

# 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.



Vergleicht man den 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. Gegenüber dem jeweils liberalsten EU15-Staat besteht jedoch ein grösserer Rückstand der Schweiz.

Bild: Keystone

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 (vgl. *Kasten 1*).

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 vorliegende Ausgabe des Magazins «Die Volkswirtschaft» präsentiert 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 wurde.<sup>1</sup> 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



**Prof. Dr. Aymo Brunetti**  
Leiter der Direktion  
Wirtschaftspolitik,  
Staatssekretariat für  
Wirtschaft (SECO), Bern



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

Kasten 1

### Umfassender Ansatz der Dienstleistungsrichtlinie

Der ursprüngliche Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Dienstleistungsrichtlinie sorgte für Aufsehen: Der Entwurf der Richtlinie, die als ein Kernstück der Lissabon-Strategie galt, hätte mit einem Schlag den EU-Binnenmarkt für Dienstleistungen weit geöffnet. Eine Kernidee der Richtlinie war die Einführung des so genannten Herkunftslandsprinzips auch für Dienstleistungen. Dieses hat der Europäische Gerichtshof im Fall der Waren bereits mehrfach bestätigt. Bei Einführung des Herkunftslandsprinzips hätte ein in seinem EU-Heimatland tätiger Dienstleister auch in einem anderen EU-Staat tätig sein dürfen, ohne weitere Vorschriften erfüllen oder Genehmigungen einholen zu müssen. Bereits von anderen sektoralen Richtlinien abgedeckte Branchen wie die Infrastrukturdienste und die Finanzdienstleistungen waren vom Entwurf ausgenommen.

Gleichwohl war der immer noch ambitionöse Ansatz der Europäischen Kommission im politischen Prozess letztlich chancenlos: Im Dezember 2006 verabschiedete der EU-Ministerrat einen stark überarbeiteten Entwurf, der das Herkunftslandprinzip durch den weniger weit gehenden Grundsatz der Dienstleistungsfreiheit ersetzte und einen längeren Ausnahmekatalog vorsieht.

Weiter gehen unterdessen die Bemühungen der Europäischen Kommission, branchenspezifische Liberalisierungsschritte voranzutreiben. Exemplarisches Beispiel dafür ist der Postmarkt, dessen vollständige Öffnung in der EU für 2009 vorgesehen ist.

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 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 (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 Bruttoinlandprodukts (BIP),<sup>2</sup> 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 auf den folgenden Seiten der vorliegenden Ausgabe des Magazins «Die Volkswirtschaft» von den Autoren vorgestellt.


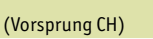








Bei der Auswahl der untersuchten Fragestellungen zu Liberalisierungen in Dienstleistungsbranchen wurde besonderes Augenmerk auf Faktoren gelegt, die gemäss den Schlussfolgerungen des Dienstleistungsberichts zum

1 Vgl. Staatssekretariat für Wirtschaft (2005): Bericht zur Dienstleistungliberalisierung in der Schweiz im Vergleich zur EU.

2 Vgl. Copenhagen Economics (2005): The Economic Effects of Services Liberalization in Switzerland, und Eco-plan (2005): Liberalizing Services in Switzerland and with the European Union.

Tabelle 1

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

Dienstleistungsbereich	Best-Practice-Staat	Vergleich Schweiz – Best-Practice-Staat	Faktoren, die zum Rückstand der Schweiz beitragen
<b>Handelsdienstleistungen</b>			
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)	
<b>Unternehmensbezogene Dienstleistungen</b>			
Geschäftsdienste	(Dänemark)		
Reglementierte Berufe	(Schweden / nur juristische Dienste)		– (Liberalisierungsstand juristische Dienste)
<b>Infrastrukturdienstleistungen</b>			
Telekommunikation	Dänemark		– Fehlende Privatisierung des Ex-Monopolisten – Fehlende Durchgriffsmöglichkeiten des Regulators
Postdienste	Schweden		– Breite der Monopoldienste – Privilegien des Ex-Monopolisten
Schienenverkehr (Güter)	(Deutschland)		– (Grad der horizontalen Trennung)
Schienenverkehr (Personen)	Schweden <sup>a</sup>		– Kaum Nutzung von Ausschreibungen im Schienenverkehr – Grad der horizontalen und vertikalen Trennung
Elektrizität	Grossbritannien		– Fehlende Privatisierung der Stromerzeugung – Anreizorientierte Regulierung in Grossbritannien
Luftverkehr	(Niederlande)		– (Fehlen der achten Luftverkehrsfreiheit)
<b>Finanzdienstleistungen</b>			
Banken	(Schweiz)	(Vorsprung CH)	
Versicherungen	Irland		– Rückstand bei grenzüberschreitenden Versicherungsdiensten – Monopole in gewissen Versicherungsmärkten
<b>Gesundheitswesen</b>			
Gesundheitswesen	Niederlande		– Kontrahierungszwang und schwacher Risikoausgleich – Territorialitätsprinzip
<b>Bildungswesen</b>			
Primar- und Sekundarstufe	Schweden		– Geringere Freiheit der Schulwahl
Tertiärstufe	Niederlande		– Wettbewerbsorientierte Bildungsfinanzierung der Hochschulen in NL

Legende zur Spalte «Vergleich Schweiz – Best-Practice-Staat»:

-  kaum Liberalisierungsrückstand
-  leichter Liberalisierungsrückstand
-  grosser Liberalisierungsrückstand

a 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 mit der EU nicht vertraglich gesicherte Dienstleistungsfreiheit.

Quelle: SECO / Die Volkswirtschaft

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:

- 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. Andersson, S. 8-11).
- Die Regulierung der Verteilnetze im Elektrizitätsmarkt wird in der Schweiz spätestens dann zu einem wichtigen Thema, wenn die Strommarktöffnung erfolgt ist. (vgl. Jamasb/Pollitt, S.12-14).
- 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, besonders für die Konsumenten (vgl. Jervelund/Karlsen, S.15-17)?

- Die Frage des Ausschreibungswettbewerbs im Bahnverkehr wird in der Schweiz zum Thema der neu aufgelegten Bahnreform 2 (vgl. Beck et al. zu Erfahrungen aus Deutschland, S.18-20).

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. Grass/Stocker, S. 22-24).
- Die Integration der Versicherungsmärkte in Europa gewinnt auch in der Schweiz an Bedeutung und wirft zunehmend regulatorische Fragen auf (vgl. Fenn et al., S. 25-27).

- 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, S. 28-30).
- Und schliesslich sind die Fragestellungen der KVG-Revision im Parlament weiterhin umstritten. Niederländische Erfahrungen können zu einer sachlichen Diskussion beitragen (vgl. Douven et al., S. 31-33).

### 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 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 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 wieder.<sup>3</sup> 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 finden.<sup>4</sup>

Die beschriebenen Fallstudien zeigen auf, dass für Konsumentinnen und Konsumenten sowie Unternehmen beträchtliche ökonomische Interessen auf dem Spiel stehen. So geht beispielsweise die im Artikel Grass/Stocker vorgestellte Untersuchung davon aus, dass eine umfassende Liberalisierung der Produktmärkte Preissenkungen im Schweizer Detailhandel von 15% auslösen könnte. ■

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

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