Alexander Rasch*, Christian Waibel

Die Deregulierung von Berufszugangsbeschränkungen und die Corona-Krise

<https://doi.org/10.1515/zfwp-2020-2033>

Abstract: The corona virus crisis and its negative impact on the German economy call for countermeasures. This article discusses the impact of one measure: the deregulation of restrictions on access to certain professions that operate in markets with informational asymmetries. Firms' persistence in such markets is crucial for both employees and customers. Previous analysis of provisions that reduced restrictions on access to professional craftsmen's markets in 2004 has shown that the deregulation led to a decrease of firms' persistence. Moreover, while the measures led to an increase in the total number of firms and an increase in employment in craftsmen's markets, the fact that most of the newly hired employees worked part time dampened the effect on the total number of working hours. On the customers' side, the deregulation led to lower prices, but also, potentially, to lower quality. Furthermore, the lower persistence is problematic given the information asymmetry.

I. Einleitung

Die sich aus der Corona-Pandemie ergebenden ökonomischen Verwerfungen verlangen nach Gegenmaßnahmen. Von den Entwicklungen wird der Arbeitsmarkt nicht verschont: Die Zahl der Arbeitslosen in Deutschland lag im Mai 2020 um 577.000 höher als im Vorjahr. Damit stieg die Quote der Arbeitslosen um 1,2 Prozentpunkte von 4,9 % auf 6,1 % der Erwerbstätigen – vor allem getrieben vom Ausbruch der Pandemie (Bundesagentur für Arbeit 2020). Ein Aspekt, der grundsätzlich geeignet erscheint, um die negativen ökonomischen Folgen insbesondere mit Blick auf die Beschäftigung abzumildern, ist der des Abbaus von Berufszugangsbeschränkungen. Diesem Abbau und der Harmonisierung von

***Kontakt: Alexander Rasch**, Professor für angewandte Mikroökonomik, Düsseldorfer Institut für Wettbewerbsökonomie, Universitätsstraße 1, 40225 Düsseldorf, E-Mail: rasch@dice.hhu.de, Research Associate, Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, L 7, 1, 68161 Mannheim, Deutschland

Christian Waibel, Oberassistent, Department of Management, Technology, and Economics, ETH Zürich, Zürichbergstraße 18, 8092 Zürich, E-Mail: cwaibel@ethz.ch

Berufszugangsbeschränkungen hat sich die Europäische Kommission bereits seit vielen Jahren verschrieben, um positive Beschäftigungseffekte zu erzeugen. Diese Idee lag auch der Novellierung der Handwerksordnung in Deutschland im Jahr 2004 und der damit einhergehenden Abschaffung der Meisterpflicht in einer Anzahl von Gewerken zugrunde. Die jüngste Abkehr von dieser Maßnahme und die neuerliche Einführung des sogenannten großen Befähigungsnachweises in einigen der zuvor deregulierten Gewerken fügt sich ein in das Bild relativ überschaubarer Deregulierungstendenzen in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union.

In diesem Beitrag gehen wir auf einzelne ausgewählte Aspekte der (De-)Regulierung bei bestimmten Berufsgruppen ein und diskutieren die Erkenntnisse vor dem Hintergrund früherer Beobachtungen. Wir weisen vorsorglich darauf hin, dass selbstredend nicht alle relevanten Aspekte der wirtschaftspolitischen Diskussion aufgegriffen werden können. Die hier aufgezeigten Punkte haben jedoch aus unserer Perspektive eine nicht zu vernachlässigende Bedeutung. Ferner sollen auch keine expliziten Vorschläge zur Ausgestaltung von Berufszugangsbeschränkungen gegeben werden; vielmehr soll auf die möglicherweise zu hohen Erwartungen bei der Deregulierung basierend auf früheren Erfahrungen hingewiesen werden. Insbesondere scheinen sich keine bedeutenden Beschäftigungseffekte zu ergeben, da die Bestandsfestigkeit der Betriebe sinkt, was durch die verstärkte Gründungsaktivität nicht kompensiert zu werden scheint. Ferner sollte der Blick nicht nur auf die Beschäftigung gelegt werden: Eine niedrigere Bestandsfestigkeit kann negative Auswirkungen auf die Leistungsqualität haben. Wir wollen daher sowohl die Beschäftigungsseite als auch die Kundenseite betrachten.

Die betrachteten Tätigkeiten sind solche, bei denen Informationsasymmetrien von großer Bedeutung sind. Diese liegen typischerweise bei einer Vielzahl regulierter Berufsgruppen vor. Beispiele sind insbesondere Handwerksleistungen und freiberufliche Dienstleistungen (wie die von Ärzten oder Rechtsanwälten). Die Regulierung kann hier verschiedene Formen annehmen. Wir wollen uns auf einen Aspekt konzentrieren, der auch in der wirtschaftspolitischen Diskussion in den vergangenen Jahren eine wichtige Rolle gespielt hat: Berufszugangsregelungen.

II. Informationsasymmetrien

Neben anderen Gründen, wie beispielsweise der Gefahrgeneigntheit bei handwerklichen Tätigkeiten, ist das Vorliegen sogenannter Informationsasymmetrien ein potenzieller Grund für regulatorische Eingriffe bei bestimmten Tätigkeiten. Hierbei besteht die Informationsasymmetrie zwischen Käufern, die die Eigen-

schaften eines Produktes oder einer Leistung vor dem Zeitpunkt des Kaufes nicht kennen, und den Verkäufern, die über diese Information verfügen.

Es lassen sich insbesondere zwei Gruppen unterscheiden: Erfahrungs- und Vertrauensgüter. Unter Erfahrungsgütern versteht man solche Güter und Dienstleistungen, bei denen die Kunden die angebotene Qualität zwar vor dem Kauf nicht einschätzen können, ihnen dies aber nach erfolgtem Kauf möglich ist (Nelson 1970). Als Beispiel lässt sich hier ein Neuwagen anführen: Wenn gleich der Preis für die Anschaffung bekannt ist, ist die Einschätzung weiterer Kriterien, der Notwendigkeit von Reparaturen oder der Lebensdauer deutlich schwieriger.

Vertrauensgüter sind dadurch gekennzeichnet, dass der Verkäufer über Expertenwissen verfügt und somit im Unterschied zum Käufer weiß, welchen Leistungsumfang letzterer benötigt (Darby und Karni 1973). Hier kann der Käufer jedoch auch nach dem Kauf oftmals nicht beurteilen, welche Qualität er erhalten hat beziehungsweise ob die erhaltene Qualität notwendig war. Ein Beispiel hierfür sind Reparaturleistungen jeglicher Art, bei denen der Kunde das Problem und den notwendigen Umfang für dessen Behebung nicht abschätzen kann.

Der Wissensvorsprung des Anbieters kann nun zu Effizienzproblemen führen. Es besteht bei Vorliegen von Informationsasymmetrien zum einen die Gefahr, dass der Markt insgesamt zusammenbricht (Zitronenproblem nach Akerlof 1970). Wenn potenzielle Käufer vor dem Kauf eines Produktes nicht erkennen können, ob es sich um ein Produkt hoher oder niedriger Qualität handelt, orientieren sie sich an der durchschnittlichen Qualität des Produkts, was sich auf die Höhe der erzielbaren Preise auswirkt. Wenn Anbieter von Gütern (nicht beobachtbarer) höherer Qualität nun aber nicht den Preis für Güter hoher Qualität verlangen können, steigen die Anbieter aus dem Markt aus. Der Ausstieg dieser Anbieter aus dem Markt resultiert in einer niedrigen Durchschnittsqualität und entsprechend niedrigeren Preisen. Im Extremfall kann dies zu einem Marktzusammenbruch für Güter hoher Qualität führen.

Im Zusammenhang mit Vertrauensgütern können zwei weitere Probleme auftreten, die sich negativ auf die Markteffizienz auswirken, wenn der Anbieter seinen Wissensvorsprung ausnutzt. Zum einen kann der Anbieter eine umfangreichere und teurere Leistung als eigentlich notwendig erbringen (Überbehandlung). So kann beispielsweise ein Techniker für die Instandsetzung eines Computers mehr Teile austauschen und berechnen, als ausreichend gewesen wären (Kerschbamer et al. 2016). Zum anderen kann der Anbieter eine Leistung erbringen, die unzureichend und somit für den Käufer wertlos ist, allerdings vom Käufer bezahlt werden muss (Unterbehandlung). Dies ist beispielsweise der Fall, wenn der Tausch eines bestimmten Teils angezeigt gewesen wäre, der Techniker jedoch ein anderes Teil austauscht. Über- und Unterbehandlung führen beide zu ineffizienten Marktergebnissen. Bei Überbehandlung implizieren unnötig erbrachte,

umfangreichere Leistungen höhere Kosten, ohne dass der Nutzen des Käufers steigt. Bei Unterbehandlung wird ein potenziell möglicher Nutzenzugewinn auf Seiten des Käufers nicht realisiert. In beiden Fällen ließe sich somit das Marktergebnis grundsätzlich verbessern.¹

Grundsätzlich lassen sich bei Vertrauensgütern auch effiziente Marktergebnisse erreichen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn Anbieter haften und die Leistung beobachtbar ist (*Dulleck und Kerschbamer 2006*). Diese Voraussetzungen sind in realen Märkten jedoch nicht immer gegeben; die Durchsetzbarkeit von Ansprüchen kann mit Unsicherheit und Kosten verbunden sein und/oder ist abhängig von der Bestandsfestigkeit der Anbieter.

III. Berufszugangsregelungen und Bestandsfestigkeit

Wir betrachten solche Berufszugangsregelungen, die für die Aufnahme der Tätigkeit in einem Bereich bestimmte Qualifikationsnachweise (Ausbildung, Studium) vorsehen.² Derartige Bestimmungen können grundsätzlich zu einer Absicherung der Qualität – mitunter flankiert von der Etablierung eines Berufskodex und der gegenseitigen Überprüfung des Marktverhaltens (beispielsweise durch Mitgliedschaften in Kammern oder Verbänden) – führen. Derartige Vorgaben bedeuten zunächst einen Markteingriff, der einer Begründung bedarf. Der Markteingriff hält bestimmte Gruppen davon ab, in diesem Markt tätig zu sein. Deshalb kann der Markteingriff zu negativen Beschäftigungseffekten führen. Ferner muss geklärt werden, inwieweit Ineffizienzen nicht auch durch marktimmanente Mechanismen und deren Stärkung vermieden werden können.

¹ Es besteht zudem ein weiteres potenzielles Problem. Kann der Käufer den Umfang einer Leistung nicht beurteilen, so ist es für den Anbieter denkbar, mehr Leistungen in Rechnung stellen, als tatsächlich erbracht wurden (überhöhte Abrechnung). So könnte der Techniker den Austausch eines teureren Teils berechnen, obwohl nur ein ausreichendes günstigeres Teil getauscht wurde. Allerdings ist dieser Fall für die Markteffizienz irrelevant, da es sich lediglich um einen Transfer von einer Marktseite (Käufer) zur anderen Marktseite (Verkäufer) handelt.

² Zu den Ausführungen dieses Abschnitts siehe *Haucap und Rasch (2019)*, Kapitel 2 und 3.

Bedeutung der Bestandsfestigkeit

Die Bedeutung der Bestandsfestigkeit für die Beschäftigung ist evident: Je länger ein Betrieb bestehen kann, desto länger können tendenziell die darin Beschäftigten ihrer Arbeit nachgehen und lassen sich Friktionen durch Arbeitsplatzwechsel vermeiden. Natürlich handelt es sich hier um eine Minimalvoraussetzung und sagt nichts über die Entwicklung der Betriebsgröße über die Zeit aus.

Aber auch mit Blick auf die Informationsasymmetrien in vielen reglementierten Berufen spielt die Bestandsfestigkeit eine wichtige Rolle. Oftmals ist es Käufern nicht direkt zum Zeitpunkt des Abschlusses der Leistungserbringung möglich, die erbrachte Qualität einzuschätzen.³ *Pindyck* und *Rubinfeld* (2017) verweisen hier auf das Beispiel, dass nicht zu erwarten ist, dass ein Auftraggeber nach Abschluss von Dacharbeiten selbst auf das Dach steigt, um die Leistung zu bewerten. Es besteht somit eine zeitliche Diskrepanz zwischen dem Erbringen der Leistung und dem Auftreten potenzieller Mängel.

Sieht man sich nun mögliche Lösungen zur Überwindung des Informationsproblems ohne regulatorische Vorgaben an, so ergibt sich aus der beschriebenen zeitlichen Diskrepanz die Bedeutung der Bestandsfestigkeit. So können Gewährleistungsansprüche oder Schadenersatzforderungen nur dann durchgesetzt werden, wenn der beauftragte Anbieter auch noch existiert. Ähnliches gilt für Garantieerklärungen, die vom Anbieter abgegeben werden: Auch hier kann sich nur auf eine Garantie berufen, wer den entsprechenden Anbieter noch vorfindet. Des Weiteren lohnt sich der Aufbau von Reputation für die Anbieter nur dann, wenn sie davon ausgehen, auch in Zukunft am Markt präsent zu sein. Die Erlangung von Reputation durch den Verzicht auf das kurzfristige Ausnutzen des Informationsvorsprungs (und damit auf höhere Gewinne) rentiert sich nur, wenn man sich hiervon langfristig höhere Gewinne verspricht.

Die Bestandsfestigkeit spielt bei zwei weiteren Ansätzen zur Überwindung des Informationsproblems keine (oder nur eine geringe) Rolle: Erstens können potenzielle Kunden auf Informationsmärkte (externe Gutachter, Internetplattformen oder Ähnliche) zurückgreifen. Hierbei müssen allerdings die zusätzlichen Kosten (Gutachten) oder aber die möglicherweise zu geringe Güte der Informationen, die dadurch entsteht, dass die Leistung oftmals eben nicht von Experten bewertet wird (beispielsweise auf sozialen Medien),⁴ berücksichtigt werden. Zweitens besteht die grundsätzliche Möglichkeit, Signale über die Qualität mit-

³ Dies gilt natürlich nicht für solche Leistungen, bei denen beispielsweise Arbeitsproben leicht einsehbar sind oder Leistungen regelmäßig in Anspruch genommen werden.

⁴ Siehe hierzu beispielsweise auch die Analyse zur Diagnosegüte von Krankheitssymptomen im Internet in *Hill et al.* (2020).

hilfe von (freiwilligen) Standards und Zertifikaten zu übermitteln. Hier ergibt sich die Schwierigkeit, dass der Wettbewerb und die Vielzahl an Standards und Zertifikate-Anbietern das Informationsproblem von der eigentlichen Leistung auf eine vorgelagerte Stufe verdrängen, da Kunden den Überblick hinsichtlich der Güte der unterschiedlichen Siegel verlieren können. Man denke hierbei an Siegel im *Fair-Trade*- oder Hochschulbereich.

Bestandsfestigkeit im Handwerk

Vor dem Hintergrund der Bedeutung der Bestandsfestigkeit für die Beschäftigung und die Überwindung der Probleme aus dem Vorliegen von Informationsasymmetrien stellt sich nun die Frage, inwieweit Berufszugangsbeschränkungen Einfluss auf die Bestandsfestigkeit haben. Hierbei ist der Rückgriff auf die Daten im Zusammenhang mit der Liberalisierung im Handwerk im Jahr 2004 hilfreich. Müller (2014) analysiert in seiner Studie Verzeichnisse verschiedener Handwerkskammern. Die Bestandsfestigkeit misst er, indem er beobachtet, wie viele im Jahr X gegründete Handwerksbetriebe im Jahr $X + 5$ weiter am Markt tätig sind. Es zeigt sich, dass bei den vor und nach 2004 neu gegründeten Betrieben der A-Handwerke, bei denen die Meisterpflicht nicht abgeschafft wurde, fünf Jahre später etwa 70 % noch existieren. Ein anderes Bild ergibt sich bei den B1-Handwerken, bei denen die Meisterpflicht ab 2004 wegfiel: So existieren zwar von den vor 2004 gegründeten B1-Handwerksbetrieben fünf Jahre später ebenfalls rund 70 %, doch sinkt die Wahrscheinlichkeit, dass ein ab 2004 gegründeter B1-Handwerksbetrieb fünf Jahre später noch am Markt existiert, auf rund 50 %. Dies ist in etwa vergleichbar mit derjenigen von B2-Handwerksbetrieben, bei denen eine Meisterpflicht schon vor 2004 nicht bestand. Es lässt sich somit eine deutlich erhöhte Bestandsfestigkeit von Handwerksbetrieben in Gewerken mit Meisterpflicht konstatieren.

Bei der Frage nach den Ursachen für die unterschiedliche Bestandsfestigkeit von A- und B-Handwerken kann man zunächst auf den höheren Wettbewerbsdruck und die damit einhergehende höhere Fluktuation bei Betriebsgründungen und -schließungen bei letzteren verweisen, wenngleich auch vor 2004 gegründete B-Handwerke trotz der veränderten, intensiveren Wettbewerbssituation eine höhere Bestandsfestigkeit aufweisen.

Ferner mag die erworbene Qualifikation eines Handwerksmeisters zu dem beobachteten Ergebnis führen. Diese kann zu einer besseren Leistungsqualität und somit höheren Kundenzufriedenheit führen. Zudem ist die Meisterprüfung mit substanziellen Investitionen verbunden, weshalb die Betriebsaufgabe gegebenenfalls weniger schnell in Betracht gezogen wird.

IV. Wirtschaftspolitische Implikationen und Fazit

Die Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung im Handwerk zeigt, dass die Abschaffung von Berufszugangsregelungen zwar zu einer verstärkten Gründungstätigkeit geführt hat, die geringere Bestandsfestigkeit der Betriebe zusammen mit einer kleinen Betriebsgröße aber keine entscheidenden Beschäftigungseffekte implizieren. Zu diesem Ergebnis kommen *Lankau und Müller (2015)* in ihrer Übersichtsstudie. *Müller (2018)* weist zudem darauf hin, dass es in den B1-Gewerken zwar zu einer stärkeren Zunahme der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung als in den A-Gewerken gekommen ist. Dieser Anstieg ist jedoch ausschließlich auf die Handwerke für den gewerblichen Bedarf (Gebäudereiniger) und zu einem geringeren Teil die zulassungsfreien Ausbauhandwerke zurückzuführen. Betrachtet man nun das Arbeitsvolumen und das Ausbildungsniveau, schließt *Müller (2018)*, dass unabhängig von der Novellierung der Handwerksordnung die Einstellung von ungelernten Teilzeitkräften in neuen Geschäftsfeldern des Gebäudereiniger-Handwerks maßgeblich für den Anstieg der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungen ist. Insofern ist zumindest in Deutschland fraglich, inwieweit eine Deregulierung der Berufszugangsregelungen zu signifikanten positiven Beschäftigungseffekten führen kann.

Die Fokussierung auf die Beschäftigungsseite in solchen Berufsbereichen, die durch Informationsasymmetrien gekennzeichnet sind, kann zudem dazu führen, dass negative Implikationen für die Kundenseite keine Berücksichtigung finden. Da aber wie aufgezeigt die Bestandsfestigkeit wichtig für die Effizienz ist, kann eine Deregulierung ineffiziente Marktergebnisse zur Folge haben.⁵ Es muss konzediert werden, dass eine Regulierung tendenziell zu einer Verteuerung der Leistungen führt, wenngleich die Qualität höher ausfällt. Hier ist die Frage, inwieweit sich eine Differenzierung der Leistungsqualitäten (beispielsweise bei freiwilligem Meisterabschluss) bei entsprechender Preissetzung am Markt endogen einstellt. Möglicherweise wäre dies eine bessere Begründung für die Deregulierung der Berufszugangsbeschränkungen als der Verweis auf Beschäftigungseffekte – Studien hierzu fehlen bislang jedoch.

⁵ Zu weiteren Aspekten der Deregulierung siehe *Haucap et al. (2018)*.

Literatur

- Akerlof, G. A., 1970. The market for “lemons”: Quality uncertainty and the market mechanism. *Quarterly Journal of Economics* 84, S. 488–500.
- Bundesagentur für Arbeit, 2020. Monatsbericht zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt. Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt. Nürnberg.
- Darby, M. R., Karni, E., 1973. Free competition and the optimal amount of fraud. *Journal of Law and Economics* 16, S. 67–88.
- Dulleck, U., Kerschbamer, R., 2006. On doctors, mechanics, and computer specialists: The economics of credence goods. *Journal of Economic Literature* 44, S. 5–42.
- Haucap, J., Rasch, A., 2019. Ökonomische Aspekte der Novellierung der HwO 2004. Zentralverband des Deutschen Handwerks. Berlin.
- Haucap, J., Rasch, A., Waibel, C., 2018. Aspekte der Deregulierung bei den Freien Berufen. Bundesverband der Freien Berufe. Berlin.
- Hill, M. G., Sim, M., Mills, B., 2020. The quality of diagnosis and triage advice provided by free online symptom checkers and apps in Australia, *Medical Journal of Australia* 212, S. 514–519.
- Kerschbamer, R., Neururer, D., Sutter, M., 2016. Insurance coverage of customers induces dishonesty of sellers in markets for credence goods. *PNAS – Proceedings of the National Academy of Science* 113, S. 7454–7458.
- Lankau, M., Müller, K., 2015. Der Kommissionsvorschlag zur Deregulierung des Handwerks – Eine kritische Einschätzung der ökonomischen Literatur. Göttinger Beiträge zur Handwerksforschung 5. Göttingen.
- Müller, K., 2014. Stabilität und Ausbildungsbereitschaft von Existenzgründungen im Handwerk. Göttinger Handwerkswirtschaftliche Studien, Band 94. Duderstadt.
- Müller, K., 2018. Neue Daten zu den Auswirkungen der Teilderegulierung des Handwerks 2004. Göttinger Beiträge zur Handwerksforschung 19. Göttingen.
- Nelson, P., 1970. Information and consumer behavior. *Journal of Political Economy* 78, S. 311–329.
- Pindyck, R. S., Rubinfeld, D. L., 2017. Microeconomics, 9. Auflage. Pearson: Boston et al.