

Zeitschrift: Bulletin.ch : Fachzeitschrift und Verbandsinformationen von Electrosuisse, VSE = revue spécialisée et informations des associations Electrosuisse, AES

Band: 97 (2006)

Heft: 4

Artikel: Dienstleistungsliberalisierung in der Schweiz im Vergleich zur EU

Autor: [s.n.]

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-857653>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 19.11.2024

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Dienstleistungsliberalisierung in der Schweiz im Vergleich zur EU

Liberalisierungsrückstand bei der Elektrizitätsversorgung

Mit einer Liberalisierung der öffentlichen Dienstleistungen könnte die Schweiz einen einmaligen Wachstumszuwachs von 2 Prozent erreichen. Zu diesem Schluss kommt ein Bericht des Staatssekretariats für Wirtschaft (seco) zuhanden des Bundesrats. Er identifiziert den Liberalisierungsstand in Dienstleistungsbranchen in der Schweiz im Vergleich zur EU. Die quantitativen Studien stellen dabei ein bedeutendes Wachstumspotenzial für die Schweizer Volkswirtschaft fest, das bei einer Umsetzung erfolgreicher Liberalisierungsstrategien im Dienstleistungssektor erschlossen werden könnte. Im ersten Vergleich, demjenigen mit dem Durchschnitt der EU15-Staaten, weist die Schweiz einen grossen Liberalisierungsrückstand bei der Elektrizitätsversorgung auf. Bei den Postdiensten, der Telekommunikation, dem Personenschienenverkehr und den Versicherungsdienstleistungen hat die Schweiz einen leichten Liberalisierungsrückstand gegenüber dem Durchschnitt der EU15-Staaten. Dieser Beitrag bringt einen Auszug der Themen zur Elektrizitätswirtschaft aus dem «Bericht zur Dienstleistungsliberalisierung in der Schweiz im Vergleich zur EU».

EU identifiziert der Bericht deshalb auch branchenspezifische «best practice»-Regulierungsstrategien in Europa.

Der Bericht kommt zum Schluss, dass die Schweiz im Vergleich zum EU15-Durchschnitt einen grossen Liberalisierungsrückstand bei der Elektrizitätsversorgung sowie einen leichten Rückstand bei der Telekommunikation, den Postdiensten, dem Personenschienenverkehr und den Versicherungsdienstleistungen aufweist. Nimmt man die jeweiligen «best practice»-Staaten zum Vergleich, so ergibt sich ein grosser Liberalisierungsrückstand der Schweiz bei der Elektrizitätsversorgung, der Telekommunikation, den Postdiensten und dem Personenschienenverkehr. Einen leichten Liberalisierungsrückstand im Vergleich zu den «best practice»-Staaten weist die Schweiz in den Branchen Detail- und Grosshandel, Versicherungsdienstleistungen, Gesundheitswesen und Bildungswesen auf. Keinen Liberalisierungsrückstand der Schweiz stellt der Bericht hingegen im Schienengüterver-

Überblick

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

Quelle

Bericht zur Dienstleistungsliberalisierung in der Schweiz im Vergleich zur EU (183 Seiten)
Staatssekretariat für Wirtschaft (seco)
Effingerstrasse 31
CH-3003 Bern



Die Schweiz liegt bei der Elektrizität klar hinter dem Liberalisierungsstand der untersuchten Staaten zurück. Beinahe in allen Einflusskategorien besteht in der Schweiz Nachholbedarf (Bild LDS/NRW).

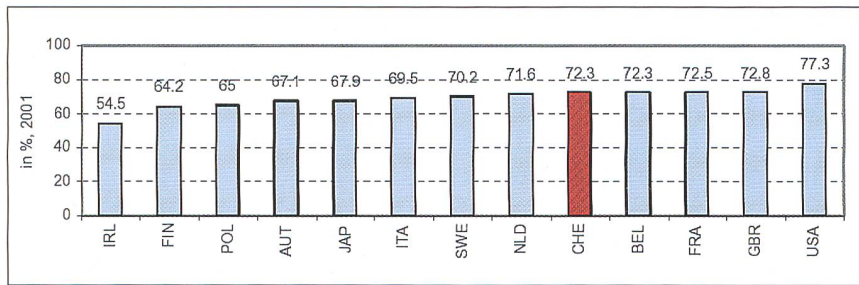


Bild 1 Wertschöpfungsanteil des Dienstleistungssektors in ausgewählten Staaten (Quelle: OECD).

kehr und bei den unternehmensbezogenen Dienstleistungen fest. Bei der Regulierung von Bankdienstleistungen kann die Schweiz gar selbst als «best practice» bezeichnet werden.

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

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

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

verbesserten Ressourceneinsatz sowie zu einem breiteren Dienstleistungsangebot führen.

Bedeutung des Dienstleistungssektors in der Schweiz

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

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

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

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

stand wichtigster Partner der Schweiz im Dienstleistungshandel sind die EU15-Staaten.

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

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

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

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

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

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

Der Liberalisierungsstand in der Schweiz und der EU: Elektrizität

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

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

Analyse nach Einflusskategorien

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

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

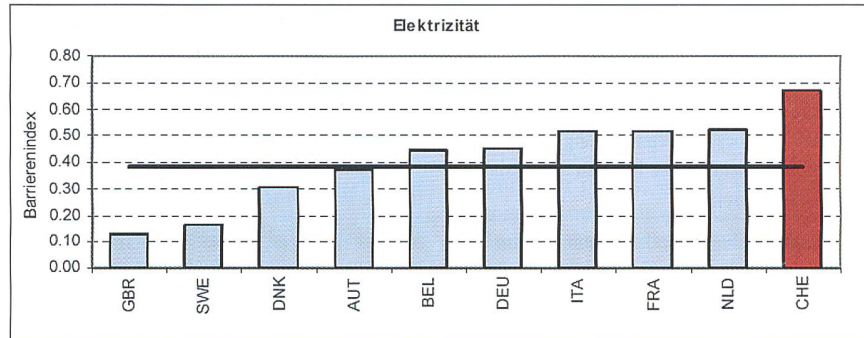


Bild 2 Barrierenindex Elektrizität für die Schweiz und EU-Staaten (Quelle: Copenhagen Economics, 2005).

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

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

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

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

Ein Vergleich der Regulierung der Zugangspreise zu den Verteilnetzen zeigt, dass die Schweiz, wo bekanntlich bisher

jegliche Regelungen fehlen, vor den Niederlanden und Schweden zu den am schwächsten regulierten Staaten zählt. Italien und Grossbritannien kennen anreizbasierte «Price Cap»-Regulierungen, während die übrigen Staaten den Zugang zu kostenorientierten Preisen vorsehen.

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

Aggregation zum Barrierenindex

Die Aggregation zum Barrierenindex (Bild 2) verdeutlicht, dass die Schweiz bei der Elektrizität klar hinter dem Liberalisierungsstand der untersuchten Staaten zurückliegt. Beinahe in allen dargestellten Einflusskategorien besteht in der Schweiz Nachholbedarf. Am weitesten fortgeschritten ist der Liberalisierungsprozess im Elektrizitätsmarkt in Grossbritannien und Schweden. Die Kalkulation des Barrierenindex durch Copenhagen Economics steht im Einklang mit den Resultaten der Studie von Vaterlaus et. al. (2003).

Schlussfolgerungen aus dem Liberalisierungsstand in der Schweiz im Vergleich zur EU: Elektrizität

Allgemeine Einschätzung

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

Schweiz	Geforderter EU-Mindeststand	Grossbritannien
Gemischter Privatisierungsstand der Stromproduktion	EU macht keine Vorgaben zum Eigentum	Privatisierung der Stromproduktion
Derzeit sehr beschränkter Zugang zum Verteilnetz (sehr grosse Kunden auf Basis des Kartellgesetzes)	Richtlinie 2003/54/EG sieht Marktöffnung für Nichthaushaltskunden ab Juli 2004, für alle Kunden ab 2007 vor	Marktöffnung für Privathaushalte bereits 1998
Buchhalterische vertikale Trennung beim Übertragungsnetz gemischt (z.T. keine Trennung) beim Verteilnetz	Mindestens organisatorische Trennung auch beim Verteilnetz gefordert (bei mehr als 100 000 Kunden)	Vertikale (eigentumsrechtliche) Trennung des Übertragungsnetzes Vertikale Trennung der Verteilnetze
Fallweise Beurteilung durch Weko und Preisüberwachung	Kostenorientierte Regulierung der Zugangspreise	Anreizorientierte und von Benchmarking begleitete Regulierung der Zugangspreise
Auswirkung einer Anpassung der Schweiz Schritte gemäss EleG und StromVG	Anpassung an EU-Mindeststand	Anpassung an Stand in Grossbritannien
Grosser Schritt in Richtung Marktöffnung Bei Umsetzung zeitlich begrenzter Rückstand zu Stand in der EU	Grosser Schritt in Richtung Marktöffnung	Sehr grosser Schritt in Richtung Marktöffnung

Tabelle 1 Überblick über den Rückstand der Schweiz im Vergleich zum EU-Mindeststand sowie Grossbritannien.

– insbesondere in den skandinavischen Staaten und Grossbritannien – noch weitergehende Liberalisierungsschritte eingeleitet.

Der weitere Liberalisierungsprozess in der Schweiz hängt von der weiteren Entwicklung der zum Zeitpunkt des Entstehens dieses Berichts im Parlament befindlichen Gesetzesvorgaben ab. Während das EleG (Entwurf Bundesgesetz betreffend die elektrischen Schwach- und Starkstromanlagen [Elektrizitätsgesetz, EleG]) die wichtigen Rahmenbedingungen für einen geregelten Grosshandel schafft, würde das StromVG [Entwurf Stromversorgungsgesetz [StromVG]] den innerstaatlichen Liberalisierungsstand im schweizerischen Elektrizitätssektor auf den Stand der Vorgaben in der EU bringen.

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

Staatsbeteiligung

Die Frage einer weiter gehenden Privatisierung der Stromproduktion wird durch die bestehenden Vorlagen oder Vorgaben in der EU nicht tangiert. Sie liegt letztlich in der Verantwortung der

(in der Schweiz dezentralen) Besitzer der Anlagen.

Zugang zu Verteilnetz

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

Vertikale Trennung

Die vertikale Trennung würde bei einer Umsetzung des EleG auf Ebene der Übertragungsnetze und des Systembetriebs mit der Schaffung der Swissgrid und unter den Prämissen der durch die Weko benannten Voraussetzungen vergleichsweise weit gehen. Auf Ebene der Verteilnetze würde mit der buchhalterischen Trennung der in der Richtlinie 2003/54/EG vorgegebene Mindeststand für EVU mit weniger als 100 000 Endkunden erreicht.

Regulierung der Zugangspreise

Die Regulierung der Zugangspreise gemäss StromVG entspräche dem europäischen Standard.

Vergleich mit «best practice»

Grossbritannien geht in der Liberalisierung des Elektrizitätsmarkts deutlich weiter als von der EU gefordert. Der Zugang zum Verteilnetz ist vollständig geöffnet (auch für Haushalte), das Übertragungsnetz ist eigentumsrechtlich separiert, das Verteilnetz mindestens juristisch separiert und anreizorientierte Zugangspreise wurden eingeführt. Ausserdem wurde die Elektrizitätsproduktion privatisiert. Gemäss der Untersuchung von Vaterlaus et al. lassen die verfügbaren Daten den Schluss zu, dass keine Tendenz zu Qualitätsverschlechterungen in den weiter liberalisierten Märkten in Europa besteht. Die Strompreise seien in Staaten mit früherer und weiter gehender Liberalisierung rascher und weiter gesunken als in zurückbleibenden Staaten wie der Schweiz und Frankreich.

Le rapport sur la libéralisation des services conclut à un potentiel de croissance

Le Conseil fédéral a pris connaissance du rapport sur la libéralisation des services. Il s'agit d'un rapport élaboré dans le cadre du train de mesures du Conseil fédéral en faveur de la croissance afin de comparer le degré de libéralisation des branches des services en Suisse par rapport à l'UE. L'analyse des études quantitatives indique un important potentiel de croissance pour l'économie suisse en cas de mise en œuvre de stratégies de libéralisation efficaces dans le secteur des services. Le rapport examine, sous l'angle de la politique intérieure, le potentiel d'effets positifs sur la croissance qu'aurait la libéralisation du secteur des services. Il compare dans un premier temps le degré de libéralisation des branches des services en Suisse avec la moyenne des États de l'Europe des Quinze, puis, pour chaque branche (ici dans cet article pour l'économie électrique), avec la meilleure stratégie de régulation appliquée en Europe.