

**DHI**

DEUTSCHES HANDWERKSINSTITUT

**Matthias Lankau und Klaus Müller**

**Der Kommissionsvorschlag zur  
Deregulierung des Handwerks**

Eine kritische Einschätzung  
der ökonomischen Literatur

**Göttinger Beiträge zur Handwerksforschung 5**

Volkswirtschaftliches Institut für Mittelstand  
und Handwerk an der Universität Göttingen

*i/f/h*

Veröffentlichung  
des Volkswirtschaftlichen Instituts für Mittelstand und Handwerk  
an der Universität Göttingen

Forschungsinstitut im Deutschen Handwerksinstitut e.V.

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses  
des Deutschen Bundestages



sowie die  
Wirtschaftsministerien  
der Bundesländer

---

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über

<http://dnb.dnb.de>

abrufbar.

---

**ISSN 2364-3897**

**DOI-URL: <http://dx.doi.org/10.3249/2364-3897-gbh-5>**

Alle Rechte vorbehalten

ifh Göttingen • Heinrich-Düker-Weg 6 • 37073 Göttingen

Tel. 0551-39 174882 • Fax 0551-39 4893

eMail: [info@ifh.wiwi.uni-goettingen.de](mailto:info@ifh.wiwi.uni-goettingen.de)

Internet: [www.ifh.wiwi.uni-goettingen.de](http://www.ifh.wiwi.uni-goettingen.de)

GÖTTINGEN • 2015

# Der Kommissionsvorschlag zur Deregulierung des Handwerks - Eine kritische Einschätzung der ökonomischen Literatur

Autoren: Matthias Lankau und Klaus Müller  
Göttinger Beiträge zur Handwerksforschung Nr. 5

## Executive Summary

In autumn 2013, the EU Commission published its communication on “Evaluating national regulations on access to professions” (COM(2013) 676 final), proposing to liberalize regulations in the European common market. This approach concerns the German Trade and Crafts Code, which sets mandatory qualification requirement for market entry into 41 different trades. In contrast to strict licensing arrangements, the German trade and crafts code only regulates the qualification requirements of a firm’s operations manager, which is not necessarily the business owner. There is no licensing for employees of craft firms.

This report seeks to summarize the theoretical and empirical literature on licensing deregulation. We will critically evaluate if these insights are suitable for predicting possible effects of a further deregulation of the German trade and crafts code.

The report finds that both theoretical considerations and existing empirical findings cannot be readily transferred to the situation of the German crafts. This is largely because present empirical studies mainly illuminate the US or UK market. Licensing practices in these markets are, however, not comparable with the German Trade and Crafts Code. Moreover, the literature focusses on professions that require higher levels of qualification than occupations within the German craft sector do. In addition, there is a lack of empirical research on important theoretical deregulation effects such as the reduction of consumer prices, occupational as well as geographic mobility, and the impact on innovation behavior. Theoretical advantages of regulations, such as incentives to increase human capital, are only marginally covered.

As the literature does not apply to the specific context of the German crafts sector, it seems more appropriate to investigate the consequences of the last deregulation of the German trade and crafts code, which was implemented in 2004. Initial research indicates that this reform has indeed triggered business start-ups in the deregulated professions. New businesses, however, are characterized by a small number of employees (mostly none) and lower survival rates. The completion rate of advanced degrees (Meister examination) has fallen. Finally, it is likely that the deregulation has neither triggered employment growth nor did it create an impetus for innovation.

**Keywords:** *crafts sector, Germany, deregulation*

## **Zusammenfassung**

Im Herbst 2013 veröffentlichte die EU-Kommission ihre Mitteilung „Bewertung der nationalen Reglementierungen des Berufszugangs“ (COM 2013/676 final), worin sie eine Vereinfachung der länderspezifischen Berufszugänge im EU-Binnenmarkt anstrebt. Dies betrifft auch die deutsche Handwerksordnung mit ihren 41 regulierten Gewerbezweigen. Dabei ist zu beachten, dass in den regulierten Berufen des deutschen Handwerks lediglich die Anforderungen an die Qualifikation des Betriebsleiters, nicht jedoch des Unternehmensgründers reguliert werden. Die Beschäftigung von Arbeitskräften in Handwerksunternehmen unterliegt hingegen keiner Beschränkung.

Ziel dieses Gutachtens ist es, sowohl die theoretischen als auch die empirischen Erkenntnisse einschlägiger Studien zu den Auswirkungen von Berufszugangs-deregulierungen darzustellen und kritisch in Bezug auf ihre Übertragbarkeit auf das deutsche Handwerk zu beleuchten.

Das Gutachten zeigt zusammenfassend, dass sowohl theoretische Überlegungen als auch bisherige empirische Erkenntnisse nicht ohne weiteres auf das deutsche Handwerk übertragen werden können. Das liegt vor allem daran, dass die vorliegenden Studien hauptsächlich den US-amerikanischen bzw. englischen Markt beleuchten und die dort vorliegenden Regulierungen nicht mit der bereits beschriebenen Regulierung des deutschen Handwerks vergleichbar sind. Darüber hinaus weisen die meisten untersuchten Berufe ein höheres Qualifikationsniveau als die deutschen Handwerksberufe auf. Außerdem mangelt es an Empirie zu wichtigen potenziellen Deregulierungseffekten, wie der Reduktion der Konsumentenpreise, der beruflichen wie auch geographischen Mobilität von Arbeitskräften und der Auswirkungen auf das Innovationsverhalten. Auf mögliche Vorteile einer Regulierung, wie z.B. der Bildung von Humankapital wird nicht oder nur am Rande eingegangen.

Um zu aussagefähigen Erkenntnissen über die Wirkungen einer Deregulierung des deutschen Handwerks zu gelangen, erscheint es sinnvoller, die genauen Effekte der bereits 2004 stattgefundenen Deregulierung eines Teils des deutschen Handwerks durch die Handwerksrechtsnovelle 2004 wissenschaftlich zu untersuchen. Aus ersten Studien geht bislang hervor, dass diese HwO-Reform zwar einen Gründungsboom in den regulierten Berufen ausgelöst hat, es sich hierbei aber in erster Linie um Soloselbständige mit einer geringen Überlebensrate handelt. Die Ausbildungsbereitschaft der Betriebe und das Interesse der Handwerksbeschäftigten an einer Weiterqualifizierung (Meisterprüfung) sind dagegen gesunken. Ein Wachstum der Beschäftigung durch die Deregulierung konnte ebenso nicht belegt werden wie Impulse zur Stärkung der Innovationskraft.

**Schlagerwörter:** *Handwerk, Deutschland, Deregulierung*

# Inhalt

1	Einleitung	1
2	Vorstellung und kritische Würdigung der Theorie zu den ökonomischen Wirkungen von Deregulierungen	4
2.1	Vorteile der Deregulierung von Berufszugängen	4
2.1.1	Steigende Beschäftigung, sinkende Löhne und Konsumentenpreise	4
2.1.2	Sinkende durchschnittliche Qualität der Anbieter bei erhöhter Verfügbarkeit der Güter	7
2.1.3	Anreize für hohe Qualität und zur Tötigung von Innovationen	8
2.1.4	Erhöhte Fachkräftemobilität	9
2.1.5	Indirekte Effekte auf vor- und nachgelagerte Sektoren	11
2.2	Nachteile der Deregulierung von Berufszugängen	12
2.2.1	Marktversagen aufgrund asymmetrisch verteilter Qualitätsinformationen	12
2.2.2	Verringerte Bereitstellung von Humankapital	15
3	Empirische Studien zu den Auswirkungen von Berufszugangsderegulierungen	16
3.1	Erkenntnisse hinsichtlich Deregulierungsvorteilen	16
3.1.1	Beschäftigung	17
3.1.2	Löhne und Preise	23
3.1.3	Qualität der Anbieter und Verfügbarkeit von Produkten	27
3.1.4	Geographische Mobilität qualifizierter und unqualifizierter Arbeitskräfte	31
3.1.5	Aggregierte Messungen von direkten Wettbewerbseffekten	35
3.1.6	Indirekte Effekte auf vor- und nachgelagerte Sektoren	39
3.2	Erkenntnisse hinsichtlich Deregulierungsnachteilen - Humankapitalbildung	41
4	Zusammenfassung der Theorie und Empirie zur Deregulierung	43
5	Fazit und Ausblick	50
6	Anhang	53
6.1	Das deutsche Handwerk	53
6.2	Studien zu mehreren empirischen Themenkomplexen	54
6.2.1	Centre for Strategy and Evaluation Services (2012)	54
6.2.2	Koumenta u. a. (2014)	55
6.2.3	Kleiner (2006)	56
7	Literaturverzeichnis	57
7.1	Diskutierte Literatur	57
7.2	Sonstige Literatur	60

## Abbildungsverzeichnis

Abb. 1:	Auswirkungen von Lizenzen und Deregulierungen auf Beschäftigung und Löhne	6
Abb. 2:	Zusammenfassung zweier Studien zu den Effekten von Berufszugangsregulierungen auf Löhne in den USA	23
Abb. 3:	Zusammenfassung zweier Studien zu den Effekten von Berufszugangsregulierungen auf Löhne in Vereinigten Königreich	25
Abb. 4:	Zusammenfassung der Studie von Koumenta u. a. zum Effekt von Lizenzierungen auf die Individuelle Qualifikation	42

# 1 Einleitung

Im Herbst 2013 veröffentlichte die EU-Kommission ihre Mitteilung „Bewertung der nationalen Reglementierungen des Berufszugangs“ (COM 2013/676 final). Hiermit strebt sie eine Vereinfachung der länderspezifischen Regulierungen des Zugangs zu verschiedenen Berufen im EU-Binnenmarkt an. Das Ziel des Kommissionsvorhabens ist es, über die Lockerung bzw. Abschaffung von Zulassungsvoraussetzungen, Impulse für Wachstum und Beschäftigung in Europa zu setzen. Als Grundlage für den folgenden politischen Prozess legte die Kommission eine EU-weite „Landkarte der reglementierten Berufe“ vor (vgl. Stork (2015)). Für Deutschland zählen hierzu u.a. die 41 zulassungspflichtigen Gewerbebezüge des Handwerks (A-Handwerke nach der Anlage A der Handwerksordnung, HwO).<sup>1</sup> Vor diesem Hintergrund unterliegt die Handwerksregulierung im europäischen Politikprozess einem Rechtfertigungsdruck.

Die Regulierung des deutschen Handwerks entspricht in einigen Kernpunkten einer Lizenzierung, worunter im Allgemeinen eine universell gültige rechtliche Verpflichtung zur Erbringung eines Mindestmaßes an Qualifikation für den Zugang zu einem Markt verstanden wird (vgl. Kleiner (2006)). In zwei entscheidenden Punkten weicht die Handwerksordnung jedoch von einer klassischen Lizenz ab. Sie regelt nämlich erstens ausschließlich den Zugang zur Betriebsleiterfunktion: Um sich in den zulassungspflichtigen Handwerken selbstständig zu machen, bedarf es eines Betriebsleiters, der die qualifikationsgebundene Zugangsberechtigung in Form einer bestandenen Meisterprüfung (§7 der HwO) oder einer gleichwertigen einschlägigen Berufsqualifikation aufweist.<sup>2</sup> Dabei muss der Gründer nicht zwingend gleichzeitig der Betriebsleiter sein; ein solcher kann auch eingestellt werden.<sup>3</sup> Die Kriterien der Einstellung von Fachkräften überlässt die HwO jedoch gänzlich den Handwerksunternehmern, die letztlich auch die Qualitätssicherung für den Kunden wahrnehmen müssen. Da die Handwerksordnung somit sowohl unqualifizierte Gründungen grundsätzlich ermöglicht als auch abhängig Beschäftigten des A-Handwerks keine Qualifikationshürden auferlegt, ist sie weit weniger restriktiv als eine Lizenz im klassischen Sinne. Zweitens geht mit der Ausbildung zu einem Handwerksmeister

---

<sup>1</sup> In Abschnitt 6.1 im Anhang werden die zentralen Wesensmerkmale des deutschen Handwerks kurz vorgestellt.

<sup>2</sup> Gemäß §7 (2) HwO kommen als Betriebsleiter ebenfalls Hochschulabsolventen und Ingenieure in Frage). Zudem ist es nach §7b Gesellen möglich, einen Betrieb in 35 der 41 A-Gewerke zu gründen, wenn sie eine entsprechende berufliche Tätigkeit insgesamt sechs Jahre ausgeübt haben, davon vier Jahre in leitender Stellung. Zudem bestehen für Härtefälle besondere Regelungen im Ausnahmebewilligungsrecht (§ 8 HwO).

<sup>3</sup> Mit der Novellierung der Handwerksordnung zum 1.1.2004 wurde das „Inhaberprinzip“, welches die Personalunion zwischen Gründer und Betriebsleiter vorsah, abgeschafft.

zwingend die Ablegung einer Ausbildereignungsprüfung einher, die dem Meister das Recht zur Ausbildung von Lehrlingen einräumt. Somit übernimmt die derzeitige Regulierung des Handwerks eine wichtige Funktion bei der Bereitstellung eines entsprechenden Angebots an Lehrstellen zur Humankapitalbildung.

Im Jahr 2004 erfolgte bereits eine Deregulierung der deutschen Handwerksordnung. In diesem Rahmen wurden 53 Handwerkszweige,<sup>4</sup> die zuvor ebenfalls der Meisterpflicht unterlagen, zulassungsfrei gestellt (B1-Handwerke nach der Anlage B1 der Handwerksordnung, HwO). Hier ist die Unternehmensgründung für jeden möglich, der sich bei der zuständigen Handwerkskammer registrieren lässt.<sup>5</sup>

Die Argumentation der EU-Kommission für eine Deregulierung des deutschen Handwerks würdigt bislang nicht adäquat die Erfahrungen in Deutschland im Zuge der Novellierung der Handwerksordnung im Jahr 2004.<sup>6</sup> Darüber hinaus vernachlässigt sie gänzlich die zwei zentralen Besonderheiten der deutschen Handwerksordnung. Die EU-Kommission stützt sich in ihrer Argumentation in erster Linie auf die allgemeine ökonomische Theorie der Regulierung von Berufszugängen sowie auf diesbezügliche einschlägige empirische Forschungen. Bis auf eine Ausnahme<sup>7</sup> beschäftigen sich diese Forschungsergebnisse jedoch nicht explizit mit dem deutschen Handwerk, sondern schwerpunktmäßig mit nicht-gewerblichen Berufen vor allem im außereuropäischen Bereich, sodass a priori zu diskutieren ist, inwiefern hierauf basierende Erkenntnisse überhaupt auf das deutsche Handwerk angewendet werden können.

Vor diesem Hintergrund setzt sich diese Studie, die auf Anregung des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks (ZDH) entstanden ist, zum Ziel, sowohl die theoretischen als auch die empirischen Erkenntnisse zu den Auswirkungen von Berufszugangsderegulierungen darzustellen und kritisch in Bezug auf ihre Anwendbarkeit auf das deutsche Handwerk zu beleuchten.

Um diese Forschungsfrage zu beantworten, wurden vorrangig einschlägige Studien ausgewertet, die sowohl den wissenschaftlichen als auch den politischen

---

<sup>4</sup> Derzeit weist die Anlage B1 52 Handwerkszweige aus.

<sup>5</sup> Zusätzlich sind bei den Handwerkskammern die Inhaber von derzeit 54 handwerksähnlichen Gewerke eingetragen. Diese Gruppe gibt es seit den sechziger Jahren. Hierbei handelt es sich um qualitativ weniger anspruchsvolle Gewerke.

<sup>6</sup> Hierzu existiert eine Reihe von Monografien des ifh Göttingen, die sich konkret mit den Auswirkungen der HwO-Novelle befassen. Zu nennen sind hier u.a.: Müller und Thomä (2015), Bizer u. a. (2014) oder Müller (2006).

<sup>7</sup> Die Ausnahme stellt eine Studie von Rostam-Afschar (2014) dar, die sich primär mit den Auswirkungen der Deregulierung der Handwerksordnung auf die Selbstständigkeit im Handwerk beschäftigt (siehe Abschnitt 3.1.1.2).



Diskurs zum Thema „Deregulierungen“ prägen.<sup>8</sup> Abschnitt 2 nimmt zunächst eine thematische Auffächerung sowie eine kritische Betrachtung einzelner Vor- und Nachteile von Deregulierungen des Berufszugangs aus theoretischer Sicht vor. Hiernach geht Abschnitt 3 auf die vorliegenden empirischen Erkenntnisse zu den einzelnen Themenkomplexen ein. Die Vorstellung und Diskussion der relevanten Studien erfolgt hierbei stets bezogen auf den zu untersuchenden ökonomischen Effekt. Im Anhang werden einzelne empirische Studien, die mehr als einen ökonomischen Effekt abdecken und somit an mehreren Stellen des Gutachtens Erwähnung finden, noch einmal überblicksartig aufgelistet. Sowohl die theoretischen als auch die empirischen Erkenntnisse werden dabei stets vor dem Hintergrund ihrer Anwendbarkeit auf das deutsche Handwerk beleuchtet. In Abschnitt 4 erfolgt eine Verknüpfung und Zusammenfassung der theoretischen und empirischen Argumente. Das Gutachten schließt mit einem Fazit und einem Ausblick auf zukünftig notwendige Forschungen zu den Auswirkungen von Deregulierungen im deutschen Handwerk.

---

<sup>8</sup> Diese Kernliteratur ist im Literaturverzeichnis gesondert ausgewiesen.

## 2 Vorstellung und kritische Würdigung der Theorie zu den ökonomischen Wirkungen von Deregulierungen

Das Spektrum möglicher Regulierungsarten von Berufszugängen umfasst bspw. Lizenzierungen, freiwillige Zertifizierungen durch den Staat, berufsständische Akkreditierungen oder Registrierungen. Die Theorie hinsichtlich der volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Deregulierungen bezieht sich jedoch nahezu ausschließlich auf Lizenzierungen,<sup>9</sup> worunter auch die Regulierung des deutschen Handwerks teilweise eingeordnet werden kann. Dabei fragt sie vorrangig, welche volkswirtschaftlichen Auswirkungen die Einführung einer Lizenzierung mit sich bringt. Ableitungen zu den Auswirkungen der Abschaffung einer Lizenzierung müssen dementsprechend im Umkehrschluss erfolgen.

Die folgenden Abschnitte präsentieren zunächst die Vorteile, die sich in theoretischer Hinsicht durch eine Deregulierung ergeben. Abschnitt 2.3 stellt dem die Nachteile gegenüber. Dabei wird stets die Anwendbarkeit der theoretischen Argumente auf das deutsche Handwerk mit seiner im Vergleich zu einer klassischen Lizenz besonderen Form der Regulierung (siehe Abschnitt 1) hervorgehoben.

### 2.1 Vorteile der Deregulierung von Berufszugängen

#### 2.1.1 Steigende Beschäftigung, sinkende Löhne und Konsumentenpreise

Zur Verdeutlichung der Deregulierungseffekte hilft eine ökonomische Gleichgewichtsbetrachtung des Marktes im regulierten Zustand. Ausgehend vom gleichgewichtigen Zustand (siehe Abb. 1), welcher Angebot und Nachfrage nach Arbeit zum Ausgleich bringt ( $q^*$ ,  $w^*$ ), verknappt eine Lizenzierung mit der einhergehenden Qualifikationshürde zum einen künstlich das Angebot an Arbeitskräften ( $A^L$ ). Diejenigen, die die Qualifikationshürde nicht überspringen können, werden aus dem Markt gedrängt und die Beschäftigung sinkt auf  $q^L$ . Bei konstanter Nachfrage nach Arbeit bewirkt sie ebenfalls einen Anstieg der Löhne über das Niveau hinaus, das im Gleichgewicht vorherrschen würde ( $w^L$ ). Dieser Preisanstieg kann sogar noch verstärkt werden ( $w^{L'}$ ), wenn mit der gesteigerten Qualifikation eine verbesserte Güterqualität einhergeht und somit die Nachfrage steigt ( $N^L$ ). Sollte dies der Fall sein, würde die Beschäftigung wiederum leicht zunehmen (von  $q^L$  zu  $q^{L'}$ ).<sup>10</sup> Das Modell sagt somit insgesamt voraus, dass auf

---

<sup>9</sup> Die Theorie zu den Effekten von Lizenzierungen wurde entscheidend von Friedman (1962) geprägt, geht in ihren neueren Formen jedoch u.a. auf Shapiro (1986) zurück.

<sup>10</sup> Dieser Effekt wird jedoch tendenziell gedämpft, da Lizenzierungen den Zugang von Arbeitskräften zu diesem Markt behindern.

regulierten Märkten weniger Fachkräfte tätig sind und diese einen höheren Lohn bekommen als auf deregulierten Märkten.

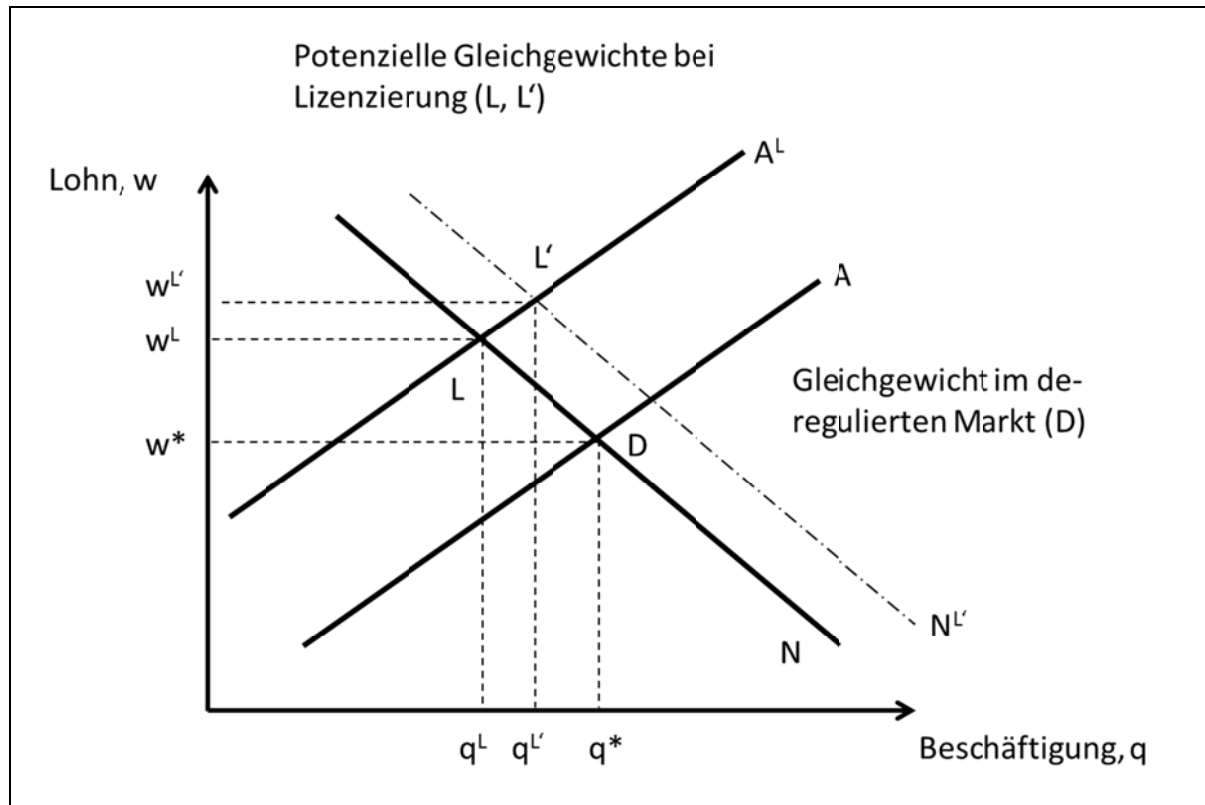
Durch die Reduzierung der Beschäftigung in Folge einer Lizenzierung erfolgt darüber hinaus zum einen eine Segmentierung der Arbeitsmärkte: Durch eine Mindestqualifikation werden minderqualifizierte Fachkräfte in andere nicht regulierte Märkte gedrängt.<sup>11</sup> Zum anderen reduziert die verringerte Anzahl an Fachkräften die Produktauswahlmöglichkeiten der Konsumenten, was die Wettbewerbsintensität mindert und ggf. eine effiziente Verteilung von Ressourcen behindert.

Darüber hinaus führt eine universelle Qualifikationsmindestanforderung zu einer Tendenz steigender Güterqualität, die jedoch ebenfalls teurer ist als im Deregulierungsgleichgewicht. Hiervon profitieren vor allem jene Konsumentenschichten, die hohe Qualität nachfragen und bereit sind, hierfür entsprechend mehr zu zahlen. Benachteiligt werden hingegen jene Verbraucher, die niedrige Qualität zu niedrigen Preisen nachfragen (vgl. Shapiro (1986)). Diese würden durch eine Lizenzierung vom Konsum der Güter ausgeschlossen bzw. gezwungen, Substitute zu suchen oder die Güter selbst herzustellen (vgl. Carroll und Gaston (1981b)).

---

<sup>11</sup> Ein weiterer Effekt dieser Segmentierung liegt darin, dass das Arbeitsangebot in Märkten, die nicht von der Regulierung betroffen sind, steigt. Hierdurch sinkt das dortige Lohnniveau.

Abb. 1: Auswirkungen von Lizenzen und Deregulierungen auf Beschäftigung und Löhne



*ifh Göttingen*

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Kleiner (2006)

Ausgehend vom Regulierungsgleichgewicht bewirkt eine **Abschaffung der Qualifikationshürde** die Aufhebung der Segmentierung des Arbeitsmarktes. Hierdurch können auch unqualifizierte Arbeitskräfte in den Markt drängen, wodurch sich das Angebot an Arbeitern ausweitet und somit die Beschäftigung steigt.<sup>12</sup> Diese Entwicklung könnte jedoch dadurch abgeschwächt werden, dass die durchschnittliche Qualität durch weniger qualifizierte Arbeiter zurückgehen könnte. Sofern die Nachfrage eher auf einer hohen Qualität als auf niedrigen Preisen basiert dürfte dies einen Rückgang der Nachfrage nach sich ziehen. Dennoch sollte die Beschäftigung letztendlich steigen. Eine verstärkte Konkurrenz und eine potenziell schrumpfende Nachfrage bewirken mittelfristig eine sukzessive Verringerung der Reallöhne hin zum gleichgewichtigen Lohn im deregulierten Zustand. Dies könnte über verringerte Steigerungen der Nominallohne geschehen.

Aus Handwerkssicht sind die Vorhersagen dieses Modells aus verschiedenen Gründen als kritisch zu sehen. Im Vergleich zu einer klassischen Lizenz schafft die

<sup>12</sup> Darüber hinaus werden die Auswirkungen auf andere deregulierte Märkte verringert, in welche Arbeiter durch die Qualifikationshürde gedrängt wurden. Das Überangebot an Arbeitskräften nimmt dort ab, sodass ceteris paribus Löhne der verbleibenden Arbeiter steigen.

Handwerksordnung nicht allzu hohe Schranken im Zugang zu den 41 zulassungspflichtigen Handwerksberufen. Erstens reguliert sie lediglich die Qualifikation des Betriebsleiters und nicht des Inhabers. Damit können sich auch minderqualifizierte Arbeitskräfte selbstständig machen, indem sie einen ausreichend qualifizierten Betriebsleiter einstellen. Die abhängige Beschäftigung ist darüber hinaus vollkommen unbeschränkt. Zweitens unterliegen im zulassungspflichtigen Handwerk nur die wesentlichen Tätigkeiten dem Reglementierungsvorbehalt. Nicht wesentliche Tätigkeiten, welche in einem Zeitraum von bis zu drei Monaten erlernt werden können, sind hingegen zulassungsfrei (vgl. §1 (2) HwO). Werden diese beiden Punkte insgesamt betrachtet, wird somit schnell klar, dass minderqualifizierte Fachkräfte bereits zum jetzigen Zeitpunkt nicht per se in andere Bereiche gedrängt werden, sondern ihnen der Zugang zur Unternehmensgründung nicht von vornherein verwehrt wird. Nichtsdestotrotz dürfte die Abschaffung der Qualifikationshürde für den Betriebsleiter die Zahl der Unternehmensgründungen und damit modellgemäß die Anzahl der am Markt tätigen Unternehmen erhöhen.<sup>13</sup>

Darüber hinaus geht die Theorie von vollkommenen Märkten aus, für deren Funktionsfähigkeit u.a. vollständige Informationen für Kunden und Anbieter notwendig sind. Sollten die auf dem Markt gehandelten Güter jedoch die Eigenschaft von Vertrauensgütern aufweisen, wären Qualitätsinformationen asymmetrisch zwischen Anbieter und Konsument zu Lasten der Konsumenten verteilt. Eine solche Situation birgt die Gefahr eines Versagens des Marktes für hohe Güterqualität (vgl. Akerlof (1970)) und fordert gemäß der ökonomischen Theorie ein Eingreifen des Staates bspw. in Form von Lizenzierungen (siehe hierzu genauer Abschnitt 2.2.1). Gerade im zulassungspflichtigen Handwerksbereich werden ganz überwiegend Vertrauensgüter erbracht, sei es bei der Erbringung von Bauleistungen oder etwa der Versorgung mit Heilmitteln (z. B. Augenoptiker), sodass der Aspekt der Gefahr eines Marktversagens beachtlich ist.

### **2.1.2 Sinkende durchschnittliche Qualität der Anbieter bei erhöhter Verfügbarkeit der Güter**

Aus Konsumentensicht sind zwei Qualitätseffekte von Deregulierungsmaßnahmen zu unterscheiden. Diese betreffen zum einen die Auswirkungen auf die angebotene Qualität der Arbeit von Fachkräften - d.h. den Zusammenhang zwischen dem Wegfall einer verpflichtenden Qualifikation und letztendlich

---

<sup>13</sup> Nach der Novellierung der Handwerksordnung im Jahr 2004 war ein solcher Effekt in den B1-Handwerken zu beobachten (vgl. Müller (2014)). Die Effekte einer erneuten Deregulierung wären jedoch aller Voraussicht nach geringer. Dies liegt vor allem daran, dass mit der Novelle 2004 auch das Inhaberprinzip zu Gunsten der Betriebsleiterregelung abgeschafft wurde. Somit können bereits jetzt minderqualifizierte Arbeitskräfte im zulassungspflichtigen Handwerk gründen, sobald sie einen ausreichend qualifizierten Betriebsleiter einstellen.

geleisteter Güte der Arbeit. Zum anderen wird Qualität am Grad der Verfügbarkeit eines Produkts oder einer Dienstleistung für die Kunden gemessen. Letztere Qualitätseinheit wird in der Literatur häufig mit dem Term „erhaltene Qualität“ umschrieben (vgl. Carroll und Gaston (1981b)).

Einerseits drängen durch eine Deregulierung auch unqualifizierte Arbeitskräfte in den Markt. Damit reduziert sich die durchschnittlich am Markt existierende Qualifikation sowie tendenziell auch die durchschnittlich angebotene Güterqualität. Andererseits führt eine Deregulierung aufgrund der steigenden Anzahl an Anbietern sowie den tendenziell sinkende Konsumentenpreisen<sup>14</sup> zu einer Ausweitung der Auswahlmöglichkeiten. Gemäß dem Argument von Shapiro (1986) gewinnt durch die Deregulierung somit die Verbraucherschicht, die Güter zu niedrigen Preisen nachfragt und eine schlechtere Qualität in Kauf nimmt. Für diese Konsumenten sind Güter, die von Fachkräften hergestellt werden, weder Alternativen bspw. zur eigenständigen Herstellung, zu Produkten des Schwarzmarkts oder dem Nichtkonsum bestimmter Produkte und Dienstleistungen.

### **2.1.3 Anreize für hohe Qualität und zur Tätigung von Innovationen**

Mit steigender Anzahl von Anbietern in einem deregulierten Markt steigt auch die Intensität des Wettbewerbs. Dies reizt Unternehmen und Mitarbeiter tendenziell zu ständigen Effizienzsteigerungen bspw. mittels Kosteneinsparungen an, was letztendlich die Preise der Produkte und Dienstleistungen drückt. Außerdem geht die Theorie davon aus, dass die gesteigerte Wettbewerbsintensität Anreize für Innovationen sowie zur Erbringung von Produkten hoher Qualität schafft, um sich dem gesteigerten Preiswettbewerb zu entziehen (vgl. Kleiner (2006)).

Sicherlich dürften durch den größeren Wettbewerb die Anreize zur Erbringung von hoher Qualität und Innovationen steigen. Ob es jedoch tatsächlich dazu kommt, muss hinterfragt werden. Bspw. hat sich im Zuge der Deregulierung der Handwerksordnung im Jahr 2004 gezeigt, dass die Qualifikation der neuen Gründer in den zulassungsfrei gestellten Handwerkszweigen stark gefallen ist (vgl. Bizer, Lankau, Müller (2014)). Deshalb ist es wahrscheinlich, dass diese Unternehmensführer nicht über genügend Qualifikationen verfügen, um Innovationen und hohe Qualität erbringen zu können. In diesem Fall ist eine Konkurrenz über den Preis sehr viel wahrscheinlicher. Zwar können sich Altbetriebe noch über Qualität von der Konkurrenz absetzen. Jedoch werden diese längerfristig vom Markt verschwinden. Die alles entscheidende Frage, ob es in der Zukunft auch zu einem Qualitätswettbewerb unter den Handwerksunternehmen

---

<sup>14</sup> Die Konsumentenpreise sinken aufgrund der geringeren Löhne, dem erhöheten Wettbewerbsdruck und der durchschnittlich verringerten Qualifikation der Arbeiter und damit der Güterqualität (siehe Abschnitt 2.1.1).

kommt, der Innovationen mit sich bringt, hängt somit davon ab, ob es genügend Nachfrage nach hochqualitativen Handwerksprodukten und somit genügend Anreize für Neugründer gibt, sich weiter zu qualifizieren, um eine bessere Qualität anbieten zu können.

## 2.1.4 Erhöhte Fachkräftemobilität

### 2.1.4.1 Mobilität zwischen verschiedenen Arbeitsmärkten

Deregulierungen wirken tendenziell der Arbeitsmarktsegmentierung entgegen, sodass Fachkräfte leichter auf volkswirtschaftliche Nachfrageverschiebungen reagieren können. Sollte die Nachfrage in einem regulierten Markt steigen, könnten Fachkräfte ohne die notwendige Qualifikation nicht ohne weiteres dort tätig werden. Sie müssten zunächst Investitionskosten zur Überwindung der Qualifikationshürde aufwenden, was zu zeitlichen Verzögerungen und Abschreckungseffekten führen würde. Deregulierungen ermöglichen hingegen eine unmittelbare Mobilität der Arbeitskräfte. Dies erhöht die Fähigkeit einer Volkswirtschaft, auf Nachfrageschocks zu reagieren.

### 2.1.4.2 Geographische Mobilität im Europäischen Binnenmarkt

Darüber hinaus geht die ökonomische Theorie davon aus, dass Deregulierung *ceteris paribus* die Mobilität von Fachkräften über geographische Grenzen hinweg erhöht (vgl. Koumenta u. a. (2014)). Sie unterstellt Migranten ein rationales Kosten-Nutzen-Kalkül unter dem Einfluss diverser Pull- und Push-Faktoren, d.h. Wanderungsanreize aus dem Ziel- sowie respektive dem Herkunftsland (vgl. Mayda (2010)). Der Schritt zur Migration wird demgemäß nur dann unternommen, wenn der aggregierte Nutzen die Kosten der Wanderung übersteigt. Bspw. existiert a priori ein hoher Wanderungsnutzen etwa dann, wenn in dem Zielland eine hohe Nachfrage sowie Beschäftigung besteht und dies im Herkunftsland nicht der Fall ist. Ein weiterer Faktor könnte ein vergleichsweise höheres reales Lohnniveau (unabhängig von der zu betrachtenden Branche) sein.<sup>15</sup>

Deregulierungen reduzieren die Investitionskosten zur Überspringung der im Zielland geforderten Qualifikationshürde<sup>16</sup> und bringen eine positive Beeinflussung des Wanderungskalküls mit sich. Gemessen an der Qualifikationshürde gilt dieser Zusammenhang insbesondere für minderqualifizierte Arbeitskräfte. Sollte zwischen dem Herkunfts- und Zielland keine gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen existieren, würden Deregulierungen ebenfalls die

---

<sup>15</sup> Einkommensdifferenziale sind bspw. ein entscheidender Erklärungsfaktor für hochqualifizierte Einwanderungen in das Vereinigte Königreich (Vgl. Hatton (2005)).

<sup>16</sup> Hierzu gehören bspw. die Opportunitätskosten der aufzuwendenden Zeit der Ausbildung sowie der Ablegung von Prüfungen.

Wahrscheinlichkeit der Wanderung qualifizierter Fachkräfte erhöhen. Innerhalb der Europäischen Union bestehen allerdings durch die Richtlinie 2005/36/EG (die sogenannte Berufsanerkennungsrichtlinie) sehr liberale Regelungen zur gegenseitigen Anerkennung beruflicher Qualifikationen. Diese beruhen häufig auf dem Grundsatz der automatischen Anerkennung. Dies bedeutet, dass EU-Bürger, die ihren Beruf in ihrem Herkunftsstaat rechtmäßig ausgeübt haben, ihn auch in anderen EU-Mitgliedstaaten ausüben dürfen, ohne dass es zuvor einer umfassenden Gleichwertigkeitsprüfung bedarf. Bei Niederlassungsvorgängen greifen unter den in Titel III der Richtlinie in Kapitel II und III genannten Voraussetzungen die Grundsätze der automatischen Anerkennung, bei einer grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung sind die in Titel II genannten - noch liberaleren - Regelungen anwendbar. Auch wenn keine automatische Anerkennung greift, erfolgt im Binnenmarkt eine Anerkennung auf Grundlage einheitlicher Kriterien und Verfahren, was eine effiziente Nutzung der Personenverkehrsfreiheiten im Binnenmarkt sicherstellt (vgl. Koumenta u. a. (2014)). Insgesamt dürfte die Deregulierung der Handwerksordnung somit keine nennenswerte Auswirkung auf die Mobilität qualifizierter Handwerker in der EU haben. Sie könnte sich jedoch auf die Migrationsentscheidung von Arbeitskräften auswirken, die nicht über das notwendige Qualifikationsmaß zur Ausübung der Funktion eines Betriebsleiters verfügen.

Nichtsdestotrotz verringert eine Deregulierung über die Ausweitung des Angebots an Fachkräften tendenziell die Löhne, was Wanderungsanreize wiederum abschwächen kann. Eine Emigration aus einem Land, das eine Deregulierung vollzogen hat, in ein nicht-regulierendes Land dürfte dadurch jedoch begünstigt werden, da die Deregulierung Lohneinbußen aus der Wanderung reduziert. Dennoch könnten Deregulierungen gemäß der Theorie *ceteris paribus* die Wahrscheinlichkeit von Wanderungen - in der EU vor allem von minderqualifizierten Arbeitskräften - erhöhen.

Ob es jedoch tatsächlich zu Wanderungen kommt, hängt von weiteren Faktoren ab, die mitunter entscheidende Wirkungen entfalten können. Auf der Kostenseite zählt hierzu bspw., inwiefern das erfolgreiche Praktizieren eines Berufes Investitionen in Reputation und Kundenstamm erfordern. Sollten etwa der Aufbau einer lokalen Reputation, wie im Falle privat praktizierender Anwälte, wichtig sein, zeigt Pashigian (1979), dass der drohende Verlust der Reputation die Wanderungskosten erhöht und die Wahrscheinlichkeit der Migration zwischen US-Bundesstaaten reduziert. Darüber hinaus kommt es bspw. in den USA zu vergleichsweise wenig Migration in Berufen, die hohe Investitionen in den Kundenstamm benötigen (Ladinsky (1967)).<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Darüber hinaus verringern hohe Kapitalinvestitionen die Wanderungswahrscheinlichkeit (vgl. Ladinsky (1967)).



Des Weiteren ist der Grad der kulturellen und sprachlichen Gemeinsamkeiten des Immigranten im Zielland eine entscheidende Wanderungsdeterminante (Ladinsky (1967)).<sup>18</sup> Hierzu zählt bspw. das Vorhandensein sozialer Netzwerke im Zielland, die häufig durch einen bestimmten Anteil von im Zielland lebender Menschen gleicher Nationalität approximiert werden. Darüber hinaus ist die Nähe zwischen der Sprache des Ziel- und des Herkunftslandes ein entscheidender Faktor (Mayda (2010)), was gerade für Wanderungen innerhalb des Europäischen Binnenmarkts entscheidend ist. Sollte das Beherrschen der Sprache des Migrationsziellands nur unter großen persönlichen Kosten möglich sein, erschwert dies die berufliche Kommunikation, was die Wahrscheinlichkeit von Wanderungen erheblich verringert.<sup>19</sup> Sicherlich unterscheidet sich die Wichtigkeit des Kriteriums Sprache mit den in den jeweiligen Berufen existierenden Sprachanforderungen. Für hochqualifizierte Berufe sind gute Sprachkenntnisse im Allgemeinen sehr viel wichtiger als für geringqualifizierte.

Alles in allem könnte der Effekt einer Deregulierung durch die Einflüsse der hier genannten weiteren Faktoren unter bestimmten Umständen abgeschwächt werden.

### **2.1.5 Indirekte Effekte auf vor- und nachgelagerte Sektoren**

Ein weiterer Vorteil, den Deregulierungen mit sich bringen könnten, bezieht die Betrachtung vor- und nachgelagerter Märkte mit ein. Durch eine Deregulierung sollte in Abhängigkeit von der Nachfrageelastizität bei sinkenden Preisen die produzierte Menge an Gütern steigen. Fragen nachgelagerte Märkte diese Güter als Vorleistung nach, könnten sie entweder die gleiche Menge zu einem geringeren Preis beziehen oder die Gütermenge zu unveränderten Kosten ausweiten (Arentz u. a. (2015)). Dies verbessert ihre Wettbewerbsfähigkeit insbesondere im internationalen Kontext. Insgesamt sind somit Produktions- und Beschäftigungssteigerungen möglich.

Falls im deregulierten Markt Vorleistungen benötigt werden, würde die Liberalisierung dort eine Ausweitung der erbrachten Gütermenge bei steigenden Preisen mit sich bringen. Dennoch könnte der verstärkte Wettbewerbsdruck im liberalisierten Markt auch zu Kosteneinsparungen in der Beschaffung von Vorleistungen führen, sodass Produktions- und Preiseffekte auf vorgelagerten

---

<sup>18</sup> Weitere einschlägige Faktoren sind eine gemeinsame koloniale Vergangenheit oder bestehende Geschäftsbeziehungen zwischen Herkunfts- und Zielland (vgl. Pedersen u. a. (2008)).

<sup>19</sup> Zusätzlich sinkt mit der geographischen Distanz zwischen Herkunfts- und Zielland die Wanderungswahrscheinlichkeit (vgl. Mayda (2010)). Dieser Fakt lässt sich bspw. dadurch erklären, dass mit größerer Distanz die soziale und sprachliche Nähe tendenziell abnimmt.

Märkten nicht unbedingt eintreten müssen bzw. nur gedämpft existieren (Arentz u. a. (2015)).

Insgesamt können von einer Deregulierung somit nicht nur die betroffene Branchen, sondern indirekt auch nach- (und evtl. auch vor-)gelagerte Märkte profitieren. Wichtig ist jedoch, dass diese Effekte nur dann auftreten, wenn die deregulierte Branche tatsächlich mit vor- und nachgelagerten Branchen verbunden ist. Nachweislich ist dies insbesondere für unternehmensnahe Dienstleistungen, etwa im Bereich der Wirtschaftsprüfung, Rechtsberatung oder den Architekten, der Fall (Arentz u. a. (2015)). Im deutschen Handwerk nehmen potenzielle indirekte Effekte eine eher untergeordnete Rolle ein. Allenfalls handwerkliche Zulieferer und Investitionsgüterhersteller sind in die Zulieferpyramide eingebunden oder im Prototypenbau für die Industrie tätig und somit mit nachgelagerten Märkten stark verzahnt. Sie machen jedoch lediglich etwa 8 % aller Unternehmen, 11 % aller Beschäftigten und 14 % des handwerklichen Umsatzes aus (vgl. Statistisches Bundesamt: Handwerkszählung 2012). Darüber hinaus ist vor allem die von ihnen erbrachte Qualität ein entscheidendes Verkaufsmerkmal. Sollte durch eine Deregulierungsmaßnahme über eine Dequalifizierung der Berufstätigen die Qualität sinken, ist gerade hier eher mit einem Nachfragerückgang und einem Rückgang des Outputs sowohl in der deregulierten als auch der vorgelagerten Branche zu rechnen. Der Effekt in nachgelagerten Industrien hängt vom Vorhandensein geeigneter Substitute ab. Sollten diese nicht vorhanden sein, ist auch hier mit einem Rückgang der Produktion und der Wettbewerbsfähigkeit dieser Branche zu rechnen. Im internationalen Vergleich kann dies sogar zu Rückgängen der Exporte führen.

## **2.2 Nachteile der Deregulierung von Berufszugängen**

Neben den möglichen Vorteilen, die Deregulierungen aus theoretischer Sicht mit sich bringen, können sie auch erhebliche volkswirtschaftliche Kosten verursachen, die ebenfalls in eine Betrachtung der Entscheidung pro oder contra Deregulierung einbezogen werden müssen. Die folgenden Abschnitte thematisieren separat die mit einer Deregulierung einhergehende Möglichkeit des Versagens der Märkte für Güter hoher Qualität (Abschnitt 2.2.1) und für Humankapital (Abschnitt 2.2.2).

### **2.2.1 Marktversagen aufgrund asymmetrisch verteilter Qualitätsinformationen**

Die Abschaffung der für den Zugang zu einem Markt verpflichtend zu erbringenden Mindestqualifikation führt dazu, dass neben den etablierten qualifizierten vergleichsweise minderqualifizierte Fachkräfte tätig sind, was sich

auf die Qualität der am Markt gehandelten Güter auswirkt.<sup>20</sup> Aus ökonomischer Sicht ist dies jedoch nur dann problematisch, wenn es sich bei diesen Gütern um Vertrauensgüter handelt. Diese sind dadurch gekennzeichnet, dass sich Konsumenten nur unzureichend über die Güterqualität informieren können - bzw. dies die Aufbringung sehr hoher Kosten erfordert - und diese auch nach dem Kauf nicht unmittelbar erfahrbar ist.

Sollte kein Instrument existieren, das den Konsumenten glaubhaft die Qualität der im Markt gehandelten Vertrauensgüter signalisiert, sind nach einer Deregulierung die Informationen zur Güterqualität zwischen Verkäufern und Kunden zu Lasten der Kunden asymmetrisch verteilt. Deswegen werden Kunden ihre Zahlungsbereitschaft eher an einem durchschnittlich empfundenen Qualitätsmaß ausrichten. Dies macht jedoch das Anbieten hochwertiger Produkte unprofitabel. Verkäufer nehmen deshalb Produkte mit überdurchschnittlicher Qualität sukzessive vom Markt, bis nur noch Produkte mit schlechter Qualität übrig bleiben (Akerlof (1970)). Die Deregulierung eines Marktes kann somit, sollte kein Instrumentensubstitut, welches den Kunden entsprechende Qualitätsinformationen glaubhaft vermittelt, vorhanden sein, zu einem Versagen des Marktes für Güter hoher Qualität führen. Da sich somit die Bereitstellung hoher Güterqualität nicht mehr lohnt, vermindert das Marktversagen ebenfalls die Anreize zur Bildung von Humankapital.<sup>21</sup> Sollte die Deregulierung einen Markt für gefahrgeneigte Güter betreffen, führt dies kurz- bis mittelfristig zu Verschlechterungen im Verbraucherschutz sowie zu potenziellen Gefährdungen von Konsumenten.

Anstatt einer Lizenz, die, wie in Abschnitt 2.1.1 dargelegt, einen relativ starken Eingriff in den Markt darstellt, argumentieren Ökonomen häufig, dass auch eine Zertifizierung das Versagen des Marktes für hohe Güterqualität verhindern kann. Generell hätten Fachkräfte im Rahmen eines Zertifizierungssystems die Möglichkeit, sich auf freiwilliger Basis von einer unabhängigen Stelle ihre besondere Qualifikation, die auf spezifischen theoretischen und praktischen Ausbildungsschritten basiert, bescheinigen zu lassen. Das Zertifikat kann sodann als Instrument dienen, den Kunden vor dem Kauf zu signalisieren, dass die Fachkraft über eine gesteigerte Qualifikation verfügt und mit erhöhter Wahrscheinlichkeit Güter gesteigerter Qualität anbietet. In einem Markt für Vertrauensgüter, deren Qualität seitens der Kunden schwerlich bis gar nicht eingeschätzt werden kann, senkt das Zertifikat somit die Informationskosten, die Kunden aufwenden müssen, um sicherzustellen, dass Güter über ein Mindestmaß an Qualität verfügen. Dies hebt auch ihre Zahlungsbereitschaft. Je nachdem, wie

---

<sup>20</sup> Zum empirischen Zusammenhang zwischen Qualifikation und Qualität im Zusammenhang mit Lizenzierungen siehe Abschnitt 3.1.3. Koumenta u. a. (2014) zeigen bspw. für den britischen Arbeitsmarkt, dass die mit Lizenzierungen verbundenen Qualifikationsanreize dazu führen, dass Berufstätige ihre Qualifikationen erhöhen.

stark Kunden zertifizierte Produkte und Dienstleistungen nachfragen, kann ein Zertifizierungssystem somit ebenfalls die Profitabilität gesteigerter Qualifikation und hoher Güterqualität sicherstellen.

Handwerkliche Güter und Dienstleistungen sind häufig als Vertrauensgüter zu klassifizieren. Ob bspw. ein Dach schlecht gedeckt ist und irgendwann einzustürzen droht, lässt sich von dem Laienkunden selbst nach dem Erwerb nur schwer einschätzen. Im Falle einer Deregulierung könnte jedoch das freiwillige Ablegen der Meisterqualifikation, den Kunden gegenüber als Zertifikat dienen. Der Meisterbrief könnte relativ leicht und glaubhaft Handwerker, die hoher Qualität anbieten, am Markt identifizierbar machen. Einem Marktversagen für handwerkliche Produkte von hoher Qualität wäre somit vorgebeugt.

Dennoch würde ein solches System der freiwilligen Zertifizierung über einen Meistertitel eine potenzielle Konsumentengefährdung nur eingeschränkt verhindern. Die Wettbewerbslandschaft wäre von einigen zertifizierten und einigen nicht zertifizierten Fachkräften geprägt. Wie groß die jeweiligen Anteile sein würden, hinge entscheidend von der Nachfrage der Konsumenten nach Qualität und somit nach den Qualifikationszertifikaten ab. Anbieter, die gesteigerte Qualität zu höheren Preisen anbieten möchten, folgen dem Anreiz, ihr Humankapital durch die im Zertifizierungs- (also dem Meister-)system geforderten Ausbildungsschritte zu steigern. Dies versetzt sie in die Lage, die gehobene Qualität bereitzustellen. Hierdurch wird das Risiko fehlerhafter bzw. potenziell gefährlicher Dienstleistungen erheblich verringert. Diejenigen Handwerker, die sich jedoch gegen ein Zertifikat entscheiden, um ein niederes Preis-Qualitätssegment zu bedienen, werden dementsprechend über geringere Qualifikationen verfügen. Dies erhöht unweigerlich das Risiko eines mangelnden Verbraucherschutzes und das Gefährdungspotenzial der Verbraucher.

Die Gefahr der Konsumentengefährdung darf nicht ignoriert werden. Im Gegenteil: Bei Produkten und Dienstleistungen, die eine Gefahreneigenschaft aufweisen, muss davon ausgegangen werden, dass ein System freiwilliger Zertifizierungen unter der plausiblen Prämisse, dass nicht sämtliche am Markt tätigen Fachkräfte ein solches Zertifikat anstreben, auch Gefährdungen der Verbraucher nach sich zieht. Für einen erheblichen Teil des Handwerks, wie das Beispiel des Dachdeckers verdeutlicht, ist das Kriterium der Gefahreneigenschaft durchaus gegeben.<sup>22</sup> In diesem Fall erscheint eine strengere Regulierung wie etwa durch eine Lizenzierung, d.h. eine Beibehaltung der Meisterpflicht, sinnvoll, da hierdurch eine verpflichtende Mindestqualifikation sichergestellt wird.

---

<sup>22</sup> So war die Gefahreneigenschaft für den deutschen Gesetzgeber (neben der Ausbildungsleistung) bei der Handwerksrechtsnovelle 2004 das zentrale Argument, 41 Gewerbebranchen zulassungspflichtig zu belassen, vgl. Schwannecke und Heck (2004), S. 129.

## 2.2.2 Verringerte Bereitstellung von Humankapital

Die ökonomische Betrachtung der Auswirkungen von Deregulierungen sollte auch den Markt für Humankapital einschließen. Bessere Qualifikationen führen i.d.R. zu besseren Beschäftigungsmöglichkeiten, die das volkswirtschaftliche Wachstum begünstigen können (vgl. Becker (2009)). Damit das gelingt, ist es wichtig, dass Individuen auch einzelwirtschaftlich einen entsprechenden Anreiz erhalten, mehr zu lernen und einen höheren Bildungsabschluss anzustreben. Mit Bildung muss somit eine entsprechende Rendite einhergehen, die Individuen anreizt, Qualifikationsschritte zu vollziehen (vgl. Sölter und Bizer (2010)).

Da Deregulierungen das Angebot an Arbeitskräften in einem Markt erhöhen, sinken tendenziell die dort bezahlten Löhne (siehe Abschnitt 2.1.1), was sich wiederum negativ auf die erzielbare Bildungsrendite ausübt (vgl. Forth u. a. (2011) oder Keep und James (2010)). Hierdurch könnten immer weniger ungelernete Arbeitskräfte willens sein, die Qualifikationsbürde auf sich zu nehmen, was langfristig die Verfügbarkeit von Humankapital einschränken könnte. Daran kann jedoch keine Volkswirtschaft, die Qualifikationen in Form von Fachkräften benötigt, Interesse haben. Bildungsrenditen sind ein zuverlässiger Anreiz, weiteres Lernen auf sich zu nehmen. Sie zeigen an, dass das Bildungssystem funktionsfähig ist und aus den marktlichen Gegebenheiten heraus dafür sorgt, dass mehr und höhere Qualifikationen erstrebenswert bleiben.

Unter einem weniger marktverzerrenden Zertifizierungssystem hinge die Entscheidung für eine besondere Qualifikation von der Nachfrage der Konsumenten nach Zertifikaten ab. Sollte diese gering sein, brächte dieses System auch nur wenige qualifizierte Fachkräfte hervor. Da jedoch manche Berufe Qualifikationen nicht nur für ihre jeweilige Branche vermitteln, sondern auch darüber hinaus, könnte eine Deregulierung zu einer Unterversorgung der Volkswirtschaft mit Fachkräften führen.<sup>23</sup> Damit würde die bestehende Saatbeefunktion, die das Handwerk innehat, beeinträchtigt werden (vgl. Haverkamp u. a. (2015)).

---

<sup>23</sup> Vgl. hierzu ausführlich Müller und Thomä (2015).

### **3 Empirische Studien zu den Auswirkungen von Berufszugangs deregulierungen**

Die folgenden Abschnitte fassen den bisherigen empirischen Erkenntnisstand zu den Auswirkungen von Deregulierungen des Berufszugangs zusammen. Ähnlich wie in der theoretischen Diskussion beschäftigt sich die Empirie hauptsächlich mit der Erforschung der Wirkungen einer Einführung bzw. der Existenz von Lizenzierungen. Im Umkehrschluss lässt sich hieraus ableiten, wie eine Deregulierung wirkt. Die Darstellung der empirischen Erkenntnisse erfolgt auf Basis der theoretischen Argumentation der vorhergehenden Abschnitte. Zunächst diskutiert Abschnitt 3.1 empirische Erkenntnisse zum Themenkomplex der potenziellen Deregulierungsvorteile. Hiernach stellt Abschnitt 3.2 mit den Auswirkungen von Deregulierungen auf die Humankapitalbildung einen Themenkomplex im Bereich der Deregulierungs Nachteile dar.

Dieses Gutachten inkludiert lediglich Studien, die in der wissenschaftlichen sowie politischen Diskussion als einschlägig einzustufen sind. Die überwiegende Mehrzahl dieser Beiträge befasst sich nur mit einem Themenkomplex der Deregulierungsdiskussion. Drei Studien verfolgen jedoch einen holistischeren Ansatz und decken mehrere Themenkomplexe ab. Hierzu zählen:

- CSES (2012),
- Koumenta u. a. (2014),
- Kleiner (2006).

Diese Studien werden in jedem empirischen Teilbereich der folgenden Abschnitte separat diskutiert. Zu Zwecken der besseren Übersichtlichkeit bietet der Anhang (Abschnitt 6.1) eine grobe thematische Zusammenfassung dieser Studien.

#### **3.1 Erkenntnisse hinsichtlich Deregulierungsvorteilen**

Die folgenden Abschnitte decken verschiedene Themenkomplexe hinsichtlich potenzieller Deregulierungsvorteile ab. Dies betrifft potenzielle Auswirkungen auf die Beschäftigung (Abschnitt 3.1.1), Löhne und Preise (3.1.2), die Qualität der erbrachten Güter (3.1.3) und die geographische Mobilität von Arbeits- und Fachkräften (3.1.4). Neben solchen Markt- und Produktvariablen versuchen die Autoren verstärkt, Deregulierungsvorteile über das Heranziehen aggregierter Maße für direkte Wettbewerbseffekte zu erfassen. Abschnitt 3.1.5 stellt die diesbezüglichen Erkenntnisse dar. Letztlich beleuchtet Abschnitt 3.1.6 indirekte Deregulierungseffekte auf nachgelagerte Sektoren.

### 3.1.1 Beschäftigung

#### 3.1.1.1 USA

Kleiner (2006) untersucht die Auswirkungen von Lizenzierungen auf die Entwicklung der Beschäftigung zwischen 1990 und 2000 in den USA. Unter Verwendung von Mikrozensusdaten fokussiert seine Analyse auf die Berufe der Bibliotheksangestellten, Atemwegstherapeuten und Ernährungsberater, für deren Ausübung in fast genau der Hälfte der US-Bundesstaaten eine Lizenz erforderlich ist. Gemäß der ökonomischen Theorie argumentiert Kleiner, dass eine mögliche Ausweitung der Beschäftigung infolge eines Nachfrageanstieges in einem lizenzierten Beruf nicht so schnell realisiert würde, wie es in einem deregulierten Beruf der Fall wäre. Dies liegt vor allem daran, dass Individuen die Überwindung der Qualifikationshürde als Fix-Kosten wahrnehmen, die sie in Teilen davon abhält, in den Markt einzutreten. Für den Fall, dass die Beschäftigung zurückgehen sollte, würden Individuen durch die Lizenzbarriere zudem noch stärker als ohnehin entmutigt, in dem Beruf zu arbeiten.<sup>24</sup> Insgesamt stellt Kleiner somit die Hypothese auf, dass durch eine Lizenz der Anstieg der Beschäftigung geringer ausfallen müsste, als wenn keine Lizenz zur Ausübung des Berufs notwendig wäre. Mittels eines ökonometrischen Vergleichs der sich im Beobachtungszeitraum für jeden Beruf ergebenden Beschäftigungsdifferenzen mit und ohne Lizenz<sup>25</sup> findet Kleiner, dass die Beschäftigung im Falle der Lizenzierung um ca. 20 % weniger stark gewachsen ist. Dementsprechend lassen seine Forschungsergebnisse vermuten, dass eine Deregulierung zu einem Anstieg des Beschäftigungswachstums führen würde.

Trotz der methodischen Güte von Kleiners Analyse ist eine direkte Übertragbarkeit seiner Ergebnisse auf andere Berufe nicht ohne weiteres möglich. Berufe des Handwerks unterliegen bspw. grundsätzlich anderen Nachfragesituationen. Es ist somit sehr wahrscheinlich, dass sich die Beschäftigung hier vollkommen unterschiedlich entwickelt. Ferner unterscheidet Kleiner in seiner Analyse nicht zwischen abhängiger und selbstständiger Beschäftigung. Die Regulierung des deutschen Handwerks ist jedoch - wie schon mehrfach erwähnt - dadurch geprägt, dass lediglich die Betriebsleitung an ein Qualifikationserfordernis gebunden ist. Die Gründung eines Handwerksunternehmens an sich und die abhängige Beschäftigung sind dagegen unreguliert. Aus diesem Grund ist es sehr unwahrscheinlich, dass der Meistervorbehalt einen derartigen Einfluss auf die Beschäftigungsentwicklung im Handwerk mit sich führt, wie ihn Kleiner im Rahmen

---

<sup>24</sup> Eine rein statistische Gegenüberstellung bei einer zurückgehenden Beschäftigtenentwicklung ergab, dass der Rückgang in den regulierten Berufen deutlich stärker ausfällt.

<sup>25</sup> Hier handelt es sich um eine Difference-in-Difference-Schätzung. Für eine nähere Beschreibung dieser Methodik siehe die Anmerkungen zu Rostam-Afschar (2014) in Abschnitt 3.1.1.2.

seiner Fallstudien nachweist (siehe hierzu ausführlicher den folgenden Abschnitt zur Studie von Rostam-Afschar (2014)). Deregulierungseffekte hängen auch entscheidend mit nationalen institutionell-rechtlichen Rahmenbedingungen zusammen, die teils erhebliche Unterschiede aufweisen können. Kleiner selbst schränkt die direkte Übertragbarkeit seiner Analyseergebnisse auf die Europäische Union ein (Kleiner (2006), S. 136f.).

### 3.1.1.2 Europäische Union

Empirische Analysen der Beschäftigungseffekte im Kontext von Berufsregulierungen innerhalb des Europäischen Binnenmarkts sind vergleichsweise rar gesät. Eine Ausnahme bildet die Studie des im Vereinigten Königreich ansässigen **Centre for Strategy and Evaluation Services (2012)** im Auftrag der Generaldirektion Binnenmarkt der Europäischen Kommission.<sup>26</sup> Da diese Studie mehrere empirische Themenkomplexe dieses Gutachtens berührt, wird in der Folge jeweils separat auf sie eingegangen. Ein Überblick über sämtliche relevante Inhalte der Studie befindet sich in Abschnitt 6.2.1.

Die Autoren fokussieren ihre Untersuchungen auf neun Berufsgruppen aus 13 EU-Ländern.<sup>27</sup> Die untersuchten Berufe liegen (1) im Bereich der professionellen Dienstleistungen - wie Wirtschaftsprüfer, Rechtsberater, Sicherheitskräfte und weitere Dienstleistungen - (2) im Bereich des Baugewerbes bzw. der baunahen Berufe - wie Architekten, Ingenieure, spezialisierte Dienstleister und weitere Baugewerbe wie die Handwerke des Elektrikers, Klempners, Fliesenlegers, Dachdeckers oder Tischlers und (3) im Bereich des Tourismus.<sup>28,29</sup> Die Autoren untersuchen unter anderem die Auswirkungen von Regulierungen auf die Beschäftigung, die sie über den Anteil der Beschäftigung der betrachteten Branche an der Gesamtbeschäftigung im jeweiligen Land approximieren. Die Regulierungsintensität messen sie anhand eines eigens angefertigten Regulierungsindex, der Werte in einem Intervall von 0 (schwächste Regulierung) bis 1 (stärkste Regulierung) annehmen kann (vgl. ausführlicher Abschnitt 6.2.1).

Im Rahmen ihrer Untersuchung führen die Autoren ökonometrische Regressionsanalysen durch, um einen kausalen Zusammenhang zwischen

---

<sup>26</sup> Vgl. Centre for Strategy and Evaluation Services (2012).

<sup>27</sup> Hierzu gehören: Tschechische Republik, Deutschland, Dänemark, Spanien, Griechenland, Finnland, Frankreich, Italien, Niederlande, Portugal, Slowenien, Polen und das Vereinigte Königreich.

<sup>28</sup> Die Zuordnung einzelner Berufe zu unterschiedlichen Kategorien unterscheidet sich hier von denen anderer Studien. Bspw. werden Architekten häufig den unternehmensbezogenen Dienstleistungen zugeordnet und nicht dem Baugewerbe (vgl. Canton u. a. (2014) in Abschnitt 3.1.5).

<sup>29</sup> Vgl. Centre for Strategy and Evaluation Services (2012), S. 129 ff.



Zugangsregulierung und Beschäftigung herzustellen.<sup>30</sup> Hierbei stellt sich jedoch heraus, dass in fast allen ausgewählten Berufsgruppen eine stärkere Regulierung keinerlei kausalen Einfluss auf die Beschäftigung in den jeweiligen Sektoren ausübt. Im Fall der Ingenieure ergeben ihre Analysen sogar, dass eine stärkere Regulierung kausal zu einem signifikanten Anstieg der Beschäftigung führt, was der gängigen Theorie widerspricht.<sup>31</sup> Einzig im Bereich der sonstigen professionellen Dienstleistungen (Technische Designer, Graphikdesigner, Fotografen u. weitere) bewirkt eine restriktivere Regulierung einen Beschäftigungsrückgang. Dennoch schränken die Autoren dieses Ergebnis dahingehend ein, dass die sonstigen professionellen Dienstleistungen ohnehin bereits sehr geringe Regulierungsintensitäten aufweisen, sodass Ausweitungen der Beschäftigung hier kaum zu realisieren sein werden.<sup>32</sup> Alles im allem bietet diese Studie somit keinen empirisch kausalen Beleg dafür, dass Deregulierungen in der Europäischen Union zu einem Anwachsen der Beschäftigung führen könnten. Im Fall der Architekten könnten sie sogar ein Schrumpfen nach sich ziehen.

Eine einschlägige Studie, die explizit auf das deutsche Handwerk eingeht und die deshalb etwas ausführlicher dargestellt wird, stammt von **Rostam-Afschar (2014)**.<sup>33</sup> Dieser untersucht die Deregulierung der Unternehmensgründung im deutschen Handwerk im Jahr 2004 mit Hinblick auf die Wahrscheinlichkeit zur Selbstständigkeit im Zeitraum zwischen 2002 und 2008. Hierbei vergleicht der Autor Berufsgruppen, die nach der HwO-Reform Deregulierungen erfahren haben, mit jenen, die auch danach weiterhin einer Regulierung unterliegen. Seine Kontrollgruppe bilden lediglich sechs Handwerkszweige des zulassungspflichtigen

---

<sup>30</sup> Die Autoren führen ebenfalls Korrelationsanalysen durch. Diese besitzen jedoch lediglich anschaulichen Charakter, da sie auch zufällig existieren können (Centre for Strategy and Evaluation Services (2012), S. 129 ff.). Demzufolge werden sie hier nicht vorgestellt.

<sup>31</sup> Für dieses Ergebnis liefern die Autoren keinen Erklärungsansatz.

<sup>32</sup> Vgl. Centre for Strategy and Evaluation Services (2012), S. 97.

<sup>33</sup> Rostam-Afschar hat diese Studie ebenfalls in zwei Vorgängerversion unterschiedlicher Form und Länge veröffentlicht: Als Discussion Paper des DIW Berlin (vgl. Rostam-Afschar (2010)) sowie als Beitrag zur Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik (vgl. Rostam-Afschar (2012)). Kurz vor Redaktionsschluss hat die EU-Kommission eine weitere Studie von Rostam-Afschar online gestellt, die mit finanzieller Unterstützung der EU-Kommission entstanden ist (vgl. Rostam-Afschar (2015)). Diese Studie basiert auf zusätzlichen Daten (z.B. Handwerkszählung, ZHD-daten, iab-Betriebspanel). Grundsätzlich neue wissenschaftliche Erkenntnisse, die für eine Deregulierung der Handwerksordnung sprechen, bringt sie Studie jedoch nicht. Sie bestätigt den Gründungsboom in den zulassungsfreien Handwerken durch die HwO-Reform in Deutschland, legt dar, dass sich keine positiven Beschäftigungseffekte nachweisen lassen und führt aus, dass für den Rückgang der Ausbildung in den deregulierten Handwerken primär andere Faktoren verantwortlich sein sollen.

Handwerks (Gesundheitshandwerke und Schornsteinfeger),<sup>34</sup> für die sich nach der Novelle keinerlei Regulierungsänderung ergeben haben (Gruppe AC). Die Haupttreatmentgruppe umfasst die nach der Reform komplett zulassungsfrei gestellten Handwerke (Gruppe B1, auch B1-Handwerke genannt). Zwei weitere Treatmentgruppen beinhalten jene Handwerkszweige, in denen Handwerker sich mit Hilfe der Altgesellenregelung (Gruppe A1) und Handwerkszweige, in denen sich Personen mit einfachen Tätigkeiten, die innerhalb von 3 Monaten erlernt werden können, selbstständig machen können (Gruppe A2).

Zur Beantwortung seiner Fragestellung verwendet Rostam-Afschar wiederholte Querschnittserhebungen von 2002 - 2008 im Rahmen des deutschen Mikrozensus. Dieser beinhaltet die Erhebung des vorherrschenden beruflichen Status in dem jeweiligen Jahr der Studie sowie des beruflichen Status im jeweiligen Vorjahr. Mittels Logit-Schätzungen und einem „Difference-in-Difference“-Ansatz findet der Autor, dass zwischen 2002 und 2008 die Wahrscheinlichkeit zum Eintritt in die Selbstständigkeit verglichen mit der AC-Kontrollgruppe in den B1-Handwerken stark angestiegen ist. Die Altgesellen (Treatmentgruppe A1) verzeichneten ebenfalls Zuwächse, die jedoch geringer ausfielen als für die B1-Handwerke. Diese Erhöhung der Eintrittswahrscheinlichkeiten geht vor allem auf die vergleichsweise starke Neigung zur Selbstständigkeit unter männlichen Handwerkern zurück. Darüber hinaus weisen nicht- oder geringqualifizierte Handwerker innerhalb der B1-Handwerke nach der HwO-Reform eine deutlich erhöhte Wahrscheinlichkeit auf, in die Selbstständigkeit zu gehen. Außerdem vermutet Rostam-Afschar, dass neben der erhöhten Wahrscheinlichkeit des Eintritts in die Selbstständigkeit die Wahrscheinlichkeit des Austritts aus der Selbstständigkeit nach der Reform unverändert geblieben ist.

Trotz der einschlägigen Veröffentlichung dieser Studie sind die Ergebnisse, die Rostam-Afschar liefert, aus verschiedenen methodischen und inhaltlichen Gesichtspunkten einzuschränken bzw. angreifbar. Aus methodischer Sicht dürfte die Differenzierung des Handwerks nach A- und B1-Handwerken auf Grundlage der Daten des Mikrozensus nur sehr grob möglich sein. Es können nur handwerksdominierte Berufe identifiziert werden, die jedoch nicht vollständig den handwerklichen Gewerbezweigen entsprechen. Daher können durch die nur teilweise mögliche bzw. falsche Zuordnung zu den A- oder den B1-Handwerken Fehler entstehen, die sich entscheidend auf die Ergebnisse auswirken. Außerdem bringt die Verwendung des Mikrozensus als Gründungsstatistik viele Probleme mit sich, wie Suprinovič u. a. (2011), S. 25 ff., grundsätzlich dargelegt haben.

Darüber hinaus nimmt der Autor eine definitiv falsche Unterscheidung des Handwerks in die Gruppen A1 und A2 vor und ordnet diesen Gruppen sogar

---

<sup>34</sup> Diese sechs Zweige stellten im Jahr 2012 nur 5,1 % aller Handwerksunternehmen (Vgl. Statistisches Bundesamt: Handwerkszählung 2012).

konkrete Gewerke zu.<sup>35</sup> In der Realität gelten die vereinfachten Zulassungsbeschränkungen für alle A-Handwerke (mit Ausnahme der erwähnten Schornsteinfeger und Gesundheitshandwerke).

Ferner lässt Rostam-Afschar im Hinblick auf die Vergleichsgruppe AC unerwähnt, dass diese spezifischen Rahmenbedingungen (staatlich festgelegte Kehrbezirke mit bevollmächtigten Bezirksschornsteinfegern bzw. Einbettung in das Krankenversicherungsrecht) ausgesetzt sind, die sich vom übrigen Handwerk stark unterscheiden und weitgehend von Konjunkturzyklen unabhängig sind. Voraussetzung zur Anwendung des von Rostam-Afschar verwendeten Difference-in-Difference-Ansatzes ist jedoch die Annahme, dass die Kontrollgruppe und die Vergleichsgruppe den gleichen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen unterliegen. Da dies kaum gegeben ist, ist die Erfüllung der Grundannahme des verwendeten methodischen Ansatzes fraglich.

Trotz dieser methodischen Ungenauigkeiten gelangt Rostam-Afschar zu Ergebnissen, die sich teilweise mit den anwendungsorientierteren Forschungen im Handwerk decken oder bereits allgemein zugänglichen statistischen Daten entnehmen lassen.<sup>36</sup> Dies gilt für den vergleichsweise starken Anstieg der Anzahl der selbstständigen Handwerker in den B1-Handwerken sowie für die Zuwächse aufgrund der Altgesellenregelung.<sup>37</sup> Deutliche Unterschiede ergeben sich bei den von Rostam-Afschar ermittelten unveränderten Austrittswahrscheinlichkeiten aus den B1-Handwerken. Eine Auswertung der Handwerksstatistik zeigt deutlich, dass die nach der HwO-Reform neu gegründeten B1-Betriebe wahrscheinlich aufgrund der tendenziell zurückgegangenen Qualifikation der Unternehmensgründer nur eine vergleichsweise kurze Verweildauer am Markt aufweisen.<sup>38</sup> So waren fünf Jahre

---

<sup>35</sup> Für die Gruppe A1 formuliert er z.B.: "*This Altgesellen rule defines the third treatment group (A1-occupations) which includes professions such as roofers, surgical instrument makers, gunsmiths...and pastry cooks*". Die Aufteilung der Gewerke führt er bei der Gruppe A2 weiter (Anlage A einfache Tätigkeiten): "*Individuals in occupations that use this so-called easy job-rule are grouped seperately into the A2 group (...), including masons and concreters, painters and varnishers, metalworkers ...and butchers*".

<sup>36</sup> Vgl. u.a. Müller (2006).

<sup>37</sup> Leider wird von Rostam-Afschar nicht bewertet, wie stark die Osterweiterung der EU in der Anlage B1 genutzt wurde, um die Einschränkungen bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit zu umgehen. Des Weiteren vernachlässigt er die Auswirkungen der starken öffentlichen Gründungsförderung Mitte des letzten Jahrzehnts in Deutschland („Ich-AG“) und durch die HwO-Reform stattfindende Verlagerungseffekte (Gründung in einem B1-Handwerk statt wie zuvor in einem handwerksähnlichen Gewerbe- oder in einem A-Handwerk).

<sup>38</sup> Vgl. Bizer u. a. (2014). Die Betriebsveränderungen in den B1-Handwerken sagen das Gegenteil: Die Anzahl der Löschungen aus der Handwerksrolle ist von 5.972 im Jahr 2003 auf 30.368 im Jahr 2012 gestiegen, und auch relativ hat die Lösungsquote (Löschungen bezogen auf alle eingetragenen Betriebe) von 7,9 % (2003) auf 13,9 % kräftig zugelegt.

nach der Gründung 2012 in den A-Handwerken noch rund 70 % der Betriebe aktiv, von den B1-Handwerken waren es dagegen nur 46 %. Die hiervon drastische Abweichung der Ergebnisse von Rostam-Afschar könnte u.a. darin begründet liegen, dass deren Datenbasis im Falle eines Austritts deutlich geringer ist als bei den Eintritten, was die Ergebnisse verzerrt. Außerdem stützen sich die Ergebnisse allein auf die Frage, welchen beruflichen Status die antwortende Person im jeweiligen Vorjahr hatte. Hieraus wird eine einzige Austrittswahrscheinlichkeit berechnet, die sich wenig differenzierend auf den gesamten Untersuchungszeitraum bezieht. Ob der Betrieb über mehrere Jahre am Markt präsent ist, kann mit dieser Fragestellung jedoch nicht vollumfänglich beantwortet werden.

Darüber hinaus verschränkt die einseitige Fokussierung auf die Selbstständigkeit im Zuge der Handwerksreform den Blick auf weitere volkswirtschaftlich relevante Effekte, die eine ganzheitliche Betrachtung zwingend erfordert (z. B. Auswirkungen auf die Innovationsfähigkeit, das Preisniveau). Bspw. muss die Tatsache, dass die Zahl der Gründungen gestiegen ist, nicht zwangsläufig Beschäftigungseffekte hervorgerufen haben. Hierfür wäre die Information wichtig, ob mit den zusätzlichen Gründungen ein Drehtüreffekt verbunden war. So könnten vormals abhängig Beschäftigte nach der Reform in die Selbstständigkeit gewechselt sein. Auf die Beschäftigung insgesamt hätte die Reform in diesem Fall wenig Einfluss. Weitere Aspekte und umfassende Untersuchungen zu den Auswirkungen der Handwerksreform bieten vor allem Müller und Thomä (2015) sowie Bizer, Lankau, Müller (2014).

Alles in allem ist die Aussagekraft der Studie von Rostam-Afschar somit sowohl methodisch als auch inhaltlich deutlich eingeschränkt. Sie verdeutlicht jedoch eindrucksvoll die Nachteile einer monokriteriellen Einschätzung der Folgen von Deregulierungen.

Im Gegensatz zu den USA fehlen für den Europäischen Binnenmarkt insgesamt einschlägige Studien, die die theoretischen Effekte von Deregulierungen auf die Beschäftigung zweifelsfrei nachweisen. Sowohl die Studie des Centre for Strategy and Evaluation Services (2012) als auch Rostam-Afschars Studie zur Unternehmensgründung (2014) zeigen nicht eindeutig, dass sich die Beschäftigung durch Regulierung ändert. Der Mangel an Ergebnissen muss jedoch nicht zwingend bedeuten, dass Deregulierungen keinerlei Beschäftigungseffekte zeitigen. Im Gegensatz zu den USA lässt bspw. die Datenlage in der EU keine fundierteren Studien zu. Nichtsdestotrotz kann aufgrund des Mangels an Empirie nicht davon ausgegangen werden, dass die theoretische Beschäftigungsausdehnung durch eine Deregulierung auch tatsächlich eintreten wird.

### 3.1.2 Löhne und Preise

Wie Abschnitt 2.1.1 theoretisch darlegt, erhöhen Deregulierungen das Arbeitsangebot und senken die Nachfrage, wodurch tendenziell die Löhne und hierdurch die Preise der Produkte und Dienstleistungen im Markt zurückgehen. Die bisherigen empirischen Studien zu diesem Zusammenhang untersuchen jedoch stets den Effekt, den eine Einführung einer Regulierung, wie bspw. einer Lizenzierung, auf die Löhne hat. Es wird gemeinhin angenommen, dass die Abschaffung einer Lizenzierung die Reallöhne senkt. Die Anpassung könnte längerfristig durch geringer ausfallende Nominallohnsteigerungen realisiert werden. Zusätzlich zu der Wirkung einer verstärkten Wettbewerbsintensität sowie der durchschnittlich fallenden Güterqualität sollte dies zu einer Reduzierung der Preise am Markt führen.

Der durch den Lohnrückgang induzierte Preisrückgang wird gemeinhin als Vorteil einer Deregulierungsmaßnahme gewertet, da hiermit der Konsum des jeweiligen Gutes einer breiteren Kundenschicht ermöglicht wird. Dennoch können fallende Löhne auch negativ sein, da durch sie die Attraktivität des deregulierten Sektors und damit seine Fähigkeit, Fachkräfte anzulocken bzw. auszubilden sinkt. In Abschnitt 2.2.2 wurde dieses Argument aus einer theoretischen Perspektive aufgearbeitet. Empirische Befunde hierzu liefert Abschnitt 3.2.

#### 3.1.2.1 USA

Für den US-amerikanischen Markt existieren zwei einschlägige Studien, in denen die Auswirkungen von Lizenzierungen auf Löhne untersucht werden. Diese verfolgen unterschiedliche Forschungsmethoden und finden divergierende Effekte (vgl. Abb. 2).

Abb. 2: Zusammenfassung zweier Studien zu den Effekten von Berufszugangsregulierungen auf Löhne in den USA

Studie	Kleiner, 2010	Kleiner, 2006
<b>Datenbasis</b>	Nat. repräsentative Telefonumfrage, 2006	Census-Daten 1990-2000
<b>Methode</b>	Multivariate Regression Kontrollvariablen für Berufe und Berufsgruppen	Multivariate Regression Vergleich gleicher Berufe in unterschiedlichen US-Bundesstaaten
<b>Lohnunterschied durch Lizenzierung</b>	15%	4%

*ifh Göttingen*

**Kleiner und Krueger (2010)** nutzen eine über alle Bundesstaaten der USA angelegte repräsentative Telefonumfrage, die durch die Gallup Organization zwischen Mai und August Jahr 2006 durchgeführt worden ist. Hierin wurden die

Teilnehmer u.a. explizit danach gefragt, ob und unter welcher Form der Regulierung sie arbeiten. Hierbei finden die Autoren, dass ca. 29 % der Befragten eine Art Lizenz benötigen, um den jeweiligen Beruf auszuüben. Um den Effekt einer Lizenzierung auf die Löhne zu identifizieren, verwenden die Autoren eine multivariate Regression, in der sie gängige Faktoren der Humankapitalrendite (etwa Ausbildungsjahre und Erfahrung im Beruf) sowie das evtl. Vorliegen einer Lizenzierungsanforderung inkludieren. Das Problem, dass Berufe mit Lizenzierung nicht ohne weiteres mit Berufen ohne Lizenzierung verglichen werden können, da die Löhne sich durch andere den Beruf betreffende Faktoren (wie persönliche Fähigkeiten) unterscheiden können, versuchen die Autoren dadurch aufzufangen, dass sie in ihren Regressionen sowohl für die Berufsgruppe des jeweiligen Jobs als auch in einer weiteren Spezifizierung für den jeweiligen Beruf selbst mit Dummy-Variablen kontrollieren. Gemäß dieser Methode finden die Autoren, dass eine Lizenzierung die Löhne der Beschäftigten um ca. 15 % erhöht, wobei sich die Variabilität der Löhne nicht signifikant verringert.

Die Autoren schränken ihre Ergebnisse selbst dahingehend ein, dass sich Arbeitskräfte auch in anderen nicht durch die Variablen erfassten Kriterien unterscheiden können. Demzufolge können Lizenzeffekte auf Löhne u.U. verzerrt sein.<sup>39</sup> Darüber hinaus messen sie die Wirkung von Lizenzen über alle Berufe hinweg. Der berufsspezifischen Heterogenität trägt dies nicht Rechnung: Es ist durchaus vorstellbar, dass Lizenzierungen in einzelnen Berufen nur kleine oder gar keine Lohnänderungen auslösen.

**Kleiner (2006)** untersucht den Zusammenhang zwischen Berufsregulierungen und der Höhe der Löhne anhand von Paneldaten des Census in den Jahren 1990 bis 2000. Dies inkludiert eine Vielzahl unterschiedlichster Berufe, wie bspw. Friseure, Kosmetiker und Optiker. Ihre Forschungsmethode vergleicht zum einem die Löhne eines regulierten Berufs mit denen *ähnlicher* Berufe gleicher Berufsklassifikation, die nicht reguliert sind. Zum anderen erfolgt ein Vergleich der Löhne in jeweils *demselden* Beruf zwischen US-Bundesstaaten mit und ohne Regulierung. Unter Verwendung mehrerer multivariater Regressionen finden die Autoren einerseits, dass infolge von Lizenzierungen die Löhne im Vergleich zu ähnlichen Berufen um ca. 10-12 % höher liegen. Der Unterschied zwischen den Löhnen in demselben Beruf mit Regulierung und ohne Regulierung beträgt ca. 4 %.

Alles in allem verdeutlichen diese beiden Studien, dass Lizenzierungen positiv auf Löhne in den USA wirken können. Dennoch spielt die verwendete Forschungsmethode eine entscheidende Rolle bei der Einschätzung dieses Effekts. Wissenschaftlich am aussagekräftigsten sind Studien, die Löhne gleicher Berufe mit und ohne Lizenzierung vergleichen. Hierbei zeigt sich ein weitaus geringerer Effekt durch Lizenzierungen, als wenn ähnliche Berufe verglichen

---

<sup>39</sup> Vgl. Kleiner und Krueger (2010), S. 681.

werden. Des Weiteren sind die Effekte von Lizenzierung aller Wahrscheinlichkeit nach nicht homogen: In manchen Berufen wirken sie schwächer als in anderen.

Zu dem direkten Einfluss von Regulierungen auf die am Markt vorherrschenden Preise existiert lediglich ein Literaturüberblick von Kleiner (2006) für die Berufe der Optiker, Pharmazeuten, Zahnärzte und juristischen Dienstleister in den USA. Hierin betrachtet der Autor Regulierungsarten, die sich auf (1) die gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen und somit auf die Mobilität der Berufstätigen zwischen US-Bundesstaaten und (2) die in den US-Bundesstaaten unterschiedliche Regulierung von Werbung und anderer kommerzieller Praktiken beziehen. Seine Untersuchung ergibt, dass in der Mehrzahl der inkludierten Studien ein positiver Einfluss von Regulierungen auf den Preis der jeweiligen Dienstleistung vorliegt. Die Anwendbarkeit dieses Ergebnisses auf die EU ist jedoch äußerst begrenzt. Dies liegt daran, dass die EU einen einheitlichen Rechtsrahmen zur Anerkennung von Berufsqualifikationen aufweist, der nicht im Falle einzelner freier Berufe, sondern auch vieler Berufe der gewerblichen Wirtschaft auf einer automatischen Anerkennung von Berufsqualifikationen beruht (vgl. 2.1.4.2).

### 3.1.2.2 Europäischen Union

Derzeit existieren zwei Studien von teilweise denselben Autoren, die die Auswirkungen von Berufszugangsregulierungen auf Löhne im Vereinigten Königreich untersuchen. Hierbei handelt es sich um die Studien von Koumenta u. a. (2014) und von Forth u. a. (2011), die sich bzgl. der untersuchten Regulierungsart, der verwendeten Forschungsmethode und der Ergebnisse unterscheiden. Abb. 3 fasst die Kernpunkte beider Studien zusammen.

Abb. 3: Zusammenfassung zweier Studien zu den Effekten von Berufszugangsregulierungen auf Löhne in Vereinigten Königreich

Studie	Koumenta et al. 2014	Fourth et al. 2011
<b>Datenbasis</b>	Quarterly Labor Force Survey 2001-2013, Fallstudien Lizensierung	Quarterly Labor Force Survey 2001-2010, Fallstudien Regulierung allgemein
<b>Methode</b>	Vergleich von Löhnen zwischen lizenzierten und ähnlichen unlizenzieren Berufen	Vergleich von Lohndifferenzen im Untersuchungszeitraum zwischen Berufen, die eine Verstärkung ihrer Regulierung erfahren haben, mit Berufen, deren Regulierung unverändert blieb
<b>Lohnunterschied</b>	Wirtschaftsprüfer 19,1% Zahnärzte 13,7% Apotheker 9,5% Architekten 8,7% Sicherheitskräfte 1,7%	Sicherheitskräfte 6%
<b>Keine Unterschied</b>	Klempner, Sozialarbeiter, Lehrer	Automechaniker, Pflegemanager, Pflegepersonal, Kindererzieher

**Koumenta u. a. (2014)** untersuchen die Auswirkungen von Lizenzierungen auf Löhne im Vereinigten Königreich in insgesamt acht Berufen über den Zeitraum von 2001 bis 2013. Hierzu stützen sie sich erneut auf Daten des britischen Quarterly Labour Force Surveys, den sie mit der auf Forth u. a. (2011) basierenden Datenbank zur Regulierung einzelner Berufe zusammenführen. Ihre Regressionsanalyse basiert auf Querschnittsbetrachtungen und vergleicht Berufe, die einer Lizenzierung unterliegen, mit der Berufsgruppe der gleichen Klassifizierung im Quarterly Labour Force Survey (Standard Occupational Classification [SOC] (2000)) ohne Lizenzierungsanforderung.

Die Ergebnisse dieser Studie stimmen größtenteils mit den theoretischen Ableitungen der Effekte von Berufszugangsregulierungen überein: Da Lizenzen das Fachkräfteangebot reduzieren und die Nachfrage über die gesteigerte Güterqualität steigt, sollten die Löhne steigen. In fünf der acht Berufe wurde ein solch positiver Zusammenhang nachgewiesen. Die Ergebnisse zeigen jedoch eine große Heterogenität der Effekte. Diese reichen von Lohnsteigerungen um 1,7 % für Sicherheitskräfte bis zu 19,1 % für Wirtschaftsprüfer, jeweils verglichen mit den ähnlichen Berufen gleicher Klassifikation. Die Autoren vermuten, dass die Lohneffekte durch Lizenzen desto größer sind, je länger das jeweilige Lizenzsystem besteht und je höher die Intensität der Qualifikationserfordernisse ist. Im Gegensatz dazu finden die Autoren bei Klempnern, Sozialarbeitern und Lehrern keine Lohndifferenzen in Bezug auf die Vergleichsgruppe ohne Lizenzierungsanforderungen.

Für Wirtschaftsprüfer stellen bspw. Ökonomen und Statistiker Berufe der Vergleichsgruppe dar. Dies exemplifiziert, dass die Ergebnisse dieser Studie allein schon durch die Wahl der Vergleichsgruppe verzerrt sein könnten. Nur weil die genannten Berufe der gleichen Klassifizierung gemäß dem Quarterly Labor Force Survey angehören, müssen Lohnunterschiede nicht ausschließlich auf dem Vorhandensein einer Lizenz fußen. Die Berufe können auch anderen Einflüssen (z.B. unterschiedliche Nachfrage, Unterschiede in der technologischen Entwicklung) ausgesetzt sein, die zu Lohnunterschieden führen. Darüber hinaus beschränkt sich die Aussagekraft dieser Studie auf das Vereinigte Königreich.

Sollten die Schätzungen der Autoren annähernd zutreffen, ließe sich daraus schließen, dass Deregulierungen nicht in jedem Beruf Lohnanpassungen auslösen. Falls doch, müssen diese nicht zwingend deutlich ausfallen. Letztendlich bestimmt die Eigenart des jeweilig betrachteten Berufs, inwiefern Lohnanpassungen folgen werden und inwiefern sich dies auf die Konsumentenpreise auswirkt.

2011 wählten **Forth u. a. (2011)** einen anderen methodischen Weg, dessen wissenschaftliche Aussagekraft als höher einzustufen ist als jener von Koumenta u. a. (2014). Sie ermittelten fünf Beispielberufe, die in den Jahren 2001 bis 2010



eine Verschärfung ihrer Regulierung erfahren haben. Dies umfasste hauptsächlich die Einführung einer Lizenzierung.<sup>40</sup> Im Rahmen eines Difference-in-Difference-Ansatzes verglichen die Autoren sodann die sich hieraus jeweils ergebende Lohnentwicklung mit der Lohnentwicklung eines Vergleichsberufs der gleichen Berufsklassifikation im selben Zeitabschnitt. Bis auf die kürzere Untersuchungszeitspanne verwenden Forth u. a. die gleiche Datenbasis wie Koumenta u. a. (2014). Auf Basis dieser Methode zeigt sich, dass Lohnunterschiede durch die verstärkte Regulierung lediglich im Falle der Sicherheitskräfte eintraten. Konkret wurde hier im Jahr 2003 eine Lizenzierung eingeführt, was eine Lohnsteigerung von 6 % auslöste. Jedoch ergaben sich keinerlei Lohnsteigerungen im Falle von Automechanikern (2006, Einführung einer freiwilligen berufsständischen Akkreditierung), Kindererziehern (2007, Wechsel von einer freiwilligen staatlichen Zertifizierung hin zu einer Lizenzierung), Pflegemanagern (2005, Wechsel von einer freiwilligen staatlichen Zertifizierung hin zu einer Lizenzierung) und Pflegepersonal (2005, Einführung einer Qualifikationsquote der Angestellten in Pflegehäusern). Somit sprechen gerade die Ergebnisse von Forth u. a. kaum dafür, dass Deregulierungen des Berufszugangs automatisch zu geringeren Löhnen und Preisen führen, wie es das ökonomische Modell vorhersagt.

### 3.1.3 Qualität der Anbieter und Verfügbarkeit von Produkten

Abschnitt 2.1.2 legt dar, dass Deregulierung sowohl die angebotene Qualität, d.h. die Güte der geleisteten Arbeit, als auch die Verfügbarkeit von Produkten und Dienstleistungen beeinflussen kann. Empirische Studien zu diesem Themenkomplex existieren nahezu ausschließlich in den USA und fokussieren auf die Effekte der Verstärkung von Berufsregulierungen.<sup>41</sup>

Messungen der angebotenen Qualität erfolgen etwa durch das Heranziehen von Konsumentenbeschwerden. Theoretisch dokumentieren Beschwerden Unzufriedenheit, die u.a. durch eine schlechtere als die erwartete Qualität ausgelöst werden könnten. Eine geringere Anzahl an Beschwerden im Zuge einer Lizenzierung, die die Qualifikation anhebt, könnte somit für eine höhere

---

<sup>40</sup> Hierbei kann es sich um einen Wechsel von einer Registrierung zu einer Lizenzierung bzw. von einer staatlichen Zertifizierung zu einer Lizenzierung handeln. Weitere Regulierungsarten waren die Einführung einer Qualifikationsquote für Angestellte und die Einführung einer berufsständischen Akkreditierung. Um aussagekräftige Ergebnisse zu erzielen, wurden nur jene Berufe ausgewählt, bei denen die Einführung einer Lizenzierung um 2005 herum passierte, sodass sowohl vor als auch nach der Lizenzierungseinführung genügend Daten vorhanden waren (vgl. Forth u. a. (2011), S. 95).

<sup>41</sup> Der Grund hierfür ist, dass es in Europa im Gegensatz zur USA keine systematischen Erhebungen gibt, die die Auswirkungen von Berufszugangsregulierungen messbar machen (vgl. Koumenta u. a. (2014), S. 93).

angebotene Qualität sprechen. Beispielhaft misst Maurizi (1980) die Anzahl der beim staatlichen kalifornischen Lizenzierungsgremium für Subunternehmer zwischen 1954 bis 1975 eingegangenen Beschwerden. Hierbei findet er jedoch, dass mit steigender Anzahl der vergebenen Lizenzen, welche das Bestehen eines standardisierten Qualifikationstests voraussetzen, die Anzahl der Beschwerden pro Lizenz zugenommen hat. Dies widerspricht jedoch den theoretischen Vorhersagen. Es verdeutlicht aber umso besser die Probleme, die mit Qualitätsmessungen durch Kundenbeschwerden einhergehen. So argumentiert Maurizi, dass die Anzahl der Beschwerden auch von weiteren Faktoren beeinflusst werden, wie der Möglichkeit für Konsumenten, Beschwerden zu äußern, oder dem Anteil des Einkommens, den der Kauf des Guts bei einer Person ausmacht (Maurizi (1980)).<sup>42</sup> Darüber hinaus wird nicht jede Unzufriedenheit als Beschwerde geäußert. Viele Konsumenten wechseln auch einfach zu Substituten, sofern diese vorhanden sind (vgl. Hirschman (1970)). Letztlich führt der Autor an, dass sich in dem speziell untersuchten Fall Lizenzsuchende gezielt und ausschließlich auf das Bestehen des Qualifikationstests vorbereiteten, ohne dass diese Vorbereitung tatsächlich die Qualifikation steigerte. Als Beleg hierfür diente der Fakt, dass in dem Beobachtungszeitraum ebenfalls die Anzahl der Zentren stieg, die eine gezielte Vorbereitung auf das Bestehen des Tests anboten.

Eine weitere Möglichkeit, die angebotene Qualität messbar zu machen, ist deren Approximation durch Versicherungsprämien oder die Anzahl an Gerichtsverfahren für Behandlungs- bzw. Verhaltensfehler. Theoretisch sollten Prämien sowie die Anzahl der Gerichtsprozesse höher sein, wenn die Wahrscheinlichkeit der Erbringung schlechter Qualität größer ist. Demzufolge müssten im Zuge von Deregulierungen die Versicherungsprämien steigen. Im Falle von Zahnmedizinern zeigt Hoken (1978), dass, wenn nur wenige Praktizierende die Zulassungsprüfung aufgrund strenger Prüfungsbedingungen bestehen, ebenfalls die entsprechenden Versicherungsprämien niedriger sind. Jedoch findet Martin (1982) für Apotheker keinen Zusammenhang zwischen der Strenge der Zulassungstests<sup>43</sup> und der Häufigkeit von Gerichtsverfahren. Carrol und Gaston (1981a) untersuchen im Fall von Rechtsanwälten neben den Auswirkungen von Lizenzierungen auf Versicherungsprämien und die Anzahl der Gerichtsverfahren auch die Auswirkungen auf eine in den USA übliche Evaluierung der Anwälte untereinander. Dabei finden die Autoren, dass Lizenzierungen die Qualität, der durch Anwälte erbrachten juristischen Dienstleistungen, gemessen an allen drei Indikatoren, verbessert.

---

<sup>42</sup> Weitere Faktoren, die die Anzahl der Beschwerden beeinflussen, sind die Frequenz mit der ein Gut gekauft wird und der Schaden, den die schlechte Qualität ausmacht (Maurizi (1980)).

<sup>43</sup> Diese wird anhand der Durchfallrate im Zulassungstest oder den Bestimmungen, die die Nationalität betreffen, gemessen.

Zusammengenommen existiert im Falle der USA eine gemischte empirische Evidenz, dass Lizenzierungen die Qualität der Berufstätigen am Markt erhöhen.<sup>44</sup> Für eine solche Entwicklung spricht vor allem die Studie von Carrol und Gaston (1981a) bezogen auf Anwälte. Jedoch liegen sowohl für das Maß der Versicherungsprämien als auch für die Anzahl der Gerichtsprozesse methodische Probleme vor. Beide Messgrößen hängen nicht nur von der angebotenen Qualität, sondern ebenfalls von der Attraktivität der Gerichtsprozesse für Anwälte ab: Sollten die Schadenssummen und dementsprechend die Anwaltshonorare hoch sein, wirkt sich dies sehr wahrscheinlich stärker auf beide Maße aus als die Qualität (vgl. Koumenta u. a. (2014)). Demzufolge sind auch Rückschlüsse auf die Effekte von Deregulierungsmaßnahmen auf die angebotene Qualität nicht ohne weiteres durchführbar. Zwar ist es denkbar und sehr wahrscheinlich, dass die angebotene Qualität im Zuge von Deregulierungen sinkt.<sup>45</sup> Wissenschaftliche Beiträge aus einschlägigen Fachzeitschriften fehlen jedoch bislang.

Messungen der Verfügbarkeit von Produkten und Dienstleistungen erfolgen typischer Weise anhand folgender Kriterien: (1) Die Anzahl an Fachkräften in einem Markt, (2) Die Verfügbarkeit von Substituten für lizenzierte Güter oder (3) die Verteilung von Gütern in verschiedenen Einkommensgruppen und geographischen Gebieten.<sup>46</sup>

Bezüglich des ersten Kriteriums untersuchen etwa Carrol und Gaston (1978) die Anzahl der Tierärzte in US-Bundesstaaten mit und ohne Lizenzierung. Hierbei finden sie, dass deren Anzahl in Staaten mit Lizenzierungen signifikant geringer ist und dass dies mit einer erhöhten Anzahl an Tollwutfällen einhergeht. Die Autoren schließen hieraus, dass Lizenzierungsvorschriften über die Verknappung der praktizierenden Tierärzte die Behandlungsmöglichkeiten von Tieren verringert haben und somit die am Markt verfügbare Qualität sank.

Bezüglich des zweiten Kriteriums existiert eine Studie von Carrol und Gaston (1981b), die insbesondere für das Handwerk Relevanz entfaltet. Die Autoren untersuchen die Auswirkungen von Lizenzierungen in den Berufen der Elektriker und Klempner in Bezug auf den Wechsel potenzieller Kunden hin zu Substituierung mittels eigenständiger Leistungserbringung. Wie bereits theoretisch geschildert, argumentieren Carrol und Gaston, dass Lizenzierung das Angebot an

---

<sup>44</sup> Für Israel untersuchen Kugler und Sauer (2005) die Auswirkungen von Re-Lizenzierungsvorschriften auf die Qualität von einwandernden Ärzten. Da Mediziner in der EU jedoch einer automatischen Anerkennung ihrer Qualifikation unterliegen und keine Re-Lizenzierung vollziehen müssen, wird diese Studie hier nicht weiter berücksichtigt.

<sup>45</sup> Darauf deuten die Ergebnisse eines bislang noch unveröffentlichten Gutachtens durch das Institut für Sachverständigenwesen im Auftrag des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks hin (vgl. Institut für Sachverständigenwesen (2015)).

<sup>46</sup> Carrol und Gaston (1983) bieten einen Literaturüberblick zu weiteren Kriterien einer Messung, der bei den Kunden ankommenden Qualität.

Fachkräften in den betreffenden Märkten reduziert und die Preise anhebt. Dies bringe Konsumenten unterer Einkommensschichten dazu, die jeweilige Leistung selbst zu erbringen.

Im Falle der Elektriker finden sie, dass in den Jahren von 1960 bis 1970 Lizenzierungen zunächst die Dichte der am Markt vorhandenen Elektriker verringert hat. In einem zweiten Schätzungsschritt zeigen sie, dass dies mit einem Anstieg der an Elektroschocks gestorbenen Menschen assoziiert war. Das Substitut, das Carrol und Gaston für Klempner verwenden, ist der Einzelhandelspreis von Klempnerwerkzeugen für den häuslichen Gebrauch. Auch hier argumentieren sie, dass eine Lizenz die Dichte der verfügbaren Klempner senkt und ihre Preise entsprechend steigen. Konsumenten ersetzen dies wiederum durch ihre eigene Leistung. Staaten mit strengeren Lizenzierungsbedingungen sollten dementsprechend höhere Einzelhandelspreise für Klempnerei-Equipment aufweisen.<sup>47</sup> Ihre Regressionsanalyse unterstützt diesen theoretischen Zusammenhang.

Insgesamt folgern Carrol und Gaston aus ihren Analysen, dass Lizenzierungen zwar die Qualität der Dienstleistungserbringung erhöhen können, sie jedoch gleichzeitig die Verfügbarkeit der Leistungen für die Kunden einschränken, was die volkswirtschaftliche Produktion verringern und im Falle der Elektriker tragische Folgen mit sich bringen kann.

In Bezug auf das dritte Kriterium untersuchen Kleiner und Kudrle (2000) die Verteilung von zahnärztlichen Dienstleistungen zwischen verschiedenen Einkommensgruppen. Hierbei finden die Autoren, dass striktere Lizenzierungen - gemessen durch einen vergleichsweise geringeren Anteil derjenigen, die den Qualifikationstest bestehen - die Anzahl der praktizierenden Zahnärzte in den jeweiligen US-Bundesstaaten verringern und die Preise der Dienstleistungen steigern. Dennoch können sie keine Verbesserung der Zahnzustände bei den Patienten feststellen. Die Autoren folgern hieraus, dass eine Verschärfung der Lizenzierungsbedingungen im Falle der US-amerikanischen Zahnärzte wenig bis gar keinen Nutzen für die Bevölkerung hat.

Zusammengenommen zeigen diese Studien hauptsächlich, dass Lizenzierungen die Anzahl der Fachkräfte reduzieren, da minderqualifizierte Anbieter aus dem Markt gedrängt werden. Dieser Zusammenhang ist an sich wenig überraschend, da sie ja genau zu diesem Zweck existieren: Sie sollen ein Mindestmaß an Qualifikation und damit an Qualität sicherstellen. Ob eine Lizenzierung an sich sinnvoll ist oder nicht, lässt sich anhand dieser Studien nicht beantworten. Hierfür sind Überlegungen wie etwa zum potenziellen Marktversagen heranzuziehen (vgl. 2.2). Worauf diese Studien jedoch hinweisen, ist, dass exzessive Regulierungen

---

<sup>47</sup> Die Autoren gehen davon aus, dass lizenzierte Klempner ihr Equipment im Großmarkt und nicht im Einzelhandel kaufen (Carroll und Gaston (1981b), S. 967).

die Verfügbarkeit an Fachkräften derart reduzieren können, dass die Preise der Produkte und Dienstleistungen steigen und nur noch Kunden des Hochpreissegments diese nachfragen können. Kunden unterer Preissegmente müssen sich Substitute suchen.

Ob eine Regulierung wie bspw. im Falle des deutschen Handwerks als exzessiv zu betrachten ist, darf allerdings angezweifelt werden. Immerhin reguliert die Handwerksordnung ausschließlich die Anforderungen an die Ausübung einer Betriebsleitertätigkeit bei den zulassungspflichtigen Handwerksberufen. Darüber hinaus existiert bereits in den meisten Handwerksbranchen ein enggeknüpftes flächendeckendes Netz an Handwerksunternehmen (vgl. Müller und Vogt (2012), S. 104ff.) mit einem entsprechenden Preisdruck.<sup>48</sup> Sicherlich könnte die Anzahl der A-Betriebe im Zuge einer Deregulierung noch ausgeweitet werden. Dennoch lassen sich daraus resultierende positive Wirkungen nicht anhand der vorgestellten Studien ableiten.

### **3.1.4 Geographische Mobilität qualifizierter und unqualifizierter Arbeitskräfte**

#### **3.1.4.1 USA**

Die Empirie zur geographischen Mobilität hinsichtlich des US-amerikanischen Marktes berührt sowohl die Mobilität hochqualifizierter Fachkräfte als auch diejenige gering qualifizierter Arbeitskräfte.

Hinsichtlich der Mobilität hochqualifizierter Fachkräfte nutzt Holen (1965) aus, dass zwischen US-Bundesstaaten unterschiedlich strenge Lizenzvorschriften und eine eingeschränkte gegenseitiger Qualifikationsanerkennung existieren. Die Autorin kann zeigen, dass dies die zwischenstaatliche Mobilität von Zahnärzten und Anwälten reduziert. Pashigan (1979) sowie Kleiner, Gay und Greene (1982) kommen zu dem gleichen Ergebnis.<sup>49</sup>

Wie die USA ist auch die Europäische Union durch unterschiedlichste Regulierungen des Berufszugangs geprägt. Dennoch lassen sich die Ergebnisse des US-amerikanischen Binnenmarktes nicht auf den Europäischen Binnenmarkt

---

<sup>48</sup> Als Beispiel dient hier das durch den Meistervorbehalt regulierte Friseurhandwerk. Die Branche ist durch einen hohen Wettbewerbsdruck und der generellen Ausrichtung auf das Hoch- sowie das Niederpreissegment gekennzeichnet. Im Niederpreissegment mieten sich Soloselbstständige teilweise Stühle in etablierten Friseursalons und bieten Haarschnitte zu äußerst kompetitiven Preisen an.

<sup>49</sup> Neben diesen Studien existiert eine weitere, die den Einfluss der mangelnden Qualifikationsanerkennung von einwandernden Ärzten nach Israel untersucht Kugler und Sauer (2005). Die Autoren zeigen, dass sich dies negativ auf die Anzahl der praktizierenden Ärzte in Israel auswirkt.

übertragen. Im Gegensatz zu den USA sichert die europäische Berufsanerkennungsrichtlinie die gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen. Hierdurch kann bereits jetzt bspw. ein in Frankreich zugelassener Arzt in Deutschland praktizieren. Ebenfalls kann sich ein Tischler aus Polen relativ einfach in Deutschland niederlassen. Hierzu muss er lediglich seine Qualifikation als gleichwertig anerkennen lassen oder eine längere Berufserfahrung als Selbstständiger aufweisen.

Darüber hinaus ist der US-amerikanische Binnenmarkt durch eine sehr große Homogenität in Bezug auf Kultur und die englische Sprache geprägt. Migration ist in so einem Fall *ceteris paribus* erheblich leichter als bspw. in der Europäischen Union, in der allein Kultur- und vor allem Sprachdifferenzen bereits große Migrationsbarrieren darstellen (siehe Abschnitt 2.1). Insgesamt dürften Liberalisierungsbestrebungen in der EU keinen weiteren Anstieg der Mobilität hochqualifizierter Fachkräfte zwischen den europäischen Nationen hervorrufen (siehe hierzu die Studie von Koumenta u. a. (2014) im folgenden Abschnitt).

Federman u. a. (2006) untersuchen die Auswirkungen von Lizenzierungen auf die Mobilität gering qualifizierter Arbeitskräfte. Hierfür ziehen sie das Beispiel der Immigration vietnamesischer Nagelpfleger in die USA heran. Dabei fokussieren sie insbesondere auf Migrationsbewegungen in Abhängigkeit unterschiedlich strenger Lizenzvorschriften der US-Bundestaaten. Federman u. a. (2006) konnten zeigen, dass, wenn ein Bundesstaat etwa 100 Ausbildungsstunden mehr als ein anderer verlangt, dies die Wahrscheinlichkeit einer Einwanderung in diesen Staat um 4,5 % reduziert. Darüber hinaus verringerte der obligatorische Nachweis eines Mindestmaßes an Englischkenntnissen die Einwanderungswahrscheinlichkeit um 5,7 %. Alles in allem zeigen ihre Ergebnisse, dass Regulierungsvorschriften die Immigration gering qualifizierter Arbeitskräfte in den jeweiligen Bundesstaat einschränken.

Das Ergebnis von Federman u. a. (2006) legt die Vermutung nahe, dass Lizenzvorschriften auch die Mobilität gering qualifizierter Arbeitskräfte innerhalb des Europäischen Binnenmarktes beeinflussen könnten. Länder mit vergleichsweise hohen Hürden der Qualifikation sind *ceteris paribus* unattraktiver für Migranten.<sup>50</sup> Hieraus lässt sich jedoch keine Deregulierungsnotwendigkeit ableiten. Immerhin können triftige ökonomische Gründe für das Verlangen einer Mindestqualifikation sprechen (vgl. Abschnitt 2.2). Beispielsweise kann das Ausgrenzen unqualifizierter Arbeitskräfte aus einem Markt zur Verhinderung eines Marktversagens für hohe Produktqualität oder zum Schutz der Anreize zur Ausbildung von Humankapital gerechtfertigt sein.

---

<sup>50</sup> Dennoch zeigt die Studien von Koumenta u. a. (2014), dass Deregulierungen keinen Einfluss auf die Zuwanderung minderqualifizierter Fachkräfte aus der EU in das Vereinigte Königreich haben (siehe hierzu Abschnitt 3.1.4.2).

Bezogen auf das deutsche Handwerk ist anzumerken, dass bei der Anstellung von Arbeitskräften keine Qualifikationshürden vorhanden sind. Bereits jetzt können vergleichsweise gering qualifizierte Arbeitskräfte aus anderen Teilen der EU auch in den A-Handwerken eingestellt werden. Sie können jedoch nicht die Funktion eines Betriebsleiters ausüben. Eine Deregulierung des deutschen Handwerks sollte sich somit lediglich auf solche Migrationswillige auswirken, die in Deutschland die Funktion eines Betriebsleiters ausüben wollen, jedoch nicht über genügend Qualifikationen verfügen. Die Berufsanerkennungsrichtlinie ermöglicht zudem einen EU-weiten Vergleich der erworbenen Qualifikationen. Zudem werden in Deutschland - über die Vorgaben der Berufsanerkennungsrichtlinie hinausgehend - auch Berufsqualifikationen anerkannt, die außerhalb der Europäischen Union erworben worden sind (§ 50b HwO). Ein Anerkennungsanspruch besteht unabhängig von einem Staatsangehörigkeitserfordernis, so dass auch Nicht-EU-Bürger sie nutzen können. Alles in allem ermöglicht das derzeitige Regulierungssystem des deutschen Handwerks explizit sowohl die geographische Mobilität qualifizierter als auch in Teilen unqualifizierter Arbeitskräfte.

### 3.1.4.2 Europäische Union

Derzeit liegt lediglich eine empirische Studie zu den Effekten von Berufszugangsregulierungen auf die geographische Mobilität von Fachkräften in der EU vor. Die Autoren **Koumenta u. a. (2014)** beleuchten hierin zum einen die Zahl der Migranten in regulierten Berufen innerhalb der EU27 aus statistischer Sicht. Zum anderen fokussieren sie auf den kausalen Zusammenhang zwischen Berufszugangsregulierungen und Immigration aus der EU in das Vereinigte Königreich.

Bezüglich des ersten Themenkomplexes verwenden die Autoren die Datenbank für reglementierte Berufe des EU-Binnenmarkts, die sie mit Informationen aus den Mikro-Datensätzen des European Labour Force Surveys zusammenführen. Hierbei ist einerseits zu beachten, dass die Datenbank keine Unterscheidung zwischen Lizenzierungen, Zertifizierungen und Akkreditierungen zulässt und daher eine separate Betrachtung unmöglich ist (Vgl. Koumenta u. a. (2014), S. 30). Darüber hinaus enthält der Labour Force Survey bestimmte Berufscodes, die sowohl regulierte als auch nicht regulierte Berufe umfassen. Aus diesem Grund berechnen die Autoren Ergebnisse ihrer statistischen Untersuchung sowohl unter der Annahme, dass alle Berufe jener Codes reguliert sind (obere Grenze), als auch unter der Prämisse, dass keiner der betroffenen Berufe unter eine Regulierung fällt (untere Grenze). Für das Jahr 2012 finden die Autoren unter Verwendung dieser Methode, dass zwischen 9 und 24 % der europäischen Beschäftigten von einer der drei genannten Regulierungsarten betroffen sind, was zwischen 19 und 51 Millionen Arbeiter ausmacht.<sup>51</sup> Darüber hinaus arbeiteten

---

<sup>51</sup> Diesbezüglich existiert eine große Heterogenität zwischen den einzelnen Ländern des Binnenmarktes, die sich vor allem in unterschiedlichen Regulierungsintensitäten bei

Migranten statistisch gesehen seltener in regulierten als in deregulierten Berufen. Die Gründe hierfür sind unbekannt, da die Datenqualität keine Kausalanalysen zum Zusammenhang zwischen Regulierungen und Migration erlaubt.

Im Rahmen des zweiten Themenkomplexes untersuchen die Autoren den kausalen Zusammenhang zwischen der Lizenzierung eines Berufs und dem Anteil des Bestands an EU-Immigranten in diesem Beruf. Ihre ökonometrische Untersuchung umfasst mehrere Querschnittsanalysen unterschiedlicher Detailstufen jeweils für die Jahre 2005 und 2010, um die Auswirkung der Implementierung der europäischen Berufsanerkennungsrichtlinie<sup>52</sup> abschätzen zu können, die 2007 in Kraft trat. In ihren OLS-Regressionen kontrollieren sie darüber hinaus für einige in der Literatur als einschlägig eingestufte Migrationsdeterminanten, wie bspw. den bereits vorhandenen Anteil an Migranten im jeweiligen Beruf vor der Wanderungsentscheidung (siehe hierzu theoretisch Abschnitt 2.1.4.2). Andere Determinanten wie etwa Sprachgemeinschaften, die Notwendigkeit der Bildung einer lokalen Reputation oder die Kapitalintensität der Existenzgründung konnten aufgrund fehlender Daten nicht inkludiert werden. Die Autoren stützen ihre Analyse auf Daten des britischen „Annual Survey of Hours and Earnings (ASHE)“, und einer auf Fourth u. a. (2011)) basierenden Datenbank zum Regulierungsstatus aller Berufe einer bestimmten Kategorie, die sie sodann mit dem Quarterly Labour Force Survey zusammenführen.

Eine Auswertung des Labour Force Surveys zeigt zunächst, dass rein statistisch EU-Immigranten im Vereinigten Königreich genauso häufig in regulierten wie in deregulierten Berufen arbeiten. Darüber hinaus finden die Autoren nur sehr wenig empirische Evidenz, dass Lizenzierungen in einem kausalen Zusammenhang mit der Einwanderung in das Vereinigte Königreich stehen. In ihrer aggregierten Analyse hat eine Lizenzierung bspw. keinerlei Einfluss auf die Immigration aus der EU. Ein ähnliches Bild ergibt sich bei differenzierten Betrachtungen nach Berufsklassifikationen oder der Stärke der Lizenzhürde. Was jedoch stets eine große Erklärungskraft aufweist, ist der Anteil der Migranten im jeweiligen Beruf, bevor die Wanderungsentscheidung getroffen wurde. Hieraus schließen die Autoren, dass Netzwerke zwischen potenziellen und bereits vor Ort lebenden Immigranten sehr viel gewichtiger in Bezug auf die Wanderungsentscheidung sind als die Hürde einer Lizenzierung. Des Weiteren könnten die Einwanderer auch in ihrem Heimatland ausreichend Qualifikationen erworben haben, um die Lizenzhürden im Zusammenhang mit einer effektiv funktionierenden

---

freien Berufen und im Handwerksbereich ausdrückt (vgl. Koumenta u. a. (2014), S. 28).

<sup>52</sup> Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Anerkennung von Berufsqualifikationen vom 7. September 2005 (auch Europäische Berufsanerkennungsrichtlinie genannt).



Qualifikationsanerkennung in der EU überspringen zu können.<sup>53</sup> Darüber hinaus resümieren die Autoren, dass ebenfalls die weiteren nicht in ihren Regressionen integrierten Determinanten wie das Beherrschen der Sprache, die Notwendigkeit der Bildung einer lokalen Reputation oder die Kapitalintensität der Berufsgründung vermutlich eine größere Erklärungskraft in Bezug auf Wanderungen haben, als es durch eine Lizenzierung der Fall ist.

Alles in allem zeigen die Ergebnisse von Koumenta u. a. (2014), dass Lizenzierungen im Vereinigten Königreich keinen Einfluss auf Immigrationen aus der EU haben. Inwiefern diese Ergebnisse auch auf andere Länder übertragen werden können, lässt sich nicht mit Sicherheit sagen. Dennoch liefert diese Studie einen ersten Anhaltspunkt, dass die Deregulierungen in der EU keine ähnlichen Wanderungseffekte nach sich ziehen wie in den USA. Vielmehr verdeutlicht sie, dass Faktoren wie Sprache, Reputation und vor allem Netzwerke mit anderen Immigranten entscheidende Wanderungsfaktoren in der EU sind. Insbesondere die Sprachheterogenität in der EU dürfte im Unterschied zum US-Binnenmarkt somit ein Wanderungshindernis darstellen (vgl. hierzu in theoretischer Hinsicht Abschnitt 2.1.4.2).

### 3.1.5 Aggregierte Messungen von direkten Wettbewerbseffekten

Anstatt Deregulierungseffekte direkt durch Veränderungen von Löhnen und Preisen zu berechnen, untersuchen Canton u. a. (2014) sowie das Centre for Strategy and Evaluation Services (2012) im Auftrag der EU-Kommission die Auswirkungen unterschiedlicher Regulierungsintensitäten auf aggregierte volkswirtschaftliche Kenngrößen in der Europäischen Union. Vergleichbare Studien aus dem US-Markt liegen nicht vor.

**Canton u. a. (2014)** argumentieren gemäß den Standardargumenten der ökonomischen Theorie (vgl. Abschnitt 2.1.1), dass Deregulierungen den Wettbewerb steigern, da sie neuen Firmen den Eintritt in den Markt erleichtern und gleichzeitig die Wahrscheinlichkeit einer Verdrängung minderwettbewerbsfähiger Firmen forcieren. Hierdurch würde die Wahrscheinlichkeit einer effizienteren Ressourcenverteilung steigen und die Profitabilität der am Markt verbliebenen Firmen sinken. Auf dieser Grundlage untersuchen Canton u. a. (2014) die Auswirkungen von Deregulierungen auf die aggregierten Maße der Ressourcenallokation und die Unternehmensprofitabilität. Sie fokussieren dabei auf unternehmensbezogene Dienstleistungen der Rechtsberatung, Wirtschaftsprüfung, Architektur und des Ingenieurwesens im Zeitraum von 2008-2011.

Um die Entwicklung der Regulierungsintensität in den ausgesuchten Sektoren über die Zeit zu messen, verwendet ihre Forschungsmethode den von der OECD

---

<sup>53</sup> Leider erlauben die von Koumenta u. a. (2014) verwendeten Daten keine trennscharfe Unterscheidung zwischen qualifizierten und unqualifizierten Migranten.

erhobenen Regulierungsindex für unternehmensbezogene Dienstleistungen der EU19,<sup>54</sup> dessen Werte von 0 (geringstmögliche Regulierung) bis 6 (höchstmögliche Regulierung) reichen. Der Index setzt sich aus den Teilindices der Markteintritts- und der Verhaltensregulierung zusammen, die jeweils ebenfalls Werte von 0 bis 6 annehmen können. Zum Teilbereich der Eintrittsregulierungen zählen etwa Qualifikationserfordernisse zur Berufsausübung, wie akademische Titel oder Berufsqualifizierungstests, oder die Registrierung bzw. Mitgliedschaft in berufsständischen Organisationen. Verhaltensregulierungen betreffen hingegen Preise (Mindest- oder Höchstpreise bzw. feste Preise) und Gebühren, das Werbeverhalten und Einschränkungen der interberuflichen Zusammenarbeit und der Wahl der Geschäftsform (Canton u. a. (2014), S. 15). Im deskriptiven Teil ihrer Studie zeigen die Autoren, dass die Gesamtregulierungsintensität in der überwiegenden Zahl der EU-Länder, mit Ausnahme von Dänemark und Ungarn, im Untersuchungszeitraum abgenommen hat. Zudem ist das Level der Eintrittsregulierung im Durchschnitt größer als das der Verhaltensregulierung. Darüber hinaus hat sich im Level der Eintrittsregulierung zwischen 2008 und 2013 kaum etwas verändert, da in diesem Zeitraum nur wenige Länder diesbezügliche Reformen durchgeführt haben. Änderungen der Verhaltensregulierungen traten häufiger auf und auch ihr Ausmaß ist vergleichsweise größer.

Die Schätzung des quantitativen Effekts von Deregulierungen auf Ressourceneffizienz sowie Profitabilität erfolgt indirekt in einem zweistufigen Schätzverfahren. Zunächst untersuchen Canton u. a. (2014), welchen Einfluss Deregulierungen in den genannten Sektoren auf die jeweils dort vorherrschende Geschäftsdynamik, d.h. das Eintreten sowie Austreten von Firmen in und aus dem Markt, entfalten. Hierzu ziehen die Autoren Eurostatdaten zur Geburts- und Sterberate<sup>55</sup> sowie der sogenannten Churn-Rate, welche sich aus der Summierung der Geburts- und Sterberate ergibt, heran. Die auf dieser Basis prognostizierten Effekte verwenden sie sodann in weiteren Schätzungen, um deren Einfluss auf Ressourceneffizienz und Profitabilität zu erklären.

Die Messung der Ressourceneffizienz erfolgt über die Verwendung eines weiteren Indexes (den AE-Index), der erfassen soll, ob Firmen mit einer höheren Arbeitsproduktivität auch höhere Marktanteile - ausgedrückt im Anteil der Beschäftigung eines Unternehmens an der Gesamtbeschäftigung innerhalb eines bestimmten Sektors - aufweisen. Ein hoher AE-Wert drückt aus, dass die aktuelle Beschäftigungsverteilung über Firmen unterschiedlicher Größenklassen die Produktivität - verglichen mit einem Szenario, in dem die Beschäftigung zufällig

---

<sup>54</sup> OECD indicators of regulation in non-manufacturing sectors. Vgl. <http://www.oecd.org/eco/growth/indicatorsofproductmarketregulationhomepage.htm>, zuletzt geprüft am 28.09.2015.

<sup>55</sup> Die Geburtenrate (Sterberate) drückt die Anzahl der Firmen aus, die in einem bestimmten Jahr in den Markt eintreten (diesen verlassen), als Anteil aller am Ende des Jahres noch aktiven Firmen (Canton u. a. (2014), S. 17).

über alle Firmengrößenklassen verteilt wird - um die Höhe des Indexwertes in Prozent erhöht. Demzufolge liegt bei einem hohen AE-Wert ein hohes Maß an allokativer Effizienz vor. Ein niedriger AE-Wert weist hingegen auf eine ineffiziente Verteilung der Beschäftigung und somit eine niedrige allokativen Effizienz hin (vgl. hierzu auch Europäische Kommission (2013), S. 15f.). Bezüglich der Profitabilität verwenden Canton u. a. (2014) die Bruttobetriebsrate, die das Verhältnis des Bruttobetriebsüberschusses<sup>56</sup> zum Umsatz in einem bestimmten Sektor ausdrückt. Alles in allem misst dieses zweistufige Vorgehen den Einfluss von Deregulierungen auf Profitabilität und allokativen Effizienz zwar nur indirekt, es erlaubt jedoch die Inkludierung des theoretisch kausalen Wirkungszusammenhangs von Deregulierungen auf Profitabilität und Ressourcenverteilungseffizienz.

Auf Basis dieser Methode finden die Autoren, dass ein Rückgang der Gesamtregulierungsintensität die Churn-Rate erhöht hat. Der zweite Schätzungsschritt ergibt zudem, dass die gesteigerte Geschäftsdynamik im Beobachtungszeitraum ebenfalls die allokativen Effizienz gesteigert und die Profitabilität gesenkt hat. Canton u. a. (2014) führen darüber hinaus separate Schätzungen zu den zwei Teilindices der Eintritts- und der Verhaltensregulierung durch. Hierbei zeigt sich, dass der Gesamteffekt hauptsächlich durch Lockerungen der Verhaltensregulierung ausgelöst wird. Ein Rückgang des entsprechenden Index führt zu mehr Gründungen und Insolvenzen, steigert die Verteilungseffizienz der Ressourcen und senkt die Ertragskraft der Unternehmen. Es existiert jedoch kein empirischer Beleg, dass die Lockerung von Zugangsregulierungen gleichgerichtete Auswirkungen nach sich zieht. Die Autoren begründen diese mangelnde Signifikanz dadurch, dass die Eintrittsregulierung im Untersuchungszeitraum nur eine geringe Varianz aufweist, weshalb sich auch nur wenig empirisch haltbare Schlussfolgerungen ableiten ließen.

Die Ergebnisse dieser Studie bieten somit vor allem wertvolle Hinweise, welche Auswirkungen eine Lockerung von Verhaltensregulierungen auf die Performance bestimmter Wirtschaftssektoren haben könnte. Streng genommen können die Ergebnisse von Canton u. a. (2014) jedoch nicht für die Diskussion über die Abschaffung von Lizenzhürden herangezogen werden.

Die Autoren des **Centres for Strategy and Evaluation Services (2012)** untersuchen die Auswirkungen unterschiedlicher Regulierungsintensitäten auf Firmen- und Marktgröße sowie sektorale Wertschöpfung. Wie bereits erwähnt, verwenden sie hierzu einen eigenständig erhobenen europäischen Regulierungsindex für die Berufsgruppen (1) der professionellen Dienstleistungen,

---

<sup>56</sup> Der Bruttobetriebsüberschuss ist ein Maß der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, das den betrieblichen Überschuss nach Abzug der Arbeitskosten und damit das den Unternehmen zur Verfügung stehende Kapital darstellt, um Steuern zu zahlen, Investitionen zu tätigen oder die Eigentümer auszubezahlen (vgl. Eurostat (2015)).

(2) des Baugewerbes bzw. der baunahen Berufe, welche u.a. die Handwerke des Elektrikers, Klempners, Fliesenlegers, Dachdeckers oder Tischlers inkludieren, und (3) des Tourismus.

Hinsichtlich der Firmengröße vermuten die Autoren, dass Restriktionen im Zugang zu bestimmten Märkten die Fähigkeit der Unternehmen einschränken, komplementäre Dienstleistungen anzubieten. Die Beschneidung des Serviceangebots behindere in der Folge die Hebung von Skalenerträgen, da sie ein potenzielles Wachstum reduziert.<sup>57</sup> Insgesamt erwarten die Autoren somit, dass Firmen in weniger regulierten Märkten durchschnittlich größer sind. Ihre Regressionsanalysen können diesen hypothetischen Zusammenhang jedoch nicht vollumfänglich belegen. Eine höhere Regulierungsintensität reduziert die Größe der Firmen ausschließlich im Bereich der Rechtsberatung und Architektur. Im Fall der weiteren baunahen Berufe und insbesondere des Handwerks hängt die Unternehmensgröße nicht signifikant vom Ausmaß der Regulierung ab.

Bezüglich der Marktgröße sowie der sektoralen Wertschöpfung argumentieren die Autoren, dass Regulierungen durch die Segmentierung der Märkte deren Größe im Vergleich zum Deregulierungsgleichgewicht reduziert. Darüber hinaus vermuten sie, dass das Wachstum hierdurch eingeschränkt wird. (vgl. Abschnitt 2.1.1). Diesen Zusammenhang messen sie zum einen anhand des Anteils des Branchenumsatzes am Gesamtumsatz der jeweiligen nationalen Volkswirtschaft. Im Falle strikterer Regulierungen sollte der Umsatzanteil geringer sein. Zum anderen ziehen die Autoren den Anteil der Branchenwertschöpfung an der Gesamtwertschöpfung heran. Auch hier dürften striktere Zugangsbeschränkungen die Wertschöpfung verringern. Ihre Regressionsanalysen ergeben jedoch keine schlüssigen Ergebnisse. Für das Ingenieurwesen sind striktere Regulierungen sogar mit einem größeren Branchenumsatz und einer höheren Wertschöpfung verbunden. Einzig im Falle der weiteren professionellen Dienstleistungen (Technik- und Graphikdesigner, Fotografen und Übersetzer) ergeben sich Zusammenhänge entsprechend der Hypothesen. Letztlich können die Autoren nicht nachweisen, dass Berufszugangsregulierungen die Marktgröße oder die Wertschöpfung in den Sektoren des Handwerks ungünstig beeinflussen.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> Die Existenz von Skalenerträgen vermuten die Autoren hauptsächlich im produzierenden Gewerbe, da mit dem Anstieg der produzierten Menge ebenfalls die Stückkosten sinken. Im Bereich der professionellen Dienstleistungen sei dieser Zusammenhang nicht so eindeutig, da sich gerade kleine Firmen mit flexiblen Dienstleistungsangeboten im Markt profilieren können (Centre for Strategy and Evaluation Services (2012), S. 64).

<sup>58</sup> Die Autoren verwenden neben der Branchenwertschöpfung ebenfalls die durchschnittliche Wertschöpfung pro Arbeitnehmer der einzelnen Branchen, um Regulierungseffekten nachzuweisen. Ihre Ergebnisse liefern jedoch keinen weiteren Erkenntniswert.

Insgesamt liefert die Studie des Centres for Strategy and Evaluation Services (2012) keinen überzeugenden Nachweis, dass Berufszugangsregulierungen volkswirtschaftlich negative Wirkungen in der EU entfalten. Lediglich in der Kategorie der weiteren professionellen Dienstleistungen sehen die Autoren ihre theoretischen Ableitungen kausal bestätigt. Für das deutsche Handwerk und für sämtliche weitere Sektoren, die diese Studie untersucht, haben die Ergebnisse kaum Aussagekraft. Im Gegenteil: Nach einer Studie über Strukturveränderungen im deutschen Handwerk ist in den letzten Jahren die durchschnittliche Betriebsgröße in den regulierten Zweigen gestiegen, in den deregulierten dagegen gefallen (vgl. Müller 2015, S. 4). Dies liegt vor allem daran, dass in den B1-Handwerken viele Soloselbstständige auf den Markt drängen. An einer Vergrößerung ihres Betriebes sind diese meist nicht interessiert.

### 3.1.6 Indirekte Effekte auf vor- und nachgelagerte Sektoren

Wie Abschnitt 2.1.5 theoretisch darlegt, können Deregulierungen in einem Sektor u.U. positive indirekte Effekte auf vor- und nachgelagerte Märkte haben. Sollten bspw. die Preise sinken, könnten nachgelagerte Industrien ihre Vorleistungen günstiger beziehen und somit ihre Wettbewerbsfähigkeit steigern.

Zu diesem kausalen Zusammenhang existiert lediglich die Studie von **Arentz u. a. (2015)**.<sup>59</sup> Die Autoren untersuchen die Auswirkungen von Deregulierungen der unternehmensbezogenen Dienstleistungsbereiche Wirtschaftsprüfung, Architektur, Rechtsberatung und Ingenieurwesen auf ihre nachgelagerten Sektoren in Deutschland. Der Untersuchungszeitraum umfasst die Jahre von 1998 bis 2008.

Das Ausmaß des Einflusses der Deregulierungen messen Arentz u. a. (2015) anhand von Änderungen in der nachgelagerten Bruttowertschöpfung zum einen bezogen auf die Gesamtwirtschaft - dies beinhaltet sämtliche Sektoren des primären, sekundären und tertiären Bereichs der deutschen Volkswirtschaft mit Ausnahme der hier fokussierten unternehmensbezogenen Dienstleistungen sowie der Energiewirtschaft und des Transportgewerbes - und zum anderen bezogen auf die Industrie mit Ausnahme des Bausektors. Als Maß der Regulierungsintensität stützen sie sich wie auch Canton u. a. (2014) auf den von der OECD erhobenen Regulierungsindex für unternehmensbezogene Dienstleistungen (vgl. Abschnitt

---

<sup>59</sup> Die Studie des Centres for Strategy and Evaluation Services (2012) greift die Auswirkungen von Deregulierungen auf nachgelagerte Sektoren ebenfalls auf. Da die Autoren jedoch keine kausale Wirkung untersuchen, werden ihre Ergebnisse aufgrund mangelnder Einschlägigkeit hier nicht vorgestellt.

3.1.5). Im Gegensatz zu Canton u. a. (2014), die Regulierungsdaten von 2008-2011 verwenden, umfasst der hier verwendete Zeitraum die Jahre 1998-2011.<sup>60</sup>

Um indirekte Effekte messbar zu machen, verwenden die Autoren die Bruttowertschöpfung sowohl im Industriesektor als auch in der Gesamtwirtschaft, jeweils exklusive der deregulierten Sektoren. Den Hauptklärungsfaktor bildet die Regulierungsintensität, die die Autoren mit der Bedeutung der Vorleistungen durch professionelle Dienstleistungen im nachgelagerten Sektor gewichten.<sup>61</sup> Dabei kontrollieren sie für weitere Faktoren, die einen Einfluss auf die abhängige Variable entfalten. Hierzu gehören bspw. die gleichermaßen gewichtete Regulierungsintensität im Energie- und Telekommunikationsbereich, sowie die sektorspezifische Beschäftigung.

Anhand dieser Methode finden Arentz u. a. (2015), dass eine Lockerung der Regulierung die Bruttowertschöpfung sowohl in der Industrie als auch in der Gesamtwirtschaft erhöht. Dies unterstützt die These, dass nachgelagerte Sektoren von Liberalisierungen in den Sektoren, aus denen sie Vorleistungen beziehen, über Preissenkungen profitieren, indem sie ihre Wirtschaftsleistungen ausbauen.

Trotz dieser ökonometrisch überzeugend hergeleiteten Ergebnisse ist ihre Übertragbarkeit auf die Debatte der Aufhebung von Berufszugangsbeschränkungen fraglich. Wie in Abschnitt 3.1.5 gezeigt, setzt sich der OECD-Regulierungsindex aus zwei Komponenten zusammen: (1) einem Index für die Regulierung des Berufszugangs in Form von berufsqualifizierenden Bildungsabschlüssen - wie etwa dem deutschen Meisterbrief - und (2) einem Index zum Verhalten von Unternehmen am Markt in Form von spezifischen Preis- und Gebührenordnungen oder Wettbewerbsverboten (vgl. Arentz u. a. (2015), S. 39). Die Autoren untersuchen jedoch lediglich den Gesamtindex, ohne auf seine Teilkomponenten einzugehen. Canton u. a. (2014) zeigen jedoch, dass die Subkomponente der Zugangsregulierung in den Jahren von 2008 bis 2011 nur eine sehr geringe Varianz aufweist. In dem Zeitraum von 1998 - 2008 könnte es ähnlich sein. Wenn dies tatsächlich der Fall ist, dürften die rückläufigen Deregulierungsmaße hauptsächlich auf eine laxere Verhaltensregulierung zurückzuführen sein. In der Konsequenz legen die Ergebnisse von Arentz u. a. zwar nahe, dass von einer Liberalisierung der Verhaltensrichtlinien nachgelagerte Industrien profitieren können. Dennoch erlauben sie streng genommen keine

---

<sup>60</sup> OECD indicators of regulation in non-manufacturing sectors. Vgl. <http://www.oecd.org/eco/growth/indicatorsofproductmarketregulationhomepage.htm>, zuletzt geprüft am 28.09.2015.

<sup>61</sup> Der Gewichtungskoeffizient ergibt sich aus dem „Verhältnis eines zwischen den Kosten eingekaufter Vorleistungen unternehmensbezogener Dienstleister [...] und dem Produktionswert eines jeden nachgelagerten Produktionsbereichs[...]“ (vgl. Arentz u. a. (2015), S. 41).

Rückschlüsse, ob dies im Falle der Liberalisierung von Berufszugängen ebenfalls der Fall wäre.

### **3.2 Erkenntnisse hinsichtlich Deregulierungsnahtteilen - Humankapitalbildung**

Wie Abschnitt 2.2.2 darlegt, können Deregulierungsbestrebungen zu einem Versagen des Marktes für Qualifikation und Humankapital führen. Leider existiert nur eine einschlägige empirische Studie zu diesem Themenkomplex.<sup>62</sup> Hierin untersuchen **Koumenta u. a. (2014)** die Auswirkungen von Lizenzierungen auf das individuelle Qualifikationslevel von Berufstätigen in den in Abb. 4 genannten Berufen des Vereinigten Königreichs. Ihre Untersuchungsmethode ist dabei identisch zu der, die sie für die Untersuchung des Lizenzeffekts auf Löhne und Preise verwenden (siehe hierzu ausführlicher Abschnitt 3.1.2.2). Somit bildet sich die Vergleichsgruppe der jeweiligen Berufe erneut aus allen weiteren Berufen der gleichen Klassifikation ohne eine Lizenzierungsanforderung (Standard Occupational Classification 2000). Im Falle der Klempner sind Stahlbauer, Maurer, Dachdecker (sowie Schieferdecker), Tischler, Glaser und weitere nicht anders klassifizierte Bauhauptgewerbe die Vergleichsgruppe. Die Messung der individuellen Qualifikationsniveaus erfolgt über eine entsprechende Variable des Quarterly Labor Force Surveys. Im Rahmen ihrer Querschnittsanalyse können die Autoren nachweisen, dass Lizenzierungen tatsächlich dazu führen, dass Individuen in ihr Humankapital investieren. Sowohl in Berufen höherer Qualifikationsniveaus, wie Lehrer auf Gymnasialniveau, Architekten und Zahnärzte, als auch in Berufen mit vergleichsweise geringeren Qualifikationsanforderungen, wie Klempner und Sicherheitspersonal bewirken Lizenzierungen eine Erhöhung des individuellen Qualifikationsniveaus. Im Umkehrschluss deutet dies darauf hin, dass im Zuge von Deregulierungen Individuen gerade auch in Handwerksberufen tendenziell weniger Anstrengungen zur Ausweitung ihrer Qualifikation auf sich nehmen werden. Sollte dies der Fall sein, steigt die Wahrscheinlichkeit des langfristigen Verlustes an Humankapital einer Volkswirtschaft.

---

<sup>62</sup> Eine weitere Studie zu diesem Themenkomplex stammt von Fourth u. a. (2011). Leider lassen ihre Ergebnisse keine eindeutigen Schlussfolgerungen zu. Die Autoren schränken selbst ein, dass ihre Analyse alle Wahrscheinlichkeiten nach bedeutenden Determinanten der individuellen Qualifikation vernachlässigt und ihre errechneten Koeffizienten dadurch verzerrt sind (Forth u. a. (2011), S. 109). Aus diesem Grund werden die Ergebnisse der Autoren hier vernachlässigt.

Abb. 4: Zusammenfassung der Studie von Koumenta u. a. zum Effekt von Lizenzierungen auf die Individuelle Qualifikation

<b>Koumenta et al. (2014)</b> <b>Zum Einfluss von Lizenzierungen auf Qualifikation</b>	
<b>Datenbasis</b>	Quarterly Labor Force Survey 2001-2013, Fallstudien Lizensierung
<b>Methode</b>	Vergleich von Qualifikationen von Individuen lizenzieren und ähnlichen unlizenzieren Berufen
<b>Qualifikations- unterschied</b>	Lehrer, Architekten, Zahnärzte Klempner, Apotheker, Sicherheitskräfte
<b>Keine Unterschied</b>	Sozialarbeiter, Wirtschaftsprüfer

*ifh Göttingen*



## 4 Zusammenfassung der Theorie und Empirie zur Deregulierung

Die folgenden Abschnitte verknüpfen die theoretischen und empirischen Erkenntnisse hinsichtlich der potenziellen Vor- und Nachteile von Berufszugangsregulierungen und fügen diese zusammen.

Die Vorteile einer Deregulierung von Berufszugängen umfassen fünf verschiedene Bereiche. Die folgenden Abschnitte stellen diese nacheinander vor und diskutieren sie.

### Beschäftigung, Löhne und Konsumentenpreise

Gemäß dem ökonomischen Modell erhöht erstens eine Deregulierung durch die Abschaffung der Qualifikationshürde das Angebot der Anbieter am Markt. Dies führt die zu einer steigenden **Beschäftigung** und einer erhöhten Wettbewerbsintensität. Sollte dies eintreten, müssten gleichzeitig die marktüblichen Reallöhne sukzessive sinken. Auf Konsumentenseite steigert die gestiegene Anzahl an Anbietern gleichzeitig die Auswahlmöglichkeiten. Zusätzlich führen der erhöhte Konkurrenzdruck sowie die tendenziell sinkenden Reallöhne zu fallenden Konsumentenpreisen. Diese Senkung wird zudem dadurch beeinflusst, dass das Wegfallen der Qualifikationshürde die durchschnittlich am Markt vorhandene Qualifikation der Anbieter reduziert, was sich auch in einer verminderten Güterqualität niederschlägt. Dies senkt die Nachfrage und drückt den Güterpreis. Eine Deregulierung führt somit dazu, dass Güter auch zu niedrigen Preisen bei geringerer Qualität vorhanden sind. Sollte eine Lizenzierung existieren, wären vornehmlich hochpreisige Güter mit hoher Qualität am Markt. Somit kommt eine Deregulierung am ehesten jener Verbraucherschicht zu Gute, die Güter zu geringen Preisen nachfragt und bereit ist, hierfür eine relativ niedrige Qualität in Kauf zu nehmen.

Inwiefern diese theoretischen Effekte im Fall einer Abschaffung des Meistervorbehalts im deutschen Handwerk tatsächlich eintreten, ist jedoch fraglich. Dies liegt vor allem daran, dass die Theorie nicht zwischen unterschiedlichen Lizenzierungsintensitäten unterscheidet. So reguliert die deutsche Handwerksordnung lediglich die Ausübung der Betriebsleiterfunktion in den zulassungspflichtigen A-Handwerken. Nicht nur ermöglicht dies Unternehmensgründungen - hierbei ist die einzige Bedingung, dass ein entsprechend qualifizierter Betriebsleiter eingestellt wird, sondern auch die problemlose Einstellung von Arbeitskräften ohne eine bestimmte Qualifikation. Hierdurch kann sich die Beschäftigung im Handwerk relativ frei entwickeln.

Die Auswirkungen einer Deregulierung auf die Beschäftigung im Handwerk sind jedoch nicht eindeutig: Die Zahl der Unternehmensgründungen dürfte zwar steigen. Dennoch finden etwa Bizer u. a. (2014) keine eindeutigen Belege dafür, dass die Gesamtbeschäftigung in den B1-Handwerken durch deren Zulassungsfreistellung ab dem Jahr 2004 gestiegen ist. Sollte eine solche

Entwicklung auch bei einer möglichen Deregulierung der A-Handwerke eintreten, wären ebenfalls die Wirkungen auf die Reallöhne sowie die Konsumentenpreise geringer.

Einschlägige Empirie hinsichtlich der Beschäftigungseffekte existiert hauptsächlich in den USA. Diese legt nahe, dass die Beschäftigung in deregulierten Berufen schneller als in regulierten Berufen wächst (vgl. Abschnitt 3.1.1.1 zu Kleiner (2006)). Dennoch ist eine Übertragbarkeit dieses Ergebnisses auf die Europäische Union - wie auch der Autor selbst vermerkt - nicht ohne weiteres möglich, da sich die institutionell-rechtlichen Rahmenbedingungen in beiden Wirtschaftsräumen stark unterscheiden. Darüber hinaus differenziert der Autor nicht zwischen verschiedenen Lizenzierungsintensitäten, sodass seine Analyse wenig Aussagekraft in Bezug auf eine Lockerung der im deutschen Handwerk existierenden Regulierung der Betriebsleiterfunktion entfaltet. Zu beachten ist auch, dass Kleiner keine Handwerksberufe in seiner Analyse berücksichtigt.

Für den Europäischen Binnenmarkt existiert bislang kein schlüssiger Beleg für positive Beschäftigungsentwicklungen durch Deregulierungen (CSES (2012)). Die Studie von Rostam-Afschar (2014) zeigt zwar für die selbstständige Tätigkeit, dass die Deregulierung der deutschen Handwerksordnung im Jahr 2004 zu einer höheren Wahrscheinlichkeit einer Unternehmensgründung in deutschen zulassungsfreien (B1-) Handwerken geführt hat, was wenig überraschend ist. Ob es dadurch auch zu einer Ausweitung der Gesamtbeschäftigung im deutschen Handwerk gekommen ist, lässt sich aus dieser Studie jedoch nicht ableiten. Alles in allem existiert bezogen auf die EU, Deutschland und insbesondere das deutsche Handwerk nur wenig empirische Evidenz, dass Deregulierungen die Beschäftigung ausweiten würden.

Auch hinsichtlich einer Auswirkung von Deregulierungen auf **Löhne** kommt die einschlägige Literatur hauptsächlich aus den USA. Die Studien von Kleiner (2006) und Kleiner und Krüger (2010) zeigen, dass Löhne in lizenzierten Berufen zwischen 4 % und 15 % über nicht-lizenzierten Berufen liegen können. Leider gehen die Autoren nicht auf die berufsspezifische Heterogenität der Lohneffekte ein. Es ist denkbar, dass in manchen Berufen keine oder nur kleine Lohndifferenzen vorhanden sind. Darüber hinaus dürfte eine direkte Übertragbarkeit der Ergebnisse auf das deutsche Handwerk erneut daran scheitern, dass in Deutschland lediglich die Betriebsleiterfunktion reguliert ist.

Bezogen auf die EU existieren lediglich zwei Studien zu den Lohneffekten von Berufszugangsregulierungen im Vereinigten Königreich. Dabei identifizieren Koumenta u. a. (2014) zwar vermehrt signifikante Lohnsteigerungen, jedoch konnten sie im Fall des Klempners (des einzigen untersuchten Handwerksberufs) keine Lohnanpassung feststellen. Darüber hinaus ist die Regulierung des Berufszugangs im Vereinigten Königreich wie auch in den USA nicht mit der des deutschen Handwerks zu vergleichen. Somit bieten die vorliegenden Studien keine direkten Hinweise, dass Deregulierungen im deutschen Handwerk zu einer Senkung der Löhne führen würden.

Bezüglich der Entwicklung der **Konsumentenpreise** im Zuge von Deregulierungen liegt keine einschlägige Literatur vor.

#### Qualität der Arbeit und Verfügbarkeit von Produkten und Dienstleistungen

Zweitens sollte durch eine Deregulierung die Güte der geleisteten Arbeit (angebotene **Qualität**) sinken, jedoch ebenfalls die Verfügbarkeit von Produkten und Dienstleistungen steigen. Empirische Studien zu diesem Themenkomplex stammen ausschließlich aus den USA und fokussieren auf den Einfluss von Lizenzierungen auf beide Kenngrößen. Die angebotene Qualität wird bspw. durch die Höhe der Versicherungsprämien für Schadensfälle oder gegenseitige Evaluierungen unter Berufstätigen gemessen. Generell existiert jedoch kein Maß, das frei von methodischen Mängeln ist. Demzufolge sind hierauf basierende Ergebnisse mit größter Vorsicht zu interpretieren. Insgesamt zeichnen die Studien einen leicht positiven Zusammenhang zwischen Lizenzierungen und der Qualität der Anbieter am Markt. Sollte dies auch für das deutsche Handwerk der Fall sein, könnte eine Deregulierung die Qualität der erbrachten Produkte und Dienstleistungen reduzieren.

Hinsichtlich der Güterverfügbarkeit zeigen diverse Studien, dass durch exzessive Lizenzierungsvorschriften die Anzahl der am Markt tätigen Anbieter reduziert und die Preise der Produkte und Dienstleistungen angehoben werden. Hierdurch müssen Konsumenten, die Güter nur zu niedrigeren Preisen nachfragen würden, auf Substitute ausweichen. Eine Deregulierung könnte demzufolge die Verfügbarkeit der Güter ausweiten, sodass eine breitere Konsumentenschicht diese erwerben kann. Eine Abschaffung des Meisterbriefs hätte u.U. einen ähnlichen Effekt. Dennoch darf nicht außer Acht gelassen werden, dass der Meisterbrief bspw. allgemein zur Verhinderung eines Marktversagens aufgrund asymmetrischer Informationsverteilung und insbesondere zur Abwendung von Gefahren für die Konsumenten gerechtfertigt sein könnte (siehe Abschnitt 2.2.1). Sollte sich die angebotene Qualität der Handwerker durch eine Deregulierung reduzieren, wäre insbesondere der Schutz der Konsumenten gefährdet.

#### Anreiz zum Qualitätswettbewerb und für Innovationen durch stärkeren Wettbewerbsdruck

Drittens erhöhen Deregulierungen den Wettbewerbsdruck unter den Anbietern am Markt. Neben einem Preiswettkampf, könnte dies Unternehmen anreizen, Produkte höherer Qualität anzubieten sowie Innovationen zu tätigen, damit sie sich von der Konkurrenz abheben und am Markt bestehen können. Wie hoch die Anreize hierfür sind, hängt davon ab wie groß die Nachfrage nach hoher Qualität und die Zahlungsbereitschaft unter den Kunden ausfällt. Leider existieren keine einschlägigen Studien, die diese Zusammenhänge belegen könnten.

## Mobilität von Arbeitskräften

Viertens geht die Theorie davon aus, dass eine Deregulierung *ceteris paribus* die geographische Mobilität von Arbeitskräften im Europäischen Binnenmarkt, die nicht ausreichend qualifiziert sind, um die Zulassungsbeschränkung im jeweiligen Zielland zu überwinden, erhöht.<sup>63</sup> Inwiefern eine Deregulierung der Handwerksordnung zu mehr EU-Immigration nach Deutschland führen würde, ist jedoch fraglich. Immerhin ist die Einstellung von Arbeitskräften aus anderen EU-Ländern in deutschen Handwerksunternehmen bereits zum jetzigen Zeitpunkt problemlos möglich.<sup>64</sup> Einzig die Betriebsleiterfunktion eines zulassungspflichtigen Handwerksunternehmens unterliegt einem Qualifikationsvorbehalt. Für Bürger aus anderen EU-Staaten gelten hier jedoch Erleichterungen. So reicht bspw. eine sechsjährige Tätigkeit als Selbstständiger in dem betreffenden Gewerbe aus.<sup>65</sup> Zudem werden generell im Ausland erworbene Ausbildungsnachweise, die mit der einschlägigen inländischen Meisterprüfung in dem zu betreibenden Handwerk gleichwertig sind, berücksichtigt.

Eine Abschaffung des Meistervorbehalts könnte womöglich dazu beitragen, dass zusätzliche Personen aus anderen EU-Staaten in Deutschland ein Handwerksunternehmen gründen. Ob deren Zahl groß wäre, erscheint jedoch fraglich. Denn Interessenten sind bereits häufig in Deutschland und haben in einem verwandten, bislang schon zulassungsfreien Handwerksgewerbe ein Unternehmen gegründet. Darüber hinaus hängt die Migrationsentscheidung von weiteren Faktoren ab. Hierzu gehört vor allem die sprachliche Nähe zwischen Herkunfts- und Zielland sowie das Vorhandensein sozialer Netzwerke im Zielland. Je unterschiedlicher die Sprachen sind und je weniger soziale Kontakte im Zielland bestehen, desto unwahrscheinlicher ist eine Migration. Gleiches gilt für Berufe, die einer hohen lokalen Reputation sowie hoher Investitionskosten in den Aufbau eines Kundenstammes bedürfen. Diese Determinanten entfalten auch für den deutschen Handwerksmarkt Relevanz und könnten einer Migration von Arbeitskräften aus der EU in den deutschen Handwerksmarkt im Wege stehen. Insgesamt gesehen sind die theoretischen Prognosen bezüglich der Deregulierung der Handwerksordnung auf die Immigration von Arbeitskräften in Deutschland alles andere als eindeutig.

---

<sup>63</sup> Qualifizierte Arbeitskräfte können durch die Umsetzung der Berufsanerkennungsrichtlinie bereits zum jetzigen Zeitpunkt in anderen EU-Ländern arbeiten. Sofern ihre Qualifikation in dem jeweiligen Zielland als gleichwertig anerkannt wird, können sie auch eine adäquate Stellung besetzen. Aus diesem Grund dürften Deregulierungen von Berufszugängen keine weiteren Auswirkungen auf die Mobilität ausreichend qualifizierter Fachkräfte in der EU haben (vgl. Abschnitt 2.1.4.2).

<sup>64</sup> Dies war in den ersten sieben Jahren nach der EU-Osterweiterung 2004 bzw. 2007 in vielen Mitgliedsstaaten nicht so (auch in Deutschland). Daher haben sich in dieser Zeit viele Migranten als Selbstständige in diesen EU-Ländern niedergelassen.

<sup>65</sup> Vgl. <http://www.service-bw.de/zfinder-bw-web/processes.do?vbmid=0&vbid=1794777>, zuletzt geprüft am 28.09.2015.

In der Europäischen Union existiert bezüglich der geographischen Mobilität nur wenig wissenschaftliche Empirie. Die Studie von Koumenta u. a. (2014) fokussiert ausschließlich auf die Migration von EU-Arbeitskräften in das Vereinigte Königreich.<sup>66</sup> Hierbei finden die Autoren keinen Zusammenhang zwischen Lizenzierung und Einwanderungen in das Vereinigte Königreich. Für die USA zeigen Federmann u. a. (2006), dass restriktive Lizenzbedingungen in US-Bundesstaaten die Wahrscheinlichkeit der Immigration niedrigqualifizierter Arbeitskräfte in diese Staaten reduzieren. Inwiefern sich diese Ergebnisse auf die spezifische Situation des Handwerks in Deutschland übertragen lassen, ist vor dem Hintergrund der theoretischen Argumentation ungewiss.

Des Weiteren geht die Theorie davon aus, dass Deregulierungen die berufliche Mobilität von Arbeitskräften erhöhen, indem sie einer Segmentierung der Arbeitsmärkte entgegenwirken. Leider liegen zu diesem Zusammenhang keine einschlägigen empirischen Studien vor.

#### *Aggregierte Messungen der vier vorgenannten Deregulierungseffekte*

Es existiert nur eine einschlägige Studie, die die vorgenannten Deregulierungseffekte in der EU auf aggregierter Ebene misst. In dieser Studie können Canton u. a. (2014) zeigen, dass die Lockerung von Verhaltensregulierungen für unternehmensnahe Dienstleistungen (Wirtschaftsprüfung, Architektur, Rechtsberatung und Ingenieurwesen) aufgrund des größeren Wettbewerbsdrucks zu einer niedrigeren Profitabilität und einer erhöhten allokativen Effizienz führen. Darüber hinaus steigert sich die Geschäftsdynamik, da vermehrt Unternehmen in den Markt eintreten bzw. wieder aus ihm verdrängt werden. Die Studie lässt jedoch keine Aussagen hinsichtlich der Abschaffung von Zugangsregulierungen in einem Markt zu. Hierzu finden die Autoren keinerlei signifikante Effekte.

#### Indirekte Effekte auf nachgelagerte Industrien

Fünftens profitieren ebenfalls nachgelagerte Industrien aufgrund von Preissenkungen in der deregulierten Branche über Produktions- und Beschäftigungszuwächse und einer Erhöhung ihrer Wettbewerbsfähigkeit. Arentz u. a. (2015) weisen diese Effekte für die unternehmensbezogenen Dienstleistungsbereiche Wirtschaftsprüfung, Architektur, Rechtsberatung und Ingenieurwesen nach. Dennoch lassen ihre Ergebnisse keine Rückschlüsse auf die Deregulierung von Berufszugängen zu. Allein schon deswegen ist ihre Übertragbarkeit auf die Deregulierungsdebatte im deutschen Handwerk nicht anwendbar.

---

<sup>66</sup> Die Autoren können aufgrund der schlechten Datenlage nicht zwischen der Immigration qualifizierter und unqualifizierter Arbeitskräfte unterscheiden.

Generell dürfte eine Deregulierung des Handwerks nur geringe positive Effekte auf nachgelagerte Industrien aufweisen. Zum einen sind nur ca. 8 % aller Handwerksunternehmen überhaupt über eine Zulieferpyramide mit nachgelagerten Industrien verknüpft. Zum anderen werden diese handwerklichen Produkte und Dienstleistungen hauptsächlich aufgrund ihrer Qualität nachgefragt. Billigere und mitunter qualitativ schlechtere Produkte würden kaum Abnehmer finden. Daher könnte auch der gegenteilige Effekt eintreten.

Werden die Ergebnisse für die fünf Themenkomplexe zusammengefasst, gibt es keinen eindeutigen Beleg, dass die theoretischen Vorteile einer Deregulierung für den speziellen Fall der Abschaffung der Meisterpflicht im deutschen Handwerk eintreten werden. Stattdessen könnte die Abschaffung des Meistervorbehalts zwei entscheidende Nachteile mit sich bringen.

#### Versagen des Marktes für Güter hoher Qualität

Mit einer Deregulierung steigt das Risiko eines Versagens des Marktes für handwerkliche Güter und Dienstleistungen hoher Qualität. Viele handwerkliche Güter besitzen die Eigenschaften von Vertrauensgütern, sodass Qualitätsinformationen nicht symmetrisch zwischen Anbieter und Kunden verteilt sind. Hierzu bedarf es eines Instruments, um den Käufern zuverlässig die Qualifikation des Handwerkers zu signalisieren. In bestimmten Fällen könnte dies durch eine freiwillige Qualifikationszertifizierung geschehen. Sollte von handwerklichen Gütern jedoch eine potenzielle Konsumentengefährdung ausgehen, kann die Beibehaltung des Meistervorbehalts sinnvoll sein, um Verbraucher zu schützen. Leider existiert zu diesem theoretischen Argument keine einschlägige empirische Forschung.

#### Versagen des Marktes für Qualifikationen und Humankapital

Letztlich ist es möglich, dass die Deregulierung zu einem Versagen des Marktes zur Bildung von Humankapital führt. Über die Ausweitung der Zahl der Handwerksunternehmen sinken tendenziell die Löhne, sodass es zu einer Abnahme der Bildungsrendite kommt. Hiermit reduzieren sich gleichzeitig die individuellen Anreize, die Anstrengungen einer Ausbildung zum Handwerksgehilfen bzw. -meister auf sich zu nehmen, was Auswirkungen auf die Zahl an Fachkräften der Volkswirtschaft hätte.<sup>67</sup> Das Handwerk bildet nämlich über den eigenen Bedarf hinaus aus (vgl. Haverkamp u. a. (2015)). Hinsichtlich der Empirie zeigen Koumenta u. a. (2014) für das Vereinigte Königreich, dass Lizenzvorschriften zu einer Erhöhung der individuellen Qualifikationslevel führen.

---

<sup>67</sup> Für eine Einschätzung wie sich die Deregulierung der Handwerksordnung im Jahr 2004 auf die Humankapitalbildung im Handwerk ausgewirkt hat, existieren diverse Studien des ifh (Müller und Thomä (2015) und Bizer, Lankau, Müller (2014)). Sie unterstreichen die große Bedeutung des Meisterbriefs für die Ausbildungsleistung des Handwerks.

Dementsprechend liefert ihre Studie einen Beleg, dass durch Deregulierungen die Humankapitalbildung einer Volkswirtschaft eingeschränkt werden könnte. Allerdings sind auch ihre Ergebnisse nicht ohne weiteres auf andere Länder der EU übertragbar.

## 5 Fazit und Ausblick

Im Herbst 2013 veröffentlichte die EU-Kommission ihre Mitteilung „Bewertung der nationalen Reglementierungen des Berufszugangs“ (COM 2013/676 final), worin sie eine Vereinfachung der länderspezifischen Regulierungen des Zugangs zu verschiedenen Berufen im EU-Binnenmarkt anstrebt. Vor diesem Hintergrund unterliegt auch die deutsche Handwerksordnung mit 41 regulierten Gewerbezweigen einem Rechtfertigungsdruck.

Die Argumentation, welche die EU-Kommission bei ihrer Initiative verwendet, stützt sich vor allem auf die englischsprachige Literatur zur Theorie und Empirie der (De-)Regulierung von Berufszugängen. Diese ist jedoch nicht direkt auf die Regulierung des deutschen Handwerks übertragbar. Im internationalen Vergleich stellt das deutsche Handwerk mit seinen Regulierungstatbeständen eine Besonderheit dar. Im Gegensatz etwa zu Regulierungen in den USA erschwert die Handwerksordnung nämlich nicht den allgemeinen Zugang zu einem Handwerksberuf. Nur in 41 der 92 Gewerbezweige (den zulassungspflichtigen Zweigen) reguliert sie lediglich die Anforderungen an die Qualifikation des Betriebsleiters, nicht jedoch des Unternehmensgründers. Die Beschäftigung von Arbeitskräften in Handwerksunternehmen unterliegt hingegen keiner Beschränkung. Da sowohl die Theorie zu den Auswirkungen von Deregulierungsmaßnahmen als auch die einschlägigen empirischen Studien diese Besonderheit des deutschen Handwerks nicht adäquat aufgreifen, ist eine Übertragbarkeit der Ergebnisse auf das deutsche Handwerk von vornherein eingeschränkt.

Unter Beachtung dieser Einschränkung ist es das Ziel dieses Gutachten, sowohl die theoretischen als auch die empirischen Erkenntnisse einschlägiger Studien zu den Auswirkungen von Berufszugangs deregulierungen darzustellen und kritisch in Bezug auf ihre Übertragbarkeit auf das deutsche Handwerk zu beleuchten.

Die inhaltlichen Ergebnisse dieser Analyse fasst Abschnitt 4 zusammen. Daraus lässt sich zusammenfassend Folgendes ableiten:

(1) Die Erforschung der Auswirkungen von Deregulierungen ist in der EU oder gar in Deutschland vergleichsweise wenig entwickelt. Dies liegt auch an der schlechten Datenlage in den einzelnen Ländern des Europäischen Binnenmarkts. Demzufolge ist es nicht erstaunlich, dass der Großteil der in diesem Gutachten vorgestellten empirischen Literatur den US-amerikanischen Markt fokussiert. Ein Vergleich der empirischen Erkenntnisse aus den USA mit Deutschland oder der EU ist jedoch nur schwer möglich. Dies liegt vor allem daran, dass der US-Markt im Gegensatz zur EU eine relativ große Homogenität vor allem in Bezug auf die einheitliche Sprache und die institutionell-rechtlichen Rahmenbedingungen aufweist.



(2) Die hier vorgestellten Studien untersuchen sehr unterschiedliche Berufe. Meist weisen diese ein höheres Qualifikationsniveau auf als die Handwerksberufe, die nur selten beleuchtet werden. Eine unmittelbare Übertragbarkeit der Ergebnisse für einen Beruf auf einen anderen Beruf ist jedoch aufgrund der Tatsache, dass die Berufe häufig völlig andersartigen Einflüssen unterliegen, nicht ohne weiteres möglich. Dies untermauert die Vorsicht, die bei der Anwendung der Ergebnisse dieser Studien auf das deutsche Handwerk herrschen sollte.

(3) Die Ergebnisse der verschiedenen Studien sind nicht einheitlich. Häufig zeigen sie zwar Deregulierungsvorteile, diese fallen aber selten groß aus und sind in einigen Fällen sogar insignifikant. Darüber hinaus existieren in der Forschung auch signifikante Ergebnisse, die der Theorie widersprechen.

(4) Es mangelt an einschlägiger Empirie zu wichtigen potenziellen Deregulierungseffekten, wie der Reduktion der Konsumentenpreise, der beruflichen wie auch geographischen Mobilität von Arbeitskräften und der Auswirkungen auf das Innovationsverhalten der Anbieter am Markt. Ohne wissenschaftlich hochwertige Studien in diesen Themenkomplexen bleibt die diesbezügliche Deregulierungsdebatte theoretisch und unvollständig.

(5) Die Studien beleuchten in den überwiegenden Fällen nur einzelne Sachverhalte, wie etwa die Auswirkungen von Lizenzierungen auf die Beschäftigung. Diese Sachverhalte beziehen sich fast ausschließlich auf Deregulierungsvorteile. Bei dieser einseitigen Fokussierung wird häufig vernachlässigt, dass Regulierungen auch wohlfahrtsmaximierende Gründe verfolgen können.

Alles in allem zeigt dieses Gutachten, dass sowohl theoretische Überlegungen als auch bisherige empirische Erkenntnisse nicht ohne weiteres auf das Handwerk in Deutschland übertragen werden können. Ob und inwiefern volkswirtschaftliche Vorteile bei einer möglichen Deregulierung des deutschen Handwerks eintreten, lässt sich aus der diskutierten Literatur nicht schlussfolgern.

Um zu aussagefähigen Erkenntnissen über die Wirkungen einer eventuellen weiteren Deregulierung des deutschen Handwerks zu gelangen, erscheint es sinnvoller, die genauen Auswirkungen der vor über zehn Jahren stattgefundenen Deregulierung eines Teils des deutschen Handwerks durch die Handwerksrechtsnovelle 2004 wissenschaftlich über die bereits vorliegenden Studien (vgl. Müller und Thomä (2015) sowie Bizer, Lankau, Müller (2014)) hinaus zu untersuchen. Aus diesen Studien geht bereits hervor, dass diese HwO-Reform bspw. erhebliche negative Effekte in Bezug auf die Überlebensfähigkeit von Betrieben am Markt mit sich brachte und die Ausbildungsbereitschaft der Betriebe gesunken ist. Ein Wachstum der Beschäftigung durch die Deregulierung konnte nicht belegt werden. Die Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft des Handwerks wurden bislang noch nicht genauer untersucht. Hier sollte ein primärer Ansatzpunkt für zukünftige Untersuchungen liegen.

Darüber hinaus ist zu diskutieren, ob sich diese Erkenntnisse auf eine mögliche Deregulierung der A-Handwerke übertragen lassen. Ferner sollte explizit der volkswirtschaftliche Nutzen, den das bestehende Handwerkskammersystem stiftet, einbezogen werden. Hierunter fällt bspw. der Beitrag des deutschen Handwerks im Rahmen der beruflichen Bildung sowie bei der Fachkräftesicherung. Die Abschaffung des Meistervorbehalts in den A-Handwerken könnte nämlich die Bereitschaft zur Lehrlingsunterweisung sowie aktive Teilnahme an der beruflichen Bildung im Handwerkskammersystem entscheidend schwächen. Darüber hinaus ist empirisch zu untersuchen, ob die Handwerksderegulierung zu einem Versagen des Marktes für hohe handwerkliche Qualität geführt hat, und ob aus einer weiteren Deregulierung Konsumentengefährdungen erwachsen könnten, die aus nicht fachgerechter Arbeit resultieren.

Letztlich ergeben sich Berufszugangsregulierungen auch aus einem Zusammenspiel der Institutionen eines Mitgliedsstaats im Sinne der „varieties of capitalism“ (vgl. Hall und Gingerich (2009)). Genau deshalb will die Kommission ausdrücklich kein „Einheitsmodell“ (Europäische Kommission 2013, S. 2) verfolgen. Dies impliziert, dass die Mitgliedsländer unterschiedliche Modelle bspw. der Berufsausbildung und damit auch der Berufszugangsregelung verfolgen, die deutlich mehr Zielen dienen können, als sie in der derzeitigen Deregulierungsdebatte im Vordergrund stehen.

## 6 Anhang

### 6.1 Das deutsche Handwerk

In Deutschland besitzt das Handwerk einen sehr hohen Stellenwert. Fast 16 % aller Unternehmen und 14 % aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten gehören zu diesem Wirtschaftsbereich. Insgesamt gibt es in Deutschland nach den Daten des Statistischen Bundesamtes fast 584.000 Handwerksunternehmen mit etwa 5,1 Millionen Beschäftigten, die im Jahr 2012 einen Umsatz von 510 Milliarden Euro erwirtschaftet haben. Im Durchschnitt sind in einem Handwerksunternehmen fast 9 Personen tätig.<sup>68</sup> Das Handwerk ist relativ heterogen. Dies spiegelt sich in der Existenz von insgesamt 93 verschiedenen Handwerkszweigen wider. Rechtliche Grundlage des deutschen Handwerks ist die Handwerksordnung (HwO) von 1953. Danach sind sämtliche Handwerksbetriebe bei der zuständigen Handwerkskammer einzutragen.<sup>69</sup>

Seit einer Novellierung der Handwerksordnung zum 1.1.2004 findet eine Regulierung des Zugangs zur Selbstständigkeit nur auf einen Teil der Handwerksbetriebe Anwendung, nämlich auf 41 Gewerke, die auch zulassungspflichtige Handwerke (oder A-Handwerke nach der Anlage A der Handwerksordnung, in der diese Gewerke aufgelistet sind) genannt werden. Für diese ist in §7 der HWO Folgendes geregelt: *“In die Handwerksrolle wird eingetragen, wer in dem von ihm zu betreibenden oder in einem mit diesem verwandten zulassungspflichtigen Handwerk die Meisterprüfung bestanden hat.“* Es gibt allerdings auch Ausnahmen, die in §7 (2) aufgelistet sind (z.B. Erleichterungen für Hochschulabsolventen, Ingenieure, EU-Bürger). Auch können die Handwerkskammern Ausnahmegewilligungen erteilen. Zudem ist es nach §7b für Gesellen möglich, einen Betrieb in 35 der 41 Gewerke zu gründen, wenn sie eine entsprechende berufliche Tätigkeit insgesamt sechs Jahre ausgeübt haben, davon vier Jahre in leitender Stellung.

Durch die Meisterprüfung erwirbt man allerdings nicht nur den Zugang zur Selbstständigkeit, sondern darf auch Lehrlinge ausbilden

Durch die HwO-Novelle 2004 wurden 53 Zweige zulassungsfrei gestellt. Hier ist der Berufszugang für jeden möglich. Er muss sich nur bei der Handwerkskammer registrieren lassen. Zusätzlich sind bei den Handwerkskammern die Inhaber von derzeit 54 handwerksähnlichen Gewerken eingetragen. Diese Gruppe gibt es seit den sechziger Jahren. Hierbei handelt es sich um qualitativ weniger anspruchsvolle Gewerke.

---

<sup>68</sup> Vgl. Müller (2015).

<sup>69</sup> In Deutschland gibt es insgesamt 53 Handwerkskammern.

## 6.2 Studien zu mehreren empirischen Themenkomplexen

### 6.2.1 Centre for Strategy and Evaluation Services (2012)

Die Autoren führen verschiedene statistische und ökonometrische Untersuchungen zu den Auswirkungen von Berufszugangsregulierungen auf diverse ökonomische Zielgrößen in 13 EU-Ländern<sup>70</sup> durch. Hierbei interessieren sie sich neben (1) den Beschäftigungseffekten, die sie über den Anteil der Beschäftigung der betrachteten Branche an der Gesamtbeschäftigung untersuchen (siehe Abschnitt 3.1.1.2), ebenfalls für die folgenden Größen (siehe hierzu Abschnitt 3.1.5): (2) Firmengröße, (3) Anteil des Branchenumsatzes am Gesamtumsatz und (4) Anteil der Branchenwertschöpfung an der Gesamtwertschöpfung.<sup>71</sup>

Die untersuchten Berufe liegen (1) im Bereich der professionellen Dienstleistungen - wie Wirtschaftsprüfer, Rechtsberater, Sicherheitskräfte und weitere Dienstleistungen - (2) im Bereich des Baugewerbes - wie Architekten, Ingenieure, spezialisierte Dienstleister und weitere Baugewerbe, wie die Handwerke des Elektrikers, Klempners, Fliesenlegers, Dachdeckers oder Tischlers und (3) im Tourismus.<sup>72</sup>

Die Regulierungsintensität messen die Autoren durch eine qualitative Analyse der im Europäischen Binnenmarkt vorherrschenden nationalen institutionellen Rahmenbedingungen, die sie in einen eigenen Regulierungsindex überführen. Inwiefern dieser Index die regulativen Feinheiten der Zugangsregelung zum deutschen Handwerk erfasst, darf angezweifelt werden. Eine Studie des Westdeutschen Handwerkskammertags (2013) findet bspw., dass die Autoren des Centres for Strategy and Evaluation Services vor allem die diversen Voraussetzungen zum Eintrag in die Handwerksrolle nicht korrekt erfasst haben und zu falschen Schlussfolgerungen im internationalen Vergleich gelangen.<sup>73</sup> Da die Regressionsanalysen, die sich auf das Handwerk beziehen, jedoch keinerlei kausalen Effekte einer Regulierung in Bezug auf die oben genannten Indikatoren nachweisen, wird hierauf in diesem Gutachten nicht näher eingegangen.

Der Regulierungsindex kann die Werte in einem Intervall von 0 bis 1 annehmen kann. Die 1 drückt hier die stärkste Form der Regulierung aus, die in dem Fall gegeben ist, wenn eine bestimmte Aktivität oder Tätigkeit nur von einem Beruf

---

<sup>70</sup> Hierzu gehören: Tschechische Republik, Deutschland, Dänemark, Spanien, Griechenland, Finnland, Frankreich, Italien, Niederlande, Portugal, Slowenien, Polen und das Vereinigte Königreich.

<sup>71</sup> Zur Erfassung dieser Zielgrößen wurde auf Eurostat-Daten aus dem Jahr 2006 sowie 2008 zurückgegriffen (Centre for Strategy and Evaluation Services (2012), S. 77).

<sup>72</sup> Vgl. Centre for Strategy and Evaluation Services (2012), S. 129 ff.

<sup>73</sup> Vgl. [http://www.whkt.de/fileadmin/user\\_upload/hp\\_whkt/downloads/service/whkt-broschuere\\_reglementierung-baugewerbe\\_download](http://www.whkt.de/fileadmin/user_upload/hp_whkt/downloads/service/whkt-broschuere_reglementierung-baugewerbe_download), zuletzt geprüft am 28.09.2015.

ausgeübt werden darf. Eine 0 gibt hingegen an, dass keinerlei Regulierungen von Aktivitäten bzw. Tätigkeiten vorliegen.

Die empirische Untersuchung umfasst zum einen Korrelationstests, die die Regulierungsintensität und die genannten Zielvariablen in Verbindung bringen. Da diese keine Ableitung von Kausalitäten erlauben, wird auf deren Darstellung im Rahmen dieses Gutachtens verzichtet. Die Autoren führen jedoch ebenfalls ökonometrische Regressionsanalysen durch. Die im Rahmen dieses Gutachtens einschlägigen Erkenntnisse beziehen sich auf die Untersuchung der kausalen Wirkung von Regulierungen auf die Beschäftigung in der Europäischen Union (siehe Abschnitt 3.1.1.2) sowie auf aggregierte Messungen (siehe Abschnitt 3.1.5).

Methodisch ist an dieser Studie vor allem zu kritisieren, dass die Ausführung der Regressionen und das dahinterliegende Modell nicht detailliert aufgeführt sind. Dies erschwert die Einschätzung, ob die Autoren nicht evtl. entscheidende Variablen ausgelassen haben, was die gemessenen Effekte verzerren könnte. Beispielsweise ist ihre Querschnittsanalyse über Ländergrenzen hinweg problematisch. Berufe können in ihren jeweiligen Nationen unterschiedlichen nicht messbaren Einflüssen unterliegen, die wiederum kausal mit den verwendeten abhängigen Variablen zusammenhängen. Deshalb müsste das Regressionsmodell länder- und berufsspezifische Dummykontrollvariablen enthalten. Aufgrund der fehlenden Modellbeschreibung, lässt sich dies jedoch nicht nachvollziehen. Falls diese nicht inkludiert wurden, unterliegen die Schätzergebnisse Verzerrungen, die ihre Interpretation erheblich erschweren.

Insgesamt lässt sich zu den Ergebnissen der Regressionsanalyse festhalten, dass die Autoren nahezu keinen signifikanten Zusammenhang zwischen Regulierungen und den verwendeten ökonomischen Zielgrößen herausstellen können. Insgesamt ist die Aussagekraft dieser Studie somit sehr limitiert.

### **6.2.2 Koumenta u. a. (2014)**

Diese Studie fokussiert hauptsächlich auf die Auswirkungen von Berufszugangsregulierungen im Vereinigten Königreich im Zeitraum von 2001 bis 2013. Die Autoren beleuchten hierbei mehrere Themenkomplexe, die im Rahmen dieses Gutachtens Relevanz entfalten und separat in Abschnitt 3 diskutiert wurden. Hierzu zählen:

- (1) die Auswirkungen von Lizenzierungen auf Löhne - siehe Abschnitt 3.1.2.2.
- (2) der kausale Zusammenhang zwischen Berufszugangsregulierungen und Immigration aus der EU in das Vereinigte Königreich - siehe Abschnitt 3.1.4.2.
- (3) die Auswirkungen von Lizenzierungen auf das individuelle Qualifikationslevel von Berufstätigen - siehe Abschnitt 3.2.

### 6.2.3 Kleiner (2006)

Der Hauptbeitrag der Publikation von Kleiner (2006) zur Literatur ist zum einen die empirische Analyse des Effekts einer Regulierung auf das Beschäftigungswachstum in ausgewählten Berufen zwischen 1990 und 2000. Hierbei nutzt er den Fakt, dass diese Berufe nur in ca. der Hälfte der US-Bundestaaten reguliert sind und führt eine Difference-in-Difference-Schätzung durch. Seine Analyse ergibt, dass zwischen 1990 und 2000 lizenzierte Berufe ca. 20 % weniger schnell gewachsen sind. Er folgert somit, dass eine Deregulierung stark positive Beschäftigungseffekte hat (vgl. Abschnitt 3.1.1.1). Zum anderem zeigt er, dass Berufsregulierungen die Löhne in einem Beruf, der in manchen US-Bundesstaaten reguliert ist und in anderen nicht, um ca. 4 % steigern (vgl. Abschnitt 3.1.2).<sup>74</sup> Darüber hinaus argumentiert Kleiner auf Basis eines Literaturüberblicks, dass es keinen klaren empirischen Zusammenhang zwischen Regulierungen und der Qualität einer Dienstleistung gäbe. Dieses Ergebnis steht jedoch unter dem Vorbehalt, dass Qualität nicht einheitlich messbar ist. Regulierungen führen jedoch in den meisten Fällen zu Preissteigerungen bei den Dienstleistungen, was er ebenfalls anhand einer Literaturanalyse untersucht.

---

<sup>74</sup> Zu den Effekten von Berufsregulierungen in Abhängigkeit von der staatlichen Regulierungsebene auf Löhne in den USA siehe ebenfalls Kleiner (2006).

## 7 Literaturverzeichnis

### 7.1 Diskutierte Literatur

- Akerlof, George A. (1970): The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism. In: *The Quarterly Journal of Economics* 84 (3), S. 488-500. DOI: 10.2307/1879431.
- Arentz, Oliver; Manner, Hans; Münstermann, Leonard; Recker, Clemens; Roth, Steffen J. und Wambach, Achim (2015): Der Dienstleistungssektor in Deutschland Überblick und Deregulierungspotenziale (Otto-Wolff-Discussion Paper, 1a/2015). Online verfügbar unter [http://www.iwp.uni-koeln.de/fileadmin/contents/dateiliste\\_iwp-website/publikationen/DP/dp01a\\_2015.pdf](http://www.iwp.uni-koeln.de/fileadmin/contents/dateiliste_iwp-website/publikationen/DP/dp01a_2015.pdf), zuletzt geprüft am 20.05.2015.
- Becker, Gary S. (2009): Human capital: A theoretical and empirical analysis, with special reference to education: University of Chicago press.
- Canton, Erik; Ciriaci, Daria und Solera, Irune (2014): The Economic Impact of Professional Services Liberalisation (European Economy. Economic Papers, 533).
- Carroll, Sidney L. und Gaston, Robert J. (1978): Barriers of occupational licensing of veterinarians and the incidence of animal diseases. In: *Agricultural Economic Research* 43 (2), S. 547-582.
- Carroll, Sidney L. und Gaston, Robert J. (1981a): A note on the quality of legal services: Peer review, and disciplinary service. In: *Research in Law and Economics* 3, S. 251-260.
- Carroll, Sidney L. und Gaston, Robert J. (1981b): Occupational Restrictions and the Quality of Service Received: Some Evidence. In: *Southern Economic Journal* 47 (4), S. 959-976. DOI: 10.2307/1058155.
- Carroll, Sidney L. und Gaston, Robert J. (1983): Occupational licensing and the quality of service. In: *Law Hum Behav* 7 (2-3), S. 139-146. DOI: 10.1007/BF01044518.
- Centre for Strategy and Evaluation Services [CSES] (2012): Study to provide an Inventory of Reserves of Activities linked to professional qualifications requirements in 13 EU Member States & assessing their economic impact. Hrsg. v. European Commission. DG Internal Market and Services. Online verfügbar unter [http://ec.europa.eu/internal\\_market/qualifications/docs/news/20120214-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/docs/news/20120214-report_en.pdf), zuletzt geprüft am 01.07.2015.
- EU-Kommission (2013): Mitteilung der Kommission an das europäische Parlament, den Rat und den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss. Bewertung der nationalen Reglementierungen des Berufszugangs, [COM 2013/676 final vom 2.10.2013], Brüssel.

- Europäische Kommission (2013): Product Market Review 2013. Financing the Real Economy (European Economy. Economic Papers, 8/2013). Online verfügbar unter [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2013/pdf/ee8\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2013/pdf/ee8_en.pdf), zuletzt geprüft am 21.07.2015.
- Eurostat (2015): Glossar: Bruttobetriebsüberschuss - Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung - Statistics Explained. Online verfügbar unter [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Gross\\_operating\\_surplus\\_\(GOS\)\\_-\\_NA/de](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Gross_operating_surplus_(GOS)_-_NA/de), zuletzt geprüft am 21.07.2015.
- Federman, Maya N.; Harrington, David E. und Krynski, Kathy J. (2006): The Impact of State Licensing Regulations on Low-Skilled Immigrants: The Case of Vietnamese Manicurists. In: *The American Economic Review* 96 (2), S. 237-241. DOI: 10.2307/30034649.
- Forth, John; Bryson, Alex; Humphris, Amy; Koumenta, Maria; Kleiner, Morris und Casey, Paul (2011): A review of occupational regulation and its impact. Evidence Report 40. UK Commission for Employment and Skills. Online verfügbar unter <http://dera.ioe.ac.uk/12298/1/evidence-report-40-occupational-regulation-impact.pdf>, zuletzt geprüft am 30.06.2015.
- Friedman, Milton (1962): *Capitalism and freedom*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hatton, Timothy J. (2005): Explaining trends in UK immigration. In: *Journal of Population Economics* 18 (4), S. 719-740. DOI: 10.1007/s00148-005-0015-1.
- Hirschman, Albert O. (1970): *Exit, voice, and loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, Massachusetts: Cambridge University Press.
- Holen, Arlene (1978): *The Economics of Dental Licensing*. Public Research Institute of the Centre for Naval Analyses. Arlington, VA (No. CRC-344).
- Holen, Arlene S. (1965): Effects of Professional Licensing Arrangements on Interstate Labor Mobility and Resource Allocation. In: *Journal of Political Economy* 73 (5), S. 492-498. DOI: 10.2307/1829136.
- Kahneman, Daniel und Tversky, Amos (1979): Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk. In: *Econometrica* 47 (2), S. 263-291. DOI: 10.2307/1914185.
- Keep, Ewart John und James, Susan (2010): What incentives to learn at the bottom end of the labour market? (SKOPE Research Paper, 94). Online verfügbar unter <http://www.cardiff.ac.uk/socsi/research/researchcentres/skope/publications/researchpapers/RP94.pdf>, zuletzt geprüft am 30.06.2015.
- Kleiner, Morris M. (2006): *Licensing occupations. Ensuring quality or restricting competition?* Kalamazoo, Mich: W.E. Upjohn Institute for Employment Research.



- Kleiner, Morris M.; Gay, Robert, S. und Green, Karen (1982): Barriers to Labor Migration: The Case of Occupational Licensing. In: *Industrial Relations* 21 (3), S. 383-391. DOI: 10.1111/j.1468-232X.1982.tb00245.x.
- Kleiner, Morris M. und Krueger, Alan B. (2010): The Prevalence and Effects of Occupational Licensing. In: *British Journal of Industrial Relations* 48 (4), S. 676-687. DOI: 10.1111/j.1467-8543.2010.00807.x.
- Kleiner, Morris M. und Kudrle, Robert T. (2000): Does Regulation Affect Economic Outcomes? The Case of Dentistry. In: *The Journal of Law and Economics* 43 (2), S. 547-582. DOI: 10.1086/467465.
- Koumenta, Maria; Humphris, Amy; Kleiner, Morris M. und Pagliero, Mario (2014): Occupational regulation in the EU and UK: prevalence and labour market impacts. Queen Mary University London. Online verfügbar unter [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/343554/bis-14-999-occupational-regulation-in-the-EU-and-UK.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/343554/bis-14-999-occupational-regulation-in-the-EU-and-UK.pdf), zuletzt geprüft am 16.05.2015.
- Kugler, Adriana D. und Sauer, Robert M. (2005): Doctors without Borders? Relicensing Requirements and Negative Selection in the Market for Physicians. In: *Journal of Labor Economics* 23 (3), S. 437-465. DOI: 10.1086/430283.
- Ladinsky, Jack (1967): Occupational Determinants of Geographic Mobility among Professional Workers. In: *American Sociological Review* 32 (2), S. 253-264. DOI: 10.2307/2091815.
- Leland, Hayne E. (1979): Quacks, Lemons, and Licensing: A Theory of Minimum Quality Standards. In: *Journal of Political Economy* 87 (6), S. 1328-1346. DOI: 10.2307/1833335.
- Martin, Samuel Claude (1982): An Examination of the Economic Side Effects of the State Licensing of Pharmacists. Knoxville: University of Tennessee.
- Maurizi, Alex (1980): The impact of regulation on quality: The case of California contractors. In: *Occupational Licensure and Regulation*, S. 26-35.
- Mayda, Anna Maria (2010): International migration: a panel data analysis of the determinants of bilateral flows. In: *Journal of Population Economics* 23 (4), S. 1249-1274. DOI: 10.1007/s00148-009-0251-x.
- Pashigian, B. Peter (1979): Occupational Licensing and the Interstate Mobility of Professionals. In: *Journal of Law and Economics* 22 (1), S. 1-25. DOI: 10.2307/725211.
- Pedersen, Peder J.; Pytlikova, Mariola und Smith, Nina (2008): Selection and network effects—Migration flows into OECD countries 1990-2000. In: *European Economic Review* 52 (7), S. 1160-1186. DOI: 10.1016/j.euroecorev.2007.12.002.
- Prantl, Susanne und Spitz-Oener, Alexandra (2009): How does entry regulation influence entry into self-employment and occupational mobility? In: *Economics of Transition* 17 (4), S. 769-802. DOI: 10.1111/j.1468-0351.2009.00374.x.

- Rostam-Afschar, Davud (2010): Entry Regulation and Entrepreneurship. Empirical Evidence from a German Natural Experiment. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Discussion Paper, 1065). Online verfügbar unter [http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.362094.de/dp1065.pdf](http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.362094.de/dp1065.pdf), zuletzt geprüft am 20.07.2015.
- Rostam-Afschar, Davud (2012): Entry Regulation and Entrepreneurship. Beiträge zur Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik 2012: Neue Wege und Herausforderungen für den Arbeitsmarkt des 21. Jahrhunderts - Session: Regulation and Industrial Policy (Conference Paper, No. D21-V2), zuletzt geprüft am 20.07.2015.
- Rostam-Afschar, Davud (2014): Entry regulation and entrepreneurship: a natural experiment in German craftsmanship. In: *Empirical Economics* 47 (3), S. 1067-1101.
- Rostam-Afschar, Davud (2015): Regulatory Effects of the Amendment to the HwO in 2004 in German Craftsmanship, Study with financial support from the European Commission. Online verfügbar unter [http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item\\_id=8525&lang=en](http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8525&lang=en).
- Shapiro, Carl (1986): Investment, Moral Hazard, and Occupational Licensing. In: *The Review of Economic Studies* 53 (5), S. 843-862. DOI: 10.2307/2297722.

## 7.2 Sonstige Literatur

- Bizer, Kilian; Lankau, Matthias und Müller, Klaus (2014): Transparenzinitiative und volkswirtschaftliche Betrachtung des Kommissionsvorschlages zur Deregulierung des Handwerks. Sachverständigenauftrag 87/14 des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie. Volkswirtschaftliches Institut für Mittelstand und Handwerk an der Universität Göttingen. Unveröffentlicht.
- Hall, Peter A.; Gingerich, Daniel W. (2009): Varieties of Capitalism and Institutional Complementarities in the Political Economy: An Empirical Analysis. In: *British Journal of Political Science* 39 (03), S. 449-482. DOI: 10.1017/S0007123409000672.
- Haverkamp, Katarzyna; Müller, Klaus; Runst, Petrik und Gelzer, Anja (2015): Frauen im Handwerk - Status Quo und Herausforderungen. Göttinger Handwerkswirtschaftliche Studien, Bd. 97.
- Institut für Sachverständigenwesen (2015): Befragung der Sachverständigen der Gewerke. Studie im Auftrag des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks. Köln. Unveröffentlicht.
- Müller, Klaus (2004): Außenwirtschaftsförderung im Handwerk. Göttinger Handwerkswirtschaftliche Studien, Bd. 70.
- Müller, Klaus (2006): Erste Auswirkungen der Novellierung der Handwerksordnung von 2004. Göttinger Handwerkswirtschaftliche Studien, Bd. 74.

- Müller, Klaus (2015): Strukturentwicklungen im Handwerk. Göttinger Handwerkswirtschaftliche Studien, Bd. 98.
- Müller, Klaus und Thomä, Jörg (2015): Bedeutung der qualifikationsgebundenen Zugangsberechtigung im Handwerk für die Funktionsfähigkeit des dualen Ausbildungssystems. Göttinger Beiträge zur Handwerksforschung, Nr. 4.
- Müller, Klaus und Vogt, Nora (2012): Analyse der Handwerkszählung 2008. Göttinger Handwerkswirtschaftliche Studien, Bd. 85.
- Müller Klaus (2014): Stabilität und Ausbildungsbereitschaft von Existenzgründungen im Handwerk. Göttinger Handwerkswirtschaftliche Studien, Bd. 94.
- Schwannecke, Holger und Heck, Hans-Joachim (2004): Die Handwerksordnungsnovelle 2004. In: *Gewerbearchiv* 2004/4, S. 129-142.
- Sölter, Anja und Bizer, Kilian (2010): Renditen konkurrierender Bildungssysteme in Deutschland. In: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium: WiSt ; Zeitschrift für Studium und Forschung* 39 (2), S. 76-86.
- Stork, Stefan (2015): Binnenmarktpolitik im Bereich der reglementierten Berufe. In: *Gewerbearchiv* 2015/6, S. 236-242.
- Suprinovič, Olga; Kranzusch, Peter und Haunschild, Ljuba (2011): Einbeziehung freiberuflicher Gründungen in die Gründungsstatistik des IfM Bonn - Analyse möglicher Datenquellen. Institut für Mittelstandsforschung Bonn (IfM-Materialien Nr. 210).