

# Regulierungen der Schweiz im internationalen Vergleich

Die Schweiz verfügt über einen gut spielenden Arbeitsmarkt, was die Anpassung der Volkswirtschaft an veränderte weltwirtschaftliche Bedingungen wesentlich begünstigt und die strukturelle Arbeitslosigkeit tief hält. Wegen einer ungenügend weit fortgeschrittenen Liberalisierung der Produktmärkte liegt aber nach wie vor ein erhebliches wirtschaftliches Potenzial brach. Die Indikatoren der OECD zur Produktmarktregulierung bestätigen insgesamt diese Vermutung. Allerdings sind nicht alle Branchen gleich stark reguliert. Während Handel und freie Berufe hierzulande recht liberal gehandhabt werden, zeigt sich in den Infrastrukturbereichen ein grosser Liberalisierungsrückstand gegenüber anderen OECD-Ländern.



Die Indikatoren zur Produktmarktregulierung der OECD tragen der aktuellen politischen Agenda angemessen Rechnung. Anlässlich der Aufdatierung 2003 wurde der Akzent auf die Frage gelegt, wie frei in den einzelnen Mitgliedstaaten die so genannten freien Berufe – Architekt, Ingenieur, Mediziner, Jurist und Revisor – ausgeübt werden können. Die Schweiz schneidet diesbezüglich im internationalen Vergleich gut ab.

Bild: Keystone

## Wozu ein Vergleich der Regulierungen?

«Benchmarking» ist das Gebot der Stunde. Jedes Unternehmen ist gehalten, sich laufend mit der Konkurrenz zu vergleichen. Doch auch Länder stehen untereinander in Konkurrenz mit den Rahmenbedingungen, die sie der Wirtschaft bieten. Benchmarking zwischen Staaten ist seit langem unter der Bezeichnung «Peer Review» etabliert und institutionalisiert. Die Foren für diese Examinierung sind die Internationalen Organisationen, allen voran die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), der Internationale Währungsfonds (IWF) mit den Artikel-IV-Konsultationen und die Welt-

handelsorganisation (WTO) mit dem Trade Policy Review Mechanism.

## Datenbank: Basis für analytische Arbeiten

Ein Land, das seine Wirtschaftspolitik der kritischen Examinierung durch die andern Mitgliedstaaten einer Internationalen Organisation aussetzt, wird den Anspruch erheben, anhand objektiver Ellen gemessen zu werden. Als in der OECD 1997 anlässlich der Ministerkonferenz beschlossen wurde, Länderexamen zum Stand der wirtschaftlichen Strukturreformen durchzuführen, fiel parallel dazu der Entscheid, diese Examen auf eine Datenbank abzustützen, in welcher der Stand der Reformen in den einzelnen Mitgliedländern dokumentiert ist.<sup>1</sup>

1998 wurde die dazu nötige Erhebung ein erstes Mal durchgeführt und 2003 aktualisiert. Diese Datenbank, die *OECD International Regulation Database*, ist öffentlich zugänglich.<sup>2</sup> Sie ist eine wichtige Basis für analytische Arbeiten, in denen die Organisation Reformanstrengungen mit dem wirtschaftlichen Erfolg der Mitgliedländer in Verbindung setzt. Nicoletti und Scarpetta (2003)<sup>3</sup> zeigten auf,



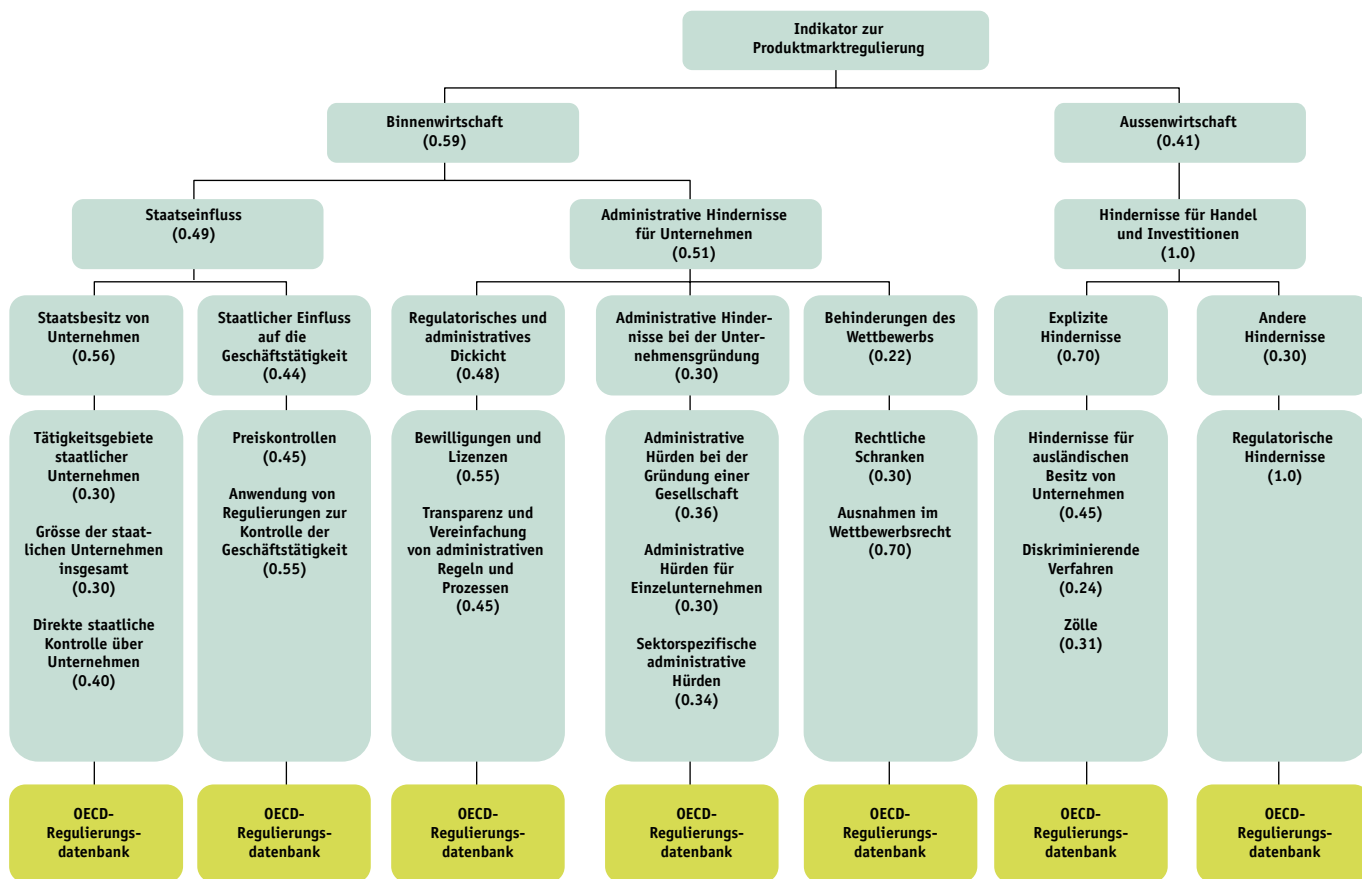
**Dr. Peter Balastèr**  
Leiter Ressort Wachstum und Wettbewerbspolitik  
Staatssekretariat für  
Wirtschaft (Seco), Bern



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

Grafik 1

**Aufbau des Indikators zur Produktmarktregulierung**



Quelle: OECD / Die Volkswirtschaft

dass ein regulatorisches Umfeld, das den Wettbewerb begünstigt, positiv auf die gesamtwirtschaftliche Produktivität und damit das Wachstum einwirkt.

**Indikatoren zur Produktmarktregulierung**

Wie es der Name besagt, sind diese Daten inhaltlich auf die Produktmärkte fokussiert.<sup>4</sup> Sie tragen der aktuellen politischen Agenda angemessene Rechnung. Betont wird insbesondere die Liberalisierung in den Netzindustrien: Wo ist der Staat Eigentümer? Wo beschränkt er den Zugang für eine oft ausländische Konkurrenz? Die Datenbank erhebt den Anspruch, die Griffbarkeit des Wettbewerbsrechts zu erfassen, auch wenn sich gezeigt hat, dass der Quantifizierung und Qualifizierung nationaler Gesetze und einer landesspezifischen Rechtspraxis gewisse Grenzen gesetzt sind. Dem Trend zur Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs folgend, wurde anlässlich der Aufdatierung 2003 ein Akzent auf die Frage gelegt, wie frei in den einzelnen Mitgliedstaaten die so genannten freien Berufe – Architekt, Ingenieur, Mediziner, Jurist und Revisor – ausgeübt werden

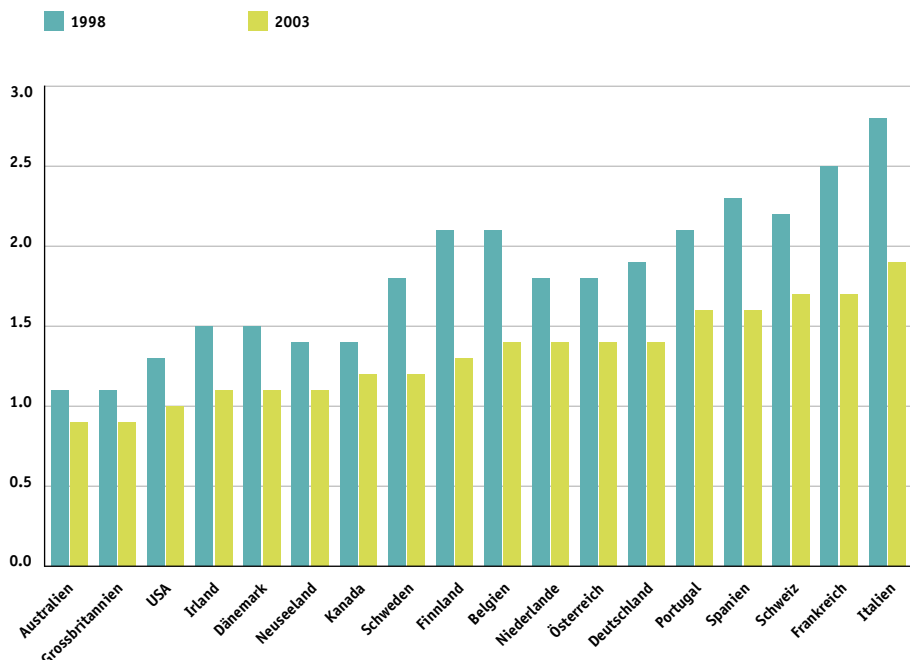
können. Schliesslich spielt auch die Güte des unternehmerischen Umfeldes eine wichtige Rolle. Dabei fragt die OECD vor allem danach, wie gross die administrativen Hemmnisse bei Unternehmensgründungen sind und ob die Politik den Abbau von behördlichen Auflagen und schlankere administrative Abläufe anstrebt. Dieser Teil der Datenbank wird durch parallele Anstrengungen der Weltbankgruppe sinnvoll ergänzt, etwa mit Angaben zum Gläubigerschutz durch Privatrecht und Gerichte.<sup>5</sup>

Wichtig ist auch die Gegenüberstellung der OECD-Datenbank mit den Wettbewerbsfähigkeitsranglisten des World Economic Forum (WEF) oder des IMD in Lausanne, deren Veröffentlichung jährlich breite Resonanz in der Presse findet. Diese erheben gleichfalls den Anspruch, das Geschäftsumfeld zu erfassen, decken dabei allerdings ein breiteres Feld von Rahmenbedingungen ab und fassen zu einem erheblichen Teil auf der Einschätzung von Managern in Konzernen. Die OECD-Datenbank zur Produktmarktregulierung beruht dagegen auf der Befragung von Regierungsstellen in den Mitgliedstaaten, wobei deren Antworten durch die Länderspezialisten und Fachexperten im OECD-Sekretariat eingehend geprüft werden.

1 Für die Beschreibung der Datenbank vgl.: [www.oilis.oecd.org/oilis/2005doc.nsf/linkto/eco-wkp\(2005\)6](http://www.oilis.oecd.org/oilis/2005doc.nsf/linkto/eco-wkp(2005)6).  
 2 Siehe: [www.oecd.org](http://www.oecd.org), «By Topics», «Regulatory Reforms», «Indicators of Product Market Regulation Homepage».  
 3 Nicoletti, G., Scarpetta, S.: Regulation, Productivity and Growth: OECD Evidence, in: Economic Policy, Nr. 36, S. 9–72, April 2003.  
 4 Neben vielen andern Datenbanken unterhält die OECD auch ein Datenset mit Indikatoren zum Funktionieren der Arbeitsmärkte. Der daraus errechnete Index zur Employment Protection Legislation (EPL) wird von der OECD oft parallel zum hier vorgestellten Produktmarktregulierungsindex (PMR) verwendet, um ein Bild von den Rigiditäten in den nationalen Volkswirtschaften zu vermitteln. Hängt die Schweiz beim Stand der Produktmarktreform tendenziell sogar hinter den kontinental-europäischen Ländern zurück, die wegen der mangelnden Flexibilität ihres Arbeitsmarktes regelmässig kritisiert werden, erweist sich der Schweizer Arbeitsmarkt als ähnlich liberal geregelt wie in den angelsächsischen Ländern, die sowohl auf den Produktmärkten wie den Arbeitsmärkten eine geringe staatliche Einflussnahme kennen.  
 5 Vgl. [www.doingbusiness.org](http://www.doingbusiness.org).

Grafik 2

OECD-Indikatoren zur Produktmarktregulierung

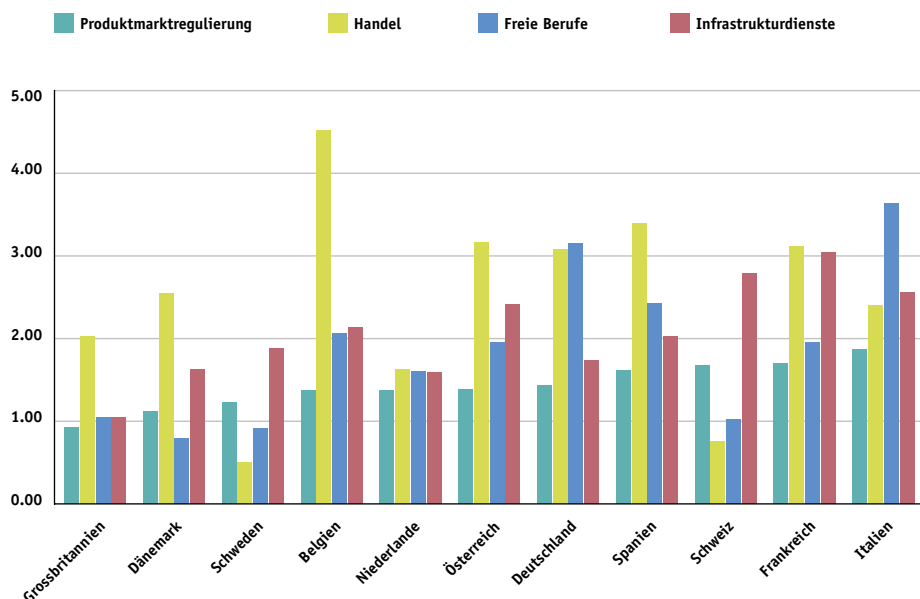


Quelle: OECD; Balastër, Michal / Die Volkswirtschaft

Dennoch haftet den Antworten ein subjektives Moment an. Denn komplexe Regelungen – wie z.B. die Öffnung des Schienenverkehrsmarktes – werden mit 10 oder 12 Fragen eingefangen, auf die meist nur mit «ja» oder «nein» geantwortet werden kann und die für alle 30 Mitgliedländer gleich sind. Immerhin hat die OECD die Robustheit der Ergebnisse untersucht, also ob bei einer veränderten Auswahl und Gewichtung der Antworten eine wesentlich andere Reihenfolge der Staaten beim Liberalisierungsindex resultieren würde. Zwar erwies sich die Synthese aus der Datenbank in Form des Produktmarkt-Regulierungs-Indikators (PMR) bezüglich einer anderen Gewichtung der Antworten als relativ robust; jedoch bleibt das Resultat durch die Wahl der in die Erhebung einbezogenen Wirtschaftssektoren geprägt. Zudem reflektieren die gestellten Fragen die Idealvorstellung einer Marktöffnung, über die im Bereich der Infrastrukturen international weit leichter ein Konsens herzustellen ist als etwa für den Gesundheitssektor. Die Gesundheitsreform ist heute in der Regulatory-Reform-Datenbank denn auch kaum berücksichtigt.

Grafik 3

Branchenspezifische PMR-Indikatoren im internationalen Vergleich



Quelle: OECD; Balastër, Michal / Die Volkswirtschaft

Wo steht die Schweiz im internationalen Vergleich?

Der Interpretation des PMR-Indikators sind zwar gewisse methodische Grenzen gesetzt. Aber auf einer aggregierten Ebene liefert der Indikator dennoch ein schlüssiges Bild, das einen Vergleich der Regulierungsintensität in der Schweiz im internationalen Vergleich ermöglicht (siehe Grafik 2).

Für alle abgebildeten Staaten hat der PMR-Indikator in der fünfjährigen Periode abgenommen. Damit widerspiegelt der Indikator die Deregulierungs- und Liberalisierungsstrategien, welche die Industriestaaten seit Ende der Neunzigerjahre verfolgt haben. Besonders dereguliert waren die Produktmärkte zu beiden untersuchten Zeitpunkten in den traditionell liberalisierungsfreundlichen angelsächsischen Staaten, aber auch in Dänemark und Schweden. Die Schweiz wird zu beiden Zeitpunkten als vergleichsweise restriktiv regulierend eingestuft. Lediglich die Märkte in Frankreich und südeuropäischen Staaten wurden von den OECD-Experten als ebenso restriktiv oder noch rigider reguliert eingeschätzt.

Errechnet man die Differenz der PMR-Indikatoren einzelner Staaten zwischen den Jahren 1998 und 2003, so erhält man einen Hinweis auf das Liberalisierungstempo. Die Schweiz liegt bei diesem Vergleich in etwa im Mittelfeld der OECD-Staaten. Weil sie aber im Vergleich zu den meisten Staaten einen gewissen zeitlichen Rückstand aufweist, konnte sie

Kasten 1

### Gründe für die Position der Schweiz – ein Vergleich mit Dänemark

Dänemark schneidet im Vergleich der OECD – abgesehen von den angelsächsischen Ländern – besonders vorteilhaft ab. Ein direkter Vergleich zwischen der Schweiz und Dänemark zeigt, dass die Schweiz vor allem bei zwei Komponenten des Indikators als restriktiver beurteilt wird:

- Der *staatliche Einfluss auf Unternehmen* ist in der Schweiz deutlich grösser als in Dänemark. Dies betrifft insbesondere die Breite der unternehmerischen Tätigkeit des Staates. Im Gegensatz zur Schweiz hat der dänische Staat die ehemaligen staatlichen Monopolisten in den Branchen Telekommunikation, Elektrizitätsversorgung und Schienengüterverkehr mittlerweile privatisiert. Darüber hinaus ist der Staat in der Schweiz im Unterschied zu Dänemark auch in der Maschinenindustrie (Ruag), im Gastgewerbe und bei den Finanzdienstleistungen (Kantonalbanken, einzelne Versicherungszweige) mit Beteiligungen aktiv. Weiter sind die Eintrittsbarrieren in der Schweiz in mehreren Branchen vergleichsweise hoch oder wegen Monopolen gar unüberwindbar. Im Vergleich zu Dänemark ist der Marktzutritt in der Schweiz gemäss OECD-Datenbank bei der Elektrizitätsversorgung, der Wasserversorgung, der Telekommunikation und in einigen Versicherungsmärkten limitiert. Institutionell gesehen ist dies nicht zuletzt die Konsequenz der hohen eigenen unternehmerischen Aktivität des Staates.
- Neben dem höheren Staatseinfluss tragen die *administrativen Hürden für unternehmerische Tätigkeiten* wesentlich zur vergleichsweise unvorteilhaften Position der Schweiz im OECD-Vergleich bei. Dänemark kennt einen rekordtiefen Aufwand für die Gründung von Unternehmen. Während die Gründung einer Kapitalgesellschaft gemäss OECD-Datenbank in der Schweiz im Schnitt 3682 US-\$ und 35 Arbeitstage kostet, benötigt die gleiche Prozedur in Dänemark nur 18 Arbeitstage und kostet von behördlicher Seite überhaupt nichts. Negativ wirkt sich für die Schweiz in der Analyse der OECD auch das Fehlen von «One Stop Shops» aus, mit denen Unternehmen das Einholen von Bewilligungen und Lizenzen erleichtert werden könnte. Deren Einrichtung wird in der Schweiz nicht zuletzt durch den föderativen Aufbau erschwert. Die Schwierigkeiten, auf Bundesebene eine elektronische Transaktionsplattform einzurichten, bestätigen diese Analyse der OECD. Gleichzeitig könnte der durch den Föderalismus geförderte Wettbewerb zwischen kantonalen und kommunalen Behörden aber auch positive Effekte wie Innovationsanreize mit sich bringen.

ihre Position nicht verbessern und wird weiterhin als restriktiv regulierend wahrgenommen.

Zwischen 1998 und 2003 wurden in der Schweiz verschiedene Reformen umgesetzt, durch welche die Position im PMR-Indikator verbessert werden konnte. Zu nennen sind insbesondere die zunehmende institutionelle Verselbständigung ehemaliger Bundesbetriebe, der verstärkte Wettbewerb im Schienenverkehr dank der Bahnreform und die seit 1998 erfolgte Liberalisierung im Luftverkehr. Auffallend ist, dass die Mehrheit der in der Schweiz durchgeführten Reformen einen direkten oder indirekten Bezug zu bilateralen Abkommen mit der EU aufweisen.

### Libérale Schweiz bei Handel und freien Berufen

Ergänzend zum PMR-Indikator hat die OECD auch Indikatoren zur Regulierungsintensität in einigen Branchen errechnet. Ein Vergleich dieser branchenspezifischen Indikatoren vermag das durch den PMR-Indikator entstandene Bild der Schweiz teilweise zu relativieren. *Grafik 3* zeigt, dass die Schweiz bei den freien Berufen<sup>6</sup> im internationalen Vergleich eher zurückhaltend reguliert. Dieses Resultat mag angesichts des schweizerischen Regulierungsföderalismus auf den ersten Blick erstaunen, erklärt sich jedoch mit dem bislang in den meisten Kantonen unbeschränkten Zugang zu freien Berufen wie Architekten/Ingenieure oder Treuhänder/Buchprüfer. Insbesondere erscheint das gute Abschneiden der Schweiz bei einem Vergleich der Regulierungen der Handelsdienstleistungen überraschend. Ein Blick in die OECD-Datenbank verdeutlicht, dass hier einerseits die in der Schweiz zurückhaltenden (formellen) Vorschriften bei der Gründung von Handelsunternehmen und Filialen, andererseits aber auch die in anderen Staaten bestehenden Monopole und Preisregulierungen zu Buche schlagen. Bei den Infrastrukturdiensten wird die Regulierung der Schweiz dagegen als vergleichsweise wettbewerbsfeindlich eingeschätzt. Zu diesem Resultat tragen kontrovers diskutierte Reformthemen – wie die Liberalisierung des Elektrizitätsmarkts und die Senkung der Monopolgrenze bei den Postdiensten – bei.

### Fazit und Ausblick

Folgt man dem PMR-Index der OECD, so werden die stimulierenden Effekte des Wettbewerbs in wichtigen Wirtschaftssektoren in der Schweiz heute zu wenig genutzt. Konsequenzen daraus sind ineffiziente Unternehmensstrukturen, beschränkte Wahlfreiheit der Konsumenten und ein ungünstiges

Preis-Leistungs-Verhältnis. Spiegelbild der von der OECD gemessenen Rigidität der Regulierungen ist denn auch ein Preisniveau in der Schweiz, das gemäss den internationalen Quervergleichen von Eurostat in vor Wettbewerb geschützten Branchen besonders hoch ausfällt.

Gerade das hohe Preisniveau in den geschützten Branchen ist ein klarer Hinweis darauf, dass es sich lohnt, die von der OECD identifizierten wirtschaftspolitischen Probleme anzugehen. Der Bundesrat hat in seinem Wachstumspaket denn auch verschiedene Massnahmen zur Öffnung jener Sektoren eingeleitet, in denen heute der Wettbewerb schwach und die staatliche Intervention ausgeprägt ist. Zu nennen sind die Reform des Binnenmarktgesetzes, die auf die Beseitigung von interkantonalen Schranken für die Ausübung der freien Berufe abzielt, das Stromversorgungsgesetz, das dem Strombezüger freie Einkaufsmöglichkeiten verschaffen will, und die Gesundheitsreform, die u.a. mehr Kontrahierungsfreiheit zwischen Versicherern und Leistungsanbietern will. Erwähnenswert sind aber auch die ausserhalb des Wachstumspakets vorangetriebene Revision des Fernmeldegesetzes (Stichwort «Letzte Meile») und die Bahnreform 2, die im Parlament leider aus finanzpolitischen Gründen stecken blieb.

Der im vergangenen Dezember vorgestellte Dienstleistungsbericht<sup>7</sup>, in dem der Liberalisierungsansatz der Schweiz mit jenem in den liberalsten EU-Staaten verglichen wird, zeigt für die Dienstleistungsbranchen, wie die Bestrebungen zur Schaffung von mehr Wettbewerb und zur internationalen Öffnung der Produktmärkte fortgesetzt werden können. Das Thema der administrativen Hürden für Unternehmen wird mit dem Aktionsprogramm zur administrativen Entlastung<sup>8</sup> angegangen, das ebenfalls Teil des bundesrätlichen Wachstumspakets ist. Bis Ende 2006 wird hier ein Massnahmenpaket vorgelegt werden, das im Behördenverkehr wichtige Erleichterungen bringen wird. ■

6 In der Analyse der OECD sind Revisoren, Architekten, Ingenieure und Anwälte abgedeckt.

7 Vgl. [www.seco.admin.ch/publikationen/00521](http://www.seco.admin.ch/publikationen/00521).

8 Vgl. [www.seco.admin.ch/news/00712](http://www.seco.admin.ch/news/00712).