

Runst, Petrik; Fredriksen, Kaja; Proeger, Till; Haverkamp, Katarzyna; Thomä, Jörg

## Article

# Handwerksordnung: ökonomische Effekte der Deregulierung von 2004

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Runst, Petrik; Fredriksen, Kaja; Proeger, Till; Haverkamp, Katarzyna; Thomä, Jörg (2018) : Handwerksordnung: ökonomische Effekte der Deregulierung von 2004, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 98, Iss. 5, pp. 365-371, <https://doi.org/10.1007/s10273-018-2301-z>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/213654>

### Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

### Terms of use:

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Petrik Runst, Kaja Fredriksen, Till Proeger, Katarzyna Haverkamp, Jörg Thomä\*

## Handwerksordnung: ökonomische Effekte der Deregulierung von 2004

Die deutsche Handwerksordnung regelt die Unternehmensgründung in handwerklichen Berufen durch die Vorgabe verpflichtender Qualifikationsstandards. Im Jahr 2004 wurde der Marktzugang im Handwerk durch eine Novellierung der Handwerksordnung dereguliert, sodass für mehr als die Hälfte aller Handwerksberufe seitdem keine Meisterpflicht mehr gilt. Seit der Reform wird eine politische und wissenschaftliche Diskussion zu den einzel- und gesamtwirtschaftlichen Effekten dieser Deregulierung geführt. Fast fünfzehn Jahre danach können aus den bisherigen Studien grundlegende Effekte abgeleitet und Forschungslücken definiert werden.

Die deutsche Handwerksordnung regelt den handwerklichen Sektor der deutschen Volkswirtschaft, unter anderem in Hinblick auf Ausbildungsstandards und den Marktzugang neuer Unternehmen. Eine zentrale Steuergröße liegt im Erwerb des Meisterbriefs als qualifikatorischem Standard. Dieser war bis zum Jahr 2004 für die aktuell 93 Gewerbe des Handwerks mit wenigen Ausnahmen die Voraussetzung zur Gründung und Führung eines Betriebs sowie zur Ausbildung von Gesellen. Im Zuge der sogenannten Hartz-Reformen erfolgten 2004 zum einen eine Deregulierung von 52 dieser nunmehr sogenannten „B1-Handwerke“,<sup>1</sup> in denen die Meisterpflicht komplett entfiel, sowie zum anderen Ausnahmeregelungen in fast allen verbleibenden sogenannten „A-Handwerken“, die einer leichten Deregulierung entsprechen.<sup>2</sup>

Die politische Diskussion über die Effekte der Deregulierung und dabei insbesondere über den Wegfall der Meisterpflicht hält weiterhin an: Während die Europäische Kommission an einer weitergehenden Marktöffnung zum Ausbau eines europäischen Binnenmarkts für Handwerksdienstleistungen arbeitet,<sup>3</sup> fordern unterschiedliche politische Akteure in Deutschland die Prüfung einer Rückabwicklung

der Deregulierung und einer Wiedereinführung qualifikationsgebundener Markteintrittsschranken. Infolge der anhaltenden politischen Diskussion entwickelte sich in den vergangenen Jahren ein verstärktes Interesse an den ökonomischen Effekten der Deregulierung.

### Theoretische Zugänge

Die Frage nach der Notwendigkeit von Marktzugangsbeschränkungen im Handwerkssektor wird vor allem auf Basis zweier theoretischer Perspektiven analysiert, die konträre Grundpositionen einnehmen. Auf der einen Seite steht die Wettbewerbsperspektive, die staatlichen Regulierungstatbeständen grundsätzlich kritisch gegenübersteht. Der zweite relevante Ansatz nimmt eine Marktversagens-Perspektive ein, welche die Existenz von Informationsasymmetrien als Marktversagenstatbestand betont.<sup>4</sup>

\* Die Autoren bedanken sich für die Mitwirkung von Professor Kilian Bizer und Dr. Klaus Müller.

- 1 Der Name bezieht sich auf die Anlage B1 der Handwerksordnung, in der die vollständig deregulierten Handwerkszweige aufgelistet sind. Weiterhin gibt es die Anlage B2, in der handwerksähnliche Gewerbe aufgeführt sind, die nie einer Meisterpflicht unterlagen.
- 2 Zu den Details siehe K. Müller: Erste Auswirkungen der Novellierung der Handwerksordnung von 2004, in: Göttinger Handwerkswirtschaftliche Studien, Bd. 74, 2016; sowie P. Runst et al.: A replication of „Entry regulation and entrepreneurship. A natural experiment in German craftsmanship“, in: Empirical Economics, im Erscheinen.
- 3 EU-Kommission: 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 2013.

4 Vgl. für die grundlegende Unterscheidung im Folgenden: A. Haupt, N. Witte: Occupational Licensing and the Wage Structure in Germany, KIT Working Paper Series in Sociology, Nr. 4, 2016; sowie S. Svorny: Licensing, market entry regulation, in: B. Bouckaert, G. De Geest (Hrsg.): Encyclopedia of Law and Economics, Volume III: The Regulation of Contracts, Cheltenham 2000, S. 296-328.

**Dr. Petrik Runst, Kaja Fredriksen, M.Sc., Dr. Till Proeger, Dr. Katarzyna Haverkamp und Dr. Jörg Thomä** sind wissenschaftliche Mitarbeiter am Volkswirtschaftlichen Institut für Mittelstand und Handwerk an der Universität Göttingen.

## Wettbewerbsperspektive

Die Wettbewerbsperspektive<sup>5</sup> nimmt an, dass Marktzutrittschranken vor allem Ziel und Folge branchenbezogener Lobbyarbeit sind, um Monopolrenten zu erzielen. Eine zentrale Annahme dieser Perspektive ist, dass auf Handwerksmärkten kein Marktversagen vorliegt, bzw. dass im Fall asymmetrischer Informationsverteilung zwischen Produzenten und Konsumenten marktendogene Mechanismen einen Ausgleich der Informationslage bewirken können. Unter dieser Bedingung haben berufsbezogene Zugangsbeschränkungen Wohlfahrtsverluste zur Folge. Im regulierten Markt stellt die Meisterpflicht somit eine Markteintrittsbarriere dar, die als Fixkosten-Term für potenzielle Unternehmen zu verstehen ist. Wenn der potenzielle Unternehmer die Fixkosten der geforderten Qualifikation nicht tragen kann oder will, ist es ihm untersagt, ein Unternehmen zu gründen. Über einem bestimmten Kostenniveau verhindert die Meisterpflicht damit den Zugang von Unternehmen – je höher die Marktzugangskosten, desto geringer ist die Zahl der Anbieter auf dem Markt. Wenn die Zahl der Unternehmen gering ist, steigen die Preise über die Grenzkosten und es entsteht eine Monopolrente bei insgesamt sozial ineffizienter realisierter Menge. Die fehlende Wettbewerbsintensität kann ebenso dazu führen, dass Firmen, die eine geringere Qualität erbringen, nicht vom Markt verschwinden, sodass die durchschnittliche Qualität sinkt.<sup>6</sup>

In den Handwerkszweigen, die 2004 dereguliert wurden, sind demnach zunächst zwei Teilmärkte entstanden: ein Meistermarkt und ein Nicht-Meistermarkt, der potenziell niedrigere Qualität zu geringeren Preisen anbietet. Annahmegemäß sinkt die Nachfrage im ersten Markt, da Kunden mit den entsprechenden Präferenzen in den zweiten Markt abwandern. Diese Kundenverlagerung kann im ersten Markt zu einem Austritt bestehender Unternehmen führen. Im Nicht-Meistermarkt entsteht eine neue (oder zuvor auf grauen Märkten bediente) Kundennachfrage, die von neu gegründeten Unternehmen bedient wird. Der Nachfrageanstieg im zweiten Markt ist größer als die Nachfragereduktion im ersten Markt, sofern die höheren Preise vor der Deregulierung die Nachfrage reduziert hatten. Dementsprechend

können positive Beschäftigungseffekte erwartet werden. Die neu entstandene Nachfragekurve ist elastischer als die Nachfragekurve im Meistermarkt, da davon auszugehen ist, dass sich preissensible Kunden mit geringerer Qualitätsnachfrage auf diesem Markt bewegen.

Unter der Annahme, dass potenzielle Informationsasymmetrien von den Marktakteuren überwunden werden können, entsteht ein qualitativ und preislich differenzierter Markt, wobei gegebenenfalls auftretende durchschnittliche Qualitätssenkungen vollständig durch die Präferenzen der Konsumenten bedingt sind und der Preis Informationen über die Qualität des Produkts kommuniziert. Der Meisterbrief reduziert auf diesem Markt die Suchkosten für Konsumenten hinsichtlich zu erwartender Qualität und ist somit lediglich ein möglicher Bestandteil der im Marktprozess entstehenden informationsökonomischen Mechanismen zur Vermittlung von Produkt- und Dienstleistungseigenschaften.<sup>7</sup>

In Hinblick auf den Erwerb von Qualifikationen ist anzunehmen, dass die Ausbildung direkte monetäre sowie Opportunitätskosten bedingt. Daher ist für Anbieter niedrigerer Qualität ein Verzicht auf Teile der Ausbildung rational und entspricht den Präferenzen der Nachfrager. Es ist folglich eine Abnahme der Humankapitalbildung (im Fall des Handwerks besonders der Meisterausbildungen) zu erwarten. Die Meisterpflicht beeinflusst außerdem das Kosten-Nutzen-Kalkül der betrieblichen Entscheidung in Hinblick auf die Gesellenausbildung. Der Grund hierfür ist, dass über die Meisterausbildung nicht nur die Marktzugangsberechtigung erworben, sondern gleichzeitig eine Auszubereignungsprüfung abgelegt wird. Durch diese Ausbildungserlaubnis erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass ein Betrieb ausbildet. Denn zum Zeitpunkt der Entscheidung, ob ein meistergeführtes Handwerksunternehmen Gesellen ausbilden möchte oder nicht, spielt der zeitliche und materielle Aufwand für den früheren Erwerb der Meisterqualifikation keine Rolle mehr, es handelt sich um „versunkene Kosten“. In deregulierten Handwerkszweigen hingegen verfügen Unternehmensgründer ohne Meisterausbildung in der Regel nicht über eine Ausbildungserlaubnis und kommen möglicherweise zu dem Ergebnis, dass die Kosten des Erwerbs einer Ausbildungsberechtigung den potenziellen Nutzen übersteigen. Es kann somit vermutet werden, dass die Ausbildungsleistung von Nicht-Meisterunternehmen geringer ist. Damit ist anzunehmen, dass die neuen Unternehmer eine geringere durchschnittliche Ausbildung und dadurch potenziell geringere formale unternehmerische Qualifikationen besitzen. Darüber hinaus sind die Investitionen in den Marktzugang für Betriebe ohne die Pflicht zum Meis-

5 Die folgenden ökonomischen Grundannahmen zur Wettbewerbsperspektive basieren auf L. Branstetter et al.: Do Entry Regulations Deter Entrepreneurship and Job Creation? Evidence from Recent Reforms in Portugal, in: *The Economic Journal*, 124. Jg. (2014), H. 577, S. 805-832; M. M. Kleiner: Licensing occupations: Ensuring quality or restricting competition?, *Kalamazoo MI 2006*; S. Svorny, a. a. O.

6 Eine Markteintrittsbarriere muss allerdings nicht zwingend die Existenz einer Monopolrente bedingen, sofern hinreichend Wettbewerb im regulierten Markt besteht. Für das Handwerk ist dies denkbar, da viele Handwerkerleistungen auch von nicht handwerklichen (und damit nicht zugangsbeschränkten) Handels- und Industrieunternehmen angeboten werden (können), sodass potenziell auch auf die zugangsbeschränkten Unternehmen vor der Deregulierung Wettbewerbsdruck ausgeübt wurde.

7 Vgl. K. Fredriksen, P. Runst, K. Bizer: Masterful Meisters? Voluntary Certification and Quality in the German Crafts Sector, in: *German Economic Review*, im Erscheinen.

terbrief geringer, sodass ein schneller Wechsel in andere Beschäftigungen mit geringeren Verlusten der Investition in das eigene Humankapital möglich wird, was für eine höhere Markteintritts- und -austrittsdynamik der Betriebe im deregulierten Markt spricht.

Ferner ist anzunehmen, dass die Meisterpflicht zu Ausschlusseffekten im Hinblick auf die Qualifikationserfordernisse insbesondere bei Migranten führt, da ihre spezifischen Kosten für die Erlangung der Qualifikation aus verschiedenen Gründen (z. B. Kindheit in einem nicht-europäischen Schulsystem) oftmals prohibitiv hoch sind. Es kann also angenommen werden, dass ein Wegfall der Meisterpflicht die Selbstständigenquote von Migranten erhöht. Wenn diese neuen Unternehmer informelle Netzwerke nutzen, um Angestellte zu rekrutieren, wird sich der Migrantenanteil auch unter den abhängig Beschäftigten erhöhen.

Aus Wettbewerbsperspektive sind folgende Entwicklungen durch die Deregulierung zu erwarten: Die Einkommen (gegebenenfalls Monopolrenten) der Anbieter sinken, die Preise sinken während das Marktvolumen steigt, ebenso wie die Zahl der Marktein- und -austritte. Die Gesamtbeschäftigung steigt bei höherer Beteiligung von Migranten, gleichzeitig sinkt die Zahl der Berufsbildungsabschlüsse. Die empirisch überprüfbareren Komponenten der Wettbewerbsperspektive sind damit die Reformeffekte in Hinblick auf die: (1) Einkommen der Anbieter, (2) Preise und Marktvolumen, (3) Zahl der Unternehmen sowie Markteintritte und -austritte, (4) Erwerbsbeteiligung von Migranten, (5) Beschäftigungseffekte sowie (6) Zahl der Berufsbildungsabschlüsse.

### Marktversagensthese

Die theoretische Gegenposition basiert auf informationsökonomischen Argumenten und geht davon aus, dass qualifikationsbezogene Regulierung vor allem dem Konsumentenschutz dient. Die zugrundeliegende Annahme der Marktversagensthese besteht in einer asymmetrischen Informationsverteilung zwischen Produzenten und Konsumenten, die nicht durch marktendogene Instrumente aufgelöst werden kann. Die berufsbezogene Markteintrittsregulierung wird als eine effiziente Lösung dieses Informationsproblems angesehen.<sup>8</sup> Auf Handwerksmärkten existiert demnach eine asymmetrische Informationsverteilung hinsichtlich der Produkt- und Dienstleistungsqualität, da angenommen wird, dass handwerkliche Tätigkeiten in den Bereich der Erfahrungs- oder Vertrauens-/Glaubensgüter fallen. Die Produkte werden zumeist individuell angefertigt

und es gibt kaum Möglichkeiten zur Standardisierung, sodass Verbraucher Qualitätsunterschiede zwischen Produkten und Produzenten nicht oder nur schwer unterscheiden können. Hierdurch entsteht ein erheblicher Wissensunterschied zwischen Produzenten und Konsumenten. Die differenzierten Zahlungsbereitschaften für verschiedene Qualitätsniveaus resultieren dabei nicht in entsprechend informativen Preisen. Im Extremfall entsteht ein „Market for Lemons“, in dem Anbieter hoher Qualität den Markt verlassen (Adverse Selection), da der Konsument nur bereit ist, den Durchschnittspreis zu zahlen und er nicht weiß, ob er es mit einem Anbieter hoher oder niedriger Qualität zu tun hat. Die durchschnittliche Qualität von Produkten und Dienstleistungen (und die entsprechende Zahlungsbereitschaft) sinken sukzessive durch den Austritt von Anbietern hoher Qualität, bis der Markt zusammenbricht.<sup>9</sup>

Als Gegenstrategie kann im regulierten Markt die Meisterpflicht als eine ausbildungsbezogene Marktzugangsbeschränkung genutzt werden, da sie mit dem Erwerb von berufsspezifischem Humankapital verbunden ist. Die Anbieter im regulierten Markt sind nach Erlangung des Qualifikationsgrads befähigt, ein höheres Qualitätsniveau anzubieten, das sie ohne die Meisterausbildung potenziell nicht erreichen könnten (Humankapitalbildung). Alternativ werden hauptsächlich diejenigen Personen eine Meisterausbildung beginnen, die davon ausgehen, die Prüfung erfolgreich abschließen zu können, um so der Kundenseite ihre Qualität zu signalisieren, selbst wenn die Ausbildung an sich keine Produktivitätssteigerung auslösen würde (Signalling).

Aufgrund des höheren Humankapitalerwerbs wird davon ausgegangen, dass der zugangsbeschränkte Markt durch höhere Qualität gekennzeichnet ist und so ein sukzessiver Qualitätsverlust aufgrund asymmetrischer Informationsverteilung verhindert wird. Gleichzeitig wird angenommen, dass der durch die qualifikatorische Zugangsbegrenzung verminderte Wettbewerb im regulierten Markt nicht bewirkt, dass Handwerksunternehmen die Informationsasymmetrien zu ihrem Vorteil ausnutzen und systematisch niedrigere Qualität bei hohen Preisen erbringen. Die Meisterausbildung wird als ein Grund dafür angesehen, da sie die Herausbildung einer starken beruflichen Identität befördert, die sich unter anderem durch intrinsische Qualitätsansprüche als Basis der Betriebsreputation und der Weitergabe impliziten Wissens im Rahmen der betrieblichen Ausbildung definiert. Dieses System qualifikatorischer Erfordernisse bei gleichzeitiger Reduktion des Marktdrucks durch Nied-

8 Vgl. C. C. von Weizsäcker: A welfare analysis of barriers to entry, in: *The bell journal of economics*, 11. Jg. (1980), H. 2, S. 399-420; sowie E. Graddy: Toward a general theory of occupational regulation, in: *Social Science Quarterly*, 72. Jg. (1991), H. 4, S. 676-695, zitiert nach A. Haupt, N. Witte, a. a. O.

9 Vgl. hierzu grundlegend G. A. Akerlof: The Market for „Lemons“. Quality Uncertainty and the Market Mechanism, in: *The Quarterly Journal of Economics*, 84. Jg. (1970), H. 3, S. 488-500; sowie zur Informationsökonomik des Handwerkssektors W. B. Röber: Eine informationsökonomische Analyse des Handwerks, Dissertation, Leuphana Universität, Lüneburg 2009.

**Tabelle 1**  
**Übersicht über die untersuchten Studien**

Variable	Vorhersage	Ergebnis	Studie
(1) Einkommen der Anbieter	negativ	schwach negativ	T. Bol (2014), T. Bol und K. Weede (2014), P. Lerggetporer et al. (2016), A. Haupt (2016), A. Damelang et al. (2017), K. Fredriksen (2017), A. Koch und A. S. Nielsen (2017)
(2) Preise und Marktvolumen	sinkende Preise, höheres Marktvolumen	k. A.	k. A.
(3) Zahl der Unternehmen, Markteintritte und -austritte	positiv	positiv	D. Rostam-Afschar (2014, 2015), K. Müller (2014, 2016), A. Koch und A. S. Nielsen (2017), H. S. Zwiener (2017), P. Runst et al. (im Erscheinen)
(4) Unternehmensgründungen und Beschäftigung von Migranten	positiv	positiv	P. Runst (2017)
(5) Beschäftigungseffekte	nicht eindeutig	keine Effekte	A. Koch und A. S. Nielsen (2017), H. S. Zwiener (2017)
(6) Zahl der Berufsbildungsabschlüsse	negativ	widersprüchlich	K. Müller (2016), A. Koch und A. S. Nielsen (2017)
(7) Effektivität marktendogener Informationsmechanismen	nicht eindeutig	schwach positiv	K. Fredriksen et al. (im Erscheinen), W. B. Röber (2009)
(8) Entwicklung der Qualität	nicht eindeutig	k. A.	

Quellen: Die Literaturangaben der genannten Studien werden im Abschnitt „Überblick über die empirische Literatur“ ausgeführt.

rigqualitätsanbieter kann dabei als eine spezifische deutsche institutionelle Lösung des Problems asymmetrischer Informationen interpretiert werden, die durch ein historisch gewachsenes Geflecht formeller und informeller Institutionen zwischen Marktzugang, Berufsidentität, Reputationsstreben, Qualitätsniveau und Ausbildungsneigung stabilisiert wird.

Aus Marktversagensperspektive sind damit insbesondere zwei empirisch überprüfbare Komponenten relevant, nämlich (7) die Effektivität marktendogener Informationsmechanismen sowie (8) die Entwicklung des durchschnittlichen Qualitätsniveaus und der Preise. Tabelle 1 gibt auf Basis der beiden vorgestellten Grundpositionen einen Überblick zu den theoretisch zu erwartenden Effekten der Deregulierung. Außerdem werden die bisherigen empirischen Ergebnisse kompakt aufgelistet.

### Überblick über die empirische Literatur

Zunächst ist auf die schwierige Datenlage zu verweisen. Die gesamte Population der Handwerksunternehmen wird zwar in den durch die Handwerkskammern geführten Verzeichnissen sowie in der Handwerkszählung erfasst. Allerdings sind diese Daten nur in aggregierter Form auf der Ebene der Handwerkszweige, nicht jedoch als Firmendatensätze verfügbar. Die aggregierte Form schränkt die Nutzungsmöglichkeiten dieser Daten auf nur wenige Fragestellungen (Zutritte und Austritte, Betriebsbestand, tätige Personen, Umsatz und Ausbildungsstand) ein. In den verfügbaren Individual- und Firmendatensätzen ist hingegen die trennscharfe Abgrenzung des Handwerks schwierig. Es gibt zwar die Möglichkeit, für die Identifikation der Handwerksbeschäftigten

hilfswise auf die Klassifikation der Berufe und unterschiedliche Berufskennziffern zurückzugreifen. Da diese beruflichen Klassifizierungen allerdings nicht der offiziellen Liste der Handwerksordnung entsprechen, müssen für viele Studien Zweifel angemeldet werden, inwiefern die Untersuchungsgruppe tatsächlich aus Handwerksbeschäftigten nach der rechtlich vorgegebenen Klassifizierung besteht.<sup>10</sup>

Darüber hinaus gehen mehrere Studien davon aus, dass die Reformeffekte durch Differenz-von-Differenzen-Schätzungen (DvD) untersucht werden können, da man sowohl die deregulierte Gruppe (Treatment Gruppe) als auch die Vergleichsgruppe (Kontrollgruppe) vor und nach der Reform beobachten kann. Um kausale Zusammenhänge aufzudecken, fordert diese Methodik jedoch, dass die statistischen Parameter in zulassungsfreien und zulassungspflichtigen Handwerken – bis auf die Reformeffekte – dem gleichen Trend folgen (Parallel-Trends-Annahme). Diese Annahme kann nicht vollständig überprüft werden. Die Wahrscheinlichkeit, dass die Annahme zutrifft, sollte folglich durch verschiedene Tests abgeschätzt werden, was jedoch in einigen Studien nicht geschieht oder nicht zu eindeutigen Ergebnissen führt. Damit ist es teilweise problematisch, Aussagen über die Robustheit der Ergebnisse zu formulieren.

<sup>10</sup> Die Forschergruppe am ifh Göttingen entwickelte mit Blick auf diese Herausforderung ein Klassifizierungsverfahren, um Individuen im Handwerkssektor von anderen Wirtschaftsbereichen abzugrenzen, vgl. P. Runst et al., a. a. O. Die unterschiedlichen Abgrenzungsverfahren und die mit ihnen verbundenen Einschränkungen werden ausführlicher besprochen in: K. Haverkamp: Das Handwerk – Zur definitiven und statistischen Abgrenzung eines Querschnittsbereichs, in: Zeitschrift für KMU und Entrepreneurship, im Erscheinen.

## Einkommen der Anbieter

Auf Basis der bisherigen Studien lässt sich festhalten, dass die Einkommenseffekte der Reform wahrscheinlich negativ, aber gering ausfallen. Sowohl *Bol*<sup>11</sup> als auch *Bol* und *Weede*<sup>12</sup> zeigen, dass Selbstständige bzw. Beschäftigte in regulierten Berufen grundsätzlich höhere Einkommen beziehen als in nicht regulierten Berufen. Deregulierung sollte demnach zu Einkommensverlusten führen. Beide Studien sind allerdings als problematisch zu betrachten, da sie Querschnittsdaten nutzen und deshalb nicht als Untersuchung der kausalen Effekte der Handwerksreform verstanden werden können.

*Lergetporer et al.*<sup>13</sup> untersuchen auf Basis zweier Datensätze die Auswirkungen der Handwerksnovelle 2004 auf das Einkommen von Selbstständigen und abhängig Beschäftigten im Handwerk. Mit den Daten der Stichprobe der Integrierten Arbeitsmarktbiografien (SIAB) zeigen die Autoren, dass im Durchschnitt über die sechs Jahre nach der Novelle der durchschnittliche Tageslohn eines abhängig Beschäftigten in B1-Handwerken insgesamt geringfügig (-0,7 %) gesunken ist. Bei Differenzierung nach Jahren zeigt sich, dass es in den ersten vier Jahren keinen Effekt gab und erst für 2009 und 2010 ein deutlicher negativer Lohneffekt von -3 % auftrat. Bei der Nutzung von Mikrozensusdaten im gleichen Zeitraum zeigen die Ergebnisse einen negativen Einkommenseffekt von -12 % für alle Erwerbstätigen im Handwerk und von -9 % für Selbstständige im Handwerk.<sup>14</sup> Problematisch ist hieran, dass die Autoren Haushaltseinkommen anstatt Individualeinkommen nutzen und unklar bleibt, welches Abgrenzungsverfahren für die Population der Handwerksbeschäftigten in dem Mikrozensusdatensatz verwendet wurde. *Damelang et al.*<sup>15</sup> nutzen ebenfalls die SIAB-Daten, um den Effekt der Handwerksderegulierung auf das Einkommen von Erwerbstätigen in den B1-Handwerken zu untersuchen. Es zeigt sich, dass der monatliche Lohn der abhängig Beschäftigten im deregulierten Bereich bis 2008 nur minimal gesunken ist.<sup>16</sup> Auf Basis von Daten des IAB-Betriebspanels und auf einem anspruchsvollen

Abgrenzungsverfahren basierend, finden *Koch* und *Nielen*<sup>17</sup> keinen Effekt der Reform auf die Löhne der Erwerbstätigen im Handwerk. *Fredriksen*<sup>18</sup> nutzt Mikrozensusdaten, um die Einkommenseffekte der Novelle auf verschiedene Gruppen von selbständigen Handwerkern zu untersuchen und findet keine signifikanten Einkommenseffekte. *Haupt*<sup>19</sup> zeigt, dass die Arbeitnehmer in den deregulierten Handwerken geringere Lohnzuwächse zu verzeichnen haben als die Arbeitnehmer in den zulassungspflichtigen Berufen. Der Effekt der Reform auf die Löhne zeigt sich vor allem in Westdeutschland und für Niedrigqualifizierte, allerdings sind die Ergebnisse nur schwach signifikant. Interessant ist hierbei die Nutzung von Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP), die – im Unterschied zum Mikrozensus – Paneldaten liefern. Da folglich die gleichen Individuen über die Zeit untersucht werden, stellt nicht-beobachtbare Heterogenität in diesem Fall kein Problem dar.

## Zahl der Unternehmen, Markteintritte und -austritte

Deskriptive Statistiken bei *Müller*<sup>20</sup>, die auf den Daten der Handwerkskammerverzeichnisse basieren, zeigen einen schlagartigen Anstieg der Neugründungen im Handwerk nach 2004. Es wird ferner gezeigt, dass sich die Marktaustrittsraten in den betroffenen Branchen ebenfalls deutlich erhöht hat. *Müller*<sup>21</sup> untersucht in einer anderen Studie die Stabilität der Unternehmensgründungen im Handwerk und zeigt, dass die Überlebensraten der neu gegründeten Unternehmen im deregulierten Bereich nach der Reform deutlich absinken, während sie im weiterhin regulierten Bereich der A-Handwerke gleich bleiben.

*Rostam-Afschar*<sup>22</sup> nutzt als erster Individualdaten des Mikrozensus, um zu prüfen, ob sich die Wahrscheinlichkeit, selbstständig zu werden, in den geöffneten Handwerkszweigen im Vergleich zu den nicht-deregulierten Gewerke erhöht hat. Die Ergebnisse belegen die These eines erhöhten Markteintritts. Die stärksten Effekte zeigen sich für Niedrigqualifizierte. Einige Ergebnisse stehen allerdings im

- 11 T. Bol: Economic returns to occupational closure in the German skilled trades, in: *Social Science Research*, 46. Jg. (2014), S. 9-22.
- 12 T. Bol, K. Weeden: Occupational Closure and Wage Inequality in Germany and the United Kingdom, in: *European Sociological Review* (2014), H. 19, S. 1-16.
- 13 P. Lergetporer, J. Ruhose, L. Simon: Labor Market Effects of Entry Barriers to Self-Employment. Evidence from Deregulating the German Crafts Sector, Ifo Center for the Economics of Education, 2016.
- 14 Stärkere Effekte für Angestellte (im Vergleich zu Selbstständigen) werden mit der divergierenden Entwicklung der Gesamtarbeitszeit erklärt, die bei den Selbstständigen größeren Anpassungen unterliegt.
- 15 A. Damelang, A. Haupt, M. Abraham: Economic consequences of occupational deregulation. Natural experiment in the German crafts, in: *Acta Sociologica* (2017), S. 1-16.
- 16 Die Autoren untersuchen allerdings nicht, ob die Annahme paralleler Trends („parallel trends assumption“) zutrifft, sodass es zweifelhaft bleibt, ob die Änderung kausal durch die Reform ausgelöst wurde.

- 17 A. Koch, A. S. Nielen: Ökonomische Wirkungen der Handwerksnovelle 2004: Ergebnisse einer Kontrollgruppenanalyse, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 18. Jg. (2017), H. 1, S. 72-85.
- 18 K. Fredriksen: Do legal restrictions to accessing professions impact incomes? The German crafts case, *ifo Working Papers*, Nr. 11, 2017.
- 19 A. Haupt: Zugang zu Berufen und Lohnungleichheit in Deutschland, Wiesbaden 2016.
- 20 K. Müller: Wirkungen der Handwerksreform von 2003, in: *Zeitschrift für Wirtschaftsverwaltungsrecht*, 2016, H. 2.
- 21 K. Müller: Stabilität und Ausbildungsbereitschaft von Existenzgründern im Handwerk, in: *Göttinger Handwerkswirtschaftliche Studien*, Nr. 94, Duderstadt 2014.
- 22 D. Rostam-Afschar: Entry Regulation and Entrepreneurship. A Natural Experiment in German Craftsmanship, in: *Empirical Economics: a Journal of the Institute for Advanced Studies*, 47. Jg. (2014), H. 3, S. 1067-1101; D. Rostam-Afschar: Regulatory Effects of the Amendment to the HwO in 2004 in German Craftsmanship, European Commission, Research Report, Directorate General Internal Market and Services, 2015.

Widerspruch zu den theoretisch abgeleiteten Aussagen.<sup>23</sup> So findet Rostam-Afschar, dass die Gründungszuwächse in den teilweise und den vollständig deregulierten Gewerker gleich groß ausfallen. Gleichzeitig gibt es nach seinen Ergebnissen keine Hinweise darauf, dass die Austrittswahrscheinlichkeiten gestiegen sind. *Runst et al.*<sup>24</sup> replizieren Rostam-Afschar. Der zentrale Beitrag dieser Studie ist ein präziseres Abgrenzungsverfahren, um Handwerks- von Nicht-Handwerksbeschäftigten zu unterscheiden. Die Befunde bestätigen zwar den von Rostam-Afschar festgestellten erhöhten Markteintritt infolge der Reform insbesondere in den B1-Handwerken, aber deutlich weniger stark in den teilweise deregulierten A-Handwerken. Im Gegensatz zu Rostam-Afschar wird zusätzlich ein erhöhter Marktaustritt in den deregulierten Gewerken festgestellt.

*Koch und Nielsen*<sup>25</sup> nutzen als Datenquellen zum einen das IAB-Betriebspanel, zum anderen aggregierte Unternehmensdaten des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks. Sie zeigen eine deutliche Steigerung der Gründungszahlen in den zulassungsfrei gestellten Handwerkszweigen infolge der Reform. *Zwiener*<sup>26</sup> untersucht schließlich die Auswirkungen der Reform auf die Zahl der Betriebe und Neugründungen auf Basis von drei Datensätzen: der ZDH-, der SIAB- und der Mikrozensusdaten. Auch hier zeigt sich eine positive Wirkung der Reform auf die Markteintritte.

#### Unternehmensgründungen von Migranten und Beschäftigungseffekte

*Runst*<sup>27</sup> bestätigt die aus der Theorie abgeleitete Erwartung, dass Migranten nach der Reform verstärkt eigene Handwerksbetriebe gegründet haben, wobei der Migrantenanteil in den teilweise deregulierten A-Handwerken unverändert blieb. Der Anteil von abhängig beschäftigten Migranten im Handwerk ist nach der Reform ebenfalls gestiegen, was durch die Einstellung von Beschäftigten über informelle soziale Netzwerke der Unternehmer erklärt wird. *Koch und Nielsen*<sup>28</sup> untersuchen die Effekte der Deregulierung auf die Gesamtbeschäftigung sowie die Anteile der Betriebe mit Einstellungen bzw. Entlassungen auf Basis der Daten des IAB-Betriebspanels. Sämtliche Koeffizienten zeigen sich nicht signifikant. Allerdings verweisen die Autoren auf die Schwäche der IAB-Daten, die damit zusammenhängt, dass die Stichprobe nur substanzstarke Betriebe mit sozialversicherungspflichtig Beschäftigten einschließt. Die Autoren

argumentieren, dass die gesamten Beschäftigungseffekte unter Berücksichtigung von Soloselbstständigen durchaus positiv ausfallen könnten. *Zwiener*<sup>29</sup> untersucht die Auswirkungen der Reform auf die abhängige Beschäftigung im Handwerk auf Basis von zwei Datensätzen: der Mikrozensusdaten und der Stichprobe der integrierten Arbeitsmarktbiografien. Insgesamt gibt es keine statistisch gesicherten Wirkungen der Reform hinsichtlich der abhängigen Beschäftigung. Es gibt jedoch Indizien für eine schwach negative Entwicklung. Die Studie betont allerdings, dass die Ergebnisse vorsichtig interpretiert werden sollten, da ausführliche Tests zweifeln lassen, ob die für die Verwendung dieser Methode notwendigen statistischen Annahmen als erfüllt gelten können.

#### Berufsbildungsabschlüsse

*Müller*<sup>30</sup> zeigt deskriptiv, dass sich in den deregulierten Zweigen der Anteil der Neugründer mit Meisterabschluss von rund 75 % vor 2004 (wobei die restlichen 25 % Ausnahmegenehmigungen zur Betriebsgründung besaßen) auf rund 20 % nach 2004 reduzierte; der Anteil der Neugründer mit Gesellenabschluss beträgt in den Jahren nach der Reform noch rund 70 %. Er schließt daher auf negative Effekte der Reform auf das durchschnittliche Qualifikationsniveau der Betriebsinhaber im Handwerk.

*Koch und Nielsen*<sup>31</sup> bestätigen den erwarteten negativen Reformeffekt auf die Zahl der Meisterprüfungen. Die Autoren zeigen zugleich, dass es in den ersten Jahren nach der Reform keine signifikanten Effekte der Reform auf das Ausbildungsgeschehen gab. Erst ab 2009 ist ein negativer Reformeffekt auf die Zahl der Ausbildungsplätze und die Zahl der Auszubildenden erkennbar, den die Autoren aufgrund des zeitlichen Abstands nicht zwangsläufig auf die Reform zurückführen. Sie finden ebenfalls keine signifikanten Wirkungen auf die Zahl der Gesellenabschlussprüfungen. Die verspätete Wirkung lässt sich allerdings damit begründen, dass aufgrund einer zeitlich befristeten Ausnahmeregelung auch Nicht-Meistergeführte-Betriebe in B1-Handwerken bis 2009 ausbilden durften und der negative Reformeffekt daher erst ab 2009 zu erwarten wäre.<sup>32</sup> Auf Basis von IAB-Daten stellen die Autoren zunächst sogar positive Wirkun-

23 Vgl. L. Branstetter et al., a. a. O.

24 P. Runst et al., a. a. O.

25 A. Koch, S. Nielsen, a. a. O.

26 H. S. Zwiener: Essays on the German labor market, Dissertation, Humboldt-Universität zu Berlin, 2017.

27 P. Runst: The Effect of Occupational Licensing Deregulation on Migrants in the German Skilled Crafts Sector, ifh Working Papers, Nr. 6 2016.

28 A. Koch, S. Nielsen, a. a. O.

29 H. S. Zwiener, a. a. O.

30 K. Müller: Handwerksrechtsnovelle von 2003. Was waren die Ergebnisse?, in: Gewerbearchiv, 62. Jg. (2016), H. 2, S. 54-59.

31 A. Koch, S. Nielsen, a. a. O.

32 Die allgemeine Aussetzung der Ausbilder-Eignungsverordnung (AE-VO) der Jahre 2004 bis 2009 galt nur für die B1-Handwerke, nicht aber für die A-Handwerke. Für Gesellen der B1-Handwerke war es von 2004 bis 2009 daher vergleichsweise günstig auszubilden, wohingegen Gesellen aus dem A-Handwerk weiterhin die Ausbildereignungsprüfung ablegen mussten. Der negative Reformeffekt konnte folglich erst ab 2009 voll zum Tragen kommen. Vgl. J. Thomä: Betriebliche Ausbildungsbeteiligung – eine veränderte Anreizkonstellation durch die Handwerksnovelle 2004?, ifh Working Papers, Nr. 9, 2017.

gen der Handwerksnovelle auf das Ausbildungsverhalten der Betriebe in den deregulierten B1-Handwerken fest,<sup>33</sup> die sich aber danach als nicht robust herausstellen. Insgesamt bleibt festzuhalten, dass die Effekte der Reform auf die Zahl der Meisterprüfungen negativ und die Effekte auf das Ausbildungsgeschehen uneindeutig ausfallen.

#### Effektivität marktendogener Informationsmechanismen

Röber<sup>34</sup> untersucht, ob bei der Interaktion mit verschiedenen Gewerken beim privaten Hausbau marktendogene Instrumente genutzt werden, um Informationsasymmetrien abzubauen. Sie findet, dass insbesondere Reputation und persönliche Empfehlungen bzw. der Bauunternehmer bei der Betriebsauswahl entscheidend sind. Sie argumentiert, dass der Meisterbrief allein hingegen keine umfassende Lösung bietet, da Verbraucher auch in weiterhin regulierten Märkten Informationsasymmetrien wahrnehmen. Fredriksen et al.<sup>35</sup> nutzen Kundenbewertungen auf der Online-Plattform MyHammer.de, um die Qualität der Handwerksleistungen zu messen. Ihre Befunde unterstützen die Annahme, dass Meisterbetriebe eine höhere Leistungsqualität anbieten, da sie bessere Kundenbewertungen erzielen und länger auf der Plattform verbleiben. Die Autoren argumentieren, dass die Unterscheidung zwischen Meister- und Nicht-Meisterunternehmen den Kunden dabei hilft, eine für sie passende Preis-Qualitäts-Kombination zu finden. Diese Verminderung der informatorischen (Such-)Kosten für den Kunden wirkt dadurch einem Marktversagen auf Grund von Informationsasymmetrien entgegen.

#### Fazit und Forschungsausblick

Knapp 15 Jahre nach der Reform der Handwerksordnung ist es möglich, eine erste Bilanz über die Reformeffekte zu ziehen. Auffällig ist, dass der überwiegende Teil der Studien die Effekte der Deregulierung aus der Wettbewerbsperspektive beleuchtet, wobei ein Teil der wirtschaftspoli-

tisch relevanten theoretischen Annahmen empirisch überprüft wurde. Hierbei zeigt sich, dass die Beseitigung von Marktzutrittsbeschränkungen eine Gründungswelle in dem vollständig deregulierten Teil des Handwerks auslöste. Die Abschaffung der Meisterpflicht für die neuen Gründer begünstigte dabei den Markteintritt von niedriger qualifizierten Personen und Migranten. Die verstärkte Wettbewerbsintensität in Verbindung mit der niedrigeren Humankapitalausstattung der neuen Gründer fällt mit einer Erhöhung der Marktaustrittsraten zusammen. Wenngleich Indizien für sehr leichte negative Effekte auf die Zahl der abhängig Beschäftigten vorliegen, sind diese Ergebnisse nicht statistisch gesichert. Die Ergebnisse in Bezug auf das Ausbildungsgeschehen fallen ebenfalls uneindeutig aus. Unstrittig ist hingegen der negative Reformeffekt auf die Zahl der bestandenen Meisterprüfungen. Schließlich zeigen sich in den meisten Studien negative Einkommenseffekte der Reform, die allerdings oft nur schwach signifikant und in absoluten Werten eher gering ausfallen.

Im Gegensatz zu den wettbewerbsökonomisch geprägten Fragestellungen bestehen im Bereich der Marktversagensperspektive grundlegende Forschungslücken. Die zwei bestehenden Studien zeigen in begrenztem Rahmen, dass marktendogene Informationsmechanismen bestehen, die geeignet sind, Informationsasymmetrien abzubauen. Es ist allerdings bislang offen, ob die Abschaffung qualifikationsbezogener Marktzutrittsbarrieren zu einer Senkung der durchschnittlichen Qualität geführt hat, ob diese gegebenenfalls mit den Konsumentenpräferenzen übereinstimmt oder Folge eines Problems asymmetrischer Information ist. Ferner wurden externe Effekte im Falle absinkender Qualität der handwerklichen Dienstleistungen, wie etwa Gesundheitsschädigungen, negative Umwelteffekte durch Verwendung günstigerer Materialien oder im Aggregat erhöhte Reparaturkosten, nicht untersucht. Abschließend kann deswegen festgehalten werden, dass die wirtschaftspolitische Debatte zur Deregulierung der Handwerksordnung von 2004 auf einem ersten soliden wissenschaftlichen Fundament geführt werden kann. Es besteht jedoch weiterhin in zentralen Bereichen Forschungsbedarf, um die Folgen der Deregulierung insgesamt beurteilen zu können und empirisch fundierte Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Handwerksordnung zu geben.

33 Ein zusätzlicher Vergleich mit Nicht-Handwerksunternehmen zeigt allerdings, dass dieser relative Effekt nicht auf einen Anstieg der Ausbildungsleistung der B1-Handwerke, sondern auf einen Rückgang der Ausbildungsaktivitäten im A-Handwerk zurückzuführen ist.

34 W. B. Röber, a. a. O.

35 K. Fredriksen et al., a. a. O.

#### Title: *Economic Effects of the 2004 Deregulation of the German Handicrafts Regulation Act – a Literature Review*

**Abstract:** *The German Handicrafts Regulation Act constitutes the regulatory framework for entrepreneurial activities in the handicrafts sector. Among other things, it prescribes mandatory qualification standards for starting a new handicraft firm. In 2004 the Handicrafts Regulation Act was liberalised, particularly with regard to market entry, so that qualification standards are no longer required in about half of all handicrafts occupations. Since this reform was implemented, there has been a vivid political and academic discussion about the economic effects. Now, nearly 15 years after, the authors review and summarise the empirical research literature. Further, they identify gaps in the literature and formulate open research questions.*

**JEL Classification:** L15, L51, J44, J48, O52