen eine gute Rentabilität versprechen. Interessant war die Entwicklung im Geflügelfleischsegment. Obwohl der Preisverfall über allen Fleischkategorien hier am deutlichsten war, wurde die Produktion nach der Öffnung weiter ausgedehnt. Grund dafür waren die Futterkosten, welche relativ gesehen noch mehr abnahmen als die Endpreise.

Effizienzgewinne, höherer Wettbewerbsdruck und erfolgreiche Struktur Anpassungen zeigten hinsichtlich der Wertschöpfungsentwicklung der österreichischen Landwirtschaft ihre Wirkung: Zwischen 1995 und 2000 stieg die reale Bruttowertschöpfung (zu Herstellungspreisen, d.h. exklusive Subventionen und Steuern) im Durchschnitt jährlich mit einem Prozentpunkt schneller als in den 10 Jahren vor EU-Beitritt.

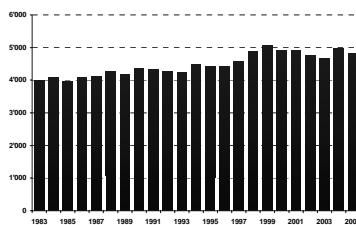
Trotz dieser positiven Befunde gab es natürlich hinsichtlich der Beschäftigung schmerzhaft Anpassungsprozesse. Bei der Beschäftigung im Landwirtschaftssektor kam es in der zweiten Hälfte der 90er Jahre zu einem erheblichen Rückgang, der sich allerdings in den letzten 5 Jahren deutlich verlangsamt hat. Von einer Beschleunigung des Beschäftigungsabbaus oder einem Niedergang des Landwirtschaftssektors kann man in Verbindung mit dem EU-Beitritt auch nicht sprechen: Ganz im Gegenteil lag die Beschäftigungsabnahme (auf Basis der vollzeitäquivalenten Beschäftigung) in den 10 Jahren vor EU-Beitritt (-3.2% p.a.) höher als in den 10 Jahren nach EU-Beitritt (-1.9%).

Abb. 33: Vollzeitäquivalente Beschäftigung in der österreichischen Landwirtschaft



Quellen: Eurostat, BAK Basel Economics /B Database

Abb. 34: Reale Bruttowertschöpfung in der österreichischen Landwirtschaft



Bem.: zu Herstellungspreisen, in Mio. Euro

Der gesamte Prozess des EU-Beitritts wurde in der österreichischen Landwirtschaft durch mehrere Unterstützungsprogramme begleitet. Die erwarteten Einkommensverluste der Landwirte wurden einerseits mit einer Ausweitung der Direktzahlungen von 250 Prozent auf 1.8 Mrd. Euro abgedeckt. Andererseits wurden in den vier Jahren nach dem Beitritt Ausgleichszahlungen im Gesamtvolumen von 1.15 Mrd. Euro ausbezahlt. Im Weiteren wurde der sofortige Werteverfall der Lagerbestände durch die gesunkenen Produzentenpreise im Umfang von 390 Mio. Euro ausgeglichen. Wichtige Agrarunterstützungsprogramme auf die langfristige Sicht sind das Umwelt- und das Investitionsprogramm. Hierbei waren die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit und die Unterstützung des strukturellen Wandels die vorrangigen Ziele. Die Investitionsförderung wurde um 145 Mio. Euro erhöht, die Ausgaben für das Umweltprogramm stiegen seit 1995 um das Dreifache und betrugen 600 Mio. Euro.

Die anfängliche Skepsis im österreichischen Landwirtschaftssektor gegenüber dem EU-Beitritt hat sich in einer längerfristigen Betrachtung als unbegründet herausgestellt. Die nötigen Strukturanpassungen wie Reduzierung bei der Zahl der Erwerbstätigen, Zusammenlegung von Betrieben und daraus resultierende grössere Betriebsflächen, nationale und regionale Spezialisierung usw. haben dazugeführt, dass sich die österreichische Landwirtschaft auf den EU-Märkten behaupten kann. Die Einkommensverluste wurden dabei mit Direkt- und Ausgleichszahlungen abgedeckt und für die notwendigen Anpassungen bei Immobilien und Maschinenparks wurden durch das Investitionsförderprogramm staatliche Finanzmittel zu Verfügung gestellt.

4.6 Zusammenfassung

Aus der Analyse der Entwicklungen in Österreich nach dem EU-Beitritt 1995 folgende Punkte als zentral festhalten:

Handelsschaffung und Handelsumlenkung: Bei einer fundierten Analyse der Importe unter Berücksichtigung konjunktureller und güterspezifischer Effekte können deutliche Effekte der Handelsschaffung wie auch der Handelsumlenkung festgestellt werden. Sowohl die Bedeutung der Importe insgesamt für die inländische Versorgung als auch die Bedeutung der Importe aus der EU relativ zu den Gesamtimporten nahm in Österreich mit dem EU-Beitritt deutlich zu.

Importpreise: Der EU-Beitritt machte sich vor allem bei den Importpreisen für Nahrungsmittel bemerkbar, die durch die Integration in den Binnenmarkt deutlich zurückgingen, und zwar deutlich stärker, als es der reine Effekt durch den Wegfall der Zölle erwarten liesse. Selbst wenn man den kosten senkenden Effekt der wegfallenden Zölle für Importe aus der EU vernachlässigt, lagen die durchschnittlichen Importpreise 2005 rund 15 Prozent unterhalb des Wertes von 1995. Im Non-Food-Sektor können ebenfalls leichte Senkungen der Importpreise festgestellt werden, die aber weniger der EU-Integration als vielmehr mit der Globalisierung erklärt werden können.

Konsumentenpreise: Mit dem EU-Beitritt kam es in Verbindung mit der Liberalisierung und dem erhöhten Wettbewerb zu einer signifikanten Senkung der Inflationsrate. Im Bereich der Nahrungsmittel, wo zusätzlich zur Liberalisierung des Agrarsektors auch die internationale Warenbeschaffung erleichtert wurde, sanken die Preise im Beitrittsjahr weit weniger stark als erwartet wurde. Offensichtlich wurden die Kosteneinsparungen nicht sofort vollumfänglich an die Konsumenten weiter gegeben. In den nachfolgenden Jahren kam es allerdings im Vergleich zur EU zu einer Verbesserung der relativen Konsumentenpreisniveaus für Nahrungsmittel. Dies deutet darauf hin, dass die Kostensenkungen in Folge des zunehmenden Wettbewerbs nach und nach an die Konsumenten weiter gegeben werden.

Wirtschaftliche Entwicklung des Detailhandels: Mit dem EU-Beitritt kam es in Österreich zu einem erhöhten Markteintritt ausländischer Detailhändler. Der verschärfte Wettbewerb führte zu einem erhöhten Druck zur Ausnutzung von Economies of Scale. Strukturwandel hin zu grösseren Formaten und eine Zunahme der Unternehmenskonzentration waren die Folge. Strukturwandel und zunehmender Wettbewerb spiegeln sich deutlich in der wirtschaftlichen Entwicklung des österreichischen Detailhandels wider. Bis zum Konjunkturunbruch 2001 entwickelte sich der Detailhandel kontinuierlich stärker als die Gesamtwirtschaft. In 5 Jahren nach EU-Beitritt lag das durchschnittliche reale Wertschöpfungswachstum mehr als einen Prozentpunkt höher als in den 5 Jahren zuvor.

5 Simulationsanalyse

Vor dem Hintergrund der in Kapitel 3 dargestellten Ergebnisse stellt sich die Frage, welche Kosten- und Preissenkungen bei einer Liberalisierung des internationalen Warenverkehrs im Schweizer Detailhandel tatsächlich erwartet werden können. Die tatsächlichen Preiseffekte hängen von vielen Faktoren ab. Nicht für alle Faktoren ist im Rahmen dieser Studie eine quantitative Abschätzung der Effekte möglich. Unter gewissen Annahmen lässt sich allerdings anhand von Simulationsrechnungen aufzeigen, in welcher Grössenordnung die Preiseffekte bei einer Marktöffnung liegen würden. Hierbei wird bei einer Marktöffnung die Beseitigung sämtlicher Importbarrieren verstanden. Dies schliesst neben dem Abbau von Zöllen auch die Beseitigung nicht-tarifärer Hemmnisse (technische Handelshemmnisse, vertikale Absprachen, etc.) mit ein.

Rund 8 Prozentpunkte des Preisunterschieds zwischen dem Schweizer Detailhandel und dem EU4-Schnitt sind auf höhere Kosten bei der Warenbeschaffung im Ausland zurückzuführen. Dieser Wert ist aber nicht als Prognose für die Preissenkungen bei einer bei einer Liberalisierung des Warenverkehrs zu verstehen. Der tatsächliche Effekt kann sich aus mehreren Gründen davon unterscheiden.

Erstens deshalb, weil sich mit einer Änderung der Rahmenbedingungen gleichzeitig die Beschaffungs- und Produktionsstruktur im Detailhandel ändern wird, was den Kosten dämpfenden Effekt verstärkt. Zweitens muss berücksichtigt werden, dass auch nach einer Liberalisierung im Vergleich mit Anbietern im Ausland aufgrund von Skaleneffekten gewisse Unterschiede bei den Beschaffungskonditionen bestehen bleiben werden. Ob die beiden ersten Effekte zusammen höher oder tiefer ausfallen als 8 Prozentpunkte, ist a priori unklar.

Drittens hängt der tatsächliche Effekt bei den Konsumentenpreisen auch davon ab, inwieweit Kostensenkungen an die Verbraucher weitergegeben werden. Dies hängt auch von der Wettbewerbsintensität ab, welche bei einer Marktöffnung aufgrund eines zunehmenden Markteintritts ausländischer Unternehmen sehr wahrscheinlich erhöht würde. Hinzu kommt der langfristig positive Einfluss einer höheren Wettbewerbsintensität auf die Dynamik der wirtschaftlichen Entwicklung im Detailhandel.

Viertens wird sich eine Marktöffnung natürlich nicht nur in der Beschaffungsstruktur des Detailhandels niederschlagen, sondern auch bei diversen Branchen des ersten und zweiten Sektors, bei denen Importhemmnisse wirksam sind, beispielsweise bei der Landwirtschaft oder der Nahrungsmittelindustrie. Eine Marktöffnung hätte auch in diesen Branchen Preis- und Mengeneffekte bei der Beschaffung von Vorleistungen. Dementsprechend wird es auch bei diesen Branchen zu Kostensenkungen kommen, die sich je nach Wettbewerbssituation auch in einer Senkung der Produzentenpreise dieser Branchen niederschlagen werden. Kostensenkungen bei diesen Branchen wirken sich über die Verflechtung der Branchen auch im Detailhandel wieder Kosten senkend aus. Allerdings würde die Binnenbeschaffung bei einer Liberalisierung auch an Bedeutung für den Detailhandel verlieren.

Fünftens kann es im Zuge der Marktöffnung zu gesamtwirtschaftlichen Rückkopplungseffekten kommen, die sich dann auch wieder im Detailhandel auswirken. Ein Beispiel hierfür ist die Reaktion der Nominallöhne bei einer Angleichung der Preise an das Niveau der Nachbarländer. Weitere gesamtwirtschaftliche Effekte ergeben sich durch die veränderte Nachfrage nach inländischen Erzeugnissen und dem damit verbundenen Strukturwandel in den betroffenen Branchen. In einigen Branchen kommt es bei einer Marktöffnung sicherlich zu einer gewissen Redimensionierung, deren gesamtwirtschaftliche Bedeutung schwer abzuschätzen ist.

Im Rahmen dieser Studie ist eine Abschätzung aller relevanten Effekte, die sich bei einer Marktöffnung ergeben, nicht möglich. Dies betrifft vor allem die Abschätzung der gesamtwirtschaftlichen Rückkopplungseffekte. Die direkten Effekte im Detailhandel wurden anhand von Simulationen mit einem Input-Output-Modell geschätzt.¹⁷ Für die verschiedenen Szenarien wurden spezifische Annahmen getroffen. Hierbei wurde unterstellt, dass sich mit der Liberalisierung eine Annäherung an österreichische (Kosten-) Strukturen und Kosten in Gang setzt. Die Auswahl Österreichs als Benchmark wird damit begründet, dass Österreich von der Struktur (dies gilt insbesondere beim Detailhandel) und den (geographischen) Rahmenbedingungen her am ehesten mit der Schweiz vergleichbar ist. Folgende Annahmen wurden für die Simulation der Effekte im Detailhandel unterstellt:

- Bei den zu erwartenden Veränderungen der Warenbeschaffungsstruktur wird angenommen, dass sich die Importquote derjenigen im österreichischen Detailhandel annähert.
- Hinsichtlich der Importpreise wird ebenfalls das österreichische Niveau vorausgesetzt, d.h. es wird unterstellt, dass der Schweizer Detailhandel zu denselben Konditionen Waren importieren kann wie der österreichische Detailhandel. Gegenüber den Ländern Deutschland, Frankreich oder Italien bleiben somit deutliche Unterschiede bei den Importpreisen bestehen, die sich mit Skaleneffekten im Einkauf erklären lassen.
- Auch bei Veränderungen innerhalb der inländischen Beschaffungs- oder Vorleistungsstruktur wurde eine Anpassung an «österreichische Verhältnisse» angenommen, die anhand von österreichischen Input-Output-Tabellen ermittelt wurden.
- Kostensenkungen beim Schweizer Detailhandel werden per Annahme an die Verbraucher weiter gegeben werden, d.h. Kostensenkungen führen zu identischen Nettopreissenkungen.

Auch wenn die Berechnung der Freihandelseffekte in dieser Studie nicht für alle Branchen geleistet werden kann, wurden zumindest für die beiden Branchen, die mit Blick auf den Detailhandel die wichtigsten Zuliefererbranchen sind – die Landwirtschaft und Nahrungsmittelindustrie – eine approximative Berechnung der Freihandelseffekte vorgenommen. Bei der Simulation wurde für die Produzentenpreise in der Landwirtschaft und der Nahrungsmittelindustrie unterstellt, dass auch in diesen Branchen das Kostenniveau beim Import von Waren und Rohstoffen auf österreichisches Niveau sinkt. Auch bei der Beschaffungsstruktur (Anteil importierter Waren an den gesamten Vorleistungen) wurde eine Anpassung an die Struktur gemäss den Werten aus der österreichischen Input-Output-Matrix unterstellt. Die Simulationen ergeben, dass die

¹⁷ Hierbei wurde sowohl ein IO-Modell für die Schweiz als auch eines für Österreich in Verbindung mit relativen Produzentenpreisen auf Ebene der Wertschöpfung aus der IBC Database von Bak Basel Economics verwendet. Das IO-Modell für Österreich wurde für die vorliegende Studie ausgearbeitet, das für die Schweiz zum Einsatz gekommene IO-Modell entstammt den Arbeiten aus BAK Basel Economics (2006a). Vgl. auch BAK Basel Economics (2006b), S.30-33 zum Einsatz des Modells, insbesondere zur Berechnung relativer Produzentenpreise im internationalen Vergleich.

relativen Produzentenpreisniveaus gegenüber dem EU4-Durchschnitt bei einer Liberalisierung des internationalen Warenverkehrs in der Landwirtschaft um 5.9 Prozent, in der Nahrungsmittelindustrie um 6.3 Prozent sinken würden. Damit liegt das Produzentenpreisniveau in diesen Branchen aber immer noch deutlich über dem Niveau der europäischen Vergleichsländer.

5.1 Liberalisierungsszenarien

Für die Simulationsanalyse wurden zwei Szenarien definiert, ein Freihandelsszenario und ein Szenario, bei dem zusätzlich zur Liberalisierung des internationalen Warenverkehrs eine umfassende Deregulierung der Schweizer Binnenbranchen durchgeführt wird. Die beiden Szenarien unterliegen folgenden Annahmen:

SZENARIO «FREIHANDEL»

Das Freihandelsszenario unterstellt eine vollständige Marktöffnung gegenüber dem Ausland. Hierbei wird bei einer Marktöffnung die Beseitigung sämtlicher Importbarrieren verstanden. Dies schließt neben dem Abbau von Zöllen auch die Beseitigung nicht-tarifärer Hemmnisse (technische Handelshemmnisse, vertikale Absprachen, etc.) mit ein.

- Warenbeschaffungsstruktur: Die Warenbeschaffungsstruktur passt sich an die veränderten relativen Preise an und entspricht der Struktur der Warenbeschaffung im österreichischen Detailhandel. Dies impliziert
 - eine Erhöhung der Importquote im Schweizer Detailhandel.
 - Veränderungen in der Warenstruktur bei den Warenimporten sowie bei den im Inland beschafften Gütern.
- Warenbeschaffungskosten: Durch die Marktöffnung sinken die Importpreise auf österreichisches Niveau.
 - Beim Warenimport sinken die Kosten auf österreichisches Niveau
 - Berücksichtigung von Freihandelseffekten in den Branchen Landwirtschaft und Nahrungsmittelindustrie.

SZENARIO «FREIHANDEL++ »

Zusätzlich zum Szenario FREIHANDEL wird davon ausgegangen, dass neben der Liberalisierung des Warenverkehrs eine vollständige Liberalisierung des Schweizer Binnensektors (Agrarsektor, Energiesektor und weitere Branchen) durchgeführt wird. Folgende zusätzliche Annahmen liegen dem Szenario FREIHANDEL++ zugrunde:

- Die Produzentenpreise der Branchen, von denen der Detailhandel Waren und Dienstleistungen bezieht, sinken auf österreichisches Niveau.
- Durch die veränderten relativen Preise kommt es zu einer Anpassung der inländischen Beschaffungs- und Vorleistungsstruktur an österreichische Verhältnisse.
- Zusätzlich wird davon ausgegangen, dass sich in Folge der Liberalisierung im langfristigen Gleichgewicht auch bei den Arbeitskosten eine Angleichung an österreichisches Niveau ergibt.

5.2 Simulationsergebnisse

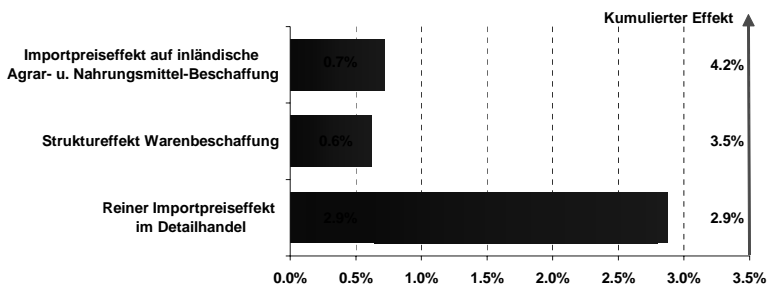
5.2.1 Kosteneffekte

Den Simulationsergebnissen zufolge kommt es Vergleich mit dem EU4-Durchschnitt durch eine isoliert betrachtete Marktöffnung mit den daraus folgenden Preis- und Struktureffekten im Beschaffungswesen zu einer Senkung der Kosten des Detailhandels um 4.2 Prozent gegenüber dem Status Quo.

Der reine Importpreiseffekt – d.h. berücksichtigt man lediglich die Senkung der Importpreise für die gegenwärtig importierten Mengen - beträgt hierbei 2.9 Prozent. Zusätzliche Effekte entstehen zum einen durch einen Struktureffekt, der dadurch zustande kommt, dass die Warenbeschaffungsstruktur den neuen relativen Preisen entsprechend angepasst wird. Dies hat zur Folge, dass die Importquote im Schweizer Detailhandel ansteigt. Die Gesamtkosten sinken durch diesen Struktureffekt nochmals um 0.6 Prozent. Schliesslich werden Freihandelseffekte in der Landwirtschaft und der Nahrungsmittelindustrie ausgelöst, die sich im Detailhandel mit einer weiteren Kostensenkung von 0.7 Prozent bemerkbar machen.

Abb. 35: Simulationsanalyse der Kosten im Schweizer Detailhandel (I)

Induzierte Kosteneffekte im Schweizer Detailhandel, Status Quo =100, Referenz EU4

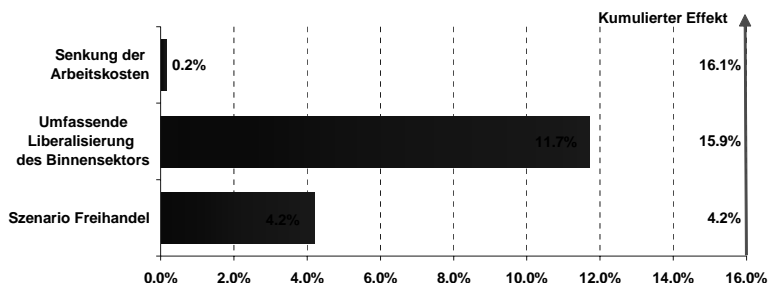


Quelle: BAK Basel Economics.

Nicht berücksichtigt sind aufgrund des statischen Charakters der Simulation sämtliche Wettbewerbseffekte, die von einer Marktöffnung (z.B. in der Landwirtschaft, der Nahrungsmittelindustrie oder dem Detailhandel) ausgelöst werden. Diese dynamischen Effekte kommen erst in der Simulation «FREIHANDEL ++» zum Tragen. Zudem kommt es auch in anderen Branchen zu sinkenden Importkosten, die sich über die Branchenverflechtung auch wieder im Detailhandel auswirken würden, so dass der berechnete zusätzliche Freihandelseffekt von 0.7 Prozent eine Untergrenze darstellt. Angesichts der überdurchschnittlich hohen Bedeutung der Landwirtschaft und der Nahrungsmittelindustrie bei der Binnenbeschaffung dürften die Verzerrungen im Food-Segment allerdings vergleichsweise gering sein. Im Non-Food-Segment wiederum spielt die Beschaffung im Inland eine weniger wichtige Rolle als im Food-Segment, so dass auch hier die Verzerrungen nicht allzu hoch sein dürften.

Abb. 36: Simulationsanalyse der Kosten im Schweizer Detailhandel (II)

Induzierte Kosteneffekte im Schweizer Detailhandel, Status Quo =100, Referenz EU4

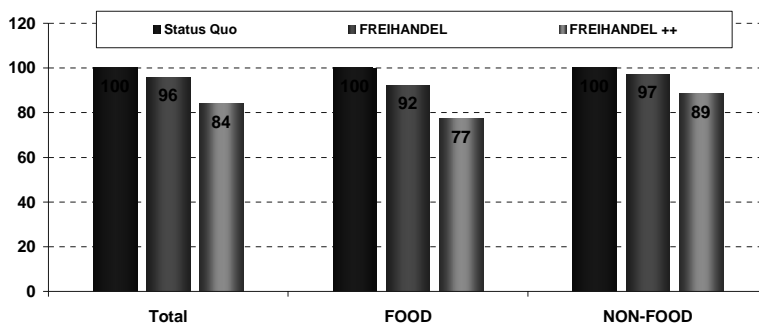


Quelle: BAK Basel Economics.

Bei einer umfassenden Liberalisierung (inklusive einer Anpassung der Arbeitskosten) beträgt das zusätzliche Kostensenkungspotenzial gegenüber dem Szenario FREIHANDEL 11.9 Prozent. Insgesamt liegt das Kostenniveau im Szenario FREIHANDEL++ 16.1 Prozent niedriger als im Status Quo. Hierbei ist es für die Grundaussage der Simulationsergebnisse nicht entscheidend, ob auch bei den Arbeitskosten eine Annäherung an die Verhältnisse im österreichischen Detailhandel unterstellt werden oder nicht. Das Gros der zusätzlichen Kosteneffekte kommt durch die Liberalisierung des Binnensektors zustande (11.7%), eine zusätzliche Senkung der Arbeitskosten auf österreichisches Niveau führt lediglich zu Kostensenkungen von 0.2 Prozent.

Abb. 37: Simulationsanalyse der Kosten im Schweizer Detailhandel (III)

Indexiertes relatives Kostenniveau im Schweizer Detailhandel, Status Quo =100, Referenz EU4



Quelle: BAK Basel Economics.

In einer nach Produktkategorien differenzierten Analyse zeigt sich, dass die Freihandels- und Liberalisierungseffekte im Food-Segment deutlich stärker auftreten als im Non-Food. Darin kommt zum Ausdruck, dass das Ausgangsniveau des Kostennachteils des Schweizer Detailhandels im Food-Segment wesentlich höher liegt als im Non-Food-Bereich und dementsprechend – prozentual gesehen – höhere Liberalisierungseffekte auftreten. So beträgt der Freihandelseffekt im Food-Segment 8 Prozent, im Non-Food-Segment hingegen lediglich 3 Prozent. Insgesamt beträgt das Kosteneinsparungspotenzial im Food-Segment 23 Prozent, im Non-Food-Segment 11 Prozent.

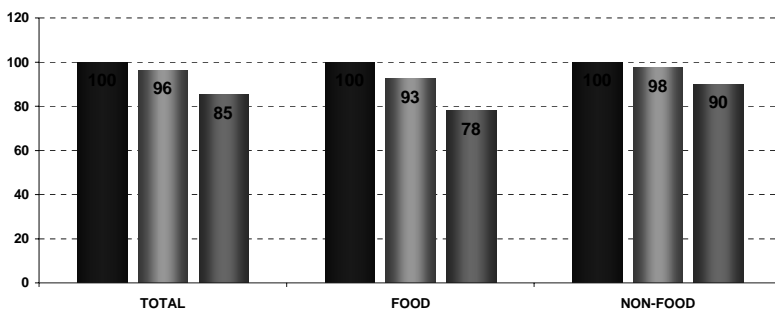
5.2.2 Preiseffekte

Vor dem Hintergrund der Simulationsergebnisse für die grossen Kostenblöcke Warenbeschaffung, Vorleistungen und Arbeitskosten kann man ableiten, um wie viel Prozent sich die Konsumentenpreise in den verschiedenen Szenarien verändern. Hierbei wurde vorausgesetzt, dass sich in den Szenarien gegenüber dem Status Quo weder bei der Mehrwertsteuer noch bei sonstigen Kostenfaktoren, z.B. bei der Relation der Gewinnmargen, etwas ändert.

Im Szenario FREIHANDEL ergibt sich in den Simulationen (berechnet in Relation zum EU4-Durchschnitt) ein Preissenkungspotenzial von rund 4 Prozent gegenüber dem Status Quo. Hierbei sind die simulierten Preiseffekte im Food-Segment mit erwarteten Preissenkungen von 7 Prozent deutlich ausgeprägter als im Non-Food-Segment, bei dem sich Preissenkungen von lediglich 2 Prozent ergeben.

Abb. 38: Simulationsanalyse der Preise im Schweizer Detailhandel (I)

Indexiertes relatives Preisniveau im Schweizer Detailhandel, Status Quo =100, Referenz EU4



Quelle: BAK Basel Economics.

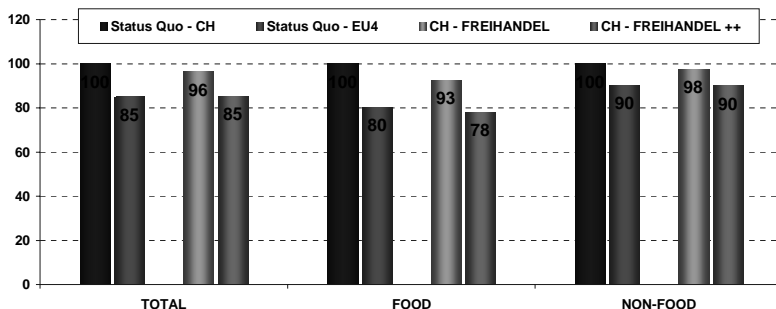
Im Szenario FREIHANDEL++ ergeben sich in den Simulationen Preissenkungen von rund 15 Prozent. Damit wird im Schnitt das durchschnittliche Preisniveau der EU4-Länder erreicht. Dies gilt sowohl für den Food- als auch für den Non-Food-Bereich. Im Food-Segment beträgt das Preissenkungspotenzial rund 22 Prozent, im Non-Food-Segment ergeben sich Preissenkungen in Höhe von rund 10 Prozent.

5.3 Fazit

Die Simulationen zeigen, dass die Liberalisierung des internationalen Warenverkehrs zu einem Preissenkungspotenzial von rund 4 Prozent führt. Dies bedeutet, dass auch nach der Marktöffnung signifikante Unterschiede bei den Importpreisen bestehen bleiben. Lediglich die Hälfte des Konsumentenpreisunterschieds zwischen dem Schweizer Detailhandel und dem EU4-Schnitt, die im Status Quo auf höhere Kosten bei der Warenbeschaffung im Ausland zurück zu führen sind, werden im Zuge einer Liberalisierung des internationalen Warenhandels abgebaut.

Abb. 39: Simulationsanalyse der Preise im Schweizer Detailhandel (II)

Indexiertes relatives Preisniveau im Schweizer Detailhandel, Status Quo =100, Referenz EU4



Quelle: BAK Basel Economics.

Der zusätzliche Effekt einer Deregulierung des Binnensektors fällt den Simulationsergebnissen zufolge deutlich höher aus als der reine Effekt einer Liberalisierung der Warenbeschaffung. Zwar werden die Effekte im Szenario FREIHANDEL aus oben genannten Gründen etwas unter- und deswegen die Deregulierungseffekte etwas überschätzt. Allerdings dürften die Verzerrungen nicht allzu hoch ausfallen, da die Freihandelseffekte in der Landwirtschaft und der Nahrungsmittelindustrie berücksichtigt werden. Zudem ist der Unterschied zwischen den Preiseffekten im Szenario FREIHANDEL (-4%) und den zusätzlichen Effekten im Szenario FREIHANDEL++ (-15%) so deutlich, dass sich auch unter Berücksichtigung des Freihandelseffektes in anderen Branchen kein anderes Fazit ergeben würde.

Aus dem Vergleich mit den Preisunterschieden zum EU4-Durchschnitt im Status Quo wird deutlich, dass die «Hochpreisinsel Schweiz» nur bei einer generellen Liberalisierungspolitik substantiell erodiert werden kann. Die Simulationsergebnisse zeigen eindrucksvoll, dass bei einer Freihandelspolitik alleine zwar mit Preissenkungen zu rechnen ist, die Unterschiede zum EU4-Schnitt aber immer noch erheblich ausfallen würden.

6 Zusammenfassung und wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen

Im Dienstleistungsbericht des SECO (2005) wurde ein beträchtliches Liberalisierungsdefizit für den Schweizer Handel festgestellt. Dabei wurde betont, dass es nicht die eigentliche Regulierung der Distributionsleistung ist, die die wirtschaftliche Entwicklung des Handels nachteilig beeinflusst, sondern Sonderfaktoren, die zu einer überdurchschnittlichen Abschottung der Schweizer Märkte vom Ausland beitragen.

In der Tat zählt die Schweiz im europäischen Vergleich zu den liberalen Ländern, wenn man die Regulierung des Handelssektors im engeren Sinne betrachtet. In den Regulierungsfeldern Geschäftsaufnahme, Werbung, Vertrieb und Verkauf weist die Schweiz eine niedrigere Regulierungsdichte auf als der EU15-Durchschnitt. Lediglich hinsichtlich der gesetzlichen Ladenöffnungszeiten muss für die Schweiz eine höhere Regulierungsintensität festgestellt werden als im EU-Durchschnitt.

Im Handel sind aber auch Regulierungen von Bedeutung, die zwar nicht ausschliesslich oder direkt den Handel betreffen, für die wirtschaftliche Entwicklung des Handels aber trotzdem schwer wiegende Konsequenzen aufweisen. Dies betrifft die Regulierungen im Zusammenhang mit dem internationalen Warenhandel, staatliche Vorgaben im Baurecht und lange Bewilligungsverfahren im Hinblick auf die Bautätigkeit des Detailhandels sowie die Produktmarktregulierung in anderen Schweizer Branchen, die sich beim Detailhandel in erhöhten Beschaffungs- und Vorleistungspreisen nieder schlagen. In diesen Bereichen, in denen die Schweizer Regulierungen restriktiver ausgestaltet sind als im EU-Durchschnitt, besteht ein hoher Reformbedarf.

Ein Übermass staatlicher Regulierung führt zu Effizienzverlusten und höheren Kosten. Wie eine Analyse der wichtigsten Kostenfaktoren Warenbeschaffung, Vorleistungen und Arbeitskosten zeigt, hat der Schweizer Detailhandel im internationalen Vergleich beim Warenimport die höchsten Kostennachteile. Insgesamt rund 8 Prozentpunkte der Konsumentenpreisunterschiede zwischen der Schweiz und der EU lassen sich auf die höheren Importpreise zurückführen. Insgesamt beträgt der Konsumentenpreisunterschied 15 Prozent.

Die hohen Preisunterschiede beim Warenimport lassen sich teilweise auf «Economies of Scale» zurück führen, durch welche die Händler in den grossen Märkten Deutschland, Frankreich und Italien zu günstigeren Konditionen einkaufen als jene in Österreich oder der Schweiz.

Neben den strukturell bedingten Kostennachteilen aufgrund von Skaleneffekten wurden als weitere Gründe für die Kostennachteile beim Warenimport eine Reihe politischer Faktoren identifiziert, welche mit dem Schweizer Sonderfall der Nicht-Integration in den EU-Markt zusammen hängen. Dazu gehören Zollkosten, erhöhte Transaktionskosten im Zusammenhang mit den Zollschränken, technische Handelshemmnisse, patentrechtliche Bestimmungen oder vertikale Bindungen, die bei einer EU-Integration wettbewerbsrechtlich effektiver verfolgt werden könnten.

Eine wichtige Erkenntnis ist, dass sich die Auswirkungen von technischen Handelshemmnissen, patentrechtlichen Bestimmungen und vertikalen Absprachen zum Teil gegenseitig verstärken. Reformbestrebungen sollten deshalb aufeinander abgestimmt und wenn möglich parallel zueinander durchgeführt werden, damit die Anpassungskosten der Marktakteure so niedrig wie möglich gehalten und alternative Verhinderungsstrategien ausgeschlossen werden können.

Ein Hinweis darauf, welche Effekte in der Schweiz bei einer Liberalisierung des internationalen Warenverkehrs zu erwarten sind, kann aus der Beobachtung der Entwicklung in Österreich nach dem Beitritt in die EU 1995 abgeleitet werden. Mit dem EU-Beitritt kam es hinsichtlich der Rahmenbedingungen beim Warenimport zu einer deutlichen Verbesserung in Form einer Senkung der Zölle, dem Abbau von Handelshemmnissen durch die Übernahme der EU-Bestimmungen sowie der Integration des Patentrechts in das EU-Regime der regionalen Erschöpfung. Darüber hinaus konnte im Detailhandel eine Intensivierung des Wettbewerbs festgestellt werden. Ein Grund für den gestiegenen Konkurrenzdruck im österreichischen Detailhandel war der zunehmende Markteintritt ausländischer Anbieter.

In der Tat sind mit dem EU-Beitritt in Österreich deutliche Preiseffekte zu beobachten. Bei den Importpreisen kam es vor allem im Food-Sektor zu einer Verbesserung der Einkaufskonditionen. Die verbesserten Rahmenbedingungen machten sich auch bei den Konsumentenpreisen bemerkbar, die Inflationsrate lag in den Jahren nach dem EU-Beitritt deutlich unter den Raten der ersten Hälfte der 90er Jahre. Als Ursachen für die rückläufigen Teuerungsraten können vor allem mit dem EU-Beitritt verbundene Wettbewerbs- und Liberalisierungseffekte sowie die intensiven geld- und fiskalpolitischen Konvergenzbemühungen für die Teilnahme an der Währungsunion angeführt werden. Im Bereich der Nahrungsmittel sanken die Konsumentenpreise allerdings 1995 weniger stark als erwartet. Offensichtlich wurden die Kosteneinsparungen nicht sofort vollumfänglich an die Konsumenten weiter gegeben. Die Entwicklungen in den nachfolgenden Jahren (im Vergleich zum EU-Durchschnitt) deuten jedoch darauf hin, dass die Kostensenkungen in Folge des zunehmenden Wettbewerbs nach und nach an die Konsumenten weiter gegeben werden.

Mit dem EU-Beitritt kam es in Österreich zu einem erhöhten Markteintritt ausländischer Detailhändler. Der verschärfte Wettbewerb führte zu einem erhöhten Druck zur Ausnutzung von Economies of Scale. Strukturwandel hin zu grösseren Formaten und eine Zunahme der Unternehmenskonzentration waren die Folge und machten sich deutlich in der wirtschaftlichen Entwicklung des österreichischen Detailhandels bemerkbar. Bis zum Konjunktüreinbruch 2001 entwickelte sich der Detailhandel kontinuierlich stärker als die Gesamtwirtschaft. In 5 Jahren nach EU-Beitritt lag das durchschnittliche reale Wertschöpfungswachstum mehr als einen Prozentpunkt höher als in den 5 Jahren zuvor.

Weitere Anhaltspunkte für die Auswirkungen einer Liberalisierung des internationalen Warenhandels ergeben sich in den durchgeführten quantitativen Simulationen möglicher Kosten- und Preissenkungsspielräume bei Eintritt unterschiedlicher Liberalisierungsszenarien, die im Rahmen dieser Studie durchgeführt wurden. Die durchgeführten Simulationen für die Schweiz ergeben, dass die Liberalisierung des internationalen Warenverkehrs zu einem Kosten- bzw. Preissenkungspotenzial von rund 4 Prozent führen könnte. Betrachtet man lediglich Nahrungsmittel, beträgt der Preissenkungsspielraum 7 Prozent. Damit blieben auch nach einer Marktöff-

nung im Vergleich zu den europäischen Nachbarstaaten signifikante Unterschiede bei den Importkosten und Konsumentenpreisen bestehen.

Deutlich höher als der Freihandelseffekt fällt in der Analyse der Kosten und Preis dämpfende Effekt einer zusätzlichen Deregulierung des Schweizer Binnensektors aus. Zu den wichtigen Liberalisierungsbranchen gehören der Agrar- und Energiesektor, es sollte allerdings eine generelle liberal ausgerichtete Ausgestaltung der Produktmarktregulierung in allen Sektoren angestrebt werden. Gemäss den Simulationsergebnissen käme es bei einer umfänglichen Liberalisierung der Schweizer Produktmärkte zu einer weiteren Senkung der Konsumentenpreise um 11 Prozent. Damit würde der Kostennachteil des Schweizer Detailhandels auf sein strukturell bedingtes Niveau reduziert. Aufgrund der niedrigeren Mehrwertsteuer in der Schweiz wären die Konsumentenpreise sogar auf dem Niveau des EU-Durchschnitts.

Für die wirtschaftspolitische Prioritätensetzung kann zusammengefasst werden, dass die «Hochpreisinsel Schweiz» nur bei einer generellen Liberalisierungspolitik erodiert werden kann. Die Simulationsergebnisse zeigen eindrucksvoll, dass bei einer Freihandelspolitik alleine zwar mit spürbaren Preissenkungen zu rechnen ist, die Unterschiede zum europäischen Durchschnitt aber immer noch erheblich ausfallen würden. Erst bei einer umfassenden Liberalisierung der Produktmärkte können die Schweizer Preise auf ein mit der EU vergleichbares Niveau sinken.

7 Literaturverzeichnis

- Avenir Suisse (2006)
«*Teure Grenzen*», März 2006.
- BAK Basel Economics (2002)
«*Der Detailhandel in der Schweiz im internationalen Vergleich*», Studie im Auftrag der Swiss Retail Federation, April 2002.
- BAK Basel Economics (2006a)
«*Die Bedeutung des Detailhandels für die Schweizer Volkswirtschaft*», Studie im Auftrag der Interessengemeinschaft Detailhandel Schweiz IG DHS, Mai 2006.
- BAK Basel Economics (2006b)
«*Internationaler Vergleich der Kosten und Preis bestimmenden Faktoren im Detailhandel*», Studie im Auftrag der Interessengemeinschaft Detailhandel Schweiz IG DHS, September 2006.
- Balastèr/Elias (2006a)
«*Gewandelte Wettbewerbsverhältnisse im Schweizer Detailhandel*», Die Volkswirtschaft 6-2006, S.4-9.
- Balastèr/Elias (2006b)
«*Staatliche Einflüsse auf die Preisbindung im Detailhandel*», Die Volkswirtschaft 10-2006, S.48-51.
- Boylaud, O. and G.Nicoletti (2001):
«*Regulatory Reform in Retail Distribution*»,
OECD Economic Studies: Special issue: regulatory reform, No 32, 2001/1.
- Böheim, M. (2002):
«*Ökonomische Analyse der Wettbewerbssituation im österreichischen Lebensmitteleinzelhandel*»,
Wifo-Monatsbericht 5/2002
- Breuss, F. (2000):
«*Gesamtwirtschaftliche Evaluierung der EU-Mitgliedschaft Österreichs*»,
Aktualisierung des Wifo-Monatsbericht 8/99
- Breuss, F. (2003):
«*Österreich, Finnland und Schweden in der EU – Wirtschaftliche Auswirkungen*»,
Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (Wifo)
- Breuss, F. (2005):
«*Österreich und Schweiz: Erfahrungen mit und ohne EU-Mitgliedschaft*»,
Wifo-Monatsbericht 10/2005
- Bundesrat (2004)
«*Parallelimporte und Patentrecht. Regionale Erschöpfung*».
Bericht des Bundesrats vom 3.12.2004 in Beantwortung des Postulats der WAK-N (03.3423) sowie der Postulate 04.3164 und 04.3197.
- Economiesuisse(2006)
«*Europapolitik: Erfolg durch Pragmatismus*». Positionspapier.

- Eichler, M., M. Grass, C. Koellreuter und T. Kübler (2002)
 «Preisunterschiede zwischen der Schweiz und der EU – eine empirische Untersuchung zum Ausmass, zu Erklärungsansätzen und zu volkswirtschaftlichen Konsequenzen», SECO Strukturberichterstattung Nr. 21.
- Eidgenössisches Volkswirtschafts-Departement
 «Parallelimporte und Patentrecht»,
<http://www.evd.admin.ch/evd/dossiers/parallelimporte/index.html?lang=de>
- Fluch, M / Rumler, F. (2005):
 «Preisentwicklung in Österreich nach dem EU-Beitritt und in der Währungsunion»,
 Geldpolitik und Wirtschaft Q2/2005, ONB
- Frontier Economics/PLAUT Economics (2002):
 « Erschöpfung von Eigentumsrechten: Auswirkungen eines Systemwechsels auf die Schweizerische Volkswirtschaft», April 2002.
- Hofteither , M (2006):
 «Anpassungsprozesse der österreichischen Landwirtschaft als Folge des EU-Beitritts»,
 Die Volkswirtschaft 9-2006
- OECD Regulation Database (2006):
 «Indicators of regulatory conditions in the retail distribution sector »,
http://www.oecd.org/document/31/0,2340,en_2649_34323_35790943_1_1_1_1,00.html
- Pointner, W. (2005):
 «Drei Beitritte und ein Einzelfall – Ein Ländervergleich zur EU-Erweiterung 1995»,
 Geldpolitik und Wirtschaft Q2/2005, ONB
- Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) (2005):
 «Bericht zur Dienstleistungsliberalisierung in der Schweiz im Vergleich zur EU»,
 Grundlagen der Wirtschaftspolitik Nr. 12D. Bern.
- Schneider, M. (1994):
 «Chancen und Risiken der Landwirtschaft im EU-Binnenmarkt»,
 Wifo-Sonderheft «Österreich in der Europäischen Union»
- Schweizerische Wettbewerbskommission (2002):
 «Bekanntmachung über die wettbewerbsrechtliche Behandlung vertikaler Abreden»,
<http://www.weko.admin.ch/publikationen/00213/vertikalabreden.pdf?lang=de>
- Streicher, G. und Hofreither, M. (1995):
 «Auswirkung des EU-Beitritts auf die österreichischen Konsumgüterpreise – Eine Halbjahresbilanz», Institut für Wirtschaft, Politik und Recht, Universität für Bodenkultur Wien
- Sinabell, F. (2004):
 «Entwicklungstendenzen der österreichischen Landwirtschaft seit dem EU-Beitritt»,
 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (Wifo)
- World Bank (2006):
 «Doing Business in 2006»,
<http://www.doingbusiness.org>



Centre for Risk & Insurance Studies
enhancing the understanding of risk and insurance



The Internal Market for Insurance and its Effects on Productivity¹

A Report by

**Paul Fenn
Dev Vencappa
Stephen Diacon
Enrico Bachis**

**Centre for Risk and Insurance Studies
Nottingham University Business School**

¹ We acknowledge financial support for this project from the Swiss Secretariat for Economic Affairs. The authors wish to thank participants for their comments on this research at the SECO Reforms conference in Bern, 19 February 2007.

Executive Summary

Over the past 15 years the European Union has gradually implemented a series of banking and insurance directives. The objective has been to deregulate and create a single European market in financial services. These directives implemented the concept of a “single passport”, whereby from 1994, an insurer can do business in all EU countries provided it is licensed in one EU country. For the first time, true price and product competition in both life and non-life insurance was introduced in European retail insurance markets. The resulting change in market structure has arguably impacted on the performance of domestic insurance markets in several ways: (i) potential competition from insurers exercising their rights under the single passport; (ii) entry by other EU insurers setting up (or acquiring) new businesses in the domestic market; (iii) the unprecedented wave of mergers and acquisitions many of which resulted in a change in control.

The aim of this study is to assess the impact of this progressive liberalisation on the performance of domestic European insurers. We focus on the productivity and cost performance of these companies. We use data on insurance firms transacting life and non-life business in 16 European countries, including Switzerland, over the period 1995-2003. Using state-of-the-art stochastic frontier techniques, we measure the extent to which firms suffer from X-inefficiency (i.e. fail to minimise costs) and explore the extent to which firms of different size benefit from economies of scale. In a further exercise, a measure of total factor productivity growth is constructed decomposed into three component sources: technological change, X-efficiency change and scale efficiency change. Our results can be summarised as follows:

- Larger life insurance firms, and those with higher market shares, tend to be less good at minimising costs relative to their scale of operation
- All insurance companies generally enjoy substantial economies of scale, especially in life insurance.
- Over the period under analysis, insurance companies generally seem to have suffered from increased X-inefficiency and technological regress. However, for life insurance companies in particular, this has been outweighed by the benefits of scale efficiency gains, which overall generate positive growth in total factor productivity for this sector.

Table of Contents

1. Introduction.....	78
2. The Impact of Competition on Performance: Theory.....	79
3. The Impact of Liberalisation on Insurance Markets: Evidence.....	81
3.1 Portugal.....	81
3.2 Italy.....	81
3.3 The Netherlands.....	82
3.4 Ireland.....	83
3.5 Other EU Countries.....	84
4. Measuring and Decomposing Total Factor Productivity Growth.....	85
4.1 Cost Functions.....	86
4.2 Functional Form and Distributional Assumptions.....	87
4.3 Estimation Methodology.....	89
4.4. Decomposing Productivity Changes.....	91
5. Data and Measurement Issues.....	92
5.1 Background.....	92
5.2 Operating Costs.....	93
5.3 Output Measures.....	93
5.4 Inputs.....	94
5.5 Input Prices.....	94
5.6 Summary Statistics.....	95
6. The Measurement of Cross-Border Competition.....	96
6.1 Cross-Border Trade.....	96
6.2 Mergers and Acquisitions.....	99
7. Results.....	100
7.1 X-Inefficiency.....	100
7.2 Scale Economies.....	102
7.3 Productivity Growth.....	104
8. Implications for Switzerland.....	106
8.1 Summary of Results.....	106
8.2 What do the Research Findings Mean for the Swiss Insurance Industry?.....	107
8.3 Conclusions and Policy Implications.....	108
Bibliography.....	109
Annex 1: Brief Profile of the Swiss Insurance Industry.....	113

1. Introduction

Over the past 15 years the European Union has gradually deregulated the financial services sector through a series of banking and insurance directives with a view to creating a single European market in financial services. For the first time, true price and product competition in both life and non-life insurance were introduced in European retail insurance markets. The directives implemented the concept of the “single passport”, whereby, from 1994, an insurer can do business in all EU countries provided that it is licensed in one EU country.

The relationship between market structure and performance in domestic insurance markets has arguably been influenced by the progressive liberalization at the European level in three ways:

1. The presence of potential competition from insurers based in other EU countries exercising their rights under the “single passport”.
2. The effect of entry by insurers from other EU countries setting up (or acquiring) new subsidiaries in the domestic market.
3. The unprecedented wave of mergers and acquisitions (M&As) of European insurers. From 1990-2002 there were 2595 M&As involving European insurers of which 1669 resulted in a change in control (Cummins & Weiss, 2004).

The presumption behind the creation of a single market is that increased competition across national boundaries will drive down costs through reduced slack, and consolidation through M&As will further reduce costs as a consequence of scale economies. However, a corollary of the latter is that the increasing size of companies within their national markets will permit a degree of local market power and this might arguably weaken the competitive incentives to cut costs through a reduction of waste and the adoption of innovative processes.

The aim of this study is to assess the impact of this progressive liberalisation on the performance of domestic European insurers. We focus on the productivity and cost efficiency (X-efficiency) of these companies. We use data on insurance firms transacting life and non-life business in 16 European countries over the period 1995-2003². Using Stochastic Frontier Analysis (SFA), we estimate a cost frontier from which we model the various factors explaining X-inefficiency. From the cost frontier, we are able to understand whether firms of different size enjoy economies of scale. In a further exercise, we construct a measure of productivity growth from the cost frontier, which we decompose into its three component sources: technological change, X-efficiency change and scale efficiency change.

The report is structured as follows. Section 2 reviews the literature linking competition to performance. Section 3 provides an overview of the empirical evidence on the impact of liberalisation on insurance markets. Section 4 lays out the methodology used for measuring and decomposing productivity growth, followed by section 5 on data and measurement issues. In section 6, we discuss some issues surrounding the measurement

² This period is based on the availability of reliable data on a consistent basis across Europe. We are aware that there have been a number of significant developments in the market since 2003 (such as, for instance, the takeover of Winterthur Insurance by AXA) which bear upon the further integration of insurance markets, but it has not been possible to incorporate these into the analysis for our purposes.

of cross-border competition. Section 7 discusses the results and a concluding section follows with some implications for Switzerland.

2. The Impact of Competition on Performance: Theory

The link between market structure, firms' conduct and performance emerged in the late 1920s in the USA, when the Supreme Court was asked to rule against the monopolistic behaviour of U.S. Steel. Economists like Chamberlin (1933) and Mason (1939) realized on that occasion that the making of an antitrust policy was an impossible task without a good road map of firm conduct and performance. The framework adopted by this early contribution to industrial organization became known as the structure-conduct-performance (SCP) approach, as its main hypothesis posits the existence of a positive relationship between performance and market concentration. Market concentration is thought to foster collusion amongst firms in the market since higher concentration lowers the cost of collusion, creating monopoly rents (Weiss, 1974). Market structure is traditionally reflected in concentration ratios for the largest firms (CR ratios) and the Herfindhal-Hirschman index (HHI).

The explicit bond between market structure and productivity was then revealed by Hicks (1935), who argued that market power enables managers to appropriate their share of rents through discretionary expenses or a reduction in their efforts (X-inefficiency). Liebenstein (1966) further clarified the nature of such relationship by showing the existence of a challenge-response mechanism that reduces managerial slack under competition. The idea is that there exist asymmetries in the level of information between owners and managers (the principal-agent problem). The production function is in fact not wholly known by owners, who therefore find it difficult to check the level of effort exerted by managers. The latter, on the other hand, seem to enjoy a certain amount of discretion in the effort they produce, at the potential detriment of the company's efficiency and productivity.

Competition is thought to reduce X-inefficiencies in two ways. First, in the presence of competitors managers have the incentive to increase their efforts in order to avoid the bankruptcy of their companies (Schmidt, 1994). Secondly, in a competitive environment new firms can enter the market. This gives owners the opportunity to compare the performance of their own company against rivals, and thus judge the efforts made by their own management. Managers are fully aware of this, and feel further pressure to increase their commitment and reduce inefficiency.

The SCP hypothesis has been challenged, however, by an alternative view - the efficient-structure (ES) paradigm. Introduced by Demsetz (1973, 1974) and further developed by Peltzman (1977), Brozen (1982) and Smirlock (1985), the ES hypothesis posits that higher concentration may benefit both firms and consumers in terms of higher profits and reduced prices. The idea here is that more efficient companies have lower costs and therefore higher profits. This enables them to gain larger market shares, which ultimately lead to higher levels of concentration in the market.

The greater efficiency may take the form of X-efficiency, in the sense that some companies might have a better management and/or a better production process. Alternatively it may be in the form of scale efficiency - in which case some firms produce

at output levels closer to the minimum average cost point (the scale efficiency hypothesis). In both cases companies will have lower costs, and the resulting higher profits will lead to higher market concentrations. Within the ES paradigm the relationship between market structure and efficiency is actually reversed, as efficiency becomes the principal determinant of market structure. With respect to the SCP hypothesis therefore, a reverse causality is identified between competition and cost efficiency, and thus with productivity.

As well as managerial effort, competition can also influence the effort of workers. This hypothesis is related to the notion that product market rents might be shared with workers. This seems to happen not just because it makes managers' lives more comfortable (Hicks' quiet life hypothesis), but also because it may keep unions out of the industry (Dickens and Katz, 1987). Alternatively, in the presence of already entrenched unions, because it enables them to claim part of the monopolistic rents in the form of higher wages or reduced effort.

Although the main argument in favour of a positive relationship between competition and productivity performance generally rests on the opportunities for slack introduced by monopoly power, there are alternatives. One is the impact that competition can exert on technological change. Schumpeter (1942) and Galbraith (1956) argued that market power should enable firms to achieve economies of scale in research and development (R&D) and to erect barriers to entry necessary to reap any profits associated with successful innovations. The hypothesis is that market concentration reduces uncertainty and increases the return on technological investment since firms share profits among fewer competitors. Cost-reducing improvements in productivity, however, tend to produce larger increases in profit in more competitive environments (Nickell, 1996). The empirical evidence seems to support such a view, as some stylized facts are identified in the relationship between market structure and technical efficiency. An increase in concentration is usually associated with reductions in technical efficiency (Caves and Barton, 1990; Green and Mayes, 1991, and Caves et al., 1992); a smaller number of competitors and higher average rents seem to be associated with lower productivity growth (Nickell, 1996); and finally, increased market concentration appears to dampen innovative activity (Geroski, 1990, and Blundell et al., 1995).

The relationship between market structure and technical efficiency might therefore need to be interpreted from a different perspective. In fact, it looks as if competition does not force efficiency on individual firms, but by allowing many of them to "give it a try" and letting only the best survive it produces technological improvements that monopolized industries find hard to replicate. This leads directly to the contribution of Bain (1956), who pointed out the importance of free entry of new firms into the markets. The idea is that even highly concentrated industries might be forced to price competitively if there are new firms ready and able to enter and compete away the profit of any firm pricing above the competitive level (contestability theory). As argued by Geroski (1990) though, the effects of entry might be more profound if entries are used also as a vehicle for introducing new innovations, especially when incumbents are more interested in protecting existing rents than in seeking new profit opportunities. Entry freedom appears to play a crucial role in the introduction of more advanced technological processes, crucially affecting industries' productivity.

3. The Impact of Liberalisation on Insurance Markets: Evidence

In the past, the different European countries have had distinct approaches to the insurance business, ranging from essentially free markets to strictly regulated ones. With the breakdown of borders and deregulation within the European Union however, markets subject to heavier regulation (such as rate regulation) have faced a price liberalisation process. This has given the opportunity to observe pre- and post-liberalisation episodes, and their effects on market structure and industry efficiency. The empirical evidence is rather limited for the financial services industry as a whole and the insurance industry in particular, but some studies have attempted to fill this gap, as described below.

3.1 Portugal

Barros (1996) presented a study on the Portuguese market, in which he tried to determine the nature of the interaction between companies before and after deregulation. He found that coordination characterized the interaction under regulation (1982-1988), whereas competition typified the period after liberalisation (1989-1990). This paper represented a step forward in the understanding of the insurance industry. Modifications in market rules induce changes in the whole conceptual framework, and therefore different theoretical models should be developed to represent the different institutional arrangements.

The first instance, Barros considers the case in which rates need the government's approval. In such a setting changes can be very slow, so that rates can be assumed administratively fixed. The model then envisages a first stage in which insurers decide on the reinsurance and a second in which sales effort is decided. The endogenous choice of regulated prices is assumed to occur before the reinsurance decision. An alternative model represents firm behaviour in the context of deregulated prices. The first and the second decisional stages are related again to the choice of reinsurance and sales effort, but then, a third final stage is reserved to the choice on prices. The model was tested on the Portuguese auto-insurance market with data taken from published accounts and statistics of the Portuguese Insurers Association.

Results for the regulated market obtained through pseudo-maximum likelihood estimates revealed the presence of coordination in the overall market conduct. This was achieved through a less than proportional reduction in the sales effort by the small companies, compensated by a more than proportional contraction of large firms, with the group of medium firms adhering strictly to equi-proportional changes in sales effort.

The absence of demand excess is not a hypothesis valid for the deregulated market model, unlike constant marginal costs, decreasing average costs and constant returns to scale, which are still assumed. In a deregulated market, sales effort determines the market price and estimates reveal a clear decrease in the degree of coordination of decisions after the deregulation. The analysis provides a clear indication that the liberalisation had a positive competitive effect on the Portuguese auto-insurance market.

3.2 Italy

More recently, Turchetti and Daraio (2004) studied the effects of deregulation in the Italian motor insurance market over the period 1982-2000. Their main objective is to understand whether and how the liberalisation process has influenced the structure of the

supply side of the market and the efficiency and productivity of the companies. They use data from financial statements of insurers operating in the motor liability sector, which capture on average, 64.52 percent of the whole Italian motor insurance market over the period.

Consistent with most of the recent literature on financial institutions, for the measurement of output they adopted a modified version of the value-added approach, where the important outputs are those that have significant value added based on operating cost allocations. In light of this, they identified a set of proxies for the principal services provided by insurers:

i) Proxy for Risk-pooling and insurance services = the value of real losses incurred (losses expected to be paid as a result of providing insurance coverage during a period of time)

ii) Proxy for Financial services = sum of paid claims and changes in reserves (claims paid and claims reserves of the year minus the claims reserves of the previous year)

iii) Proxy for the intermediation function = real value of invested assets.

Because types of services provided differ among the different lines of insurance, separate output measures are employed distinguishing between motor property, motor liability, other liabilities and motor properties. With respect to the measurement of inputs, Turchetti and Daraio followed the recent insurance efficiency literature to identify five types of inputs: agents' labour and distribution expense (acquisition, production and organization costs); overheads and administrative expenses; fixed capital (physical capital and other expenses); financial equity capital and policyholder debt capital (all types of reserves).

Using Data Envelopment Analysis, they then estimated cost frontiers, computing measures of cost efficiency, technical efficiency, scale efficiency; and allocative efficiency. Malmquist techniques were implemented to construct estimates of technical change, efficiency change and total factor productivity change. Their findings suggest that cost efficiency and total factor productivity actually increased in the period considered (1982-2000), especially in the second half of the 1990s after deregulation.

3.3 The Netherlands

Bikker and Leuvensteijn (2005) investigate competition and efficiency in the Dutch life insurance industry by analysing several factors which might affect the competitive nature of a market. Five indicators of competition were thus identified.

The first is of a qualitative nature, and consists of a list of coordinated and unilateral factors that increase the probability of a tight monopoly. Supply side factors include market concentration (such as HHI and n-firm concentration ratio) and number of entries as percentage of total number of firms. The evidence indicates that supplier power is limited in the Dutch market due to the large number of insurance firms, and that ample entry possibilities exist. Demand side factors include the elasticity of the residual demand, switching costs, and search costs. Consumer power seems limited by the opaque nature of many life insurance products and the few substitution possibilities.

Bikker and Leuvensteijn hypothesise that the absence of scale efficiencies indicates that competition has pushed companies to achieve a minimum efficient scale of production. Their evidence indicates that all existing insurance companies are far below the estimated theoretical optimal size, and that further consolidation in the Dutch life insurance would be beneficial. Competitive pressure has thus been insufficient to force Dutch life insurers to employ the available scale economies.

Another indicator applied by Bikker and Leuvensteijn is the X-efficiency level, which relies on the assumption that competition should drive down inefficiency (for any given level of output). Their analysis is based on the stochastic frontier approach, and measures the difference between actual (operating) costs and those of best practice firms (controlling for size and input prices) calculated through the stochastic frontier. Estimates indicate X-inefficiency of around 25% on average, a magnitude typical of an uncompetitive market.

The fourth indicator employed is the profitability based on average profit margin (profits before taxed and gross premium written). The evidence indicates the presence in the Dutch life insurance market of high profit margins relatively to other countries, and therefore a low level of competition.

Finally, Bikker and Leuvensteijn employ a new measure of competition, called the Boone relative profit indicator. Estimates from this indicator indicate weak competition in the Dutch life insurance industry compared to other industries.

Bikker and Leuvensteijn conclude by saying that their evidence does not permit strong conclusions. Although all five indicators point to limited competition, the aggregate level of the analysis and the fact that potentially relevant institutional details are lacking seem to recommend caution at when interpreting such results.

3.4 Ireland

Another recent contribution on competition issues in insurance markets has been published by the Irish competition authority (The Competition Authority, 2005). The analysis is restricted to the Irish non-life insurance markets, and its approach is mainly qualitative.

The report proceeds by considering the different issues that might affect market structure and company performance. The purpose is not to measure the level of competition in the Irish market, but to suggest how different institutional and market issues should be adjusted to increase market efficiency and consumer welfare.

The report emphasised the need to properly identifying markets borders, based on the level of substitution among products and the geographical access to the different products. The Irish market is characterized in this sense by many relevant product markets for motor, employers' liability and private liability insurance. The use of traditional measures of market concentration and the analysis of the regulatory environment further reveal that the Irish markets are generally moderately concentrated, although some narrow markets are more highly concentrated.

The second aspect analysed by the Irish competition authority is the importance of rivalry. Markets with high concentration are in fact assumed to produce little competition

and high prices, and should therefore be opposed. There is no evidence in the Irish market of coordination among companies, either in the motor or the liability insurance markets. This is probably due to the characteristics of the products, which can be diversified, making collusion very difficult to implement. The report argues that market segmentation is also difficult to implement given that different segments can be more or less profitable, and for companies there is an incentive to enter only the more profitable ones.

Switching costs can also represent a hindrance to competition. Irish insurance companies appeared to follow practices which limited their customers' ability to compare different policies and choose alternatives. For instance, renewal notices were not sent out much in advance of the expiration date ³.

The report also conducts a thorough analysis of potential entry barriers:

- Solvency requirements are higher for new entrants and could constitute a barrier, but seem to be in line with other EU members and do not appear to affect entry.
- The creation of a policyholder protection fund was recommended as this would increase trust in new and foreign insurers and encourage entry.
- Changes were recommended to the operation of the Motor Insurers' Bureau of Ireland (MIBI), in relation to its levies to cover uninsured motorists. The current practice of charging new entrants for events that occurred prior to their entry constituted a substantial entry barrier.
- The Declined Cases Agreement was also identified as potential entry barrier, as it forces companies to provide insurance to individuals that have difficulty in obtaining cover. This duty has the negative side effect of creating uncertainty for new entrants, making entry less likely.

3.5 Other EU Countries

Hardwick (1997) examines the effects of increasing competition on the structure of the UK life insurance industry over 1989-1993 by employing a stochastic frontier approach. He reports high levels of economic inefficiency (costs are on average about 30% above the estimated cost frontier) and significant positive economies of scale. He argues that the principal beneficiaries from the European single market are likely to be large companies with lower levels of economic inefficiency.

Noulas (2001) analyses the performance efficiency of Greek non-life insurance firms over the pre-deregulation/consolidation period of 1991-1996 employing the DEA approach. Average efficiency is found to be 64.69%. Moreover significant differences in efficiency among the firms were reported.

Cummins and Rubio-Misas (2006) study the effects of deregulation and consolidation on Spanish insurance industry efficiency over 1989-1998 using DEA and Malmquist indices. They report low average cost efficiency (22.7% in 1998) which is mainly due to low allocative efficiency (41.2% in 1998). In addition, firms in the largest size quartile are found to be more cost efficient due to higher pure technical efficiency. Over the period, the proportion of firms operating with increasing returns to scale was reduced while that

³ A similar point was made by the UK Office of Fair Trading in their investigation into competition in the UK employers' liability insurance market.

of firms with decreasing returns to scale (DRS) increased due to consolidation. They report average total factor productivity growth mainly due to technical efficiency growth with the productivity growth being driven by stock insurers rather than mutuals. The authors conclude that overall, there is substantial evidence that deregulation and consolidation have had beneficial effects on efficiency in the Spanish insurance industry. Fuentes et al. (2001), in contrast, report very low rates of productivity growth and technical change despite the deregulation process and expansion of activity for Spanish insurance firms for a relatively earlier period of 1987-1994 by employing Malmquist productivity indexes within the deterministic and parametric-stochastic frontier approaches.

Ennsfellner et al (2004) analyze whether changes in market structure and regulatory environment had an influence on the production performance of Austrian insurance companies over 1994-1999 by employing a Bayesian stochastic frontier. They show that the process of deregulation had positive effects on the production efficiency of the Austrian insurance companies.

Mahlberg and Url (2000) assess the consequences of the Single Market Project of the EU on the German insurance industry over 1992-1996 by employing DEA and Malmquist analysis. They report average VRS efficiency of 49%, CRS efficiency of 39% and scale efficiency of 78% with more firms experiencing DRS. Total factor productivity is found to be increased by 12.8%. However the results show that the increased competition did not cause efficiency scores to converge. There exist cost saving potentials and an increasing divergence between fully efficient firms and others. Moreover, the measured scale economies imply an L-shaped average cost curve for the industry and thus low cost savings potential from further merger activities.

Diacon et al (2002) provide the only cross-country analysis of the performance of European insurers. Using DEA, they analyze the efficiency of European specialist and composite insurers transacting long term insurance business in 15 European countries over 1996-1999. They report that average pure technical efficiency has declined since 1996 while the average scale and mix efficiencies increased between 1996 and 1998 only to decline sharply in 1999.

4 Measuring and Decomposing Total Factor Productivity Growth

The movement of productivity has been a matter of both curiosity and concern for development economists and policy makers. In simple words, it is the ratio of output to input for a specific production situation. The resulting measure is what is called the productivity level. Rising productivity implies either more output is produced with the same amount of inputs or that less inputs are required to produce the same level of output. Policy analysis and formulation frequently use a measure of productivity growth (measured at different points in time) rather than productivity level. Although there may be few conceptual differences between the two, practical differences exist. In particular, when one attempts to compare productivity levels between industries across countries, the problematic issue of currency conversion has to be addressed. Productivity growth avoids this issue.

There are many different productivity measures, and whichever of them is used depends on the purpose of the productivity measurement exercise, and in many instances, on data

availability. Broadly speaking, the two most common classifications of productivity measures are single factor productivity (SFP) and total factor (or multifactor) productivity (TFP) measures. The former relates a measure of output to a single measure of input, while the latter relates a measure of output to a bundle of inputs. Labour productivity, the ratio of output to an index of labour input, is an example of SFP. Capital-labour productivity on the other hand, is the ratio of a quantity index of output to a quantity index of combined labour and capital input. Single factor productivity measures suffer from the deficiency that they do not capture the combined efficiency of several factors to convert some inputs into an output, therefore making multifactor productivity measures more appropriate.⁴

Measuring total factor productivity is not a straightforward exercise, as measurement is undermined by a number of conceptual and empirical issues none of which has been satisfactorily resolved in the literature⁵. There are two main approaches to productivity measurement: the frontier and the non-frontier approach. Within these, parametric and non-parametric estimation techniques have been used extensively.

In this study, we adopt a parametric frontier technique to estimate and decompose productivity growth into its component sources. A first step in measurement is to identify and estimate a suitable frontier (a cost frontier in our case), from which we are able to construct estimates of X-inefficiency and scale economies at particular points in time. The introduction of a time variable in the cost frontier identifies changes in cost over time and therefore provides us with a proxy for technological change. In the following subsections, we describe the estimation procedure in more details. It is important to emphasise at this point that the methodology described in the following sections is drawn from current best practice techniques used in the analysis of productivity changes. It is, nevertheless, based on a modelling approach - it simplifies what is a complex industry in order that generalizable results can be obtained. Consequently the results should be seen in this light; they can identify broad relationships which help characterise the determinants of productivity variations across firms and over time, but they are not designed to answer questions about particular instances of change, or the performance of specific firms.

4.1 Cost Functions

Given the difficulties surrounding the endogeneity of input quantities in the insurance sector, the direct (primal) estimation of production functions in order to explore supply equations can be problematic. It is therefore more common to use the dual approach and estimate the supply conditions directly from cost functions. This approach is based on the assumption of a cost minimization objective function. A cost function is thus defined as the minimum cost (C) of producing a particular output vector (\mathbf{x}) with given input prices (\mathbf{p}):

$$C = C(\mathbf{x}, \mathbf{p}) \tag{1}$$

⁴ As an example, if workers are given better machines and equipment, this will automatically boost the labour productivity measure (e.g. output per man-hour) even if there is no gain in overall economic efficiency once the extra capital spending is taken into account.

⁵ For a discussion of some of these issues, see the OECD Manual on Measuring Productivity (2001)

This function must satisfy a number of properties to ensure that it is consistent with the assumed objective behaviour. In particular, it should be continuous, twice differentiable, and symmetric, as well as being homogeneous of degree one in all prices.

In addition it is also assumed in the above that the price and output vectors are exogenous. This implies that insurers choose input levels in order to minimise the costs involved in producing a given output. We prefer to modify this assumption since, as discussed in section 6.4, we believe that some of the inputs are unlikely to be significantly under the control of management in typical planning periods; we therefore hold these inputs fixed. The cost function to be estimated here is consequently written as:

$$C = C(\mathbf{x}^o, \mathbf{x}^f, \mathbf{p}) \quad (2)$$

where the vectors \mathbf{x}^o and \mathbf{x}^f represents the outputs and fixed inputs respectively.

The function presented above at (2) is deterministic – it ignores the possibility of measurement error and assumes perfect cost minimisation at the specified level of activity. Because both measurement error and X-inefficiency are invariably present, the estimation process required to fit the cost frontier has to find a way to separate these out, and, if necessary, estimate their structure. Stochastic frontier analysis (henceforth SFA) represents one approach to this problem, and the following section describes the techniques adopted in this paper.

4.2 Functional Form and Distributional Assumptions

The analysis of efficiency in the services industry using SFA has led researchers to estimate a wide range of functional forms for cost frontiers⁶. Generally, the more parameters in the estimated function, the more flexible it is, such that it is possible to estimate a frontier which is as close as possible to the “true” (non-parametric) frontier. While the translog function is generally considered a flexible functional form, the superiority of the Fourier functional form has appealed to many researchers in terms of its capacity to globally approximate the underlying function over the entire range of data.⁷ This functional form has been shown to provide a better fit of the data than the translog. In this study, we therefore use the Flexible Fourier (FF) specification for the cost function, given as^{8,9}:

⁶ These include Cobb-Douglas, Box-Cox, quadratic, the composite function, translog and the flexible Fourier form.

⁷ This is due to the addition of trigonometric transformations of the variables to the translog function (the translog function is thus nested within the Fourier function). It is therefore particularly appropriate where the data cover a wide range of company sizes, as is the case here.

⁸ Subscripts for firm and time are omitted for convenience.

⁹ The specification here assumes trigonometric terms up to the fourth level; the number of levels included is normally chosen by reference to a view about the total number of terms which are optimal (typically $N^{2/3}$). We choose to exclude interactions of the trigonometric terms to avoid problems of multicollinearity.

$$\begin{aligned}
\ln C = & \alpha + \sum_{i=1}^n \beta_i \ln X_i + \sum_{k=1}^m \gamma_k \ln \rho_k + 0.5 \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n \beta_{ij} \ln X_i \cdot \ln X_j \\
& + 0.5 \sum_{k=1}^m \sum_{l=1}^m \gamma_{kl} \ln \rho_k \cdot \ln \rho_l + 0.5 \sum_{l=1}^n \sum_{k=1}^m \delta_{lk} \ln X_l \cdot \ln \rho_k \\
& + \sum_{q=1}^{m+n} [\phi_q \sin(z_q) + \varphi_q \cos(z_q)] + \sum_{q=1}^{m+n} \sum_{r=1}^{m+n} [\phi_{qr} \sin(z_q + z_r) + \varphi_{qr} \cos(z_q + z_r)] \\
& + \sum_{q=1}^{m+n} \sum_{r=1}^{m+n} \sum_{s=1}^{m+n} [\phi_{qrs} \sin(z_q + z_r + z_s) + \varphi_{qrs} \cos(z_q + z_r + z_s)] \\
& + \sum_{q=1}^{m+n} \sum_{r=1}^{m+n} \sum_{s=1}^{m+n} \sum_{t=1}^{m+n} [\phi_{qrst} \sin(z_q + z_r + z_s + z_t) + \varphi_{qrst} \cos(z_q + z_r + z_s + z_t)] + \nu + u
\end{aligned} \tag{3}$$

The x variables are the combined outputs and fixed inputs (n in total); the p variables are the prices of the variable inputs (m in total). The z variables inside the trigonometric terms are rescaled values of the original (logged) variables, such that each rescaled value is in the interval $[0, 2\pi]$. As in Berger & Mester (2003), to reduce approximation problems, we cut 10 % off each of the end of the $[0, 2\pi]$ interval, such that the rescaled value spans the interval $[0.1 \times 2\pi, 0.9 \times 2\pi]$.¹⁰ The measurement error (ν) and X-inefficiency term (u) are now included in this specification. Consistent maximum likelihood estimation of the above function for each sector of the industry will reveal both the structure of the cost functions (and therefore permit analysis of scale economies in each sector), and the firm-specific X-inefficiency effects. The error term distributional assumptions used in estimation are discussed below in section 5.3.

For each company (i) and each year (t) from 1995-2003, we have from Eurothesys consistent measures of costs (C_{it}). We measure outputs in terms of net incurred life and non-life claims. We recognise that there are measurement problems with this choice of output measure. As discussed in section below (section 6.3) incurred claims measured at the year end (X_{it}^1 and X_{it}^n) could be used as proxies for the latent expected present value of future claims on current policies. However, the stochastic nature of incurred claims and the inclusion of claims management expenses in the dependent variable leads to the possibility that these proxies will be correlated with the disturbance term and consequent estimation bias. Our solution to this problem is to use incurred claims at the previous year end (X_{it-1}^1 and X_{it-1}^n) as alternative proxies¹¹.

Eurothesys also provides measures of year end share capital and reserves (K_{it}) and technical provisions (T_{it}), each of which we assume to be fixed inputs (see section 6.4). Because of the potential for an endogeneity problem resulting in these measures being correlated with the disturbance term in the cost frontier¹², we again use as instruments the measurements from the previous year end K_{it-1} and T_{it-1} .

¹⁰ The formula for the i 'th rescaled variable is $z_i = 0.2\pi - (\mu_k \times a_k) + (\mu_k \times y_i)$, where y_i is the original variable, and $\mu_k \equiv [(0.9 \times 2\pi) - (0.1 \times 2\pi)] / (b_k - a_k)$. $[a_k, b_k]$ is the range of y_i over the sample.

¹¹ In effect, we are using the lagged values of incurred claims as instruments for the current values of incurred claims; each of these are imperfect measures of the underlying latent variable; assuming this measurement error is stochastic, the lagged value will not be correlated with the disturbance term in our estimating equation.

¹² For example, high cost firms may be forced to draw on reserves to secure solvency.

Finally, corresponding to the assumed variable inputs (labour and debt), we have an insurance-specific wage variable (w_{it}) and a rate of interest variable (r_{it}) reflecting the cost of debt. Given these variables, we can specify a cost function as follows:

$$\frac{C_{it}}{W_{it}} = \psi_C \left(\mathbf{X}_{it-1}, K_{it-1}, T_{it-1}, \frac{r_{it}}{W_{it}}, t, u_{it}, v_{it} \right) \quad (4)$$

where $\psi_C(\cdot)$ represents the flexible Fourier functional form as specified above in (3). \mathbf{X}_{it-1} represents the appropriate vector of net incurred claims from the previous year end for the relevant category of insurer (life, non-life). The inclusion of a time variable (t) ensures that changes over time in technology and the underwriting cycle can be captured. By dividing through the dependent variables and the rate of interest by the wage rate, these specifications guarantee that the input prices are included in a way that ensures linear homogeneity. Symmetry can also be imposed in estimation.

4.3 Estimation Methodology

SFA methodology was originally proposed independently by Aigner, Lovell and Schmidt (1977) and Meeusen and Van Den Broeck (1977), and has since generated an extensive literature, both methodological and empirical. Explicit assumptions about the distribution of the measurement errors and the X-inefficiency terms allow the frontiers to be estimated and scale economies or diseconomies revealed. As they are assumed to capture the effect of measurement error, the v_{it} terms are typically assumed to be random errors independently distributed as $N(0, \sigma_v^2)$. These are therefore often referred to as the “two-sided” error terms as they are symmetrically distributed around the “true” frontier. By contrast the inefficiency terms u_{it} are assumed to have an independent distribution which is truncated below by the frontier itself: For this reason these inefficiency terms are often referred to as the “one-sided” error terms. For example, it is sometimes assumed that $u_{it} \sim N^+(\theta, \sigma_u^2)$, where if $\theta=0$ the assumed distribution is half-normal, and if $\theta \neq 0$ the assumed distribution is truncated normal¹³.

A less-frequently explored issue is the impact of exogenous variables which have a significant influence on the X-inefficiency of the insurer. Early empirical papers raised the issue of systematic determinants of the X-inefficiency of firms and adopted a two-stage approach to the problem. In the first stage, the firm-specific inefficiency effects u_{it} assumed to be identically distributed, are retrieved from the estimated stochastic frontier. In the second stage, the predicted inefficiency effects are used as a dependent variable in a regression model in which explanatory exogenous variables seek to explain differences in these effects. A recurring criticism of this two-stage approach is that the second stage analysis of systematic determinants of the inefficiency effects contradicts the assumption of an identical distribution of these effects that is made in the first stage, when the stochastic frontier is estimated. This and other criticisms have given rise to a substantial empirical literature on the modelling of the inefficiency effects, leading to the emergence of a one-stage approach, whereby these inefficiency effects are modelled jointly with the frontier¹⁴.

¹³ Alternative distributions have been suggested; Yuengert (1993), for example, uses a gamma distribution to characterise the X-inefficiency effects.

¹⁴ For a discussion and review of this literature, see Kumbhakar and Lovell (2000), Ch 7.

One approach to estimating the effect of systematic influences on X-inefficiency is to assume that the truncation point of the one-sided distribution (θ) shifts depending on the exogenous factors assumed to determine efficiency. This is known as the conditional mean approach (Battese and Coelli, 1995), where the one-sided error is modelled as $N^+(\gamma' s_i, \sigma_u^2)$ where s_i is a vector of systematic influences on efficiency (e.g. firm size and market share) and γ is a vector of parameters for estimation. In these models the two-sided error is typically assumed to be $N(0, \sigma_v^2)$.

However, while this approach will identify systematic factors correlated with shifts in the mean of the one-sided error, it retains the assumption that the variances of both types of error are constant. This assumption may be implausible and can lead to inconsistent estimates. First, homoskedasticity in the two-sided error term may not be an appropriate assumption, especially when using incurred claims as measures of outputs as in our case.¹⁵ The size of an insurer is likely to affect the variability of costs.¹⁶ Similarly, any systematic influence on X-inefficiency will potentially lead to heteroskedasticity in the one-sided error term, and there can be significant estimation biases which affect both the shape of the estimated frontier (and therefore economies of scale) and the efficiency effects if this is ignored.^{17 18}

In the light of the above, we adopt a procedure suggested by Kumbhakar and Lovell (2000) and explicitly model the variances of both types of error when fitting the cost functions. The error variances are modelled simultaneously with the frontier as $U_{it} \sim N^+(0, \sigma_{ui}^2)$ and $V_{it} \sim N(0, \sigma_{vi}^2)$ where

$$\sigma_{ui}^2 = g_u(s_i, \phi_{ui}) \quad (5)$$

$$\sigma_{vi}^2 = g_v(s_i, \phi_{vi}) \quad (6)$$

s_i as before denotes a vector of systematic influences¹⁹; ϕ_{ui} and ϕ_{vi} are coefficient estimates from the one-sided and two-sided heteroskedasticity models respectively²⁰. Khumbhakar and Lovell (2000: 273) point out that this approach offers the possibility of solving two problems at once – correcting for heteroskedasticity and incorporating exogenous influences on X-inefficiency. In our estimates below, we test for the impact on the error structure of firm size (measured by the logarithm of the firm's total assets) and domestic

¹⁵ If σ_{vi}^2 varies directly with company size, then ignoring heteroscedasticity results in efficiency scores that are biased upward for relatively small producers and biased downward for relatively large producers, since heteroskedasticity is improperly attributed to technical efficiency. Given the joint estimation of both frontier and efficiency effects, this could have the consequence of underestimating the extent of economies of scale.

¹⁶ The two-sided error term v_i which measures the effect of measurement error and random shocks, might be expected to have more variability amongst larger companies as a simple consequence of scale.

¹⁷ For a review of the biases associated with ignored heteroskedasticity in both error terms, see Khumbhakar and Lovell (2000), p115-122.

¹⁸ Yuengert (1993) incorporated heteroskedasticity into a frontier model of life insurance firms using a gamma distribution for the one-sided error, whereas we assume the half-normal distribution. Yuengert's model of heteroskedasticity was restricted to an assumption that the variance of the error terms varied across seven firm size classes.

¹⁹ We assume a loglinear model for these relationships: i.e. $g_u(\cdot) = \exp(\cdot)$ and $g_v(\cdot) = \exp(\cdot)$

²⁰ The likelihood function for this model is given on p121 of Kumbhakar and Lovell (2000); we maximise this function using standard methods in STATA to obtain parameter estimates for the cost frontiers as well as the variance models.

market share as measured by the ratio of the firm's net written premium to the industry aggregate net written premium income for the relevant year²¹, sector and country²².

Maximum likelihood estimation techniques are required to simultaneously estimate the parameters of the stochastic frontier and of the heteroskedasticity models. The cost (in)efficiency scores are estimated using the formula:

$$E_i = \exp(u_i) \quad (7)$$

Once the maximum likelihood parameter estimates are available for the cost frontier, it is possible to estimate ray scale economies using the formula for the elasticity of scale and evaluating it at the mean output and fixed input levels for the relevant sample:

$$S = \sum_i \frac{\delta \ln C}{\delta \ln x_i} \quad (8)$$

S is the sum of the partial derivatives of the cost function with respect to each of the (logged) output and fixed input variables. That is, it measures the proportionate increase in total costs at the frontier as the mean vector of outputs and fixed inputs is increased by a given proportion. If $S < 1$, we have decreasing costs (economies of scale); if $S > 1$ we have increasing costs (diseconomies of scale). We evaluate this below for varying firm size groups, constructed by dividing each sample of business types (life, non-life) into asset deciles, and obtaining the mean vector of outputs and fixed inputs for each decile²³.

4.4. Decomposing Productivity Changes

Traditional growth accounting measures estimate the total factor productivity growth as the growth in output not due to increases in inputs, the so-called Solow residual. Often coined a measure of our ignorance²⁴ many studies have sought to decompose this residual to shed light on its sources. The productivity analysis literature abounds with productivity growth decomposition methodologies, ranging from nonparametric techniques to fully parametric ones. In this study, we use stochastic frontier analysis to estimate and decompose total factor productivity growth into its component parts. Under a dual cost frontier approach, through total differentiation, TFP growth can be decomposed into three components as (Kumbhakar and Lovell, 2000; Mahadevan 2003):

$$TFP = -\Delta T + (1 - \varepsilon) \sum_{k=1}^n \left(\frac{\varepsilon_k}{\varepsilon} \right) x_k - \Delta u \quad (9)$$

where

²¹ To ensure that market share is exogenous, we use data from the previous year when measuring this variable.

²² We use market share as a measure of the impact of market structure on a firm's costs. We use this rather than a measure of market concentration because the former is firm specific. It is feasible for many firms with small market shares to be operating in a concentrated market and the use of market concentration as a regressor would therefore introduce an element of measurement error.

²³ As S is a linear combination of the FF coefficient estimates, we calculate appropriate standard errors around these estimates from the estimated variance-covariance matrix.

²⁴ Many studies have used this residual as a proxy for technological change.

$$\Delta T = \frac{\partial \ln C}{\partial t}$$

is the rate of autonomous technical change, Δu captures the rate of cost efficiency change (catching up) and the second term describes scale efficiency change²⁵, where

$$\varepsilon_k = \frac{\partial \ln C}{\partial X_k} \text{ and } \varepsilon = \sum_{k=1}^n \varepsilon_k .$$

Thus total factor productivity growth over time can be decomposed into three components which can be constructed after estimating the cost frontier as discussed earlier:

- (i) technical progress (regress) resulting from the inner (outer) movement of the cost frontier. Technical progress can arise through the use of enhanced technology (for example, more powerful computer systems), improved distribution technology (for example, by the increased use of online and telephone direct-sales methods), or business process reorganisations (leading to increased use of outsourcing for example). On the other hand, technical regress might arise if there is an increase in the costs of regulation or in claims management costs (resulting from increased legal fees).
- (ii) efficiency change, which occurs as a firm reduces X-inefficiency to move towards the existing cost frontier. This arises from the pressure to reduce 'waste' and unnecessary management costs.
- (iii) change in scale efficiency as the firm moves closer to the minimum efficient scale of operation.

5. Data and Measurement Issues

5.1 Background

The main source of data used in this paper is Standard and Poor's Eurothesys dataset of insurance company accounts for most major European countries, including Austria, Belgium, Denmark, Finland, France, Germany, Ireland, Italy, Luxembourg, Netherlands, Norway, Portugal, Spain, Sweden, Switzerland and the U.K. from 1995-2003²⁶. Companies were included in the analysis if they had positive values for net incurred claims, net earned premium, capital, net technical reserves and operating costs for years $t-1$, t and $t+1$.²⁷

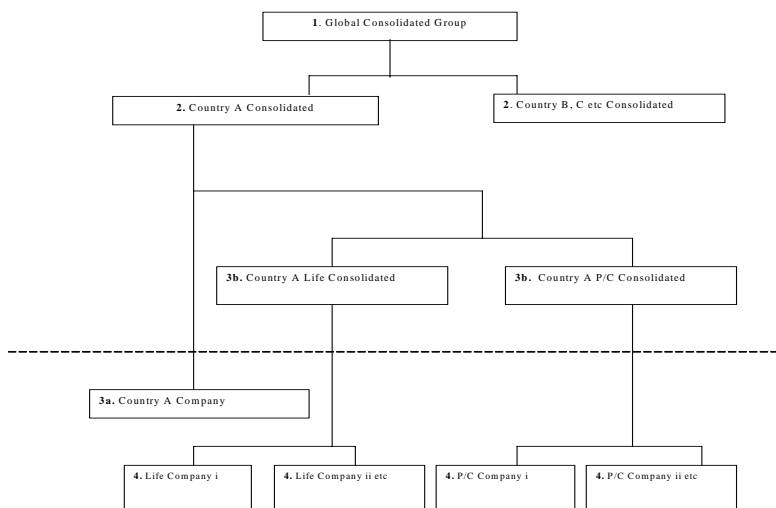
²⁵ Scale efficiency at a point in time can be thought of as productivity relative to what is attainable under constant returns to scale.

²⁶ The data is available in a standard format as a result of the EU insurance Accounts Directive, which only came fully into operation in 1996. However although trading accounts of European companies have had similar formats since 1995, EU Member States continue to have some discretion in deciding which accounting rules to use in preparing consolidated insurance company accounts.

²⁷ The criteria for excluding badly behaved companies requires insurers to be viable and commercially active for three consecutive years and removes companies that are dormant or in the process of starting up or closing down. Although the percentage varies between countries and years, on average between 90.4% and 95.3% of gross written premiums reported by companies in the Eurothesys dataset were included each year.

The European insurance market is characterised by the co-existence of several distinctive organisational forms. There are many large, multinational composite companies selling both life and non-life products through a range of subsidiaries which may themselves specialise in one particular product line. These subsidiaries may have their operations summarised in consolidated accounts for regulatory and market value purposes. However, these subsidiary companies will typically have some (varying) degree of independence with which they conduct their business, and they do of course co-exist with a large number of fully independent companies who may choose to specialise in life or non-life business, or indeed, to engage in both. Figure 5 summarises a typical insurance holding-company structure. The dashed line indicates the partition of insurers analysed in this paper; our unit of analysis is the individual company operating in the insurance sector – those companies below the dashed line. The sector is classified into life business and non-life business.

Figure 5: Typical insurance holding-company structure



5.2 Operating Costs

For each company and each year, we are able to construct consistent measures of operating costs from the accounting data in Eurothesys. Costs are defined as total administrative costs and expenses before deductions for deferred acquisition costs and including investment management expenses and claims management costs (as reported in the technical and non-technical accounts at the year-end).

5.3 Output Measures

There has been an extensive and unresolved debate in the literature about the appropriate measure of insurance firms' outputs (see Cummins and Weiss, 2000; 791-793). Our view is that the product provided by insurers to their policyholders can best be viewed as the expected present value of the future claims that might be paid on those

policies²⁸. This is a latent unobservable variable and consequently must be measured using proxy variables. One such proxy is the premium income paid by policyholders, but this would normally exceed the expected value of future claims due to a combination of producers' and consumers' surplus. An alternative proxy is the insurer's estimation of incurred claims – that is, claims paid together with the reserves set against future payments. This may differ from the expected value of future claims for two reasons: the value of claims paid is subject to random fluctuation, and the reserving estimates are subject to prediction error²⁹. While in principle either proxy is valid (Cummins and Weiss (2000), fn 20), for the purpose of this paper the use of real incurred claims is preferable as we are concerned to explore the behaviour of insurers in the light of changes to market structure, and premium income would clearly not be an exogenous measure of output in that context (see Yuengert, 1993). In the case of life insurance, the incurred claims figures include the return of benefits on long-term savings policies (as well as the additions to mathematical reserves), and so captures the intermediation output of insurers (Cummins and Weiss, 2000, 794).

To approximate the output of insurers, we therefore use net incurred claims on life and non-life policies respectively. These are defined for each type of business as gross claims paid less claims received from reinsurers plus increase in loss reserves plus bonuses and rebates, but before the addition of claims management costs. They can be calculated for each insurer from the life and non-life technical accounts at the year-end.

5.4 Inputs

The fixed inputs of an insurance company are taken to be the real value of total capital and total technical provisions (in line with most other studies of insurer efficiency, for example see Cummins and Weiss, 2000, Table 3), while labour and real debt capital are variable inputs. *Total capital and reserves* are defined to include shareholders' capital, capital and reserves, participating rights capital, special untaxed reserves, minority interests, subordinated liabilities, subordinated debt, and the long-term fund for future appropriations as reported in the balance sheets at start of year. *Total technical provisions* include unearned premium reserves and loss reserves, and mathematical reserves for linked and unlinked long-term business as reported in the balance sheets at start of year³⁰. *Debt capital* is defined as total borrowings from creditors (such as banks or reinsurers); as reported in the balance sheets at start of year. We assume that debt capital, together with labour, are variable inputs – capable of being changed in the short run. We follow Berger, Cummins and Weiss (1997) and Berger, Cummins, Weiss and Zi (2000) by assuming that total capital and reserves, and technical provisions, are fixed inputs - stocks which have been built up over a long time and are difficult to adjust quickly.

5.5 Input Prices

The variable inputs are not included explicitly, but are represented in the cost efficiency model via the impact of their input prices. For input prices we have an insurance-specific wage variable and a rate of interest variable to reflect the cost of debt capital. The wage variable was extracted from the nominal wages data classified under 'Insurance and pension funding sector, except compulsory social security' provided in *Eurostat* and the

²⁸ Obviously, some policyholders extract more value (consumers' surplus) from this product than others depending on their "risk premium".

²⁹ The estimation problems raised by measurement error are considered in section 4.2 below.

³⁰ This is sometimes referred to as "policyholder-supplied debt capital" – see Berger, Cummins and Weiss (1997).

October Labour Inquiry. The input price for labour covers the insurance and pension funding sectors in each country and therefore reflects the price of a wide range of labour inputs that insurers either employ internally or outsource to external providers such as brokers and agents. The rate of interest variable is obtained from long-term government bond rates (from *Eurostat* and individual countries' central banks).

5.6 Summary Statistics

Table 1 presents summary statistics for the variables used in the analysis as described above. All monetary values have been deflated by the Eurostat Consumer Price Index (2001=100). The dispersion in all financial variables is evident.

Table 1- Summary Statistics on Key Variables

Variable	Mean	Std. Dev.	Min	Max
Assets	2935.11	11266.01	2	507480
Costs	95.94	409.80	1	21479
Capital	339.63	1499.22	1	46397
Technical provision	2317.19	8288.50	1	323947
Debt capital	617.93	3412.48	1	183533
Claims (life)	422.17	1696.93	0	55873
Claims (non-life)	126.26	388.87	0	11881
Claims (total)	548.44	1740.63	1	55873
Interest rate (%)	5.97	1.45	4.49	12.205
Yearly wages (Euros)	53419.05	7887.44	29236	65957

Note: All variables measured in million euros apart from wages which are in euro units.

Table 2 shows developments in the structure of the European insurance sector. The table is based on data from the European Insurance and Reinsurance Federation (CEA), which provides yearly reports on the insurance sector of most of the European countries. Included in these reports is a 5-firm, 10-firm and 15-firm concentration ratio for each of the countries covered and for both the life and the non-life insurance market. The overall picture that emerges from table 2 is a substantial increase in 5-firm concentration ratios as a result of the merger and acquisition activity in most European markets between 1992 and 2004. In general, concentration appears to be inversely related to the size of the domestic market. Concentration in the non-life insurance sectors increased between 1992 and 2004 for almost every country (except notably Switzerland). In the life insurance sector, the leading markets also saw an increase in concentration over the twelve years to 2004.

Table 2: Five-firm concentration ratios in life and non-life business³¹

	Non-Life Insurance Companies				Life Insurance Companies			
	1992	2000	2002	2004	1992	2000	2002	2004
Austria	54.5	55.4	55.1	63.8	51.1	50.4	47.4	52.6
Belgium	34.9	55.6	59.1	60.1	54.6	72.9	73.3	73.5
Germany	23.5	27.6	28.3		31.5	30.8	32.4	
Denmark	60.3	72.2	68.5	69.9	77.0	54.8	57.6	55.3
Spain	13.8	27.8	37.1	38.7	45.6	37.5	44.7	41.5
Finland	82.7	88.5	91.5	91.3	98.7	99.7	89.8	84.9
France	40.7	53.4	55.5	52.4	46.4	54.4	57.1	55.6
Ireland	47.4	71.6	71.1	67.0	62.6	71.9	69.1	69.0
Italy	33.8	35.1	65.8	69.3	53.9	27.2	52.9	62.8
Luxembourg		84.5				54.6		
Netherlands	40.4	40.4	42.8		57.5	57.7	60.8	74.1
Portugal	54.7	49.5	70.0	70.1	49.4	74.6	81.0	78.1
Sweden	89.0	84.9	87.9	90.8	70.3	74.3	74.1	70.3
Switzerland	61.0	61.5	56.3	56.0	71.1	80.5	81.5	78.3
U.K.	28.6	35.7	49.9	53.2	29.2	48.9	46.1	50.0

Source: CEA European Insurance and Reinsurance Federation

6. The Measurement of Cross-Border Competition

Cross-border competition will principally arise as a consequence of a more liberal financial regime, whereby the country opens up its financial services sector to foreign firms and removes restrictions that would inhibit the latter's operations in the domestic market. It is difficult to construct a proper measure of cross-border competition. However, one can attempt to provide indirect measures of it. For example, observing the sources of cross-border competition, i.e. trade liberalisation in financial services can give us some indication of the extent of competition across borders. Alternatively, observing the number of mergers and acquisitions taking place in the market can be a proxy for the extent of cross border competition. A corollary of this measure is that increasing mergers and acquisitions can affect cross-border competition in two ways: by providing more competition to the non-merged and non-acquired firms, and by reducing competition as a result of many firms being acquired or merged together into relatively large sized firms.

6.1 Cross-Border Trade

Financial services are becoming increasingly tradable and account for a large and growing share of the output of many developed countries. Capturing the extent of trade liberalisation in financial services - which will clearly vary from country to country - is not a straightforward exercise. Measuring trade liberalisation is itself subject to a voluminous and hugely controversial literature. Trade liberalisation measures are broadly classified as trade liberalisation indicators, trade performance measures and trade policy measures. Trade liberalisation indicators tend to be more appropriate when defining the openness of the country as a whole, based on the construction of some index such as the Leamer's index, Sachs and Warner index, WOLF index, etc. Trade performance measures tend to be relatively easier to capture and can be constructed both at the country level and at the

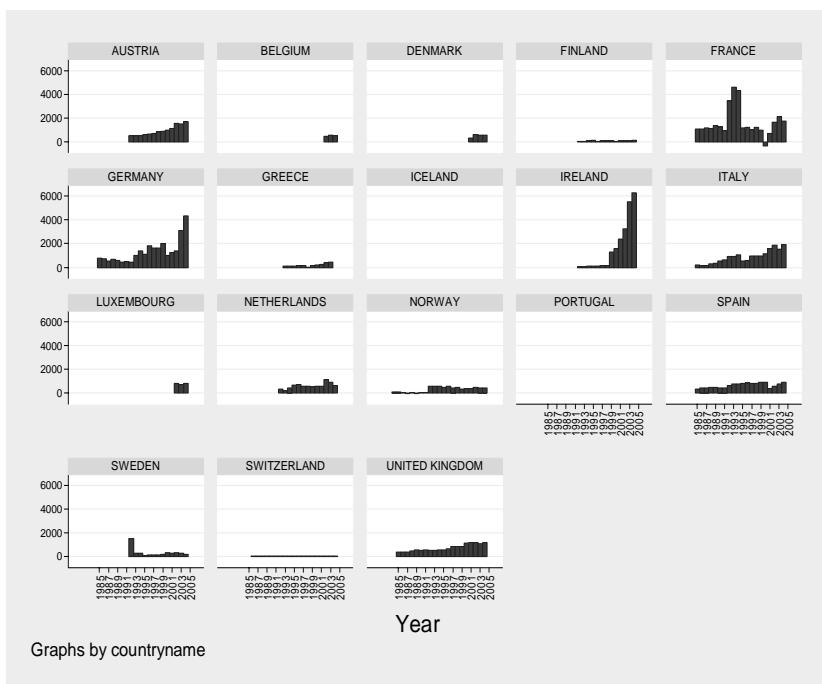
³¹ Some data are missing because of non-reporting by CEA.

sectoral level and include measures such as import penetration ratios or trade shares. Trade policy measures on the other hand tend to be specific to trade in goods and cover such things as tariffs, non-tariff barriers, etc.

The above measures mostly apply to trade in goods but barely exist for the services sector. Mattoo et al (2006) attempted to provide an index of liberalisation for financial services and telecommunications. They combine three key aspects of policy, namely competition, foreign ownership and regulation into an index of liberalisation. Through this index, they measure the impact of trade liberalisation on economic growth and find that countries with fully open telecommunication and services sector grow up to 1.5 percent faster than other countries.

Our work is along the spirit of Mattoo et al (2006) but with an exception. We use a measure of trade liberalisation, i.e. cross-border trade, in line with the more traditional measures in this literature, as used extensively for trade in goods. As far as comparisons across countries are concerned, it is apparent that some European countries have experienced stronger growth in cross border trade in insurance services than others. Figure 1 illustrates the relative growth in the imports of insurance services in various countries using OECD data.

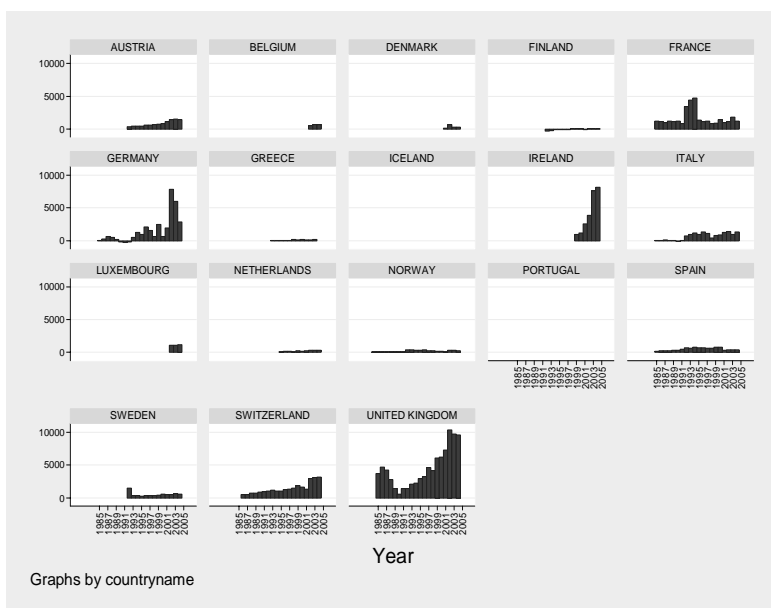
Figure 1: Imports of Insurance Services (Million Euros), 1985-2005



Graphs by countryname

Year

Figure 2: Exports of Insurance Services (Million Euros), 1985-2005



It is clearly important to discover whether the relative openness of certain insurance markets in Europe since 1994 has led insurers in some countries to become more efficient than others. This is one of the objectives of the current study. Using the above data on cross-border trade in insurance services, available from the OECD, we construct a measure of the relative openness of the insurance sector of each country, defined as the import penetration ratio (the share of total imports of insurance services in the country's GDP).

Although Swiss insurance companies export a substantial proportion of their business (as evidenced by Figure 2), insurance imports into Switzerland are comparatively insignificant in Figure 1 (running at less than 3% of insurance exports). Figure 3 shows the development of the import penetration ratio for Switzerland and all other European countries³². The European insurance market, excepting Switzerland, seems increasingly open to competition from other countries – in terms of the utilisation of imported insurance – no doubt as a consequence of the single market for insurance within the European Union. In contrast, the import penetration ratio for Switzerland is at least appreciably smaller, and is increasing at a slower rate (and has even been in decline since 2001). Of course, as a non-EU member state, Switzerland does not benefit from the “single passport”. Moreover, the barriers to entry are such that the Swiss insurance

³² Specifically, the countries included in the analysis are listed in section 6.1 below.

market is relatively immune from foreign competitors setting up or acquiring subsidiaries³³.

Figure 3: Import Penetration Ratio, 1994-2003



6.2 Mergers and Acquisitions

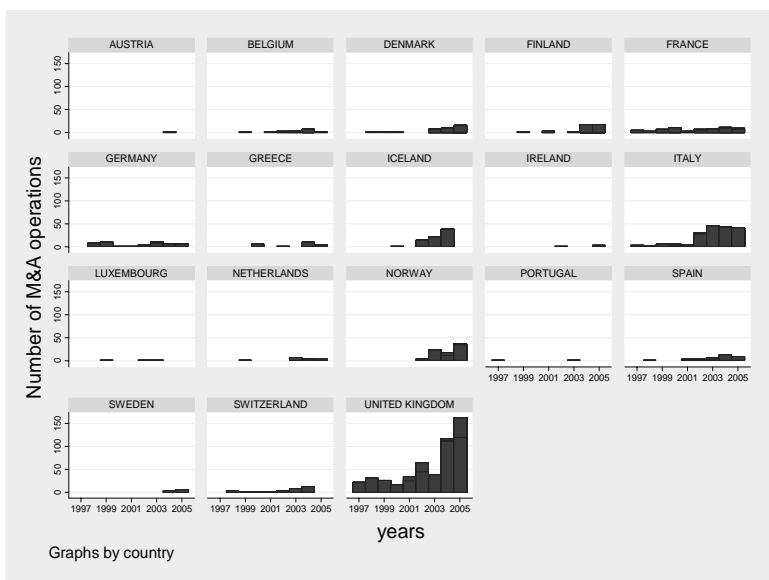
An indication of the importance of mergers and acquisitions within the European insurance industry can be obtained from Figure 4, using data extracted from the Bureau Van Dijk *Zephyr* M&A database. The figure shows that the vast bulk of M&A activity in Europe has occurred in the most open of Europe's insurance markets (the United Kingdom), and that M&A activity in several countries have increased sharply since 2003. The mergers and acquisitions figures reflect the cross-border consolidation in the European insurance industry which itself is a response to the globalisation of financial services (see Table 2 below). Cummins & Weiss (2004) provide detailed figures which indicate that the majority (70% by number) of takeover targets in the European insurance market in the period 1990 to 2002 were life insurance firms – the majority of which were taken over by other life companies³⁴.

³³ It should be borne in mind, however, that there are several general reasons why trade in financial services between EU members may be restricted. There are a number of reasons why firms retain advantages in their home markets in spite of deregulation. Differences in taxation and contract law, cultural heterogeneity, and informational advantages have all been cited as reasons for weak cross-border competition (see Cummins and Rubio-Misas, 2001, fn 6; Muller-Reichert, 2005). See also the Green Paper on Retail Financial Services in the Single Market (COM (2007) 226 final, p.5).

³⁴ Cummins & Weiss (2004) suggest that the consolidation in the life insurance sector was primarily driven by the need to reduce costs and improve efficiency. Many of the target firms were small, closely held and/or mutual life insurance companies.

Although M&As have the potential to increase the market power of consolidated groups, they may also be the primary process whereby firms can harness the efficiency gains that come with economies of scale. Mergers and acquisitions are also an important instrument in the market for corporate control, whereby the managers of X-inefficient firms are replaced. The mere threat of a potential merger or acquisition may also produce powerful incentives on management to maintain efficient operations. Thus the number of mergers and acquisitions can also proxy for the degree of liberalisation and competitiveness in the relevant market.

Figure 4: Mergers and Acquisitions, 1998-2005



7. Results

Our estimated Fourier Flexible cost frontiers for European life specialists and non-life specialists appear to fit the data well, although there are clear and significant differences across countries, which may or may not be attributable to variations in the nature of the accounting data as well as to differences in the regulatory regimes and competitiveness of the local markets.

7.1 X-Inefficiency

The results on modelling of the inefficiency are presented in table 3, for specialist life and non-life insurance companies. The estimates under the heading $\ln(\sigma_v^2)$ represent the

determinants logarithm of the two-sided heteroskedastic error variance, while those under the heading $\ln(\sigma_u^2)$ are of greater interest since they report the determinants of the log variance of firm-specific (one-sided) cost inefficiency³⁵.

There is strong evidence to suggest that larger life insurance firms tend to be more cost inefficient (from the results for $\ln(\sigma_u^2)$) since the coefficient on the size variable $\ln(\text{Assets})$ is positive and significant at the 1% level. Thus the larger specialist life insurance companies demonstrate an increasing miss-use of available resources, since the X-inefficiency associated with large size means that these firms have the potential to produce the same levels of output at substantially lower costs³⁶. Our results do not allow us to understand the source of this size-induced inefficiency, but many of the largest life insurers in our sample will have been involved in merger and acquisition activity, which itself is a time- and resource-consuming exercise. Furthermore it takes time to implement the necessary business process re-organisation and rationalisation in attempting to integrate two disparate organisations, agency systems, labour forces, and computer systems.

For non-life insurance, the size coefficient in the one-sided error model is negative (but only significant at the 10% level) – indicating that X-inefficiency may decrease slightly as company size increases.

Our domestic market share variable seems to indicate that firms with higher market share tend to be more cost inefficient for both life and non-life insurance companies, a result in line with Hicks' quiet life hypothesis. In other words, firms which enjoy some degree of market influence (as measured by their market share) appear to be less concerned to minimise their costs for any given level of output and input prices.

Higher cross-border competition, on the other hand, as measured by the import penetration ratio is seen to reduce cost inefficiency, although the evidence is rather weak (10% level of significance) and holds for the non-life sector only - although this is the sector where insurance imports are most likely to occur.

Our M&A variable is insignificant in both life and non-life markets, suggesting no apparent evidence of any link between cost efficiency and the market for corporate control.

³⁵ Note: the one-sided nature of the residual term u ensures that that the mean and (log) variance are directly proportional.

³⁶ Note: these results relate to increasing X-inefficiency in large companies, which is not the same as diseconomies of scale.

Table 3: X-Inefficiency of European Insurance Companies

Covariate	Life			Non-Life		
	Coef.	s.e.	t	Coef.	s.e.	T
$\ln(\sigma_v^2)$						
ln (Assets)	-0.1880	0.0154	-12.16***	-0.1423	0.0129	-11.00***
$\ln(\sigma_u^2)$						
ln (Assets)	1.3232	0.0184	71.91***	-0.1023	0.0597	-1.71*
Domestic market share	0.0471	0.0174	2.71**	0.1799	0.0241	7.46***
Import penetration ^a	-1.7106	1.4110	-1.21	-2.2750	1.3224	-1.72*
Rate of M&As ^b	-0.3347	0.3494	-0.96	-1.5962	1.5372	-1.04

^a Import of insurance as a proportion of GDP

^b Number of M&As as ratio of total companies in the sample, per country per year

Cost efficiency scores are reported in table 4, broken down by firm size. These are retrieved from each of the cost functions estimated (that is, the extent to which firms are operating within the estimated frontiers or the degree of X-efficiency). A cost efficiency score close to 1 implies that firms are operating close to the frontier of what is technically possible. Cost efficiency is relatively high for smaller companies in all sectors, but then declines with increasing size, most severely in the life insurance sector.

Table 4: Efficiency scores by firm size

Asset deciles*	Cost efficiency	
	Life	Non-life
1	0.9777	0.9366
2	0.9520	0.9449
3	0.9271	0.9476
4	0.9037	0.9493
5	0.8822	0.9510
6	0.8521	0.9530
7	0.8227	0.9506
8	0.7679	0.9450
9	0.7068	0.9226
10	0.6003	0.9204

* 1 = smallest 10% of companies in terms of total assets

7.2 Scale Economies

As far as scale economies or diseconomies are concerned, there seems to be consistent and substantial increasing returns to scale across the board, as S is always less than unity as reported in table 5. The figures show estimated ray scale economies (S) as derived from the parameter estimates of the cost frontiers in Equation (8). The results are broken down by firm size, with size groupings determined by dividing the distribution of total company assets within each sector into deciles. The output/fixed input rays were then determined by the means for these variables within each size group for each sector. Standard errors were calculated using the variance-covariance matrix from the frontier estimates.

Both life and non-life insurance companies appear to be operating under conditions of economies of scale - with decreasing costs and increasing returns to scale - since $S < 1$. This is particularly true of life specialists, for which even the largest firms in deciles 9 and 10 experience decreasing costs: in other words, even the largest of European life insurers may gain benefits from being larger still if their markets permit. The ability of life insurers to gain economies of scale in the domestic market depends on the size of that market, since comparatively little life insurance is purchased from overseas residents (ie exported) except in the case of life reinsurance. Life insurers operating in mature markets can therefore only expand substantially through a process of merger and acquisition.

Table 5: Scale Economies of European Insurance Companies

Asset deciles*	Life		Non-life	
	S	s.e.	S	s.e.
1	0.9516	0.0525	0.9223	0.0299
2	0.7713	0.0326	0.9113	0.0227
3	0.7770	0.0248	0.9203	0.0188
4	0.7905	0.0227	0.9066	0.0149
5	0.7972	0.0229	0.9062	0.0134
6	0.7871	0.0248	0.8896	0.0138
7	0.7576	0.0248	0.8836	0.0140
8	0.7385	0.0265	0.8716	0.0140
9	0.7025	0.0342	0.8867	0.0165
10	0.7115	0.0537	0.9103	0.0203

* 1 = smallest 10% of companies in terms of total assets

For non-life specialists, a similar pattern of decreasing costs is found for all size deciles, although not to as great extent as for life insurers. There is no evidence of diseconomies or decreasing returns to scale. Unlike life insurance, non-life insurers may be able to gain the advantages of economies of scale by undertaking export business (ie selling to foreign nationals) since corporate non-life direct and reinsurance business is often transacted across national boundaries.

The complete absence of evidence of diseconomies of scale in insurance production is in line with findings of previous research based on parametric frontiers (e.g. Yuengert, 1993)³⁷. This is perhaps to be expected at this level of analysis, since international conglomerate groups which wish to operate beyond minimum efficient scale in any one national market can simply establish multiple sister subsidiaries (as described in figure 1 above) and generate benefits analogous to multi-plant economies of scale.

Most significantly, our results show that increasing returns to scale are typical for the great majority of EU insurance companies. These returns to scale were generally observed across all asset classes and both types of business. One inference that may be drawn from this is that European insurance companies have been able to take advantage of returns to scale throughout this period, and the observed increase in firm size and market concentration has been a consequence of this. Mergers and acquisitions have

³⁷ Although at variance with some of the US research reported by Cummins & Weiss (2000) based on a non-parametric approach.

been facilitated by the liberalised EU market, and encouraged by the fact that scale in the insurance sector has become a source of efficiency gain which potentially dwarfs all others.

The trade-off with increased X-inefficiency is clearly a constraint on this incentive to grow - particularly for life companies. However, it is important to bear in mind that we have used company level data in this paper, and that one feature of the emerging European insurance market has been the growth of consolidated groups across Europe which bind together companies which might be life or non-life specialists, or even composites operating within a group structure. These groups exist alongside independent companies of all types which of course have access to both domestic and European markets. The importance of this distinction is to emphasise that consolidation in Europe through acquisition at group level may be in part a response to the scale and efficiency trade-offs at the company level.

7.3 Productivity Growth

The above findings suggest that there are substantial economies of scale in the European insurance markets but that large firms may demonstrate increasing X-inefficiency in their operations. In order to evaluate the relative size of these off-setting influences, one approach is to explore their impact on the growth in total factor productivity (TFP) – being the expected growth in output after taking into account the growth and productivity of inputs. As section 6.4 explains, the growth in total factor productivity can be decomposed into three: technical progress or regress; efficiency change, which occurs when firms reduce X-inefficiency; and an improvement in scale efficiency.

The decomposition of TFP growth is presented in figures 6 and 7. Each bar chart shows the average size of the three components for the years 1996 to 2003.

Figure 6: Components of productivity growth, life insurance specialists 1996-2003

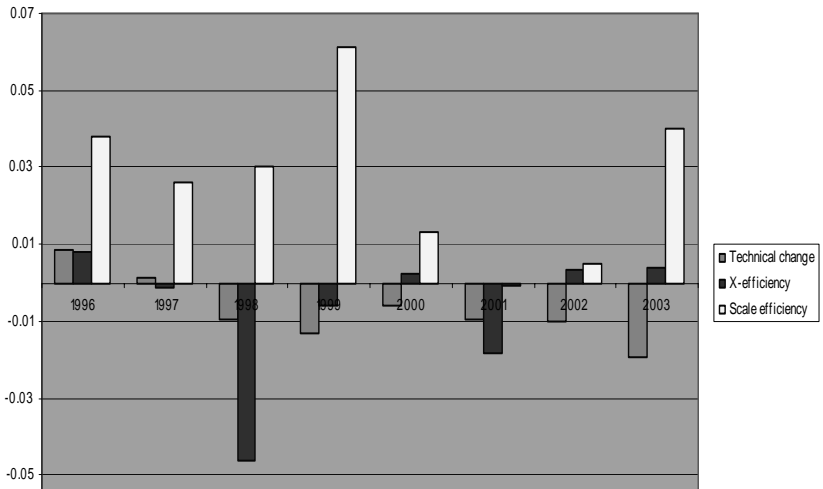
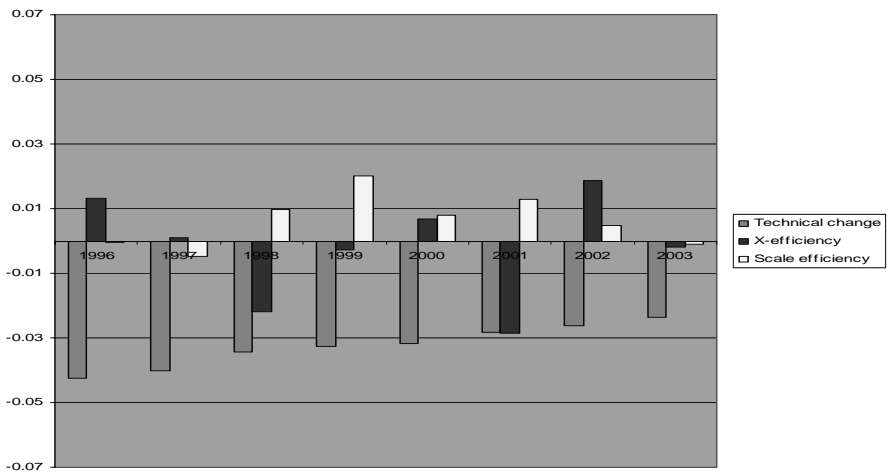


Figure 7: Components of productivity growth, non-life insurance specialists 1996-2003



For the European life insurance companies in figure 6, scale efficiency improvements dominate the relatively minor changes observed in technical progress and X-inefficiency for most years. The European life insurance sector has therefore been able to demonstrate positive total factor productivity growth over the eight years to 2003. On average, life insurers have exhibited worsening X-inefficiency in four out of eight years, along with technological regress for every year since 1997. However these effects have been out-weighed in most years by scale efficiency improvements, so that there have been overall TFP gains. Arguably, the liberalisation of the European life insurance sector has permitted the pursuit of growth and consolidation as the main means by which shareholder value can be improved; but on the downside, this may have weakened the ability or incentive to innovate or eliminate waste.

The growth in TFP is markedly different for European non-life insurance companies, and has been negative for every year since 1997. Figure 7 shows that technical regress among non-life insurers dominates the overall TFP growth picture. Although average technical regress has reduced over the eight year period, there few corresponding gains in efficiency. More importantly, the consolidation among non-life insurers has failed to produce TFP benefits in terms of scale economies – this is apparent from the results of Table 5 which shows that an increase in outputs and fixed inputs produces only a slightly smaller increase in costs.

8. Implications for Switzerland

8.1 Summary of Results

The key results from the previous section can be summarised as follows:

Life Insurance Companies

- Large insurers, and ones with a large market share are likely to exhibit X-inefficiencies in their operations
- Substantial economies of scale seem to be available, and even the largest life insurers may be able to reduce unit costs via increases in size: either via expansion of business volumes if their domestic markets permit (since most life insurance business is domestic in nature) or via a process of consolidation
- The benefits of economies of scale outweigh the disadvantages of X-inefficiency, so that the consolidation in the sector reported in section 4.2 has generally enhanced total factor productivity growth.

Non-Life Insurance Companies

- Large insurers may exhibit some X-inefficiencies, but not nearly so great as for life insurers
- Insurers with large domestic market shares are significantly more X-inefficient
- Insurers operating in countries with low import penetration are likely to be more inefficient
- Insurers of all sizes can expect to be able to achieve some modest economies of scale.
- Total factor productivity among non-life insurers has been negative for the eight years between 1996 and 2003, due principally to negative technical change. The compensating benefits arising from economies of scale and inefficiency reductions have been modest.

8.2 What do the Research Findings Mean for the Swiss Insurance Industry?

Given the polarisation in the Swiss insurance markets in terms of size, it seems desirable to split the discussion of implications between small and large insurers³⁸.

Large Life Insurers

The potential to gain economies of scale is considerable, as the largest Swiss life insurers are not necessarily the very largest in Europe and their involvement in cross-border business indicates that they do not appear to be limited by the size of the domestic market.

The econometric analysis suggests that larger life insurers are likely to be X-inefficient, but it is not possible to be certain about the source of such inefficiencies. However we believe that this inefficiency has arisen as a result of the substantial M&A activity in this sector, as consolidated companies take time to shake-out excess input capacity. Note however that life insurance is a labour-intensive business and any excess costs are likely to arise from an inefficient utilisation of this input.

Smaller Life Insurers

Smaller life insurers are more likely to focus on local business, and are therefore limited by the size of the domestic market in their ability to gain economies of scale. The prospects for the smallest 15 companies (which appear to share about 3% of the market) to improve their efficiency or productivity are likely to be limited.

Large Non-Life Insurers

The X-inefficiency of the large Swiss non-life insurers is likely to be exacerbated by their high domestic market shares and lack of foreign competition (i.e. low import penetration). Furthermore their large size may not enable them to obtain significant improvements in economies of scale to offset these disadvantages. On the other hand, the low utilisation of direct-selling technologies (and further possibilities for business process reorganisation) probably means that there is potential for cost reductions via technological improvements.

Smaller Non-Life Insurers

Smaller Swiss non-life insurers still have to contend with the cost disadvantages of low import penetration and the efficiency of cantonal monopoly insurers may be depressed by their high market share in their individual cantons.

Information about the cantonal monopolies is very limited, although von Ungern-Sternberg (2004) notes that their low unit costs are likely to result from low market transaction costs (such as commission and advertising) and using their monopoly position to avoid the costs associated with controlling adverse selection. On the other hand, the cantonal monopolies obviously limit the opportunities of the private non-life insurers to expand.

Thus although there are potential benefits to be obtained from economies of scale, it is unclear whether the cantonal and private insurers are able to gain from this source as the

³⁸ See Annex 1 for some brief background notes on the Swiss insurance industry.

opportunity to increase in size (either by organic growth or by merger) appears severely limited.

8.3 Conclusions and Policy Implications

We have found strong evidence of economies of scale in the insurance sector. Also, our evidence suggests a tendency for international competition to lower the risk of x-inefficiency. Both findings are compatible with economic theory and imply that lowering barriers to international competition in insurance markets could lead insurance companies to become more efficient. Our conclusion is that the relevant authorities should try to lower existing barriers to international competition in insurance services.

In respect of Switzerland, one way of doing this would be to formally allow imports of insurance services. A second possibility would be to establish international cooperation between regulators and to continue the efforts to harmonize regulation. Furthermore, unilateral and mutual recognition of foreign regulatory systems could help lower the administrative costs of international insurance companies, and this would have clear benefits for the technical efficiency of these companies.

Future research

There have been a number of significant developments in the Swiss and European insurance markets since 2003 (such as, for instance, the takeover of Winterthur Insurance by AXA) which bear upon the further integration of insurance markets, but due to data constraints it has not been possible to incorporate these into the current analysis. The developments could have an effect on the results of a similar study in the future. Furthermore, it would be interesting to look into the performances of multinational composite companies and their numerous subsidiaries compared to independent and more specialised companies. In a cross-border context it could also be rewarding to look at the role of cross-border services compared to foreign direct investments (FDI). However, all this research depends on the availability of data, which is currently scarce.

Bibliography

Aigner, D.J., C. A. K. Lovell, and P. Schmidt (1977) Formulation and estimation of stochastic frontier production function models, *Journal of Econometrics*, 6 (1): 21-37.

Bain, Joseph. (1956). *Barriers to New Competition*. Cambridge: Harvard University Press.

Barros, Pedro. (1996) Competition Effects of Price Liberalization in Insurance, *Journal of Industrial Economics*, 44 (3): 267-287

Battese, G.E. and T.J. Coelli (1995), A Model for Technical Inefficiency Effects in a Stochastic Frontier Production Function for Panel Data, *Empirical Economics*, 20: 325-332

Baumol, William J., John Panzar, and Robert Willig. (1982), *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, New York: Harcourt Brace Jovanovich.

Berger, A., J.D. Cummins and M.A. Weiss. (1997), The coexistence of multiple distribution systems for financial services: the case of property-liability insurance, *Journal of Business*, 70(4): 515-546.

Berger, A., J.D. Cummins, M.A. Weiss and H. Zi. (2000), Conglomeration versus strategic focus: evidence from the insurance industry, *Journal of Financial Intermediation*, 9: 323-362.

Berger, A. N and L. J. Mester (2003) Explaining the dramatic changes in performance of US banks: technological change, deregulation and dynamic changes in competition, *Journal of Financial Intermediation*, 12: 57-95.

Bikker, J. A. and van Leuvensteijn, M. (2005) An Exploration into Competition and Efficiency in the Dutch Life Insurance Industry, CPB Discussion Paper, 48, September

Blundell, Richard, Rachel Griffith, and John Van Reenen. (1995). 'Dynamic Count Data Models of Technological Innovation'. *The Economic Journal*, 105: 333-344.

Brozen, Y. (1982). *Concentration, Mergers, and Public Policy*, New York, Macmillan Publishing.

Caves, Richard E., and Davis R. Barton. (1990). *Efficiency in U.S. Manufacturing Industries*. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

Caves, Richard E., and Associates. (1992). *Industrial Efficiency in Six Nations*. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

Chamberlin, E.H. (1933). *The Theory of Monopolistic Competition*. Cambridge: Harvard University Press.

Cummins, J. D., Rubio-Misas, M. (2006). 'Deregulation, Consolidation and Efficiency: Evidence From the Spanish Insurance Industry'. *Journal of Money, Credit and Banking*, 38 (2): 323-355

Cummins, J. D., Weiss, M.A. (2000). 'Analyzing Firm Performance in the Insurance Industry using Frontier Efficiency and Productivity Methods', ch 24 in G Dionne (ed) *Handbook of Insurance*, Kluwer Academic Press, Boston, MA

Cummins, J. D., Weiss, M.A. (2004). *Consolidation in the European insurance industry: Do mergers and acquisitions create value for shareholders?* Wharton Financial Institutions Center Working Paper, University of Pennsylvania.

Demsetz, Harold. (1973). 'Industry Structure, Market Rivalry, and Public Policy'. *Journal of Law and Economics*, 16: 1-9.

Demsetz, H. (1974). Two systems of Belief About Monopoly, in H.J. Goldschmid, H. M. Mann, and J.F. Weston, eds., *Industrial Concentration: The New Learning* (Boston: Little, Brown), 164-184.

Diacon, S. R., Starkey, K., O'Brien, C. (2002) 'Size and Efficiency in European Long-term Insurance Companies: An International Comparison'. *The Geneva Papers on Risk and Insurance*, 27: 444-466.

Dickens, William T., and Lawrence F. Katz. (1987). 'Inter-industry Wage Differences and Industry Characteristics'. In *Unemployment and the Structure of Labour Markets*, edited by Kevin Lang and Jonathan S. Leonard . New York: Blackwell.

Ennsfellner, K. C., Lewis, D., Anderson, R. I. (2004) 'Production Efficiency in the Austrian Insurance Industry: A Bayesian Examination'. *Journal of Risk and Insurance*, 71: 135-159.

Fenn, P., Vencappa, D., Diacon, S., O'Brien, C. and Klumpes, P.(2007). 'Market Structure and the Efficiency of European Insurance Companies: A Stochastic Frontier Approach', *Journal of Banking and Finance* (forthcoming)

Fuentes, H., Grifell-Tatjé, E., Perelman, S. (2001) 'A Parametric Distance Function Approach for Malmquist Productivity Index Estimation'. *Journal of Productivity Analysis*, 15: 79-94.

Galbraith, John K. (1956). *American Capitalism: The Concept of Countervailing Power*. Boston: Houghton Mifflin Company.

Geroski, P A. (1990). 'The Effect of Entry on Profit Margins in the Short and Long Run'. *Anales d'Economie et Statistique*, 15/16: 33-353.

Green, A, and D G. Mayes. (1991). 'Technical Inefficiency in Manufacturing Industries'. *The Economic Journal*, 101: 523-538.

Hardwick, P. (1997). 'Measuring Cost Inefficiency in the UK Life Insurance Industry'. *Applied Financial Economics*, 7: 37-44

Hicks, J. (1935). 'Annual Survey of Economic Theory: The Theory of Monopoly'. *Econometrica*, 1: 1-20.

Holmstrom, Bengt. (1982). 'Moral Hazard in teams'. *The Bell Journal of Economics* , 13: 324-340.

Kumbhakar, S. C. and C. A. K. Lovell (2000) *Stochastic Frontier Analysis*, Cambridge University Press.

Leibenstein, H. (1966). 'Allocative Efficiency v. X-Efficiency'. *American Economic Review*, 56: 392-415.

Levin, Richard C., Wesley M. Cohen, and David C. Mowery. (1985). 'R&D Appropriability, Opportunity, and Market Structure: New Evidence on Some Schumpeterian Hypotheses'. *A.E.R. Papers and Proceedings*, 75: 20-24.

Mahadevan, R (2003), To Measure or Not To Measure Total Factor Productivity Growth, *Oxford Development Studies*, 31(3): 365-378

Mahlberg, B., Url, T. (2000) *The Transition to the Single Market in the German Insurance Industry*. Vienna University of Economics and Business Administration Working Paper

Mason, E.S. (1939). 'Price and Production Policies of Large Scale Enterprises'. *American Economic Review*, 29: 61-74.

Mattoo, A , Randeep Rathindran , Arvind Subramanian (2006) Measuring Services Trade Liberalization and Its Impact on Economic Growth: An Illustration, *Journal of Economic Integration*, 21(1): 64-98

Meeseus, W. and J. Van Den Broeck. (1977) Efficiency estimation from Cobb-Douglas production function with composed error, *International Economic Review*, 18(2): 435-443.

Mookherjee, John. (1984). 'Optimal Incentive Schemes with Many Agents'. *Review of Economic Studies*, 51: 433-446.

Nalebuff, Barry J., and Joseph E. Stiglitz. (1983). 'Prizes and Incentives: Towards a General Theory of Compensation and Competition'. *The Journal of Economics*, 14: 21-43.

Nickell, Stephen J. (1996). 'Competition and Corporate Performance'. *The Journal of Political Economy*, 104 (4): 724-746.

Noulas, A. G. (2001) 'Deregulation and Operating Efficiency: The Case of the Greek Banks'. *Managerial Finance*, 27: 35-47

OECD (2001). 'Measuring Productivity: OECD Manual'. Organisation for Economic Co-operation and Development.

Peltzman, S. (1977). 'The Gains and Losses From Industrial Concentration'. *Journal of Law and Economics*, 20: 229-263.

- Schmidt, Klaus M. (1997). 'Managerial Incentives and Product Market Competition'. *Review of Economic Studies*, 64: 191-213.
- Schumpeter, Joseph A. (1943). *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: Allen and Unwin.
- Smirlock, Michael. (1985). 'Evidence on the (non) relationship between concentration and profitability in banking'. *Journal of Business and Economics* 31(2): 38-51.
- Swiss Re (2006) *World Insurance in 2005: Moderate Premium Growth, Attractive Profitability*, Sigma, No 5
- The Competition Authority (2005) 'Competition Issues in the [Irish] Non-Life Insurance Market: Final Report and Recommendation', March, Dublin
- Turchetti, G. and Daraio, C. (2004) *How Deregulation Shapes Market Structure and Industry Efficiency: The Case of the Italian Motor Insurance Industry*, *Geneva Papers on Risk and Insurance -Issues and Practice*, 29 (2): 202-218
- Von Ungern-Sternberg, T. (2004) *Efficient Monopolies: The Limits of Competition in the European Property Insurance Market*, Oxford University Press
- Weiss, L.W. (1974). The Concentration-Profits Relationship and Antitrust, in: H.J. Goldschmid, H.M. Mann, and J.F. Weston, eds., *Industrial Concentration: The New Learning* (Boston: Little, Brown): 1984-233.
- Yuengert, A. M. (1993) The measurement of efficiency in life insurance: estimates of a mixed normal-gamma error model, *Journal of Banking and Finance*, 17: 483-496

Annex 1: Brief Profile of the Swiss Insurance Industry

In order to draw conclusions about the implications of these findings for the Swiss insurance industry, we first set out some brief stylised facts³⁹:

- For a relatively small country of 7m people, Swiss domestic insurance expenditure ranks amongst the highest in the world. Figures published by Swiss Re (2006) show that in 2005, the Swiss spent an average of US\$3078 and US\$2480 on life and non-life insurance per capita respectively. Switzerland thus ranks first for non-life and second for life out of all 88 countries surveyed in terms of gross per capita premium expenditure. These statistics seem to suggest that the Swiss insurance market is mature, and further increases in domestic premiums are only likely to be in line with an expansion in GDP.
- The Swiss insurance markets are relatively concentrated. The largest five life insurance companies account for 82% of total premium income (CR5), and are all likely to be ranked in the 9th and 10th asset deciles of European life insurance companies. The CR10 figure is around 97%.

The top 5 concentration ratio for Swiss non-life insurance companies is 56%, and all of these will appear in the 10th asset decile of European non-life companies, while the CR10 figure is 78%.

- On the other hand, the Swiss insurance market has a surprisingly large number of insurers and the Swiss Insurance Association reports that there are almost 200 insurers operating in the market, many of which are very small companies, including 37 branches of foreign companies. There are around 26 life insurers, 117 non-life companies and 55 specialist reinsurers (including Swiss Re, the world's biggest reinsurance company).
- Nineteen out of 26 cantons have cantonal insurance monopolies providing compulsory fire and natural perils insurance to residents in the canton. Von Ungern-Strenberg (2004) notes that these state-owned monopolies have lower commission and administrative costs than private Swiss insurers and charge lower premiums too (although these are not particularly risk-related).
- The Swiss Insurance Association reports that around 50% of life business, 75% of non-life, and 93% of the reinsurance premium income of Swiss insurance companies are generated from abroad.
- However, Switzerland's reliance on imported insurance is substantially below the average for other European countries. The import penetration ratio suggests that domestic insurers are not much exposed to external competition in spite of Switzerland's bilateral agreement with the European Union.
- Most Swiss companies utilise employed and self-employed agents to distribute their products, and there is comparatively little deployment of telephone sales and direct marketing. Insurance brokers are little used except for commercial non-life business.

³⁹ Gleaned mainly from the Swiss Insurance Association

- The Swiss Insurance Association reports that insurance company staff are amongst the best-paid employees in the country, and that job security is has been high.
- In order to cover losses from natural catastrophes, private Swiss non-life insurers have formed the Swiss Natural Perils Pool and every affiliated company participates in the total loss in proportion to its market share. The cantonal monopoly property insurers also operate their own pool. The standard premium payments for natural perils insurance are laid down by law and are not risk-related.

Liberalization of Legal Services

Frank H Stephen and Christopher Burns

**Institute for Law, Economy and Global Governance
School of Law
University of Manchester**

Table of Contents

1 INTRODUCTION	120
1.1 Entry Restrictions	121
1.2 Advertising	123
1.3 Regulation of Fees	124
1.4 Restrictions on Organisational Form	125
2 REGULATION OF LEGAL SERVICES IN ENGLAND & WALES, SCOTLAND AND IRELAND	128
2.1 England & Wales	129
2.1.1 Entry Restrictions:	130
2.1.2 Restrictions on Advertising:	133
2.1.3 Restrictions on Fees	134
2.1.4 Restrictions on Organisational Form:	134
2.2 Scotland	136
2.2.1 Entry Restrictions:	137
2.2.2 Restrictions on Advertising:	138
2.2.3 Regulation of Fees:	139
2.2.4 Restrictions on Organisational Form:	139
2.3 Ireland	140
2.3.1 Entry Restrictions:	140
2.3.2 Advertising:	142
2.3.3 The Regulation of Fees:	142
2.3.4 Restrictions on Organisational Form:	143
3 CONSEQUENCES OF LIBERALIZATION	144
3.1 Restrictions on Entry	144
3.2 Restrictions on Advertising	149
3.3 Restrictions on Fees	150
3.4 Restrictions on Organizational Form	151
4 REGULATION OF LEGAL SERVICES IN SWITZERLAND	154
4.1 Attorneys	156
4.1.1 Canton of Zurich	156
4.1.2 Canton of Geneva	156
4.1.3 Canton of Grisons	157
4.2 Notaries	158
4.2.1 Canton of Zurich	158
4.2.2 Canton of Geneva	158
4.2.3 Canton of Grisons	158
5 SCOPE FOR FURTHER LIBERALIZATION IN SWITZERLAND	159

Acknowledgements

The authors of this Report would like to acknowledge the assistance which Sven Michal of SECO provided to us in the preparation of this report. They are also grateful for the patience which he has shown throughout its preparation. The assistance of the Supervisory Commissions and the Bar Associations in the Cantons of Geneva, Grisons and Zurich and of the Swiss Bar Association in providing details of regulations, rulings etc for us through Mr Michal is also grateful acknowledge. Any misunderstanding or misinterpretations is wholly the responsibility of the authors. All of the views expressed in this Report are those of the authors solely and not of SECO.

1 INTRODUCTION

Regulation of professional service markets is typically and traditionally justified because of the existence of some form of market failure, the remedying of which is in the public interest. The market for legal services is especially characterised by information asymmetry, in that there is a disparity between the knowledge of the professional providing the service, and the average consumer of legal services¹.

Two main problems arise from information asymmetry. First, if consumers cannot judge quality (legal services are usually thought to be a credence good-see Darby and Karni²), they will be less willing to pay high prices for those services. As a result, high-quality, high-cost providers may be forced out of what becomes an unprofitable market, leading to adverse selection, or the “race to the bottom” or a “lemons” market³. A second problem to arise out of the market failure of the professional services market is moral hazard, whereby professionals, once selected, may be tempted to over-supply both quality and quantity in order to charge higher prices (supplier-induced demand).

Because the market for legal services is subject to these market failures, it has been felt that the market should not be left to itself to control legal service provision. Consequently, the legal profession has been characterised by numerous restrictions which elsewhere would be regarded as anti-competitive but which are justified as being in the public interest in this context. These are, most notably⁴:

- 1) Restrictions on Entry;
- 2) Restrictions on Advertising and promotion of competition;
- 3) Regulation of fees;
- 4) Restrictions on Organisational Form.

In this Report we examine the relaxing of some of these restrictions in three English-speaking European jurisdictions: England & Wales, Scotland and Ireland. In each of these jurisdictions the regulation of the market for legal services has been liberalised over the last 30 years to varying degrees.

There has been growing criticism from competition authorities, policymakers and academic commentators of the rules of legal profession self-regulating bodies which are argued to have the effect of reducing competition in these markets and thereby work against the public interest. These criticisms have surfaced in each of the three jurisdictions discussed in this report and also beyond them. There is a significant academic literature on this issue which is summarised in Love and Stephen (2000). Suffice it to say that restrictions on price setting, advertising and business organisation have been interpreted as limiting the means by which members of the professions can compete with each other for business. This, it has been argued, acts to the detriment

¹ The information asymmetry may be alleviated in the case of repeat purchasers such as banks, accountancy firms, other large businesses.

² Darby and Karni, “Free Competition and the Optimal Amount of Fraud”, (1973), 16 *Journal of Law and Economics*, 111-126.

³ George Akerlof, “The Market for ‘Lemons’: Quality Uncertainty and the Market Mechanism”, (1970) 84 *Quarterly Journal of Economics* 487.

⁴ See further Stephen and Love (2000).

of consumers of legal service and thus is against the public interest. Restrictions on advertising make it difficult for new suppliers to enter local markets for legal services by restricting their ability to attract potential consumers away from existing providers. Restrictions on advertising raise the costs of search for consumers thus reducing search and hence competitive pressure on existing producers. When restrictions on advertising are combined with restrictions on fee competition choosing between providers is likely to seem irrelevant to consumers. This can have the effect of removing any pressure to innovate in the provision of services and seek more cost effective ways of providing a given service. Indeed over time the absence of such pressure is likely to lead to increases in cost.

Below we examine for each of the jurisdictions discussed in this report the extent to which such restrictions on competition have existed and the evidence on the consequences of removing or relaxing them over time. First, however, we discuss in more detail the competing views on each category of restriction.

1.1 Entry Restrictions

According to Abel, “all producers seek protection from the competition that is the defining characteristic of market economies. The first line of defence is control over entry”⁵.

Restriction on entry to the market for legal services has two components. First, the right to provide certain services is restricted to persons holding certain qualifications and membership of specified bodies. Secondly, entry to these professional bodies themselves may be subject to restriction. Below we refer to the former as professional monopoly rights. Professional monopoly rights are usually granted as a means of ensuring adequate standards of training and adherence to rules of conduct and ethics deemed necessary to protect clients who are not in a position to discriminate between high and low quality suppliers.

Little empirical evidence exists on the subject of the impact changes in professional numbers has on competition. The conclusion to be drawn here is that a guarantee of quality via the setting of entrance requirements is necessary in the market for legal services due to the substantial information asymmetry which exists. Whether entry requirements are too stringent or lenient is a matter to be considered on a case-by-case basis.

Relaxing requirements could well have the effect of increasing competition, but it could also have the effect of reducing standards to below the socially optimal level. Overly stringent entry requirements, on the other hand, may reduce the level of competition and also promote a level of quality beyond that which is strictly required. As the impacts on competition of growth in the legal profession are largely unknown, effects can only be hypothesised. A growing profession may not be more competitive. Care must be taken to ensure as few social barriers to entry exist as possible. This may require a substantial social change, but where possible candidates

⁵ Abel, “English Lawyers between Market and State: The Politics of Professionalism”, Oxford University Press, (2003), at P96.

should only be blocked from entering when they do not reach the required standard, rather than when they do not have enough money or other social barrier precludes their entry.

Monopoly Rights

Educational requirements are usually accompanied by exclusive rights given to the legal profession to provide certain services. Again, the justification for this is to ensure an irreducible minimum standard is attained by providers of that particular service.

Prima facie, monopoly rights are anti-competitive, yet little empirical evidence has looked at their effect. Shaked and Sutton (1981)⁶ proffer the theoretical model that “the granting of monopolistic powers to the self-regulating professions is likely to be welfare reducing, and that permitting the entry of rival para-professions is certainly welfare improving”.

Regulatory Competition

It has been suggested that a solution to the problem that self-regulation creates a monopoly for a professional body is for there to be more than one professional body⁷. Thus these professional bodies could compete with each other in terms of regulatory standards subject to them meeting some agreed (or state enforced) minimum standard. Consequently consumers would be able to choose professionals not just on the basis of price but also on the price quality trade-off (above the minimum standard).

It will be argued below that to some extent this is what has emerged during the process of liberalisation in UK jurisdictions over the last thirty years.

Restrictions on Entry to Individual Professions

When entry to the market is restricted to members of a particular profession, that profession can use control of entry to restrict competition. Where members of a profession compete with non-members restricting entry to the profession will only impact on consumers insofar as consumers have a preference for members of the professional body over other suppliers.

Economists have typically criticised restrictions on entry into a profession as leading to supply shortages resulting in members of that profession earning substantial economic rents. Via this mechanism excess demand for professional services is maintained. “The monopoly right ensures that an adjustment in supply from outside the profession cannot take place in response to the profession’s high incomes”⁸. For example, if a normal business was making super-normal profits from a product due to a lack of competition, other rival companies could enter the market for that same product and prices would be likely to fall. This is not the case in the market for professional services in general and the legal services market in particular. A group

⁶ Shaked and Sutton, “The Self-Regulating Profession”, *Review of Economic Studies*, (1981), P217-234, at P233.

⁷ A Ogus (1995), ‘Rethinking Self-Regulation’, 15, *Oxford Journal of Legal Studies*, 97-108; A Ogus (2000), ‘Self-Regulation’, in Boudewijn Bouckaert & Gerrit De Geest (eds.), *Encyclopaedia of Law and Economics* (Cheltenham: Edward Elgar, 2000), 587- 602.

⁸ F H Stephen and J H Love “Regulation of the Legal Profession”, in Boudewijn Bouckaert & Gerrit De Geest (eds.), *Encyclopaedia of Law and Economics* (Cheltenham: Edward Elgar 2000).

of unqualified businessmen could not enter the market for litigation services as they do not have the necessary qualifications enabling them to do so.

1.2 Advertising

Allowing producers to advertise would, *prima facie*, seem a good method for reducing the problems connected to the information asymmetry prevalent in professional service markets and the market for legal services in particular. Advertising undertaken by those in the legal profession is one of the areas which has been most affected by the deregulation wave in the past two decades, and a mass of literature and economic studies (all of which have their respective merits and demerits) have been written on the subject.

With regards to the economic theory surrounding advertising by professionals, Hudec and Trebilcock (1982) list the traditional sources of information available to consumers seeking to enter the market for legal services:

- Personal experiences gained from general knowledge or previous employment of a lawyer⁹;
- Recommendations from friends, business acquaintances and family members;
- Social contacts with lawyers;
- Initial consultation with a lawyer;
- Recommendations from agencies such as law society referral services, legal aid or the ombudsman;
- Entries in the Yellow Pages and the like;
- Public legal education and collective advertising.

They conclude that none of these methods meet their necessary criteria of expertness of source, breadth of information, objectivity and low cost “Lawyer advertising is not a panacea for deficiencies in consumer access to information in the market for legal services. However its potential impact should not be underestimated”¹⁰.

Advertising can be used to either persuade consumers to buy a specific product or service, or to differentiate that product or service from other similar products or services available elsewhere on the market. In order to make informed decisions “consumers must know what is available from different producers in the market and be in a position to make judgements about the nature of the goods or services provided including the price/quality trade-off”¹¹. The information asymmetry problem is generated in the market for legal services due to legal transactions being characterised as credence goods¹², and the irregularity which the majority of consumers purchase the services of a legal professional.

Advertising is an integral part of the consumer culture prevalent today, and is thought

⁹ Throughout this Report the term lawyer is used to indicate any qualified provider of a legal service.

¹⁰ Hudec and Trebilcock “Lawyer Advertising and the Supply of Information in the Market for Legal Services”, *University of Western Ontario Law Review* (1982), Vol. 20, Number 1, 53-99.

¹¹ Stephen, “The Market Failure Justification for the Regulation of Professional Service Markets and the Characteristics of Consumers” in C-D Ehlermann and I Atanasu (eds), “European Competition Law Annual 2004: The Relationship Between Competition Law and (Liberal) Professions, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon.

¹² *Supra* N1.

to have the following strengths:

- 1) Improves information flows¹³
- 2) Reduces search costs¹⁴
- 3) Reduces set up time and costs for consumers
- 4) Leads to increases in innovation and creation of innovative practices
- 5) Enables product differentiation.

Advertising is thought to have the following weaknesses:

- 1) Difficulty of discerning the truthfulness of any claims made (due to legal services status as a credence good).
- 2) Many areas of law are unsuitable and unsusceptible to being advertised.
- 3) Could have the effect of increasing entry cost; if all firms in a given area advertise, new entrants will also be forced to advertise, thus adding to prospective start up costs.

Love and Stephen (1996) surveyed empirical investigations of the effects of advertising in professional service markets. Although all but one of such studies showed that advertising was associated with lower fees for professional services there were limitations in the empirical methods adopted. Many of the studies compared the fees of firms which advertised with those that did not. What is more appropriate for estimating the effects of advertising on competition and hence the level of fees is the effect of advertising in a market on all fees in the market not just those of advertisers. The evidence from studies which measured such effects generally supported the view that the more advertising there is in a market the lower are fees in that market. The Schroeter et al's study in the United States concluded that "advertising increases competition amongst sellers in a market in that it renders the representative firm's demand curve more elastic"¹⁵. Therefore they conclude that the trend for relaxation of advertising restrictions is a favourable one.

1.3 Regulation of Fees

Restrictions on fees can take many forms, from the most restrictive (mandatory fixed fees) to the more liberal recommendation of maximum or minimum fees, to the recommendation of fees, and finally to the regulation of fees by purely market competitive forces. Traditionally, fees were controlled via mandated fee scales, which could be imposed by the State, by the courts or by the self-regulating professions. These mandatory fee scales were gradually reviewed, and "recommended" fees slowly began taking their place. However, according to the UK's Monopolies and Mergers Commission (1970), "There appears to us to be little difference between so-called mandatory and recommended scales in their practical effect".

¹³ According to Telser, 'Advertising and Competition', *Journal of Political Economy*, 72, (1964), 537-62, this is threefold: notifying consumers of the existence of suppliers, providing information about product characteristics and helping consumers to judge quality.

¹⁴ Stigler (1961) initially argued that advertising was equivalent to a large amount of search by consumers. It is a relatively low cost method of search for the average consumer.

¹⁵ Schroeter, Smith and Cox, "Advertising and Competition in Routine Legal Service Markets: An Empirical Investigation", *The Journal of Industrial Economics*", (1987).

Fee regulations can be used in curing the adverse selection problem arising from information asymmetry. Because law is a credence good, consumers will choose legal services based on certain ascertainable characteristics or features of those services, of which price may be one. Fee schedules can also be a useful source of information for consumers in that they can be given information about the cost of a service before consumption of that service. However, instruments such as these are blunt instruments with which to guarantee quality. If the regulatory system is such that a basic guarantee of quality can be given and information is available about services (through, for example, advertising), fees can and should be left to market forces.

However, as Van Den Bergh argues¹⁶, fee regulations can help to keep quality high, as high quality providers will be encouraged into the market by the promise of high incomes. Maximum fee schedules can protect consumers from the moral hazard problem of supplier induced demand, and fee regulations can also serve as a useful informational guide as to the average cost of particular services.

Little empirical evidence has been gathered on the impact of fee regulations, partly because of the difficulty of obtaining evidence on actual fees that deviate from mandatory fee scales. Only indirect evidence is available. Arnould and Friedland conducted a study in America in 1976 which concluded that “lawyers’ incomes are higher where fee schedules exist”¹⁷, and “governmental action to prohibit the use of fee schedules is an appropriate course of action to improve competitive performance in legal service markets”.

In conclusion, despite Van Den Berghs’ assertions to the contrary, fee schedules in any form are likely to have a positive effect on the pricing of legal services, and where fees are solely controlled by competition prices will be lower.

1.4 Restrictions on Organisational Form

In almost all jurisdictions there are restrictions on the form of business organisation through which lawyers are permitted to provide their services to clients. Lawyers may be restricted to practising as sole practitioners with or without legally qualified or non-qualified employees. They may be allowed to practise in various forms of group practice with other lawyers or other professionals¹⁸. Such group practices may be limited to partnerships (with or without limited liability) or corporate forms may be permitted. However, where corporate forms are permitted, ownership is normally restricted to members of the legal profession or other professions. There are very few cases where non-lawyer ownership of law firms is permitted. The Australian State of

¹⁶ Roger Van Den Bergh and Yves Montangie, “Competition in Professional Services Markets: Are Latin Notaries Different?”, *Journal of Competition Law and Economics*, (2006), 1-26.

¹⁷ Arnould and Friedland, “The Effect of Fee Schedules on the Legal Services Industry”, *Journal of Human Resources*, (1976), 258-265.

¹⁸ Where multiple professions are engaged in one professional firm it is usually referred to as a Multi-Disciplinary Practice (MDP)

New South Wales is one such jurisdiction¹⁹.

The potential sources of benefit to professionals from group practise through partnership are set out by one of the present authors in *Report of Research Working Group on the Legal Service Market in Scotland*²⁰. These comprise economies of scale, economies of specialisation, economies of scope and risk spreading. Economies of scale derive from the spreading of the fixed costs of producing a good or service over greater volumes of output. This will be particularly the case where production involves significant investment in fixed capital. This will not be the case in the provision of legal services which are human capital intensive rather than physical capital intensive. Nevertheless, they may be captured in the legal services sector through sharing of support staff, library facilities, computer systems and advertising expenditure. Most of these sources of economies of scale will be available also to lawyers who are not in partnership but who share these support services through a common service company or other similar arrangement.

Economies of specialisation arise because specialists will become more proficient than non-specialists in dealing with their specialist area of law. This reduces their costs and raises the quality of their work. Although economies of specialisation may be captured by sole practitioners the desirability of specialisation will be reduced for them by the extent to which the demand for each speciality fluctuates due to such factors as the economic cycle. A sole practitioner is likely to have to balance the degree of specialisation against this risk. i.e. economies of specialisation conflict with risk spreading. On the other hand, group practise which involves not only sharing of costs but also sharing of income allows for capturing of both economies of specialisation and risk sharing. Consequently, sole practitioners are less likely to be specialists than lawyers working in a large group practice. Absent restrictions on competition between lawyers, group practices may be able to sustain a given level of service at a lower cost than sole practitioners.

Economies of scope arise when the cost of providing more than one service within a single firm (including by a sole practitioner) are less than the cost of each service being provided by different firms. To the extent that economies of scope exist for a given set of services their capture by a sole practitioner will result in a loss of economies of specialisation. A group practice such as a large partnership may be able to capture both economies of scope and economies of specialisation. This combination of economies of scope and specialisation is frequently put forward as the justification for Multi-Disciplinary Partnerships. Here the specialisation is across professions.

It would appear that any economies of scale available to sole practitioners who share costs are available to group practices such as partnerships but in addition the latter provide opportunities for economies of specialisation and economies of scope together with risk sharing. This may explain why in most jurisdictions where they are

¹⁹ Steven Mark and Georgina Cowdroy, 'Incorporated Legal Practices – A New Era in the Provision of Legal Services in the State of New South Wales', 22 *Pennsylvania State International Law Review* 671 (2003-2004).

²⁰ *Report of Research Working Group on the Legal Service Market in Scotland*, Scottish Executive, Edinburgh, 2006 at 8.13-8.20.

permitted group practices, such as partnership, dominate the legal landscape²¹.

External ownership of law firms is relatively unusual. It is permitted in the Australian State of New South Wales and legislation currently before the UK Parliament would make it possible in England and Wales²². The arguments for and against external participation in the ownership of law firms will be discussed in more detail in Section 2.1.4 below when we consider recent developments in England & Wales. External ownership can arise from the flotation of law firms on the stock market or through the creation of subsidiaries of other trading businesses²³.

Representatives of the legal professions usually argue that external ownership of law firms will undermine a lawyer's duty to the client by introducing the conflicting financial interest of the law firm owners. However, it has been argued that outside ownership may provide other advantages which will be in the interests of clients²⁴ and even that a lawyer's financial interests may be less likely to interfere with the duty to a client of a non-lawyer owned law firm than of a sole practitioner firm or small partnership²⁵.

²¹ As measured by the number of lawyers involved in them, or by turnover. However, it should be noted that even in jurisdictions which permit various forms of group practice a significant proportion of law firms involve sole practitioners. In the three Anglo-Saxon jurisdictions discussed below between 45% and 50% of *solicitors firms* are sole practitioner firms.

²² This is provided for in the form of 'alternative business structures' proposed in the Legal Services Bill.

²³ Free trading of shares in law firms on the stock market may, of course, lead to the acquisition of such law firms by other business organisations.

²⁴ See discussion of the Clementi Report in Section 2.1.4 below. On the potential benefits to consumers of legal services of provision of services by 'brand names' see B Arrunada, 'Managing Competition in Professional Services and the Burden of Inertia' and F. H. Stephen 'The Market Failure Justification for the Regulation of Professional Service Markets and the Characteristics of Consumers' in Claus-Dieter Ehlermann and Isabela Atanasiu, eds., *European Competition Law Annual 2004: The Relationship between Competition Law and (Liberal) Professions*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon.

²⁵ See papers commissioned by the Department of Constitutional Affairs during 2005 in the preparation of the Legal Services Bill: P A Grout, *The Clementi Report: Potential risks of external ownership and regulatory responses*; R A Brealey and J R Franks, *The organisational structure of legal firms*; A discussion of the recommendations of the 2004 review of the regulatory framework for legal services in England and Wales; J Dow and C Lapuerta, *The benefits of multiple ownership models in law services*. These papers are available on the DCA web site (<http://www.dca.gov.uk/legalsys>).

2 REGULATION OF LEGAL SERVICES IN ENGLAND & WALES, SCOTLAND AND IRELAND

This section presents a review of the regulation of legal services over the last thirty or so years in three European English speaking jurisdictions: England & Wales; Scotland; Ireland. It should be noted that although England & Wales, on the one hand, and Scotland, on the other, are constituent parts of the United Kingdom they constitute two separate legal jurisdictions. This separation of jurisdictions pre-dates the formation of the United Kingdom through the Union of the Crowns in 1603 and the Act of Union of 1707. The latter provided for the union of the parliaments of the United Kingdom. However, the Act of Union required, *inter alia*, the maintaining of a separate legal system for Scotland. Scots Law has a stronger base in Roman Law than that of English Common Law. Some of the distinctiveness of the Law of Scotland diminished during the twentieth Century due to the growing importance of Statute Law²⁶ As a consequence of the requirement for a separate legal system, the Scottish legal profession has remained distinct in terms of organisation and regulation from that of England & Wales. However, competition law and policy is a matter for the UK Parliament. Consequently, the same competition authorities have jurisdiction over both Scotland and England & Wales.

Ireland, of course, is a separate state from the United Kingdom. However it only became independent in the early part of the twentieth century having been incorporated into the United Kingdom in 1801. It is a common law jurisdiction and has retained many similarities in the organisation of the legal system with England & Wales even although the 1801 Act of Union preserved the separate Irish legal system. In particular, the legal profession is organised along very similar lines to that of England & Wales.

A common feature of all three jurisdictions is the historic division of legal practitioners into two separate professions: one claiming a distinctive competence in court-based advocacy²⁷ and the other whose competence is focussed on the provision of legal advice to lay clients and in litigation. These two professions have also been distinctive in their form of organisation. In England & Wales and in Ireland the former professional group are known as *barristers* and in Scotland they are known as *advocates*. The second professional group are known in all three jurisdictions as *solicitors*. The exact delineation of areas of practise and the organisational form of these two professional groups differ across the jurisdictions and will be discussed in more detail when we turn to each jurisdiction. Barristers and advocates have not, traditionally dealt directly with lay clients but with such clients' solicitors. They are often termed 'referral' professions.

A common theme in the liberalisation debate in all three jurisdictions has been the criticism and defence of this division of the legal profession between barristers (advocates) and solicitors. The division has been viewed by competition authorities in all three jurisdictions as a restrictive practice which works against the interests of

²⁶ Although separate Acts of Parliament were required for statute law in Scotland many of the differences between Scottish and English Acts in a given field related to procedural and institutional matters rather than substantive content. Since the re-establishment of the Scottish Parliament in 1998 differences in substantive content have emerged in a number of fields.

²⁷ They also provide opinions on points of law and undertake legal drafting.

consumers, *inter alia*, because of the lay client's need to retain both a solicitor and a barrister (advocate). It has been defended, at least by those representing barristers and advocates, as being in the public interest as it provides higher levels of advocacy due to the increased specialisation which it enables. Whilst the discussion of this division of the legal profession may seem irrelevant to the implications of further liberalisation in other jurisdictions where this distinction does not exist it is a necessary component of any discussion of the liberalisation process in these three jurisdictions. Thus it may have an effect on the nature and impact of liberalisation of other aspects of the regulation of the legal profession because it has been a continuing concern of the competition authorities in all three jurisdictions.

2.1 England & Wales

The regulation of legal services provision in England and Wales has undergone a period of gradual liberalisation and deregulation since the 1970s. It has been the policy of successive governments since that decade to open up the profession to more competitive market forces, as both external and internal pressures led to growing dissatisfaction with the legal profession, its services, the way in which it was regulated and the way it was protected from usual competitive pressures. The Royal Commission on Legal Services in England and Wales which reported in 1979 largely opted to retain the status quo with respect to the organisation and regulation of the legal profession. However, pressure for deregulation and liberalisation has arisen from a number of sources, including competition authorities and policymakers²⁸. Proposals for further changes to the regulatory framework governing providers of legal services were made by Sir David Clementi in his *Review of the Regulatory Framework for Legal Services in England and Wales* published in December 2004. The Legal Services Bill currently before Parliament implements and extends the recommendations of the Clementi Report.

The legal profession in England & Wales is usually thought of as being composed of solicitors and barristers. However, the Legal Services Bill covers not only these two professions but also licensed conveyancers, legal executives, patent agents, trade mark attorneys and notaries. This reflects to some extent the liberalization of the regulatory regime which has taken place over the last 30 years with, *inter alia*, the creation of the para-profession of licensed conveyancer in 1985 by the Administration of Justice Act and the previous creation of the Institute of Legal Executives in 1963. Both of these groups refer to themselves as lawyers and this usage has been extended to public discussion. It may be useful to think of this as representing an extension of those permitted to supply legal services to those outside the legal profession.

Regulation of the legal professions in England & Wales has traditionally meant self-regulation. Solicitors are regulated by the Law Society which also exercises a representative function on behalf of the profession. Similarly, barristers are a self-

²⁸ There were Monopolies and Mergers Commission reports on restrictions on advertising and certain practices with respect to Queen's Counsel, Lord Mackay's 1989 Green Papers, Office of Fair Trading reports on the professions and a number of Act of Parliament during the 1980s and 1990's which have brought about a significant number of changes in the way in which legal services are provided to the public.

regulating profession. Regulation is carried out by the General Council of the Bar²⁹. Licensed conveyancers are regulated by the Council of Licensed Conveyancers. Legal executives are licensed by the Institute of Legal Executives.

2.1.1 Entry Restrictions

The entry to particular legal service markets in England and Wales is restricted by means of what the Legal Services Bill 2006 refers to as 'reserved legal activities'. The liberalization of entry to legal markets over the last quarter of a century has not so much taken the form of reducing the number of 'reserved legal activities' but of increasing the types of lawyers permitted to undertake these reserved activities and the number of bodies empowered to regulate them.

The current 'reserved legal activities'³⁰ are

- the right to conduct litigation,
- the right of audience in the courts,
- the provision of immigration advice and services (these are currently regulated by the Office of the Immigration Services Commissioner under Part 5 of the Immigration and Asylum Act 1999),
- certain probate services (the right to draw or prepare any papers on which to found or oppose a grant of probate, or a grant of letters of administration),
- conveyancing and the preparation of certain other documents,
- notarial services, and
- acting as a commissioner for oaths.

The most significant of the reserved legal activities which have ceased to be a monopoly of one branch of the legal profession in England & Wales in recent years will now be discussed.

Rights to conduct litigation had largely been restricted to solicitors. The Access to Justice Act 1999 gave the General Council of the Bar and the Institute of Legal Executives the power to grant the right to litigate to their members.

Rights of audience in the courts were traditionally limited by the courts themselves. Barristers had rights before all courts in England & Wales and solicitors' rights were restricted to the lower courts. The Courts and Legal Services Act 1990 moved rights of audience to a statutory basis and, in effect, authorised barristers in private practice and those solicitors who satisfied new tests of advocacy to be administered by the Law Society. Subsequently, Fellows of the Institute of Legal Executives have been permitted to appear before judges in Chambers and in limited other circumstances. It has been argued³¹ that the extension of rights of audience of solicitors represents a threat to some sections of the bar. The extension of solicitors' rights of audience has been seen by commentators as a *quid pro quo* for the loss of the conveyancing monopoly. In 2005, 3,310 solicitors had obtained rights of audience in the higher

²⁹ However, in line with recommendations contained in the Clementi Report these two functions are in the process of being separated for both professions.

³⁰ As identified in the Draft Legal Services Bill 2006.

³¹ G Slapper and D Kelly, *The English Legal System*, Seventh Edition, 2004, 560-564.

courts³²

Conveyancing had been a monopoly of solicitors³³ and represented a significant proportion of the income of many small and medium sized firms at the time of its removal. The monopoly was removed by the Administration of Justice Act 1985. This created the Council of Licensed Conveyancers as a regulatory body authorised to license suitably qualified persons to carry out conveyancing. The first licensed conveyancers entered the market in 1987. The Courts and Legal Services Act 1990 provided for the possibility of a further liberalisation by permitting the government to authorise Banks, Building Societies and other financial institutions to provide conveyancing services to third parties. The government has not implemented this part of the Act. Conveyancing continues to be a major area of business for many solicitors firms. In 2001 it represented, on average, more than 25% of gross fee incomes of all firms with fewer than 13 partners in a survey carried out by the Law Society. It is frequently stated that solicitors still carry out 95% of all residential conveyancing³⁴

Restrictions on Entry to Individual ‘professions’

Traditionally, the “professions unapologetically controlled entry” even going so far as to adjust the difficulty of examination to pursue their protectionist policies. Restricting entry to dampen competition has become increasingly difficult to justify, changes in higher education and their link with the education of prospective lawyers, entry of women to the main branches of the profession has almost doubled, a growing pressure to reflect race/class composition of society has increasingly been felt, media glamorisation of the profession (most notably professional fees) are all likely to have contributed to this growth.

Looking at the situation statistically it would seem that the legal professions in England & Wales have exercised almost no control over entry. For example, the Law Society’s Annual Reports³⁵ reveal that the number of solicitors on the Roll has almost doubled from 68,971 in 1991 to 126,142 in 2005. In 1973 the corresponding number was 27,379. Applications to go onto law degrees show year-on-year increases, as do numbers on the Legal Practice Course (the stage future solicitors must undertake after a law degree). According to Bradney and Cownie³⁶, in 1975³⁷ there were 31 British University Law Schools and 17 Polytechnic Law Schools. This had increased to 85 by 2000. In 1975 Wilson and Marsh found that there were 8,660 full-time law students. In 1996 this number had grown to 34,466, and there had been a 50% growth between 1993 and 1996. These changes have been as a result of the change in the nature of university education as a whole, from an elite to a mass system.

The manner in which one can join the professions has also undergone gradual change. For example, the Law Society now list seven ways in which one can become a

³² Full Regulatory Impact Assessment, *Draft Legal Services Bill 2006* at paragraph 1.5.

³³ Granted in 1804 to one of the categories of lawyers who later became the solicitors profession.

³⁴ The effects of removing the solicitors’ conveyancing monopoly is discussed further in section 3.1 below.

³⁵ See www.lawsociety.org.uk.

³⁶ Bradney and Cownie “British University Law Schools in the Twenty-First Century”, in Hayton (Ed) “Law’s Future(s): British Legal Developments in the 21st Century”, Hart Publishing (2000).

³⁷ The time of the Wilson and Marsh studies “A Second Survey of Legal Education in the United Kingdom”.

solicitor: law graduate, non-law graduate, overseas lawyers transferred, barristers transferred, Scottish/Northern Irish lawyers transferred, Fellow of the Institute of Legal Executives and justices clerks³⁸. The most commonly trod path to qualification as a solicitor is to undertake a degree in law (usually three years), then to spend a year doing the full-time Legal Practice Course (LPC) and finally undertake a two-year traineeship. This route therefore takes six years, during which the aspiring solicitor will only receive remuneration for the traineeship. Other routes may have certain temporal restrictions in order to maintain quality (for example, members of the Justice's Clerks Association may enter the profession if they can demonstrate that they have had at least five years' continuous service in the ten years prior to their application being made.

The barristers' profession is predominately a graduate profession. Candidates undertake a law degree or a non-law degree together with the Common Professional Examination (CPE), before entering the Bar Vocational Course. Prior to taking this vocational course, students must be admitted to one of the four Inns of Court, which provide collegiate support for barristers and students throughout their careers. Unlike solicitors, pupils will then be "called to the bar" without completing a period of apprenticeship training. However, barristers intending to practise must undergo a one-year "pupillage", a period of unpaid work with a suitably qualified barrister.

Statistics published by the Bar Council show that the number of barristers has shown a similar increase over recent history. There were 5,642 barristers in England & Wales in 1987³⁹. The number rose to 9,932 by 1999 and to 14,364 by 2004.

The Institute of Legal Executives undertakes the training and regulation of legal executives who generally employes of solicitors firm. ILEX was formed in 1963 from the Solicitors' Managing Clerks Association. The origins and evolution of ILEX are detailed by A M Francis⁴⁰. Fellows of ILEX were granted limited rights of audience under the Courts and Legal Services Act 1990 and the right to litigate under the Access to justice Act 1998. Francis describes legal executives as a subordinate profession to that of solicitor. Not only are legal executive employed by solicitors the Law Society is maintained in a privileged position relative to the Institute. Nevertheless the most recent legislation suggests there will be opportunity for this relationship to change in the future. In 2004 there were almost 22,000 members of the Institute⁴¹.

The Council of Licensed Conveyancers regulates the behaviour of non-solicitor conveyancers, many of whom are employed by solicitors. In 2004 there were 850 licensed conveyancers and almost 1,300 under training. A number of licensed conveyancers practise independently of solicitors and some are employed in firms associated with national chains of estate agents.

³⁸ Supra N5.

³⁹ LECCG *Restrictions on Competition in the Provision of Professional Services*, December 2000 which can be found in: Office of Fair Trading, *Competition in the Professions*, March 2001.

⁴⁰ A M Francis, 'Legal executives and the phantom of legal professionalism: the rise and rise of the third branch of the legal profession?', *International Journal of the Legal Profession*, Vol. 9, No. 1, 2002, 5-25.

⁴¹ Full Regulatory Impact Assessment, *Draft Legal Services Bill 2006* at paragraph 1.8

It should be noted that legislation since the 1980s has resulted in there being at least two types of authorised practitioner for most of the reserved legal activities. The different practitioners are subject to different regulatory regimes, practice rules and ethical guidance. This in effect means that there is potential for a degree of regulatory competition in English legal service markets (cf p 3, above).

In theory then, the above would suggest that the entry requirements for England and Wales are relatively liberal, and have allowed a large and ongoing increase in the numbers of each of the two main legal professions. However, “the absence of severe restrictions on entry to the profession in general does not necessarily imply competition in specific service markets”⁴². Qualifying in either profession still takes a considerable amount of time and money, which automatically acts as a non-specific barrier to certain social classes⁴³. The number of training contracts provided by solicitor firms has remained relatively constant over the last few years, at around 5,700, highlighting an obvious bottleneck in the system. These bottlenecks are replicated throughout the training phase, as only around 60% of applicants for places on law courses are accepted and not all applicants to the vocational stages of training (the LPC or BVC) are accepted. Competition for places at all stages of training is therefore incredibly fierce.

Therefore, whilst the situation ‘in the books’ may appear that the profession no longer has a stranglehold over entry, the situation in reality is different. Natural restrictions and bottlenecks still exist, and even with the growing numbers in each profession, incomes are still rising above inflation, and it is unclear whether the extra numbers are increasing competition or merely responding to population or demand increases.

Competition in markets for legal services requires more than just an increase in the numbers of professional qualified to provide these services but means by which the professionals can compete with each other. It has been argued that a number of traditional restriction imposed by professional bodies inhibit competition. The extent of such restrictions over time in the case of legal services in England & Wales are now examined.

2.1.2 Restrictions on Advertising:

Advertising in England and Wales has been gradually deregulated over the last 20 years. In the 1970s a series of Monopolies and Mergers Commission reports argued that the restrictions on the freedom of solicitors to advertise limited the information available to the public about solicitor services. The *Royal Commission on Legal Services* recommended that advertising should be permitted. The Law Society resisted the pressure to permit advertising until in 1983 the government made clear that it would take legislative action. This led to the amendment of Law Society practise rules from October 1984 to permit individual solicitor advertising subject to a Code of Practice. In 2000 subordinate legislation permitted conditional fee

⁴² Stephen and Love “Regulation of the Legal Profession”, in Boudewijn Bouckaert & Gerrit De Geest (eds), *Encyclopaedia of Law and Economics* (Cheltenham: Edward Elgar 2000).

⁴³ “[L]aw students appear to form a particularly privileged group”. In Shiner, “Young, Gifted and Blocked! Entry to the Solicitors’ Profession”, in Thomas (ed), “Discriminating Lawyers”, Cavendish Publishing (2000).

arrangements. These led to a spiralling of “no win no fee” solicitors, a service which is incredibly amenable to advertising. Adverts on television are for this type of legal service, and they also dominate other forms of advertising. These actions are at the forefront of the legal advertising phenomenon. Law Society and Bar Council rules are now the primary form of regulation of advertising, both of which have been subject to liberalisation in recent years, and now form what is essentially guidance on acceptability and suitability.

The advertising of legal services is now a fairly common phenomenon. Advertising of fees is permitted but is required to be quite specific. Stephen et al showed that within two years of advertising being permitted, 46% of solicitors firms had advertised. Six years later this number had risen to 59%⁴⁴. Advertising of legal services can now be seen on television, in sports and events arenas and even on the shirts of sports teams as well as the more common locations (such as the use of Yellow Pages/Directories).

2.1.3 Restrictions on Fees

All fee restrictions were removed in England and Wales by 1974.

At present most charges are controlled by market forces. There is no easy solution to the problem of legal charges, owing to the fact that the provision of legal services is a credence good. This means that it is often difficult to know what will be involved in a case at its outset, and the wealth of potential options for reform, none of which represent a panacea. The dichotomy between experienced purchasers of legal services and infrequent purchasers can be seen again here. Large purchasers are often in a position to demand fixed fees or bidding estimates, whereas small one-off purchasers are not.

2.1.4 Restrictions on Organisational Form:

There are currently numerous restrictions on the legal profession in this area. Solicitors and barristers are not permitted to form partnerships with each other, barristers are essentially forced to be sole practitioners, and the legal profession cannot form partnerships with other professionals. Arguments relating to the relative merits and demerits of the independence of the legal profession, the divided profession (and fusion) and the prohibition on direct access are all relevant here.

Traditionally solicitors in England & Wales have been organised in firms either under the ownership and management of a sole practitioner or as a partnership in the ownership of a number of solicitors. Both types of firm employ (non-partner) qualified solicitors and other non-qualified staff. In 2000 The Limited Liability Partnership Act was passed. This allowed partnerships to be organised on a Limited Liability basis. Whilst the organisational form of “Partnership” may be thought to be a way of signalling quality (as it could be thought that by risking personal as well as

⁴⁴ Stephen, “Advertising, Consumer Search Costs and Prices In a Professional Service Market”, Applied Economics, (1994), 26, 1177.

business wealth, partners in a firm would undergo mutual checking and were in a way offering a personal guarantee as to the quality and long term viability of the firm⁴⁵), most of the large solicitors firms in England & Wales have become LLPs. The restrictions on organisational form that resulted from the prohibitions were ultimately thought to be a blunt instrument for guaranteeing service quality.

The following Table shows the distribution of solicitors firms in England & Wales in 2002⁴⁶ by location of Head Office and by number of partners.

Region	Number of firms					All firms
	Sole Practitioner	2-4 prttrs	5-10 prttrs	11-25 prttrs	26+ prttrs	
City of London	209	182	77	68	68	605
Rest of Greater London	960	714	90	25	6	1,795
South East	728	501	135	58	12	1,434
Eastern	426	357	88	34	7	912
South West	364	290	85	47	19	804
West Midlands	294	318	76	30	5	723
East Midlands	183	179	61	19	6	447
Yorkshire and the Humber	224	250	90	30	18	612
North West including Merseyside	422	471	146	38	10	1,087
North East	128	149	34	9	4	324
Wales	194	236	50	8	2	489
Total	4,131	3,646	931	367	155	9,231

Source: REGIS data

Almost 45% of firms were owned by sole practitioners and 40% by two to four partners. Less than 2% of firms nationally had twenty-six or more partners. However, more than 11% of firms whose head office was in the City of London had twenty-six or more partners.

Many solicitors are employed by organisations such as government departments, local authorities and business firms as well as solicitors' firms. These solicitors are full members of the Law Society. However, solicitors employed other than in solicitors' firms are not permitted to provide legal services to third parties⁴⁷.

Barristers are prohibited, by rules adopted by the General Council of the Bar from entering into partnership. However, they are organised in Chambers which provide support services on a cost-sharing basis. In 2005, the 11,818 self-employed barristers were organised in 360 Chambers and as 281 sole practitioners. Of the total number of Chambers almost 60% are in London. Barristers who are in employment can only, in effect, provide legal services to their employer. They also have rights of audience and recently have been permitted to litigate.

⁴⁵ See E. Fama and M Jensen, "Agency Problems and Residual Claims", *Journal of Law and Economics*, 26, 1983, 327-349.

⁴⁶ Source: Table 5, *Trends in the Solicitors' Profession*, Annual Statistical Report 2002, Law Society.

⁴⁷ If the Legal Services Bill currently before Parliament becomes law, this restriction will in effect be removed.

The regulation of legal service markets and the legal professions in England & Wales are in the process of major change since the publication of the Clementi Report published in December 2004 and resulting in the Legal Services Bill currently before Parliament. Clementi recommended that the restrictions on ‘Legal Disciplinary Partnerships’ (LDPs) (in which solicitors and barristers could practice together and set up in partnership with each other) should be removed. He also recommended that non-lawyers would be allowed to own such practices, subject to a ‘fit-to-own’ test. The primary economic arguments for Clementi’s proposals were to take advantage of economies of scale (via the specialisation of labour) and economies of scope giving clients the possibility of “one-stop shopping” for all professional (or legal) needs.

Clementi also suggested that “we should learn to walk before we run” and recommended that a future review could pave the way for ‘Multi-Disciplinary Partnerships’ (MDPs), in which lawyers could establish partnerships with other professionals to provide legal services in a “one-stop shop”. The Legal Services Bill now before Parliament goes further than the Clementi recommendations. It has provisions to permit MDPs owned by either lawyers or non-lawyers, but provides only for LDPs involving non-lawyer owners. It makes no provision to enable LDPs which are owned only by lawyers. This was the least revolutionary of Clementi’s proposals. It appears to be the government’s view that lawyer-only LDPs can be brought about simply by changes to the practise rules of current professional bodies. The Joint Committee on the Draft Legal Services Bill recommended that a staged approach be taken with lawyer-only LDPs being introduced first⁴⁸. This proposal was rejected by the government.

The arguments for and against these developments are numerous and largely insoluble as a matter of opinion. It must be stressed that the removal of the prohibitions in this area were just that; a removal of prohibitions rather than enforcement or imposition of specific organisational structures on anyone. Upon the passing of a ‘Legal Services Act’, it may be that none of these firms are established, but the prohibition on them is restrictive of competition.

2.2 Scotland

The legal professions in Scotland are organised in a slightly different way from those in England & Wales and the delineation of reserved legal activities also differ. The current regulatory framework for legal services in Scotland is set out in Chapter 2 of *Report by the Research working Group on the Legal Services Market in Scotland* published by the Scottish Executive⁴⁹ in April 2006.

⁴⁸ Joint Committee on the Draft Legal Services Bill, *Draft Legal Services Bill, Volume I: Report*, Session 2005/6, HC 1154-I, HL Paper 232-I, published 25th July 2006 at paragraph 29.

⁴⁹ “Scottish Executive” is the formal designation of the government of Scotland arising from the devolution of most government powers under the devolution arrangements established under the Scotland Act 1998.

2.2.1 Entry Restrictions:

Supply of legal services in Scotland is almost exclusively provided by solicitors and advocates. Solicitors are regulated by the Law Society of Scotland and advocates by the Faculty of Advocates. Whilst in broad terms similar to the division between solicitors and barristers in England, the dividing line is in a different place. Scottish solicitors have had wider rights of audience than English solicitors and are able to plead in all but highest tier of Scottish courts. Thus many Scottish solicitors would regard themselves as specialist pleaders, particularly in criminal courts. This probably explains why the ratio of advocates to solicitors in Scotland (1:20) is less than that of barristers to solicitors in England & Wales (1:8.7). Following the passage of the Solicitors (Scotland) Act 1980 the Law Society of Scotland has powers to appoint solicitor advocates who have the same rights of audience as advocates. However, extended rights of audience were not granted to solicitor advocates until 1993⁵⁰. These solicitors are required to undergo additional training and examination. In 2005 there were 175 solicitor advocates in Scotland. A ratio of advocates of less than 1:3. In England & Wales the ratio of solicitors with higher court rights to barristers is 1:4.3. The Law Reform (Miscellaneous Provisions) (Scotland) Act 1990 made it possible for rights of audience to be extended to members of other professional bodies. However, these provisions have not been commenced.

Conveyancing is almost the exclusive prerogative of solicitors in Scotland. Legislation⁵¹ had been passed which provided for the creation of non-solicitor conveyancing and executry practitioners (similar to licensed conveyancers in England & Wales). However, the subsidiary legislation necessary to commence these provisions was not enacted until many years later. However, the Scottish Conveyancing and Executry Board which was to regulate these activities was abolished under the Public Appointment and Public Bodies (Scotland) Act 2003 and its powers granted to the Law Society of Scotland. However, there are only twenty such practitioners of whom only three are practicing in an independent capacity⁵².

Restrictions on entry to individual professions

As Clementi noted in his report “Review of the Regulatory Framework for Legal Services in England and Wales”, “the setting of [entry] standards requires careful judgement between setting the standard too high, and restricting entry, and setting the standard too low, and not maintaining proper levels of competency”⁵³. As with the situation in England and Wales, the legal profession in Scotland has seen substantial overall growth in recent decades. A growth in the number of law school places was one development during the 1980s and 90s, as was the growth of female law students, from less than 20% in 1970 to 64% in 2003. However there was little evidence of increases in minority ethnic or social classes.

The ordinary route to becoming a Scottish solicitor is the ordinary Bachelor of Laws degree from an accredited university followed by a postgraduate Diploma in Legal

⁵⁰ Under the Law Reform (Miscellaneous Provisions) (Scotland) Act 1990.

⁵¹ Contained in the Law Reform (Miscellaneous Provisions) (Scotland) Act 1990.

⁵² *Report by Research Working Group on the Legal Services Market in Scotland*, at p 19.

⁵³ At Paragraph 18.

Practice of 26 weeks' duration. This must be followed by a two-year period of professional training, during which a Professional Competence Course and Test of Professional Competence must be taken and passed. Advocates also require the Diploma in Legal Practice, a period of training in a solicitor's office (which is not compulsory), must attend a five week Foundation course and undertake a pupillage for a minimum of six months. Pupils do not receive remuneration for any of this training, which could act as a major barrier for certain future entrants, such as those from less privileged backgrounds.

Therefore there are no specific barriers to entry according to statute and professional rules, other than those intended to guarantee a minimum level of quality. However, there are bottlenecks in the system, which have the equivalent effect of barriers to entry. These include difficulties initially in securing places at university, on the Diploma and in getting a firm to provide the vocational stage of training. There are also considerable costs in reaching the stage of qualifying, which will act as a barrier to certain social classes.

Another respect in which the situation in Scotland differs from that in England & Wales is in the ease of transfer between the two main professions. In part this arises because of the common educational requirements for the two professions. In particular, advocates as well as solicitors take the same Diploma in Legal Practice after completion of a law degree. Their training only diverges at the point of traineeship/pupillage. Thus a practising solicitor who wishes to become an advocate need only undertake a period of pupillage to qualify. Indeed almost all new members of the Faculty in recent years have been solicitors.

2.2.2 Restrictions on Advertising:

Between 1930 and 1985 there was a blanket prohibition on solicitor advertising in Scotland. This was lifted in 1985, and the rules were gradually relaxed in 1987, 1991 and 1995, when the current situation was enshrined in the Solicitor (Scotland) (Advertising and Promotion) Practice Rules 1995. The key restrictions here were as follows;

- 1 Solicitors may not seek instructions from another solicitor's client by way of an indirect or direct approach.
- 2 A solicitor's advertisement must not:
 - a) Claim superiority for his services over those of another solicitor;
 - b) Compare fees with those of another solicitor;
 - c) Contain any inaccuracy or misleading statement;
 - d) Be of such nature or character as may bring the profession into disrepute;
 - e) Identify any client or item of his business without prior written consent;
 - f) Be defamatory or illegal.

Until 1991 a blanket prohibition on advocate advertising was in operation. This was lifted and currently advocates are permitted to advertise, providing that they conform to the British Code of Advertising Practice and must not:

- a) Be inaccurate or likely to mislead;

- b) Be likely to diminish public confidence in the legal profession or otherwise bring it into disrepute;
- c) Make comparisons with other advocates or members of the profession;
- d) Include statements about the quality of the advocate's work, the size or success of the advocate's practice or their "success rate";
- e) Be so frequent or obtrusive as to cause annoyance;
- f) Indicate a willingness to accept instructions from anyone not within the Guide to Professional Conduct.

There is evidence that lawyers have taken advantage of these liberalisations. A 1990 study concluded that by 1988 56.8% of solicitors' firms had advertised in some way⁵⁴ and by 1992 60% had advertised. Further liberalisation in this area may also occur, according to the Research Group on the Legal Services Market in Scotland⁵⁵.

2.2.3 Regulation of Fees:

The EC Report on Competition in Professional Services argued for a free negotiation of fees charged between client and practitioner. However this is only likely to work if consumers are informed, and where inequality of bargaining power is not an issue. In 1985 the Law Society of Scotland withdrew its Table of (prescribed) Fees for non-court business but retained a table of recommended fees. The Table of Recommended Fees was withdrawn from August 2005.

Solicitors' fees are currently governed by the Code of Conduct for Scottish Solicitors, as well as the Competition Act 1998, which prohibits agreements which affect trade and may prevent, restrict or distort competition (as with the rest of the UK). Current professional rules state that fees must be reasonable, with reasonableness judged by reference to the following factors:

- a) The importance of the matter to the client;
- b) The amount or value of any property, money or transaction concerned;
- c) The complexity of the issue or the novelty of the question raised;
- d) The skill, labour, specialised knowledge and responsibility involved on the part of the solicitor;
- e) The time expended;
- f) The length, number and importance of any documents produced;
- g) The degree of urgency required.

With the exception of legal aid cases, no statute controls advocates fees. Again, the fees charged must be reasonable according to all the circumstances of the case⁵⁶.

2.2.4 Restrictions on Organisational Form:

There exist numerous restrictions on organisational form in Scotland. First, advocates must be sole practitioners; they cannot form partnerships with anyone, not even other

⁵⁴ AA Paterson and FH Stephen, "The Market for Conveyancing in Scotland: Responses to Competition through Advertising and Fee Quotations", Scottish Office CRU Paper, December 1990, Edinburgh.

⁵⁵ "Report by the Research Group on the Legal Services Market in Scotland, Scottish Executive, Edinburgh, at p 81.

⁵⁶ See The RWG P126-160 for a detailed discussion of fees.

advocates. The justifications for this restriction are firstly the existence of solicitor advocates to fill any gaps in the market, the requirement that advocates be free from other demands, leaving them to focus wholly on advocacy, and the fact that partnerships increase costs and may actually prove a restriction on entry. However, it could also be argued that removing this restriction would enable advocates to take advantage of economies of scale, most notably specialisation of labour and a more efficient use of (mainly human) capital. Removing the restriction would also enable advocates to spread risks more efficiently, and potentially take advantage of economies of scope, possibly by meeting a range of client's legal needs in one firm.

A distinctive feature of the Faculty of Advocates is that its members do not operate chambers as do English & Welsh barristers. Members of the Faculty operate from the Faculty of Advocates Library which is located near to the higher courts in Edinburgh. Administrative functions (such as clerical, billing etc) are provided for advocates through a company wholly owned by the Faculty (Faculty Services Limited⁵⁷). Teams of administrative staff provide these services to groups of between twenty and forty advocates known as stables. Whilst stables may be seen as being akin to chambers they do not involve separate accommodation. It has been argued that this form of organisation allows advocates to reap economies of scale in excess of those available to solicitors firms in Scotland and most in England⁵⁸

Non-lawyers are not allowed to own legal firms, and employed solicitors are not allowed to act for any third party. The justification for this is the avoidance of conflicts of interest, the maintenance of lawyers' independence and the continued respect for client confidentiality. There is also a restriction on lawyers practicing in either Legal Disciplinary Practices (LDPs) or Multi-Disciplinary Partnerships (MDPs). It is thought that Scotland is looking at England and Wales' experiences of liberalising in this area, and will use those experiences to potentially follow suit afterwards.

2.3 Ireland

As mentioned above, the division of functions between the two legal professions in Ireland is organised along broadly similar lines to those in England and Wales with solicitors and barristers.

2.3.1 Entry Restrictions:

Shinnick argues that "Entry rules are based on their perceived ability to restrict supply to those qualified to provide the service and thereby protect consumers from incompetent suppliers ... However ... a guarantee of future quality cannot be given. Therefore, entry conditions could also be interpreted as a form of entry barrier by which the members of the legal profession can restrict supply and thereby earn

⁵⁷ Advocates are not required to subscribe to Faculty Services but the vast majority choose to do so.

⁵⁸ *Report by Research Working Group on the Legal Services Market in Scotland*, at paragraphs 8.13 – 8.21.

rents”⁵⁹.

The Law Society of Ireland currently has exclusive monopoly responsibility for the training and admission of solicitors, and has jurisdiction to license all institutions wishing to provide courses leading to solicitor qualifications.

The current qualification period is around 6-7 years, encompassing degree and further education, and around two years ‘apprenticeship’ style training completed with a practising qualified solicitor. There are also certain restrictions on solicitors who didn’t qualify in Ireland but who wish to practise there (they must have 3-5 years experience of practising in the jurisdiction in which they qualified, depending on which jurisdiction that was).

These restrictions are said to be justified on the basis of ensuring the quality of the profession, and are said to be necessary to protect consumers from poor quality legal providers. The Law Society justifies its monopoly on the basis of cost, economies of scale and the assurance of consistent training standards.

As for barristers, they must obtain a qualifying law degree or other degree in addition to a Diploma in Legal Studies. Graduates must then complete a Barrister-At-Law degree course lasting for two years which is primarily vocational in nature. Again, a monopoly in course administration is granted to Kings Inns or the Society.

These restrictions are justified on the basis that successful completion of these requirements sends a strong signal of quality to solicitors and clients alike. It can be seen as necessary to the smooth development and continuation of the legal system to have a high quality Bar due to the duties advocates owe to the court when advocating. It is further argued that this career structure can be justified on competition grounds, as the level playing field increases competition through the encouragement of new entrants.

The 2003 INDECON Report for the Irish Competition Authority concluded that “the current educational and training requirements are not disproportionate to achieving their intended goals of ensuring minimum standards of competence and professionalism among newly qualified solicitors. Nor do we have any evidence that the educational and training requirements are used to restrict or damage competition on the market”. However, INDECON did recommend that the Law Society’s monopoly on the provision of training should be removed, and replaced with a standard examination with other providers competing with the Society. This, it was argued, would increase competition by increasing the number of solicitors qualifying, would reduce the cost of qualification for many potential entrants by providing regional schools, and would improve flexibility and regional qualification.

The Competition Authority in 2005 further recommended a new “Legal Services Commission” to set standards for professional education. The Law Society would then have to apply and meet these requirements, like any other provider who came into the market. These recommendations show a distinct change in emphasis from the 1998 Law Society Education Policy Review Group who felt that the Law Society should continue as the direct and exclusive provider of professional training courses.

⁵⁹ Edward Shinnick, “Aspects of Regulatory Reform in the Irish Solicitor Profession: Review and Evaluation”, Economic and Social Research Institute’s “Quarterly Economic Commentary”, (2003).

With regards the position of barrister training INDECON echoed its recommendations for solicitors, as did the Competition Authority. INDECON further recommended that pupils seeking to become barristers receive remuneration in order to reduce the financial cost of becoming a barrister (thus reducing a potential barrier for certain social classes).

2.3.2 Advertising:

Solicitors are currently governed by The Solicitors (Advertising) Regulations 2002. These regulations set down the conditions that solicitors must adhere to in any advertisement. They provide that an advertisement must not:

- 1 Be likely to bring the solicitors' profession into disrepute;
- 2 Be in bad taste;
- 3 Reflect unfavourably on other solicitors;
- 4 Contain an express or implied assertion by a solicitor that he/she has specialist knowledge in any area of law or practice superior to that of other solicitors;
- 5 Be false or misleading in any respect;
- 6 Be contrary to public policy.

These Regulations restrict advertising in the area of personal injury claims, in order to deter 'ambulance chasing'. Shinnick criticises this on the grounds that it may restrict access to justice (limiting the information available to consumers who may wish to make legitimate personal injury claims, and may also limit fee competition by restricting the available information on these services and fees. As Massey and Stephen argue, "advertising restrictions increase consumer search costs" and can lead to higher prices⁶⁰.

The position regarding barristers is different because solicitors (who are informed, repeat purchasers of barrister services), act as agents for the client. As a result, a blanket prohibition on advertising is imposed on barristers.

INDECON recommended more active advertising where it would be felt to increase competition or enhance information flows. The restrictions on solicitors indicating or highlighting any specialisms or making unsolicited approaches to the public were felt not to be justified with the exception of personal injury services. Permitting barristers to advertise would, it was argued, assist newly qualified practitioners in building their practices. However INDECON failed to consider the alternative argument that if all providers in a market advertise, new entrants must also advertise, thus increasing the costs of entry and actually adding a restriction.

The Competition Authority also recommended abolishing rules prohibiting barristers from advertising, and proposed their new LSC be charged with regulating that advertising, as well as the advertising conducted by solicitors.

2.3.3 The Regulation of Fees:

There is comparatively little regulation of fees in the legal profession in Ireland. Neither fee scales nor recommendations are in place. Neither the Law Society nor

⁶⁰ Patrick Massey and Frank Stephen, "Raiding the Four Goldmines: Some Thoughts on the Competition Authority's Preliminary Report on the Legal Profession".

Kings Inns involve themselves with fees charged by their members. Under Section 68 (2) Solicitors (Amendment) Act 1994, solicitors are prohibited from charging their clients' fees calculated as a proportion or percentage of any damages (contingency/percentage fees) or other moneys that may be payable to the client in contentious business only.

In 1994, the Solicitors (Amendment) Act required solicitors to provide advance notice of their charges to their clients. This improved information to clients and helped them form choices and decisions about their case. However, INDECON revealed that 71% of the general public and 91.7% of insurance companies want more information about fees than this necessitates. However it should be noted that given the option of more choice, people will always prefer more information, whether or not any reform increasing notification of charges to clients would actually improve legal services can be debated.

At present, charges are controlled by market forces. There is no easy solution to the problem of legal charges, owing to the fact that the provision of legal services is a credence good, it is often incredibly difficult to know what will be involved in a case at its outset. There are numerous potential options for reform, none of which represent a panacea.

2.3.4 Restrictions on Organisational Form:

According to Section 64 of the Solicitors Act 1954, solicitors can only practice as sole practitioners or partners with other solicitors. Sections 59 and 64 of the same act prohibit Multi Disciplinary Practices (MDPs). The Partnerships Act 1980 further restricts partnerships to limited liability, as this prevents the solicitor from hiding behind the veil of limited liability and signals quality and trustworthiness, although it could be argued that Limited Liability firms are actually more open, as they are obliged to disclose financial information etc.

Barristers can only be self-employed sole traders, and must be independent of solicitors, as they must be available to act in any given case (including unpopular clients or causes). Here it was felt that partnerships would further restrict client choice as partners would be unable to act against each other due to conflicts of interest and this could lead to advocates concentrating solely on defence or prosecution work.

INDECON concluded that the prohibition on LLPs was no longer necessary due to the protection of alternative means of protecting clients (such as professional indemnity insurance and Compensation Funds). They also recommended the removal of the prohibition on MDPs and did not accept the Bar's justifications on the restrictions of business structures. The Competition Authority felt that this area should be regulated by their new Legal Services Commission, and that the requirement that barristers be sole traders be removed. It also recommended that solicitors and barristers should be able to share income.

3 CONSEQUENCES OF LIBERALIZATION

In this section we draw together evidence on the effects liberalisation of the regulation of legal service markets in the three jurisdictions discussed in the preceding section.

3.1 Restrictions on Entry

Professions typically control 'entry' in two ways which are interconnected and operate in largely the same way. First, professions will characteristically restrict the number of entrants to the profession as a whole. This can be done by imposing numerical limits to entry, but a more common and less draconian method is to restrict entry by imposing requirements for entry into the profession (education requirements).

In the United Kingdom and Ireland, prospective entrants to the legal profession must undergo rigorous training, which typically includes a period of further education in a university, a period of vocational education and then typically a period of traineeship or pupillage in which the prospective entrant is trained 'on-the-job', but without the full professional status⁶¹. Inherent in these processes are numerous 'bottlenecks', in which supposedly less able or suitable students are filtered and blocked from entering. Restrictions such as these are theoretically justified on the basis that they guarantee a minimum level of competence and quality throughout that profession.

The second way in which professions regulate entry is via the granting or imposing of monopoly rights to provide specific services, again with the objective of assuring quality of professional service goods which can be notoriously difficult to assess for consumers at the wrong end of the information asymmetry.

Education:

Entry into the legal profession in the three jurisdictions has continued to grow. However, it is unclear whether this has actually increased competition. The increase in numbers has had no impact on starting salaries, and could merely be a response to a growth in demand or a growth in population, rather than increasing competition. A process of 'concentration' can be discerned, in which more solicitors practice in fewer firms, with obvious impacts on rural service provision.

⁶¹ See Section 1 for further details.

Table 3.1

Solicitors with Practicing Certificates				
	1973	1983	1993	2003
England & Wales	27379	42984	61329	92752
Ireland	1489	2788	3959	6593
Scotland	3472	5620	7692	9120

Table 3.2

Growth in Solicitors with Practicing Certificates since 1973				
	1973	1983	1993	2003
England & Wales	1	1.569962	2.240001	3.387706
Ireland	1	1.872398	2.658831	4.427804
Scotland	1	1.618664	2.197293	2.626728

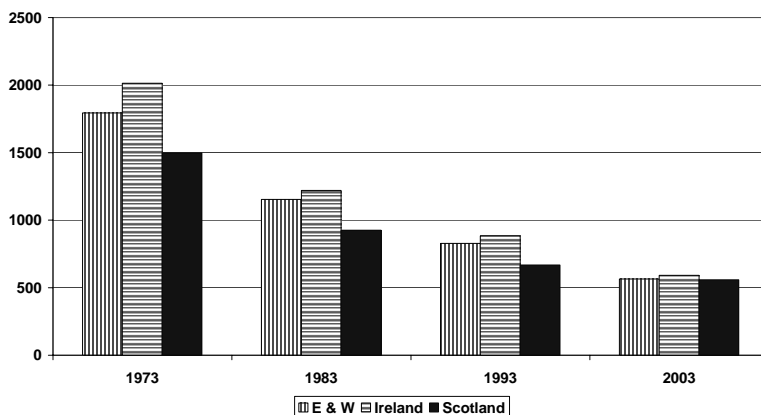
Table 3.3

Population (in thousands) per Solicitor				
	1973	1983	1993	2003
England & Wales	1793.345	1153.918	828.3194	563.8692
Ireland	2014.775	1219.512	884.0616	591.5365
Scotland	1497.696	925.2669	668.5018	559.2105

Table 3.2 above shows that there has been considerable growth in the number of solicitors in all three jurisdictions since the process of liberalisation began in the early 1980s. However, the growth in Scotland has been at a lower rate than in the other two jurisdictions as shown in Table 3.2. Whether this growth in numbers has been in line with growth in demand and incomes would require a more complex modelling approach than is possible in this small project. Nevertheless, these changes can be put into perspective by considering also the changes in population in the three jurisdictions over the period. Table 3.3 shows the population per solicitor in the three jurisdictions. This table goes some way to explaining why the growth in the solicitors profession has been lower in Scotland than in the other two jurisdictions. Scotland began with a lower population per solicitor than in the other jurisdictions i.e. relatively more solicitors given the different populations. This is demonstrated further in Figure 3.1.

Figure 3.1

Population per Solicitor



In 1973 before the process of liberalisation began, population per solicitor in Scotland was 25% lower than in Ireland and 16% lower than in England & Wales. This pattern continues broadly through the 1980s even though all three jurisdictions witness an expansion. Ireland shows the most rapid reduction in population per solicitor. By 1983 the difference in population per solicitor in Ireland was broadly comparable with that in England & Wales. However, that in Scotland was 25% lower than in Ireland and 20% lower than in England & Wales. The reason for the historically lower population per solicitor in Scotland as compared with the other two jurisdictions is likely to lie in the fact that solicitors in Scotland have enjoyed rights of audience in higher courts than those in the other two jurisdictions. Corresponding to this is the fact that population per advocate in Scotland has been historically higher than population per barrister than in Ireland or England & Wales. Nevertheless by 2003 the population per solicitor was much the same in all three jurisdictions.

A more appropriate measure of the numbers of suppliers of legal services relative to population would be the population per lawyer where the term lawyer is taken to be solicitors plus barristers (advocates). As can be seen from Table 3.4 and Figure 3.2, although Scotland began the period with a significantly lower population per lawyer by 2003 Scotland had a slightly higher population per lawyer than the other two jurisdictions.

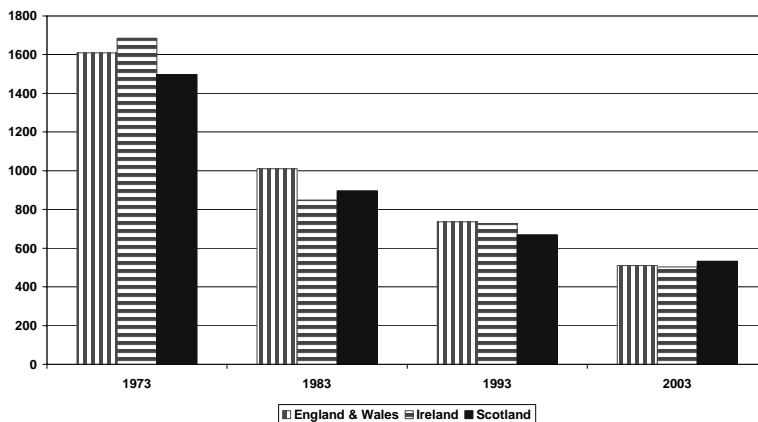
Table 3.4

Population per Lawyer				
	1973	1983	1993	2003
England & Wales	1608.992	1009.748	735.5496	509.3296
Ireland	1684.447	848.7269	725.3886	503.7458
Scotland	1497.696	896.2427	668.5018	532.804

Over the period population per lawyer fell to one-third of its level at the beginning. However the largest decade on decade reduction in each case was for the first period which predates the beginning of the process of liberalisation. This suggests that is probably driven by the expansion in university education during the 1970's. Nevertheless, in each jurisdiction the decade on decade reduction in population per lawyer was over 30 percentage points except for Scotland between 1993 and 2003. Of course, the demand for lawyers may have been expanding at an even greater rate but the figures do not suggest that the numbers entering each profession have been tightly controlled by the professional bodies.

Figure 3.2

Population per Lawyer



In all three jurisdictions certain legal services may only be provided by members of designated legal professions. These include rights of audience before the courts, litigation, conveyancing of real property and probate services. Although under specific circumstances lay persons may represent themselves in court assisted by a 'friend', paid representation may only be by members of designated professions.

The restriction of entry to legal service markets to members of designated professional bodies has continued throughout the period. However, the number of professional bodies whose members have the right to provide some services has expanded. In both England & Wales and Scotland rights of audience in the higher

courts have been extended to solicitors. In Ireland solicitors have had rights of audience in all courts since 1971.

In Scotland less than 2% of solicitors have acquired higher court rights. This has, however, increased the number of persons with higher court rights of audience by around one-third. The proportion of solicitors in England and Wales acquiring higher court rights is almost 4% resulting in the proportion of persons with higher court rights increasing by around 23%. Research in Scotland and England & Wales has suggested that junior barristers and advocates fear the competitive pressure arising from solicitor advocates. Irish solicitors have not been active in taking up their rights of audience in higher courts according to Shinnick *et al*⁶².

There are now two professional bodies whose members are entitled to appear before all courts in the land. This provides to a limited extent competition in advocacy work between the two professions. In England and Wales very limited rights of audience have also been extended to Fellows of the Institute of Legal Executives (who work in solicitors firms).

Conveyancing had been a monopoly of solicitors in the three jurisdictions and represented a significant proportion of the income of many small and medium sized firms. As previously discussed, the 1985 Administration of Justice Act in England & Wales allowed the creation of a para-profession to provide conveyancing services, formerly the sole preserve of the solicitor. However, the effects of this removal have been limited at best. Domberger and Sherr (1989) concluded that “The emergence of a threat of new entry into the field was sufficient to set in motion strong competitive forces within the profession”⁶³. Longitudinal research conducted by Stephen, Love and Paterson found that the number of licensed conveyancers entering the market was small and largely confined to urban areas. Licensed conveyancers were pricing rather more like solicitors by the time of their 1992 study⁶⁴ although still below those of solicitors.

Kreling has concluded that the introduction of licensed conveyancers was merely a tiny bite out of solicitors’ monopoly rights, and that “The government appears fondly to imagine that it has broken the monopoly and thus secured a further free market triumph by the introduction of licensed conveyancers. But in May 1988 there were only 146 of them compared to 45,000 Solicitors. And they have to complete almost as many exams as solicitors do. Basically their introduction is a monumental irrelevance”⁶⁵. Their numbers have increased significantly since then but are still very small relative to the number of solicitors. Their number is less than 1% of the number of solicitors in England & Wales. Furthermore, a significant proportion of licensed conveyancers actually work for solicitors. However not all the work of solicitors in England & Wales is in conveyancing. Thus the market share of

⁶² Shinnick, E, Bruinsma, F and Parker, C (2003), ‘Aspects of regulatory reform in the legal profession: Australia, Ireland and the Netherlands’, *International Journal of the Legal Profession*, Vol. 10, No. 3, 2003.

⁶³ Domberger and Sherr, “The Impact of Competition on Pricing and Quality of Legal Services”, *International Review of Law and Economics*, (1989), 41-56, at 55.

⁶⁴ Stephen, Love and Paterson, “Deregulation of Conveyancing Markets in England and Wales”, *Fiscal Studies*, (1994), P102-119.

⁶⁵ Paul Kreling, “The Case Against the Conveyancing Monopoly”, *The Libertarian Alliance, Legal Notes Number 11*, (1991). See www.libertarian.co.uk.

independent licensed conveyancers, at 5%, would appear to be disproportionate to their number. It would also appear that they threat of their entry to the market resulted in a reduction in solicitors' conveyancing fees which then recovered after entry took place⁶⁶.

One lesson that might be learned from the experience with licensing conveyancers in England & Wales is that the licensing of a para-profession to compete with a profession must take account of the particularities of the market concerned and the mode by which the new entrants are to compete with the profession. There is some suggestion that the most effective competition from licensed conveyancers has come from the chains associated with estate agents. Indeed this suggests that outside ownership of such firms may be the key to successful competition.

It is notable that in none of the jurisdictions has the liberalisation process led to the complete removal of restrictions on those who may provide the designated legal services. What has happened is that for certain services the number of professions permitted to provide the services has been expanded. This may be seen as introducing a form of regulatory competition in these fields of legal service provision.

Liberalisation has also taken place in all three jurisdictions in the way in which lawyers may compete with one another for business. This has largely been achieved by the professional bodies relaxing their 'practise rules' to which their members must adhere. In most instances this has taken place under the (potential) threat of action from competition authorities.

3.2 Restrictions on Advertising

What has been the impact of the relaxing of restrictions on lawyer advertising in these three jurisdictions? Solicitors in all three jurisdictions have taken the opportunity afforded them under the more liberal regulations on advertising. Table 3.5 summarises the evidence from a number of studies. The Table shows the percentage of firms in the relevant studies undertaking any form of advertising. This includes print and television media and paid for entries in yellow pages directories. In 1986, the year following the permitting of advertising, more than 40% of solicitors firms in both Scotland and England & Wales had advertised in some form. However in Ireland by 1994, six years after advertising was permitted only 13% of firms were advertising. In all three jurisdictions there were further increases in the percentage of firms advertising. In England & Wales and in Scotland in 1992, seven years after advertising was permitted this figure reached 60%. For Ireland 14 years after advertising had been permitted the figure was just over 50% of firms. These figures mask wide variations in the proportion of firms using different types of advertising and indeed in the proportions of firms advertising in any form across different locations.

What is clear from the levels of advertising by solicitors reached in all three jurisdictions is that previous restrictions meant that a large number of solicitors who would have wished to advertise were being prevented from doing so.

⁶⁶ Stephen, Love and Paterson (1994) *supra*.

Table 3.5
Proportion of Solicitors Advertising

Country	Year	%age advertising	%age advertising Fees
Scotland	1986	41	0.5
Scotland	1989	57	3
Scotland	1992	60	3
England & Wales	1986	46	2
England & Wales	1989	44	4
England & Wales	1992	59	4
Ireland	1994	13	n. a.
Ireland	2002	51	n. a.

As mentioned previously, numerous studies have investigated the impact of advertising. As Love and Stephen (1996)⁶⁷ summarises, these studies and shows that, in general, advertising has a negative effect on fees (i.e. it reduces them), an effect which does not seem to have any reduction of quality. Whilst “we still await the definitive study of the effects of professional advertising”, “there is very little evidence to support the use of advertising restrictions to maintain quality standards”. Love and Stephen also outlines the problems that many of these studies have in terms of measurement and a lack of sophistication.

Evidence exists for the effects of advertising on fees in two of the jurisdictions under examination here: Scotland and England & Wales. In all cases it was found that Conveyancing fees were lower in markets the higher were the proportion of solicitors firms who advertised. This was a market wide effect and not just the case for firms which advertised⁶⁸. In the case of Scotland, a doubling of the proportion of firms in a market which advertised led to a 7% reduction in fees. Similar magnitudes have been identified in England & Wales.

3.3 Restrictions on Fees

All regulation of fees in England and Wales was formally abolished in 1974, and the situation in Scotland and Ireland is now equally liberal, as the latter two countries

⁶⁷ J Love and F H Stephen, “Advertising, Price and Quality in Self-Regulating Professions: A Survey”, *International Journal of the Economics of Business*, Vol 3, (1996).

⁶⁸ For Scotland see F Stephen, “Advertising, Consumer Search Costs and Prices in a Professional Service market”, *Applied Economics*, 1994. For England & Wales see J Love, F Stephen, D Gillanders and A Paterson, “Spatial aspects of Deregulation in the Market for Legal Services”, *Regional Studies*, 26, 1992, 127-147, A J McGough, V O’Brien, J Love and F Stephen, “Advertising, Deregulation and Quoted Fees in Spatial Conveyancing Markets – Part 2”, *Strathclyde Papers in Economics*, 93/5, Glasgow and F Stephen, J Love and A Paterson, “Deregulation of Conveyancing Markets in England and Wales”, *Fiscal Studies*, 15, 102-118.

followed in the footsteps of England and Wales after analysing their experience. In general, economic policymakers are critical of scale fees and the like. The Monopolies and Mergers Commission in 1970 stated “In general, we regard a collective obligation not to compete in price, or a restriction collectively imposed which discourages such competition, as being one of the most effective restraints on competition. The introduction of price competition in the supply of a professional service where it is not at present permitted is likely to be the most effective single stimulant to greater efficiency and to innovation and variety of service and price that could be applied to that profession”⁶⁹.

Some insights on the effect of recommended fee scales on actual fees charged is available for Scotland and Ireland. Shinnick and Stephen⁷⁰ argue that there is little ground in terms of theory for recommended scale fees to be the actual fees charged in legal service markets given the nature of legal services and the large number of suppliers. Using data gathered from firms in Scotland before the removal of the Law Society of Scotland’s Table of Recommended Fees for Conveyancing and Executry Work and from Ireland, they found that particularly in the latter jurisdiction there was no evidence that the national recommended scale fee determined prices in local markets. However, their results did not allow them to reject the view that fees could be the subject of collusion at the local level.

3.4 Restrictions on Organizational Form

There are currently numerous restrictions in the UK on how legal professionals practise, in terms of the permissible business structures which may exist. The situation in England and Wales is currently in a state of flux. In 2004 Sir David Clementi completed his “Review of the Regulatory Framework for Legal Services in England and Wales”. This report noted the following restrictions in this area⁷¹;

- Rules prohibiting partnership between barristers and between barristers and other professionals;
- Rules preventing solicitors entering partnerships with other professionals;
- Rules preventing solicitors in employment of businesses or organisations not owned by solicitors from providing services to third parties.

Clementi was particularly adamant about one particular distinction “At the heart of this Review has been a distinction between Legal Disciplinary Practices (LDPs) and Multi-Disciplinary Practices (MDPs)”⁷². These different firm types are defined as follows; “LDPs are law practices which permit lawyers from different professional bodies, for example solicitors and barristers, to work together on an equal footing to provide legal services to third parties. They may permit others (e.g. HR professionals, accountants) to be Managers, but these others are there to enhance the services of the law practice, not to provide other services to the public”, whereas MDPs are “practices that bring together lawyers and other professionals (e.g. accountants,

⁶⁹ at p 78.

⁷⁰ E Shinnick and F Stephen, “Professional Cartels and Scale Fees: Chiselling on the Celtic Fringe?”, *International Review of Law and Economics*, Vol. 20, No. 4, 407-423.

⁷¹ Report by Sir David Clementi, “Review of the Regulatory Framework for Legal Services in England and Wales (2004), at Page 105, Paragraph 2.

⁷² Supra N21, at P106, Paragraph 6.

chartered surveyors) to provide legal and other professional services to third parties. They do not solely provide legal services; indeed legal services might be a small part of their work⁷³.

The Clementi report has subsequently been ‘implemented’ in the form of draft legislation. However, Clementi’s main recommendation that LDPs with outside ownership⁷⁴ and non-lawyer owners⁷⁵ should be permitted as a first step towards MDPs has been ignored, an extraordinary approach given the relatively recent Enron and WorldCom scandals. In the Draft Legal Services Bill, formed to implement the Clementi recommendations, both LDPs and MDPs are permissible, with the exception of the format which was most central to Clementi’s proposals (the LDP firm with the same people as managers and owners of the firm).

Because this is merely speculative, the arguments for and against liberalising the law in this area are largely theoretical and insoluble. Justifications for allowing Alternative Business Structures (ABSs) are numerous and said to be as follows:

- Other skills are integral to the running of a law firm (for example, Clementi makes the point that law firms already rely on people who are not lawyers to take their business forward, but currently cannot reward those people with partnership⁷⁶).
- ABSs work in the not-for-profit sector (although it can be doubted whether this can be extended to the commercial sector).
- Proposals allow for greater flexibility, greater client choice, greater opportunities for trainees, improved services, greater convenience (one-stop shopping) and reductions in costs (through the realisation of economies of scope and scale).
- The separation of management and ownership could actually reduce the financial pressure on lawyers.
- Possibilities for innovation and greater access to capital.
- Could make risk spreading possible.
- Assist in the removal of certain entry barriers.
- May improve access to justice.

However, these benefits, whether supposed or actual, are not achieved without costs. There are substantial fears that ‘one-stop shopping’ could lead to clients being tied to the in-house barristers in the firm they approach, rather than (as is the situation currently) solicitors approaching the best possible barrister, unencumbered by any necessity to choose a particular barrister. There also exists the risk of inappropriate owners, although Clementi’s “fit-to-own” test may, if properly implemented, allay many of these fears. The reforms are also feared to bring unreasonable commercial pressures to bear on lawyers which may conflict with professional duties. Formation of large LDPs or MDPs could also, it is feared, further exacerbate the gulf between the quality of services offered to those at the top and bottom ends of the market. Arguments about such new firms ‘cherry-picking’ the best business are weak, as firms already do this, and there is no evidence to support assertions that reforms could increase price whilst decreasing quality. Arguments that such a step is without

⁷³ Supra N21, at P106, Paragraphs 7 and 8.

⁷⁴ Subject to a ‘fit-to-own’ test.

⁷⁵ Subject to the proviso that lawyers be in the majority on the management board.

⁷⁶ At P109, Paragraph 18.

precedent are incorrect, as New South Wales currently permits various business structures, and the Council of Licensed Conveyancers has elements of the suggested reforms.

Because these reforms are for the future, there is no empirical evidence to support or undermine them. However, there exists some theoretical opinion on ABSs. For example, Dow and Lapuerta are in favour of reform, as they argue that “Restricting the type of ownership structure is a blunt instrument for ensuring service quality”⁷⁷. Brealey and Franks argue that “the dangers of a decline in standards and worsening of conflicts of interest are not sufficiently strong as to outweigh the natural presumption that industries will gravitate towards the most efficient structures”⁷⁸.

As is the case with the other anti-competitive measures elucidated here, care must be taken to note the peculiarities, vagaries and unique characteristics of different legal systems. For instance, in Scotland differences such as the size of the profession⁷⁹, the existence of rules such as the rule against ‘mixed doubles’⁸⁰, and the economies achieved by the existence of Faculty Services Limited⁸¹.

In conclusion, this area is one which is currently regulated very stringently, yet liberalisation is soon to be forthcoming in whatever guise the legislature settles upon. However, the regulatory framework being shaped by the Legal Services Bill is one which will provide for a range of organisational forms in which legal services are provided including some which are likely to be owned by non-lawyers. These different types of organisation will be subject to regulation by different bodies with differing rules governing practise. This will amount to a form of regulatory competition.

⁷⁷ J Dow and C Lapuerta, “The Benefits of Multiple Ownership Models in Law Services”, Commissioned Report for Department of Constitutional Affairs, (2005).

⁷⁸ R A Brealey and J R Franks, “The Organisational Structure of Legal Firms: A Discussion of the Recommendations of the 2004 Review of the Regulatory Framework for Legal Services in England and Wales”, Commissioned Report for Department of Constitutional Affairs, (2005). For a more cautious academic approach see H McVea, “Legal Disciplinary Practices - Who Needs Them?”, 31 *Journal of Law and Society*, (2004), 563-77. See also P A Grout “The Clementi Report: Potential risks of External Ownership and Regulatory Responses”, Commissioned Report for Department of Constitutional Affairs, (2005).

⁷⁹ The legal profession in Scotland is less than 10% of the size of the English and Welsh counterpart, although the proportion of lawyers per capita population is roughly similar.

⁸⁰ The rule stating that Scottish solicitor advocates cannot appear in the same case as advocates.

⁸¹ Advocates in Scotland have access to a library and other services by virtue of their professional status.

4 REGULATION OF LEGAL SERVICES IN SWITZERLAND

Regulation of the legal profession in Switzerland is complex. It is governed by the Federal Attorney-at-Law Act, Cantonal Attorney-at-Law Acts and by decisions of the Cantonal Supervision Commissions⁸². The Federal Attorney-at-Law Act 2002 permits the free movement of Attorneys throughout Switzerland. However, attorneys practising in Switzerland must be registered with a Cantonal Register. Individual provisions of the Federal Attorney-at-Law Act are open to different interpretations by the Supervisory Commissions for each Cantonal Register. In addition lawyers may be members of their Cantonal Bar Association. Each Cantonal Bar Association has its own rules of eligibility and conduct.

In this study we examine the regulation of lawyers in three cantons: Geneva, Grisons and Zurich which we understand are representative of the range of regulatory stances with respect to lawyers taken across the Federation by Cantonal Attorney-at-Law Acts, Cantonal Supervisory Commissions and Bar Associations. However, we begin by presenting the basic framework of the Federal Attorney-at-Law Act 2002 as it affects entry to the legal services market and the conduct of the work of Attorneys-at-Law.

It is our understanding that under the Federal Act, with some minor exceptions, Attorneys-at-Law have a monopoly of professional representation before civil and criminal courts. There are no restrictions on who may provide legal advice. Notarisation of documents is a monopoly of the notary profession which is regulated at the level of the Canton.

According to current interpretation of the Federal Attorneys-at-Law Act, only individuals who are either self employed or employed by a registered attorney can be registered in the Cantonal registries. Thus, any corporation that forms a legal person (such as co-operatives or corporations) cannot be registered and only *Einfache Gesellschaft* or *Kollektivgesellschaft* would be available to form a partnership. Currently existing “law firm corporations” are only “infrastructure companies”, i.e. the partners remain formally independent, while the corporation provides infrastructure services, such as a secretarial, accounting and information technology. However, see further below for a recent interpretation of the Act by the Supervisory Commission of the Canton of Zurich which appears to sanction incorporation of attorneys.

According to Article 8 of the Federal Attorneys-at-Law Act⁸³, attorneys must be able to exercise their profession independently. According to the standard interpretation of the law, their independence is only guaranteed if they are self-employed or employed by another registered attorney.

We understand that some Swiss scholars have pronounced a different interpretation.

⁸² Throughout this chapter we use the translation ‘attorney-at-law’ for the terms ‘Anwalt’, ‘Anwältin’, ‘avocat’.

⁸³ See

http://www.ofj.admin.ch/bj/en/home/themen/staat_und_buerger/gesetzgebung/abgeschlossene_projekte/0/anwaltsgesetz__2002.html.

They believe that the current law allows incorporation (also limited liability corporations) and that the condition of independence is fulfilled if all owners are registered lawyers. This interpretation has recently been tested before the Attorneys' supervisory commission of the Canton of Zurich which has endorsed this view. It is also understood that a *GmbH* has recently been registered in the Attorneys' register of the Canton of Schwyz. Furthermore, an *Aktiengesellschaft* (stock corporation) has recently been registered in the Attorneys' register of the Canton of Obwalden. On the other hand, the supervision commission of the Canton of Baselland published a statement that according to their view, only self-employed attorneys or attorneys employed by a registered attorney can be registered in the Cantonal registries and thus represent parties before court.

According to the Federal Attorneys-at-Law Act, the following education requirements exist for Attorneys to be listed in Cantonal registries (see article 7 of the Attorneys-at-Law Act):

- They must hold a licentiate in law of a Swiss University or of any University of a country, with which Switzerland has agreed mutual recognition of diplomas⁸⁴,
- They must have completed an internship of one year in Switzerland, which was passed by both a theoretical and practical exam.

However, additional internship requirements exist with respect to individual Cantonal Registries (see further below).

According to the Attorneys-at-Law Act, advertising by attorneys has to comply with society's needs, be truthful, preserve the attorneys' obligation of confidentiality and make only factual claims concerning the attorney's work. The provisions with respect to advertising are relatively recent and the differing interpretations of Cantonal Supervisory Commissions (see further below) have been only subject to limited testing in the courts thus far.

The practice of Cantonal Bar Associations publishing mandatory scales of fees has ceased following a 2004 amendment to the Federal Cartel Law. However, the practice with respect to recommended fee scales varies from canton to canton. In June 2007 the Competition Commission handed down an opinion stating that it believed that recommended fee scales infringed cartel law. It would also appear that cantonal bar associations maintain fee commissions which arbitrate on disputes between clients and attorneys concerning fees. Restrictions on the nature of fee contracts would appear to arise from rules of conduct of the Swiss Bar Association rather than from the Federal Attorneys-at-Law Act. Fixed fee contracts are permitted, as are fixed success premiums (*pactum de palmario*) but contracts based on a contingency fee (*pactum de quota litis*) are not permitted. In some cases provisions of Cantonal Bar Associations in this respect have been incorporated into Cantonal Attorney-at-Law Acts (see further below). Attorney-at-Law rules of conduct also prohibit 'no win, no fee' contracts.

⁸⁴ The requirement is due to be adjusted to the Bologna education system. Most probably, a master's degree in law will be required in the near future. Switzerland has agreed mutual recognition with the EU.

4.1 Attorneys

4.1.1 Canton of Zurich

According to the Cantonal Supervisory Commission there were 2,566 attorneys on the Cantonal Register of Attorneys in 2006. This represented an increase of 106 over the previous year. Of this total 59 were from EU countries representing an increase of four over the previous year. Details of membership of the Zurich Bar Association were not provided to us. The Zurich Canton Attorney-at-Law Act requires an internship of one year to have been served in the canton of Zurich before the cantonal examination may be taken. According to information supplied by the Cantonal Regulatory Commission attorneys employed by non-profit organisations or government may apply to be entered on the cantonal register but the burden of proof of independence lies with the applicant. Some such applicants have been successful in being registered.

The Cantonal Supervisory Commission reached a decision on October 5, 2006 that the Attorneys-at-Law Act does not limit attorneys in their choice of organisational form. Incorporation is now possible in Zurich subject to the incorporated body being permanently dominated by registered attorneys and that the rules of conduct and confidentiality governing attorneys apply to all members of the incorporated body. It is understood that the Swiss Bar Association is to provide advice to members on the process of incorporating law firms. This interpretation would seem to mean that there is no longer any need for 'law firms', at least in Zurich, to take the form of service companies supplying services to individual attorneys. Profit sharing rather than cost sharing among partners is now clearly possible.

There are no tables of recommended fees in the Canton of Zurich. However, the cantonal bar association has a Commission on Fees to arbitrate between client and members over fee disputes.

Advertising by attorneys in Zurich are not subject to any regulation other than that contained in the Federal Act. The Cantonal Commission informed us that advertising is evaluated on a case-by-case basis. Thus far it has ruled that advertising of fee rates and specialisation is permissible. The Zurich Canton's Attorney-at-Law Act prohibits conditional fee contract on pain of a CHF 20,000 fine and a prison sentence for repeated offenders. Registration in the Canton of Zurich requires, in addition to the Federal provisions, liability insurance of CHF 1 million and a business address in the Canton.

4.1.2 Canton of Geneva

The Attorney-at-Law Act for the Canton of Geneva expressly prohibits attorneys from forming a company whether with limited liability or otherwise. The Act also states that the profession of attorney is incompatible with that of notary or any other profession that is incompatible with the 'dignity of the bar'. Any kind of association or joint office with professionals other than attorneys is also prohibited by the Cantonal Act. Furthermore, the Geneva Bar Association prohibits any close association of its members with members of any other profession.

No recommended or mandatory fees exist in Geneva. The Cantonal Bar Association retains a Fee Commission to scrutinise fees under dispute. According to information provided to us the 'usual' hourly rate is CHF 450.

The code of conduct of the Geneva Bar Association prohibits any advertising or publicity that endangers the dignity of the attorney profession. Very specific rules exist governing these matters including what information may be contained on an attorney's letter head. Given the recent enactment of the Federal law permitting attorneys to advertise there is limited experience of what in practice is permitted. However, according to information provided by the Geneva Bar Association entries in Yellow page directories, newspaper advertisements announcing relocation or opening of a new office are permitted as are unsolicited mailings so long as they do not include names of current or former clients and are not comparative in nature.

The requirement for inclusion in the cantonal registry go beyond those in the Federal Attorney-at-Law Act requiring an internship of, at least two years one of which must have been in the Canton of Geneva. This Canton also restricts the activities of EU lawyers. Cantonal government approval is required for an EU lawyer to act in a case and in each meeting with the client and appearance in court must be accompanied by an attorney registered in Geneva. Registration requires, in addition to the Federal requirements, possession of an office in the Canton of Geneva.

4.1.3 Canton of Grisons

According to the Cantonal Supervisory Commission data does not exist on the number of attorneys on the register. Only independent, self-employed attorneys may be registered. It was stated by the Supervisory Commission that there is no need for greater flexibility in this canton.

The Grisons Bar Association publishes a list of recommended fees, with a recommended hourly rate of between CHF 190 and CHF 250. A fee of CHF 220 is described as the 'normal hourly fee'. However, a higher fee may be charged on the basis of complexity, urgency or importance. Additional fees can also be charged according to the value at stake. These are a declining percentage of the value at stake going from 5% on amounts less than CHF 2,500 to 2% where the value is greater than CHF 500,000. In addition a further 2% may be charged where the value exceeds CHF 1,000,000. Travel expenses and photocopying charges may be levied at specified rates. However, complete or partial waiver of fees may be applied in cases of special need. According to the Cantonal Supervisory Commission most attorneys follow the recommended fee structure.

The Grisons Bar Association code of conduct discourages aggressive advertising and prohibits claims of specialisation but permits indications of areas of preferred work. According to the Supervisory Commission advertising by attorneys in the Grisons is uncommon and unnecessary. Instructions come through personal contacts.

'Active' membership of the Grisons Bar Association is only open to those who qualified in the Grisons and who practise there. Other Swiss and foreign lawyers may become 'passive' members of the Association. According to the Grisons Attorney-at-Law Act candidates for the Cantonal exam must be Swiss citizens or residents and have completed a one year internship in the Canton of Grisons.

4.2 Notaries

The profession of notary in Switzerland is regulated at the Cantonal level and reflects the differences across cantons between public notaries and Latin notaries. The principle of territoriality applies to the notarisation of documents i.e. notarisation must take place in the canton where the physical transaction takes place. Thus there is no inter-cantonal competition in notarisation. In some cantons notaries are members of the public administration and their fees are fixed by the public authority. In other cantons notaries are not part of the public administration, so-called Latin notaries. Whilst their fees are usually set by cantonal ordinances competition exists between notaries in service quality e.g. speed of service. In yet other cantons there is a mixture of systems with certain types of documents (such as those relating to the transfer of real property) being notarised by public notaries and others by Latin notaries.

4.2.1 Canton of Zurich

There are no Latin notaries in the Canton of Zurich. Notarisation is undertaken by officers who are part of the public administration. Officers are employed by the Canton of Zurich and they are paid independently from revenue. No competition exists. We understand fees are comparably low and fixed in detail by a cantonal ordinance.

4.2.2 Canton of Geneva

The Latin system of notaries applies in the Canton of Geneva. Notaries in Geneva are nominated by the cantonal government. The preconditions for nomination are to be at least 25 years old, to possess Swiss citizenship, be domiciled in the canton of Geneva, to have passed an internship of 4 years and 3 months at a notary's office (out of which at least 3 years must have been in Geneva) and to have passed an oral and written examination.

According to the Cantonal Act on Notaries practise as a notary is incompatible with any other profession and notaries are not permitted to associate or share offices with another notary. They are not permitted to advertise. Their fees are fixed by Cantonal regulation.

4.2.3 Canton of Grisons

Both public notaries and Latin notaries operate in the Canton of Grisons. However the competence of public notaries is limited to their own *kreis*. Public notaries are elected whilst a Latin notary must also be an attorney. Latin notaries may not hold government positions, deal in bills of exchange or be employed by banks. They are permitted to collaborate with other professions. Advertising is permitted but is uncommon and fees are set by cantonal ordinance.

5 SCOPE FOR FURTHER LIBERALIZATION IN SWITZERLAND

What implications can be drawn from the experience of the three Anglo-Saxon jurisdictions for liberalization of legal service markets in Switzerland?

At a general level it would appear that the authorities in the largest jurisdiction (England & Wales) have been less resistant to liberalization by removing the monopoly over conveyancing and in the proposals contained in the Legal Services Bill 2006. This may indicate that the resistance to liberalisation is more effective in smaller jurisdictions. There is certainly evidence for this in the case of Ireland⁸⁵. Clearly this has implications for the Cantonal-based system of regulation in Switzerland.

In all three Anglo-Saxon jurisdictions there is now competition in advocacy between two professions which are subject to different rules of conduct and different restrictions on business organisation. The Legal Services Bill 2006 has the potential to generate further regulatory competition as it could result in a number of professional bodies regulating the conduct of 'Alternative Business Structure' providers of a range of legal services. On the face of it there would not seem to be the potential for such regulatory competition in Switzerland given the unified nature of the legal profession. However, to the extent that different Canton Supervisory Commissions have different interpretations of what forms of attorney organisation are permitted under the Attorney-at-Law Acts there is a potential for the development of such regulatory competition. This would require, however, that attorney firms from different cantons could freely compete in every canton.

Free movement of attorneys is contained in the Federal Attorney-at-Law Act 2002 but effective competition requires that free movement be a reality i.e. that no impediments are placed in the way of out-of-canton attorneys competing with local attorneys. The freedom to advertise and absence of mandatory fees are likely to be key factors in facilitating such competition. Where this is achieved attorneys may compete for clients on the basis of service quality. There will also be an incentive for attorneys to provide their services in the most cost effective manner compatible with their professional obligations. Thus service innovation will be encouraged

The market for notary services is highly regulated in all cantons. Experience from the three Anglo-Saxon jurisdictions does not provide much by way of direct evidence on such services since there is only a limited role for notaries in these jurisdictions. In part this is the result of a different approach to the registration and recording of property transfers and to a less document-based approach to proof. In the three cantons on which we gathered evidence fees are mandated by cantonal regulation. Where the notaries are public employees there is no basis for competition. In the case of Latin notaries competition can only be in terms of service quality⁸⁶ (as indicated by speed, customer care etc) but since advertising is not permitted in some cantons with Latin notaries there can be no real basis for this. Even with regulated fees benefits would accrue to consumers of Latin notary services if advertising were permitted, at

⁸⁵ See Shinnick, Bruinsma and Parker (2003) at footnote 62 above.

⁸⁶ We distinguish here between 'service quality' and the quality of the legal services provided by the notary.

least for these aspects of their service which are observable and verifiable by the consumer. This obviously requires that there be sufficient notaries in an area for competition to be effective, implying that competition authorities should monitor for any restrictions on market entry. Were fees subject to competition there would be a trade off between fee and service quality.

The number of notaries is controlled in different ways in different Cantons. In part the differences reflect the distinction between public notaries and Latin notaries. However, for both types the numbers are, essentially, regulated. In the case of public notaries employed in the public administration there is no competition as both the number and fees of notaries are administratively determined. This potentially has an adverse effect on service innovation and would require some mechanism to encourage innovation.

In the case of Latin notaries, numbers may be restricted by the control which existing notaries have over access to internships and which Cantonal governments have over the number of notaries appointed. The principle of territoriality may further restrict the scope for competition between notaries in smaller Cantons which may not be able to sustain the number of notaries necessary to generate a competitive market. This suggests that for both public and Latin notaries the present arrangements are likely to hinder competition and especially service innovation. In particular, there is little incentive under existing arrangements for notaries to organise their services in the most cost effective way or to find new more efficient ways of providing their services.

It has recently been argued that the market for notaries should be regulated because in the course of providing their services to private clients notaries also generate public goods through increasing legal certainty for third parties and a reduction in the need for litigation.⁸⁷ *Inter alia*, such authors argue, that since markets under-provide public goods the market for Latin notaries should be regulated. A more traditional argument in the economics literature on public goods would be that such goods should be provided by a public body and paid for through taxation. However, in the case of notary services the public good is produced as a by-product of a private good (generation of legal certainty for the parties to the transaction). Thus there is a strong case for the services being paid for by the parties involved. In a free market parties might choose to forego the benefits of notarisation because the cost to them exceeds the benefit to them even though the combined benefits to them and the rest of society justify the cost. This would seem to imply that for such transactions the use of a notary should be mandatory. The mandatory use of a notary combined with the obligations imposed on notaries, it is implied, will generate the appropriate output of both the private and public goods associated with the regulated transaction.

Note that it does not follow from the foregoing that there should not be price competition among Latin notaries. It merely requires that the use of the notary should be mandatory and that the tasks to be undertaken by a notary should be prescribed. Competition could then be mediated through advertising and variations in price with the effect of ensuring that the mandatory and prescribed services were provided in the most cost effective way. This would also provide Latin notaries with the incentive for service innovation.

⁸⁷ Roger Van den Bergh and Yves Montagnie, 'Competition in Professional Service Markets: Are Latin Notaries Different?', *Journal of Competition Law and Policy*, 2006, 2(2), 189-214.

It might be argued that such competition would lead to deterioration in the quality of the notary's work. However, this can only be the case if notaries do not adhere to their professional standards or if the standards are not enforced by the regulatory authority. This would imply a lack of confidence in both professional ethics and the regulatory system. It implies that a notary would put obtaining a competitive advantage over other notaries ahead of meeting professional and regulatory objectives. Would such a notary not also be likely under a non-competitive system to cut corners in the provision of notary services in order to increase profitability given the administratively determined fee? We would argue, therefore, that greater competition, including price competition, in notary services is unlikely to produce greater risks than exist under the present system of administered prices.

Health care reform in the Netherlands

Rudy Douven, Esther Mot, Marc Pomp,
CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis

For many years, Dutch health insurance for basic care services consisted of a two-pillar system. One pillar consisted of the social health insurance system for people in the lower income brackets, and the other pillar was the voluntary private health insurance system for people with higher incomes. In 2006, the Dutch government implemented radical market reforms and the two pillars fused into one mandatory national health insurance system executed by private insurers. The key idea of the market reforms is to increase efficiency by promoting more competition on the health insurance market as well as on the health care provider market.

The first ideas of a single national health insurance system with elements of managed competition were already proposed in 1987 by the Dekker Commission (Dekker Commission, 1987). According to this report central government planning should be replaced by a system in which competing health insurers act as prudent buyers of care on behalf of their members. Although it took almost twenty years before the actual reforms were implemented, many incremental changes already took place before the 2006 reforms. Examples of these changes are the introduction of nominal premiums and a risk equalization system in the social health insurance.

The Dutch health care reform

Introducing competition into the health care market is not without risks, as it may threaten solidarity and quality. Also, if providers and insurers have significant market power then costs may rise. To preserve solidarity the government introduced a basic benefit package that is mandatory for all Dutch citizens. All citizens have freedom of choice in choosing their health insurer, who is obliged to accept all applicants during annual open enrolment periods. Moreover health insurers are obliged to charge each applicant the same nominal premium (community rating). These restrictions on the premium create predictable losses for health insurers on enrollees with predictably high medical expenditures. Therefore the Dutch government implemented a risk equalization system that compensates health insurers for predictable differences in their medical expenditures. The development of the risk equalization system started in 1991 in the social insurance system and has subsequently been further improved.

Figure 1 illustrates the scheme for the Dutch health care financing system. All citizens, except children under 18, must pay an income dependent contribution, levied by the tax collector, to the Health Insurance Fund (HIF). The HIF also receives contributions from the government (for example for expenditure on children under eighteen). In the right part of the figure the health insurance fund reimburses this money, after applying risk equalization, to the health insurers. In the lower part of the figure all consumers pay also a nominal premium directly to their health insurer. The idea being that consumers discipline health insurers by voting with their feet if they are not satisfied with the performance of their health insurer. While the financing system in figure 1 was also present in the social health insurance system before the reforms, the size of the nominal premium was much smaller than the size of the income dependent contribution. Under the new health care system the law requires that 50% of all expenditures must be paid by income dependent contributions and 50% by nominal premiums. This implied a significant rise of the nominal premium for people in the lower income brackets from about 350 euros in 2005 to about 1050 euros in 2006. A high nominal premium should make people more aware or cost-conscious of the

high health care costs. The increase in nominal premiums resulted in a loss of spending power of the lower income groups and therefore the government now compensates more than 5 million citizens with monthly income-dependent subsidies.

Raising efficiency in the health care market is not an easy task. Health insurers need not only incentives but also tools to produce more efficiently. To create as many incentives as possible the Dutch government opted for a privately organised health insurance system that falls within the scope of the Third Non-Life Insurance Directive of the European Commission's competition law. Competing health insurers obtained various tools to attract consumers. With respect to the basic benefit package they compete on price, and are allowed to offer premium discounts for group contracts (the discount is capped at 10% of a similar individual contract) and for people who opt for a voluntary deductible that may vary between 100 and 500 euro per year. These deductibles are on top of a mandatory no-claim rebate of 255 euro per year for the entire population. Health insurers can also compete with different supplementary insurance packages, service levels and different types of preferred provider networks. Especially this latter tool should encourage health insurers to bargain favourable contracts with health care providers. The idea is that this will stimulate efficiency in the provision of health care services since health insurers will steer their enrollees only to efficient health care providers that produce decent quality. Of course this can only work if information about quality of care is readily available. At the moment reliable quality information is lacking but the government, as well as private organizations, are currently undertaking large efforts to speed up this information.

Though liberalisation of the provider market lags behind the insurance market, many changes already took place to promote competition. Legal barriers for new entry have been lowered and in the past few years many independent clinics entered the market. The introduction of a new hospital administration system, based on cost per treatment, facilitates health insurers and hospitals to negotiate about hospital services. To become accustomed with this negotiation process hospitals and insurers may since 2005, negotiate on volume, price and quality of about 10% of hospital services. The other 90% of hospital services is still regulated, but the government intends to liberalise hospital services further, and in the future hospitals and insurers should negotiate on 70% of hospital services.

A first evaluation after one year of experience

The first remarkable result of the reform is that health insurers started a premium war. The threat that many customers would change from health insurer had a profound impact on their premium setting. In particular, premiums of group contracts were offered below the break-even price. It is estimated that health insurers lost between 375 and 950 million euros on the provision of the basic benefit package (Douven en Schut, 2006). These losses can still be managed by most health insurers since they (especially the larger ones) have substantial financial reserves.

A second unexpected result was that about 20% of the Dutch population switched from health insurer. Such a high degree of switching was never seen before. Through the reforms, combined with massive media coverage of premium differences, the population seemed to have become much more aware about their possibilities to switch health plans. Many people switched from an individual contract in 2005 to a group contract in 2006. There was a wide choice of group contracts and most health plans offered large premium discounts for group contracts (on average about 6,5% lower than individual contracts). These group contracts were not only employment-

based but were offered also to other groups, sometimes with a large number of potential insured such as the major labour unions, national sport federations and a large cooperative bank. Group contracts were even offered to interest associations for the elderly and several groups of chronic patients (e.g. diabetes and rheumatoid arthritis). These contracts are feasible because health insurers are compensated for predictable expenditures by the risk equalization scheme.

The reforms provoked a lot of reactions at the health insurance market. One health insurer announced losses for providing health insurance and started to cut down on employees and administration costs. Another activity to cut costs is risk-selection. Some insurers may have exploited the deficiencies in the risk adjustment system by obtaining favourable group contracts. Another potential tool for risk-selection is supplementary insurance. However, health insurers announced that in 2006, and also in 2007, they would accept all applicants for supplementary insurance. Health insurers announced mergers that meanwhile have been approved by the Dutch competition authority. After these mergers, about 90% of the population will be insured by six large insurance concerns, while the other 10% will be insured by seven small regionally oriented health insurers (Schut, 2006).

The real test of the reforms is still to come

The real test of the reforms will be in the efficient provision of health services. This could come about if health insurers use their newly acquired opportunities for selective contracting. However, until now they hardly seemed to have used these opportunities. A first explanation is that the incentives to negotiate with hospitals are not very strong. First of all, only 10% of hospital services is freely negotiable and, secondly, hospital expenditure differences between health insurers cannot become larger than about 50 euros per premium payer. This latter policy rule is introduced to prevent insurers from running risks on high or low hospital expenditures that may arise because of temporary deficiencies in the new hospital administration system. A second more fundamental problem is that there is still not enough quality information available, and a cheap bargain may indicate low (real or expected) quality. A third reason may be that health insurers do not have enough bargaining power to obtain favourable contracts with hospitals. Hospitals not only have more information about costs and quality of their services but they also may exert market power, especially in those regions where the number of hospitals is small. A fourth explanation may be that health insurers find it difficult to steer enrollees to preferred health care providers, since enrollees that contract a preferred provider network are still allowed, albeit at the cost of extra expenses, to choose a health care provider outside the network.

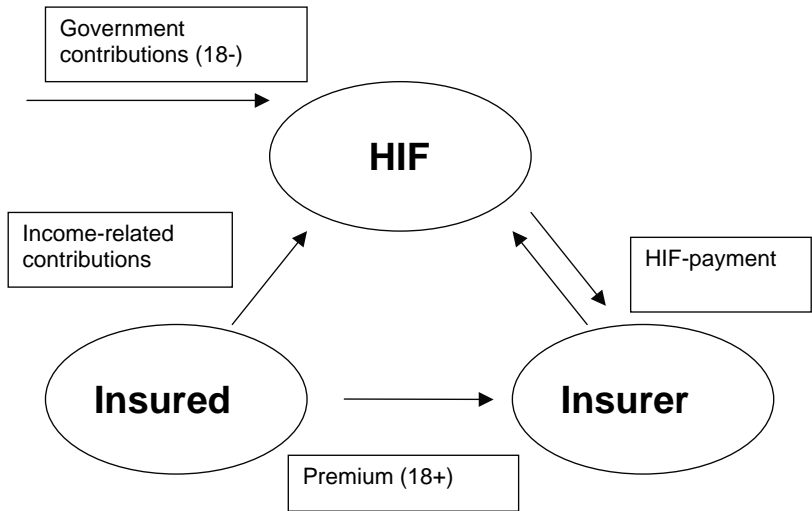
However, at the moment it is much too early to draw any firm conclusions about efficiency. The reforms are just under way and better information about the quality of health care still has to be collected. Health insurers and providers also need time to adjust to the new situation, and furthermore not all policies to increase the incentives for selective contracting and managing care are yet implemented.

Rising expenditures

At the start of the new millennium the global budget, which produced growing waiting lists, was suspended. This policy led to declining waiting lists and growing health care expenditures. The rising expenditures puts more pressure on the Dutch reforms. If the Dutch reforms are successful then increases in efficiency will lower the upward pressure on health care prices. Indeed, in 2006 some efficiency may have occurred in the hospital sector where liberalised hospital prices in-

creased by one percentage point less than the price of GDP. Successful reforms and rising health care expenditures can go hand in hand since this combination may indicate more efficiency, production and quality of health care services. However, the government will need to explain rising expenditures credibly to the population since they may interpret rising expenditures as a sign of failing reforms and a lack of efficiency.

Figure 1



References

Dekker Commission (1987), Willingness to change, The Hague: Dekker Commission (in Dutch).

Douven R., and E. Schut (2006), Premium competition among health insurers, ESB, 91, pages 272-275 (in Dutch).

Schut, E. (2006), Competition in health one year later, ESB-Dossier: Market in action, December 2006, pages 20-24 (in Dutch).

In der Reihe „Strukturberichterstattung“ des Staatssekretariats für Wirtschaft sind seit 2000 erschienen:

1	Arvanitis, S. u.a. (2000) Die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Wirtschaftszweige	22.--
2	Arvanitis, S. u.a. (2001) Untersuchung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Wirtschaftszweige anhand einer „Constant Market Shares“-Analyse der Exportanteile	18.--
3	Raffelhüschen, B. u.a. (2001) Zur Nachhaltigkeit der schweizerischen Fiskal- und Sozialpolitik: Eine Generationenbilanz (ohne Software GAP)	21.--
4	Arvanitis, S. u.a. (2001) Unternehmensgründungen in der schweizerischen Wirtschaft	26.--
5	Arvanitis, S. u.a. (2001) Innovationsaktivitäten in der Schweizer Wirtschaft. Eine Analyse der Ergebnisse der Innovationserhebung 1999	34.--
6	Crivelli, L. u.a. (2001) Efficienza nel settore delle case per anziani svizzere	26.--
7	Hollenstein, H. (2001) Die Wirtschaftsbeziehungen zwischen der Schweiz und Osteuropa	23.--
8	Henneberger, F. u.a. (2001) Internationalisierung der Produktion und sektoraler Strukturwandel: Folgen für den Arbeitsmarkt	21.--
9	Arvanitis, S. u.a. (2002) Finanzierung von Innovationsaktivitäten. Eine empirische Analyse anhand von Unternehmensdaten	22.--
10	Arvanitis, S. u.a. (2002) Qualitätsbezogene und technologische Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Industriezweige. Beurteilung auf Grund der Export- bzw. Importmittelwerte und der Hochtechnologieexporte	18.--
11	Ott, W. u.a. (2002) Globalisierung und Arbeitsmarkt: Chancen und Risiken für die Schweiz	28.--
12	Müller, A. u.a. (2002) Globalisierung und die Ursachen der Umverteilung in der Schweiz. Analyse der strukturellen und sozialen Umverteilungen in den 90-er Jahren mit einem Mehrländer-Gewichtsmodell	24.--
13	Kellermann, K. (2002) Eine Analyse des Zusammenhangs zwischen fortschreitender Globalisierung und der Besteuerung mobiler Faktoren nach dem Äquivalenzprinzip	18.--
14	Infras (2002) Globalisierung, neue Technologien und struktureller Wandel in der Schweiz	28.--
15	Fluckiger, Y. u.a. (2002) Inégalité des revenus et ouverture au commerce extérieur	20.--
16	Bodmer, F. (2002) Globalisierung und Steuersystem in der Schweiz	22.--
17	Arvanitis, S. u.a. (2003) Die Schweiz auf dem Weg zu einer wissensbasierten Ökonomie: eine Bestandesaufnahme	28.--
18	Koch, Ph. (2003) Regulierungsdichte: Entwicklung und Messung	23.--
19	Iten, R. u.a. (2003) Hohe Preise in der Schweiz: Ursachen und Wirkungen	36.--
20	Kuster, J. u.a. (2003) Tourismusdestination Schweiz: Preis- und Kostenunterschiede zwischen der Schweiz und EU	23.--
21	Eichler, M. u.a. (2003) Preisunterschiede zwischen der Schweiz und der EU. Eine empirische Untersuchung zum Ausmass, zu Erklärungsansätzen und zu volkswirtschaftlichen Konsequenzen	34.--
22	Vaterlaus, St. u.a. (2003) Liberalisierung und Performance in Netzsektoren. Vergleich der Liberalisierungsart von einzelnen Netzsektoren und deren Preis-Leistungs-Entwicklung in ausgewählten Ländern	37.--
23	Arvanitis, S. u.a. (2003) Einfluss von Marktmobilität und Marktstruktur auf die Gewinnmargen von Unternehmen – Eine Analyse auf Branchenebene	23.--
24	Arvanitis, S. u.a. (2004) Innovationsaktivitäten in der Schweizer Wirtschaft – Eine Analyse der Ergebnisse der Innovationserhebung 2002	28.--
25	Borgmann, Ch. u.a. (2004) Zur Entwicklung der Nachhaltigkeit der schweizerischen Fiskal- und Sozialpolitik: Generationenbilanzen 1995-2001	20.--
26D	de Chambrier, A. (2004) Die Verwirklichung des Binnenmarktes bei reglementierten Berufen: Grundlagenbericht zur Revision des Bundesgesetzes über den Binnenmarkt	19.--
26F	de Chambrier, A. (2004) Les professions réglementées et la construction du marché intérieur: rapport préparatoire à la révision de la loi sur le marché intérieur	19.--
27	Eichler, M. u.a. (2005) Strukturbrüche in der Schweiz: Erkennen und Vorhersehen	23.--
28	Vaterlaus, St. u.a. (2005) Staatliche sowie private Regeln und Strukturwandel	32.--
29	Müller, A. u.a. (2005) Strukturwandel – Ursachen, Wirkungen und Entwicklungen	24.--

30	von Stokar Th. u.a. (2005) Strukturwandel in den Regionen erfolgreich bewältigen	22.--
31	Kellermann, K. (2005) Wirksamkeit und Effizienz von steuer- und industriepolitischen Instrumenten zur regionalen Strukturanpassung	22.--
32	Arvanitis, S. u.a. (2005) Forschungs- und Technologiestandort Schweiz: Stärken-/Schwächenprofil im internationalen Vergleich	25.--
33E	Copenhagen Economics, Ecoplan, CPB (2005) Services liberalization in Switzerland	31.--
34	Arvanitis, S. u.a. (2007), Innovationsaktivitäten in der Schweizer Wirtschaft - Eine Analyse der Innovationsserhebung 2005	34.--
35/1	Brunetti, A. und S. Michal (eds.) - 2007 - Services Liberalization in Europe: Case Studies (vol. 1)	37.--
35/2	Brunetti, A. und S. Michal (eds.) - 2007 - Services Liberalization in Europe: Case Studies (vol. 2)	26.--

Federal Department of Economic Affairs FDEA
State Secretariat for Economic Affairs SECO
Economic Policy Directorate

Effingerstrasse 31, 3003 Berne

Distribution: Tel. +41 (0)31 324 08 60, Fax +41 (0)31 323 50 01, 8.2007 100
www.seco.admin.ch, wp-sekretariat@seco.admin.ch

ISBN 3-907846-60-5