

„Aspekte der Deregulierung bei den Freien Berufen“

Erläuterungen/Zusammenfassung

Brüssel/Berlin, den 12. Juni 2017

Bundesverband der Freien Berufe e. V.

Reinhardtstraße 34 – 10117 Berlin – Tel.: +49 30 284444-0 – Fax: +49 30 284444-78

Avenue de Cortenberg 116 – B-1000 Brüssel – Tel.: +32 2 50010-50 Fax: +32 2 51210-55

E-Mail: info-bfb@freie-berufe.de

www.freie-berufe.de

I. Vorbemerkung

Freie Berufe erbringen hochwertige Wissensdienstleistungen für den einzelnen Bürger und übernehmen wichtige Aufgaben für die Allgemeinheit. Sie haben existenzielle Bedeutung für unser Gesellschafts-, Werte- und Wirtschaftssystem. Denn sie lassen jeden an Gütern wie etwa Gesundheit, Recht, Kultur und Freiheit teilhaben. Freie Berufe stehen tagtäglich im Leistungswettbewerb, der der Qualität nach erfolgt. Das unterscheidet sie ganz wesentlich von anderen Wirtschaftsbereichen.

Organisationen wie die Europäische Kommission, die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung üben indes mehr und mehr Druck auf die Freien Berufe aus, tief greifende Veränderungen an ihrem System vorzunehmen, die letztlich auf eine allumfassende Deregulierung des Rechtsrahmens für freiberufliche Dienstleistungen – darunter Kernelemente wie Berufszugang und -ausübung und Honorar- und Kostenordnungen – abzielen.

Umstritten ist, ob Deregulierung für freiberufliche Dienstleistungen mit ihren strukturellen Besonderheiten ökonomisch sinnvoll wäre: Die Befürworter einer Deregulierung in den Freien Berufen verweisen darauf, dass Deregulierung auch in anderen Wirtschaftsbereichen - etwa in der Industrie – zu Wachstum geführt habe. Demgegenüber argumentieren die Befürworter des Erhalts von Berufszugangs- und -ausübungsregeln in den Freien Berufen, dass die strukturellen Besonderheiten der Märkte für freiberufliche Dienstleistungen, allem voran etwa die Informationsasymmetrie zwischen dem Erbringer und dem Nachfrager einer freiberuflichen Dienstleistung, notwendigerweise Eingriffe, sprich: Regulierung, bedingen. Bestätigt wird diese Sicht dadurch, dass sich wesentliche ökonomische Kenngrößen wie beispielsweise die Anzahl der Gründer und der Selbstständigen, die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und auch die Zahl neu abgeschlossener Ausbildungsverträge in den Freien Berufen positiv entwickeln – bemerkenswerterweise auch gegen den allgemeinen Trend der Wirtschaft, gerade in jüngerer Zeit. Hinzu kommt, dass die Freien Berufe in der Selbstverwaltung von freiberuflichen Kammern und Berufsverbänden subsidiär strukturiert sind und den Staat entlasten; der „ökonomische Nutzen“ solch funktionierender Selbstverwaltungsstrukturen ist zwar selbsterklärend, lässt sich aber naturgemäß kaum quantifizieren. Gleiches gilt für Eigenschaften wie die Gemeinwohlorientierung, die das qualitative Alleinstellungsmerkmal der Freien Berufe darstellt.

In der Gesamtschau greift es deshalb zwar immer zu kurz, die Freien Berufe allein anhand ökonomischer Kriterien bewerten zu wollen. Gleichwohl wollen und müssen sich die Freien Berufe dieser Diskussion stellen. Vor diesem Hintergrund hat der BFB im Herbst 2016 das Düsseldorfer Institute for Competition Economics (DICE) mit der Studie „Aspekte der Deregulierung bei den Freien Berufen“ beauftragt. In ihr wird die ökonomische Wirkungsweise von Regulierung bzw. Deregulierung in Märkten für freiberufliche Dienstleistungen wissenschaftlich untersucht und bewertet. Analysiert wurden hierzu anhand eines ökonomischen Modells¹ und eines experimentalökonomischen Ansatzes die folgenden Fragestellungen:

1. Auswirkung von Marktzutrittsregelungen auf Wettbewerb und Wachstum
2. Einfluss von Preisuntergrenzen und regulierten Preisen auf Markteffizienz und Wettbewerb in Vertrauensgütermärkten

¹ Die Wettbewerbs- und Entscheidungssituation von Anbietern und Nachfragern freiberuflicher Dienstleistungen wird anhand eines räumlichen Modells beschrieben; anhand der Ergebnisse des Modells sowie des Verhaltens der Teilnehmer eines darauf aufbauenden Laborexperiments werden im Weiteren Schlussfolgerungen zu Marktzutrittsregelungen (z.B. Qualifikationsanforderungen), zur Wirkung von Preisuntergrenzen etc. gezogen.

3. Möglichkeiten und Grenzen der Produktivitätsbestimmung freiberuflicher Dienstleistungen
4. Aussagekraft des OECD-Regulierungsindikators

Die Inhalte der Studie sind im Folgenden zusammenfassend dargestellt, in der Anlage sind einige Zitate der Studie exzerpiert.

II. Kernaussagen der Studie

1. Auswirkung von Marktzutrittsregelungen auf Wettbewerb und Wachstum

Die Autoren ziehen folgende Schlüsse aus dem zugrunde liegenden Modell:

- **Vergleich zwischen freiem Wettbewerb und reguliertem Marktzutritt bei konstanter Nachfrage²**
 - Die sozial optimale Anzahl der Anbieter, mit denen die soziale Wohlfahrt maximiert wird, entspricht genau der Hälfte der Anbieter, die unter freiem Marktzugang teilnehmen. Mit anderen Worten: **Bei freiem Marktzutritt treten zu viele Anbieter ein und die soziale Wohlfahrt sinkt.** Während die Aufgabe des „sozialen Planers“ (= der politische Entscheidungsträger) ist, die soziale Wohlfahrt (= Summe der Konsumenten- und Produzentenrente) zu maximieren, macht ein Anbieter seine Entscheidung, in einen bestehenden Markt mit konstanter Nachfrage (d.h. keine Erschließung neuer Märkte) einzutreten, lediglich davon abhängig, ob er erwartet, operative Gewinne zu erzielen.
 - Die Wirkung von Markteintrittsregelungen hängt von der Art und Weise der Regulierung ab. Während eine bloße Erhöhung der „Fixkosten“³ für den Marktzutritt nichts ändert, da nach wie vor zu viele Anbieter in den Markt eintreten, führt eine konkrete **Regulierung des Marktzugangs** (beispielsweise durch Vorbehaltsbereiche) **zu einer Wohlfahrtsverbesserung.**
- **Vergleich zwischen freiem Wettbewerb und reguliertem Marktzutritt bei variabler Nachfrage²** mit zwei möglichen Fallkonstellationen:
 - Wenn die Nachfrageelastizität bei freiberuflichen Dienstleistungen tendenziell niedrig ist, wäre ohne Regulierung des Marktzutritts die Anzahl der Markteintritte von Anbietern zu hoch; das soziale Optimum würde damit verfehlt.
 - Wenn die Nachfrageelastizität bei freiberuflichen Dienstleistungen tendenziell hoch ist, führen Marktzutritte von Anbietern zwar zu sinkenden Preisen; dies aber führt dazu, dass tendenziell zu wenig Anbieter in den Markt eintreten wollen; das soziale Optimum wird mithin auch hier nicht erreicht.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass bei variabler Nachfrage nach freiberuflichen Dienstleistungen (insbesondere unter der Annahme einer – im Regelfall – geringen Nachfrageelastizität) Marktzutrittsbeschränkungen zu einer Wohlfahrtsverbesserung führen.

2 Konstante Nachfrage/Variable Nachfrage: Freiberufliche Dienstleistungen sind ihrer Natur nach tendenziell konjunkturunabhängig, so dass für sie insgesamt eher eine konstante Nachfrage angenommen werden kann. Gleichwohl gibt es auch bei den Freien Berufen Bereiche, in denen eher von einer variablen Nachfrage auszugehen ist.

3 Unter Fixkosten werden in dem Modell die Kosten für den Zutritt und Verbleib auf dem betreffenden Markt zusammengefasst (d.h. Kosten für Qualifikationserwerb und -erhalt, also z.B. für Studium und Fortbildung, Mitgliedschaften in Kammern und Verbänden, Investitionskosten für Büro- und Praxisräume etc.).

- **Marktzutritt bei Preis- und Qualitätswettbewerb als Variablen:**

Das Modell lässt sich – hier für den Fall konstanter Nachfrage analysiert – **um die Qualität** als weitere Wettbewerbskomponente erweitern. Bei **Qualitätswettbewerb** kommt es zwar zu verstärkten Markteintrittsentscheidungen, denn jeder einzelne Anbieter kann durch höhere Qualität Kunden anderer Anbieter „abwerben“. Mit zunehmenden Markteintritten verkleinert sich in einem Markt mit konstanter Nachfrage jedoch nicht nur der Marktanteil jedes einzelnen Anbieters, sondern auch seine Chancen, weitere Marktanteile zu gewinnen; damit sinken auch seine Anreize zu zusätzlichen Qualitätsanstrengungen. Das Wohlfahrtsniveau sinkt damit perspektivisch bei freiem Markteintritt. Mit anderen Worten: Die Regulierung des Marktzutritts sichert dauerhaft Qualitätswettbewerb und führt auch in diesem Fall zu einer Wohlfahrtsverbesserung.

Marktzutrittsregeln führen zu Wohlfahrtsverbesserung, höherer Markteffizienz und sichern Qualität.

2. Einfluss von Preisuntergrenzen und regulierten Preisen auf Markteffizienz und Wettbewerb in Vertrauensgütermärkten

Im Mittelpunkt dieses Kapitels stehen Märkte für Vertrauensgüter, m.a.W. Märkte, die sich durch Informationsasymmetrie auszeichnen (= Wissensvorsprung des Experten gegenüber seinem Kunden, der dem Experten bei der Einschätzung des erforderlichen Leistungsumfanges und der erbrachten Qualität vertrauen können muss). Freiberufliche Dienstleistungen zählen ihrer Natur nach zu den Vertrauensgütern.

Der Einfluss von fixen Preisen und Preisuntergrenzen auf Markteffizienz und Wettbewerb in Vertrauensgütermärkten wurde in Laborexperimenten untersucht. Daraus ergeben sich für Vertrauensgütermärkte die folgenden Schlüsse:

- **Regulierte Preise**

führen dazu, dass Anbieter mit ihrem Wissensvorsprung **im Sinne des Kunden handeln**, da dies in ihrem eigenen Interesse liegt, etwa um auch zukünftige Nachfrage zu sichern.

- **erhöhen insgesamt die Qualität der angebotenen Leistungen.** Demgegenüber würde bei Preiswettbewerb der Anreiz sinken, Leistungsqualität zu erbringen.
- machen für den Anbieter **Reputationsaufbau durch hohe Leistungsqualität attraktiv bzw. als Wettbewerbsinstrument notwendig**; denn Kunden orientieren sich bei der Wahl des Anbieters an der (in vorherigen Fällen erbrachten) Qualität seiner Dienstleistung. Demgegenüber verhindert der **Preiswettbewerb den Aufbau von Reputation**.

- **Preisuntergrenzen erhöhen die Markteffizienz.** Dies ist der Besonderheit von Vertrauensgütermärkten geschuldet, da Kunden die Qualität der Dienstleistung nicht einschätzen können. Demgegenüber orientieren sie sich in Märkten ohne Preisuntergrenze am Preis, jedoch nicht oder allenfalls nachrangig an der Qualität. Dies führt zu einer Konzentration auf Anbieter, die den niedrigsten Preis bieten. Die Einschränkung des Preiswettbewerbs durch Preisuntergrenzen führt zur **Verbesserung der Gesamtwohlfahrt**.

In Vertrauensgütermärkten führt Regulierung, die den Preiswettbewerb einschränkt, zu mehr Qualität und höherer Markteffizienz (d.h. zu Wohlfahrtsgewinnen).

3. Möglichkeiten und Grenzen der Produktivitätsbestimmung freiberuflicher Dienstleistungen

Forderungen nach Deregulierung der Freien Berufe werden häufig damit begründet, dass die Produktivitätsentwicklung im Dienstleistungsbereich unterdurchschnittlich sei. Eine Liberalisierung könne daher dazu beitragen, diese Produktivitätslücke zu schließen. Unmittelbare Produktivitätsvergleiche zwischen freiberuflichen Dienstleistungen und anderen Bereichen der Wirtschaft (beispielsweise dem produzierenden Gewerbe) sind jedoch unter ökonomischen Aspekten⁴ nur eingeschränkt sinnvoll:

- Freiberufliche Dienstleistungen
 - werden **persönlich erbracht**. Ein höherer Kapitaleinsatz kann bei diesen Dienstleistungen menschliche Arbeit und Wissen daher nicht im gleichen Maße wie bei Gütern substituieren. Dies begrenzt Produktivitätssteigerungen und verhindert den fairen Vergleich zwischen der Produktivitätsentwicklung von Gütern und Dienstleistungen.
 - sind nur sehr **begrenzt delegierbar** und können im Gegensatz zu Gütern nicht gelagert werden. Eine Reduktion des Arbeitseinsatzes würde zwangsläufig zu Qualitätseinbußen führen.
 - können **nicht standardisiert und automatisiert erbracht** werden. **Skalenerträge** wie in der industriellen Produktion sind **nicht erzielbar**.
- Erbringung und Konsum freiberuflicher Dienstleistungen sind räumlich und zeitlich oft nur schwer (oder auch gar nicht) zu trennen und damit eher nur sehr eingeschränkt handelbar.
- Der Einsatz von Informationstechnologie ist bei freiberuflichen Dienstleistungen zwar möglich, führt aufgrund der persönlichen Leistungserbringung jedoch nicht zu vergleichbaren Produktivitätssteigerungen wie in der Güterproduktion. Die Substitution von Arbeit durch Kapital ist bei freiberuflichen Dienstleistungen tendenziell schwieriger als in der Güterproduktion, da freiberufliche Dienstleistungen für jeden Kunden/Mandanten/Patienten individuell erbracht werden.

Der gebräuchliche Produktivitätsbegriff ist nicht für freiberufliche Dienstleistungen konzipiert. Dies verhindert den objektiven Vergleich zwischen der Produktivitätsentwicklung von Gütern und Dienstleistungen.

4. Aussagekraft des OECD-Regulierungsindikators

Häufig wird für Produktivitätsvergleiche der Regulierungsindikator der OECD herangezogen. Er misst den Grad der Regulierung innerhalb einer Volkswirtschaft und dient dem Vergleich dieses Regulierungsgrades zwischen Ländern und innerhalb eines Landes und über die Zeit hinweg. Derzeit wird der Indikator für 33 Länder erhoben.

Die vertiefte Analyse des Indikators führt zu folgenden Ergebnissen:

- Dem OECD-Regulierungsindikator liegt die Hypothese zugrunde, dass in allen Bereichen einer Volkswirtschaft geringe Regulierung per se wettbewerbsförderlich wirkt und die volkswirtschaftliche Effizienz erhöht. Demgegenüber kommt die nun vorliegende Studie „Aspekte der Deregulierung bei den Freien Berufen“ zu anderen, differenzierteren Ergebnissen (s. Ziffer II „Kernaussagen der Studie“):

⁴ Hier sei erneut der Hinweis gestattet, dass sich Aspekte wie Gemeinwohlorientierung etc. ohnehin der ökonomischen Diskussion bzw. einer Produktivitätsmessung entziehen (s. „I. Vorbemerkung“)

Sowohl die Regulierung des Markteintritts als auch eine Preisfixierung können qualitäts- und effizienzfördernd sein. Die Gleichung „**mehr Wettbewerb = bessere Marktergebnisse**“ gilt **jedenfalls in dieser Allgemeingültigkeit für die Freien Berufe nicht.**

- Auch die zugrundeliegende **Struktur und Methodik des OECD-Regulierungsindikators führt zu einer verzerrten Darstellung** der eigentlichen Regulierungsdichte und -wirkung:
 - Die OECD schließt von der Nichtexistenz von Markteintrittsschranken in einem Land auf die fehlende Notwendigkeit von Markteintrittsschranken in anderen Ländern; dies ist jedoch nicht zielführend, solange nicht das gesamte Regulierungsumfeld berücksichtigt wird.
 - Die Heterogenität in den Berufsgruppen bezüglich der Qualifikationsanforderungen wird nicht adäquat abgebildet: so wird beispielsweise innerhalb einer Berufsgruppe nicht der gewichtete Durchschnitt aller Qualifikationszeiten für die Bewertung der Markteintrittsschranke berücksichtigt, sondern die längste und damit regulierungsintensivste Qualifikationszeit. Folglich wird Volkswirtschaften, in denen ein Beruf innerhalb der Berufsgruppe eine lange, alle anderen Berufe aber kurze Qualifikationsphasen haben, pauschal ein hoher Regulierungsgrad unterstellt.
 - Ähnlich verzerrend wirkt u.a. auch, dass in föderal aufgebauten Staaten wie Deutschland der Indikator repräsentativ für ein Bundesland erhoben wird (derzeit Bayern); um belastbarere Vergleiche zu zentral organisierten Ländern zu ermöglichen, wäre z.B. die Erhebung eines gewichteten Durchschnittes zielführender.

Der OECD-Regulierungsindikator hat eine begrenzte Aussagekraft bezüglich der tatsächlichen Regulierungsdichte und -wirkung in den Freien Berufen in Deutschland.

III. Fazit

Die Freien Berufe in Deutschland sind „Dienstleister mit Besonderheiten“. Diese Besonderheiten bedingen besondere Spielregeln für die Dienstleistungen, die sie erbringen – auch und gerade, wenn sich die Bewertung auf eine ökonomische Betrachtung beschränkt, die dieser Art von Dienstleistungen nur teilweise gerecht wird.

Der Studie „Aspekte der Deregulierung bei den Freien Berufen“ lässt sich entnehmen, dass Marktzutrittsregeln auf freiberuflichen Märkten zu besserer Markteffizienz (d.h. Wohlfahrtsverbesserung) führen und Qualität sichern.

In Vertrauensgütermärkten wie den Freien Berufen gilt dies auch für Preisregulierung. Forderungen nach Deregulierung in den Freien Berufen lassen sich also nicht mit positiven Erfahrungen in anderen Bereichen der Wirtschaft, die keine Vertrauensgütermärkte sind, begründen.

Diese Forderungen nach Deregulierung lassen sich zudem nicht dadurch begründen, dass die „Produktivität“ der Freien Berufe hinter der Entwicklung in anderen Bereichen zurückbleibe. Denn der gebräuchliche Produktivitätsbegriff ist nicht für freiberufliche Dienstleistungen konzipiert. Dies verhindert den objektiven Vergleich zwischen der Produktivitätsentwicklung von Gütern und Dienstleistungen.

Auch der OECD-Regulierungsindikator hat konzeptionelle Schwächen. Seine Aussagekraft bezüglich der tatsächlichen Regulierungsdichte und -wirkung in den Freien Berufen in Deutschland ist daher eingeschränkt; wirtschaftspolitische Handlungsempfehlungen auf der Grundlage dieses Indikators sind deshalb aus Sicht der Freien Berufe nicht zielführend.

Studie „Aspekte der Deregulierung bei den Freien Berufen“

– Auszüge –

Auftraggeber: Bundesverband der Freien Berufe e.V.

Autoren: Prof. Dr. Justus Haucap,
Düsseldorfer Institute for Competition Economics (DICE)
Prof. Dr. Alexander Rasch
Düsseldorfer Institute for Competition Economics (DICE)
Dr. Christian Waibel
Eidgenössische Technische Hochschule (ETH) Zürich

Brüssel/Berlin, den 12. Juni 2017

Kapitel „Zusammenfassung“

Zitate:

- Eine Liberalisierung des Marktzutritts führt zumeist zu einer ineffizient hohen Anzahl an Anbietern und einer zu niedrigen Qualität der erbrachten Leistungen; insofern können Zugangsbeschränkungen ein probates Mittel zur Verbesserung des Marktergebnisses sein. (Seite 1)
- Mithilfe von Preisuntergrenzen können in Märkten mit asymmetrischer Information die Qualität der angebotenen Leistungen gesichert und die Markteffizienz verbessert werden. (Seite 1)
- Der nicht vorhandenen Möglichkeit der Rationalisierbarkeit und Delegierbarkeit muss bei der Einschätzung der Produktivitätsentwicklung freiberuflicher Dienstleistungen Rechnung getragen werden. (Seite 1)
- Die der Entwicklung des OECD-Regulierungsindikators zugrundeliegenden kritischen Annahmen hinsichtlich Methodik und ökonomischen Wirkungsweisen können zu einer verzerrten Darstellung der eigentlichen Regulierungsdichte und –wirkung führen. (Seite 1)

Kapitel „Markteintritt und räumlicher Wettbewerb“:

Zitate:

- „Ein Vergleich der beiden Umfänge beim Marktzutritt zeigt, dass die sozial optimale Anzahl an Anbietern genau der Hälfte derjenigen unter freiem Marktzugang entspricht. Im Ergebnis treten also zu viele Anbieter in den Markt ein und die soziale Wohlfahrt sinkt bei freiem Marktzutritt.“ (Seite 10)
- „Somit kann festgehalten werden, dass die Wirkung von Markteintrittsregelungen von der Art und Weise der Regulierung abhängt. Während eine bloße Erhöhung der Fixkosten am relativen Ergebnis nichts ändert, da nach wie vor zu viele Anbieter in den Markt eintreten, führt eine konkrete Regulierung des Zugangs (beispielsweise durch Vorbehaltsbereiche) zu einer Wohlfahrtsverbesserung.“ (Seite 10)
- „Geht man davon aus, dass für einen großen Teil der Freien Berufe die Nachfrageelastizität eher gering ausfällt, dann führt auch hier die Beschränkung des Marktzutritts zu einer Wohlfahrtsverbesserung.“ (Seite 11)
- „Grundsätzlich bleibt jedoch festzuhalten, dass ein gewisses Maß an Einschränkungen beim Marktzutritt wünschenswert ist.“ (Seite 13)

Kapitel „Preisuntergrenzen und regulierte Preise“:

Zitate:

- „Aufgrund der möglichen negativen und nicht verantwortbaren Auswirkungen (auf Rechtsgüter oder die Gesundheit) einer Intervention scheidet die Möglichkeit eines Feldexperimentes hier aus.“ (Seite 16)
- „Somit kann festgehalten werden, dass Preiswettbewerb den Aufbau von Reputation verhindert.“ (Seite 19)
- „Interessant ist hier die Beobachtung, dass Kunden solche Experten, die eine zu niedrige Leistungsqualität für ihre Kunden gewählt hatten, bei fixen Preisen stärker abstrafen, als dies bei Preiswettbewerb der Fall war. So suchten Kunden bei regulierten Preisen in den ersten Runden einen Experten signifikant seltener auf, wenn dieser zuvor zu niedrige Leistungsqualität geliefert hatte.“ (Seite 20)
- „Insofern wurde Reputationsaufbau von den Kunden belohnt.“ (Seite 21)
- „Vor dem Hintergrund der Ergebnisse zur Leistungsqualität lässt sich zunächst festhalten, dass hier fixe Preise zu einer höheren Markteffizienz führen sollten.“ (Seite 21)
- „Es zeigt sich also, dass Preiswettbewerb hier nicht nur zu einer insgesamt niedrigeren Leistungsqualität führt, sondern sich auch die Markteffizienz verringert.“ (Seite 21)
- „Im Ergebnis lässt sich somit festhalten, dass in dem vorgestellten Markt ein regulatorischer Eingriff, der den Preiswettbewerb einschränkt und eine Preisuntergrenze vorsieht, die Markteffizienz erhöht.“ (Seite 23)
- „Sowohl der experimentelle als auch der theoretische Ansatz weisen darauf hin, dass die Einschränkung des Preiswettbewerbs zu besseren Ergebnissen im Hinblick auf die Gesamtwohlfahrt führt. Dieses Ergebnis ist der Besonderheit von Vertrauensgütermärkten geschuldet.“ (Seite 23, Seite 24)
- „In der Folge sind Gewinne nur durch die Bereitstellung niedriger Qualität realisierbar. Preisuntergrenzen verhindern dieses aus Wohlfahrtsicht nicht optimale Ergebnis.“ (Seite 24)

Kapitel „Produktivität“ :

Zitate:

- „Zweitens geht Baumol (1967) von einem Dienstleistungssektor aus, in dem die entsprechenden Dienstleistungen in erheblichem und nicht reduzierbarem Maße durch menschliche Arbeit erbracht werden. ... Ähnlich verhält es sich bei vielen Freien Berufen, wie etwa bei juristischen und ärztlichen Dienstleistungen oder Ingenieursleistungen.“ (Seite 26)
- „Eine Reduktion der eingesetzten Arbeitskräfte ist nur bei Inkaufnahme von Qualitätseinbußen möglich...“ (Seite 26)

- „Eine Reduktion des Arbeitseinsatzes bei gleichbleibendem Output (und damit eine gemessene Produktivitätssteigerung) dürfte regelmäßig zu Qualitätseinbußen bei Diagnose, Beratung und Leistungserstellung führen.“ (Seite 26)
- „Des Weiteren sind Dienstleistungen intangibel und nicht lagerfähig, so dass Produktion und Konsum der Leistungen räumlich und zeitlich oft nur schwer (oder auch gar nicht) zu trennen sind. Dies impliziert auch eine relativ geringere räumliche Handelbarkeit. Dies wiederum impliziert oftmals kleinere Marktradien von Dienstleistungsanbietern. Damit ist es im produzierenden Gewerbe einfacher, Skalenerträge durch Markterweiterungen zu realisieren. Diese unterschiedlichen Voraussetzungen finden in vergleichsweise niedrigen Unternehmensgrößen im Dienstleistungsbereich – bei Freien Berufen ebenso wie in anderen Bereichen des Dienstleistungssektors – ihren Niederschlag.“ (Seite 27)
- „Die Potenziale zu Effizienzgewinnen seien aufgrund der fehlenden Möglichkeit, Skalenerträge zu realisieren, Prozesse zu automatisieren und Dienstleistungen zu standardisieren im Dienstleistungsbereich eben beschränkt.“ (Seite 27)
- „Da Deutschland einen großen industriellen Sektor hat, gehen die Produktivitätsfortschritte in der Industrie also auch stärker in die Gehaltsentwicklung im Dienstleistungssektor ein, so dass die relative Kostensteigerung in Deutschland hoch und somit auch die oftmals faktisch gemessene Produktivitätsentwicklung gering ist, zumindest wenn diese durch die Relation von Umsatz zu Kosten ermittelt wird.“ (Seite 28)

Kapitel „OECD-Regulierungsindikator“:

Zitate:

- „Auch in Deutschland hat sich der Regulierungsgrad in Märkten mit Freien Berufen in den vergangenen zwei Jahrzehnten von 4,28 im Jahr 1998 auf 2,65 im Jahr 2013 reduziert.“ (Seite 30)
- „Die Regulierung des Markteintritts kann daher effizienzfördernd sein und zu höherer Qualität im Markt führen.“ (Seite 31)
- „Gerade bezüglich der von Kunden erwarteten Mindestqualität und der damit verbundenen Mindestqualifikation von Anbietern sind Unterschiede zwischen den Ländern kaum auszuschließen. Von der Nichtexistenz von Markteintrittsschranken in einem Land auf die fehlende Notwendigkeit von Markteintrittsregeln in anderen Ländern zu schließen, scheint daher nicht zwangsläufig zielführend.“ (Seite 31)
- „Auch die Regulierung des Marktverhaltens, insbesondere bezüglich der Preise, kann aufgrund der Informationsasymmetrie ... in Märkten für Freie Berufe effizienzsteigernd sein. Für Vertrauensgütermärkte, Preiswettbewerb [verdrängt] den Qualitätswettbewerb und [reduziert] damit die Effizienz in dem Markt. In vielen Märkten für Freie Berufe (beispielsweise bei Architekten) können Kunden zusätzlich Zweitmeinungen einholen. Da der Kunde selber nicht einschätzen kann, welche Qualität er benötigt, kann der Kun-

- de die vom ersten Verkäufer empfohlene Qualität verifizieren, indem er bei anderen Verkäufern weitere Empfehlungen einholt. Ohne Preisuntergrenze kommt es zu einem Preiswettbewerb, der den Anreiz zu einer richtigen Diagnose untergräbt . Folglich kann – sowohl in Märkten mit als auch ohne die Möglichkeit des Kunden, eine Zweitmeinung einzuholen – die Regulierung der Marktpreise zu einer höheren Qualität und einer höheren Effizienz im Markt führen.“ (Seite 31, Seite 32)
- „Zusammenfassend lässt sich daher festhalten, dass die von der OECD zu Grunde gelegte Hypothese, dass weniger Regulierung stets effizienzfördernd ist, in Märkten für Freie Berufe aufgrund der Informationsasymmetrie zu kurz greifen kann. ...Folglich muss ein hoher Indikatorwert für die Freien Berufe nicht notwendigerweise mit ineffizienten Marktergebnissen einhergehen.“ (Seite 32)
 - „Diese Beschränkung der Perspektive auf ein Bundesland kann zu verzerrten Indikatorwerten führen, wenn die Regulierung zwischen den Ländern variiert.“ (Seite 32)
 - „Eine weitere Einschränkung der Aussagekraft des OECD-Regulierungsindikators für Freie Berufe entsteht dadurch, dass die Heterogenität in den Berufsgruppen bezüglich der Qualifikationsanforderungen nicht abgebildet wird. Innerhalb einer Berufsgruppe wird nicht der (gewichtete) Durchschnitt aller Qualifikationszeiten für die Bewertung der Markteintrittsregeln berücksichtigt, sondern die längste und damit regulierungsintensivste Qualifikationszeit. Folglich wird Volkswirtschaften, in denen ein Beruf innerhalb der Berufsgruppe eine lange, alle anderen Berufe aber kurze Qualifikationsphasen haben, ein hoher Regulierungsgrad zugeschrieben.“ (Seite 32)

Kapitel „Schlussbemerkungen“

Zitate:

- „Ein liberalisierter Marktzutritt führt zumeist zu einer ineffizient hohen Anzahl an Anbietern und einer zu niedrigen Qualität der erbrachten Leistungen, weshalb mithilfe einer Zugangsregelung eine Verbesserung des Marktergebnisses erzielt werden kann.
- Preisuntergrenzen sind in Märkten mit asymmetrischer Information ein durchaus sinnvolles Mittel, um die Qualität der angebotenen Leistungen zu sichern und die Markteffizienz zu verbessern.
- Die Produktivitätsentwicklung bei den Freien Berufen muss vor dem Hintergrund der geringen Rationalisierbarkeit der Tätigkeit betrachtet werden, weshalb ein Vergleich mit anderen Wirtschaftsbereichen ein verzerrtes Bild vermittelt.
- Die der Entwicklung des OECD-Regulierungsindikators zugrundeliegenden kritischen Annahmen hinsichtlich Methodik und ökonomischen Wirkungsweisen können zu einer verzerrten Darstellung der eigentlichen Regulierungsdichte und –wirkung führen.“ (Seite 34).