

STUDIE: WIRKUNG VON REGULIERUNG IN FREIBERUFLER-MÄRKTEN

Wettbewerb bei Vertrauensgütern

Im Auftrag des BFB hat das Düsseldorfer Institute for Competition Economics (DICE) die Studie „Aspekte der Deregulierung bei den Freien Berufen“ erstellt. Passagen aus der flankierenden Zusammenfassung:

I. Vorbemerkung

(...) Organisationen wie die Europäische Kommission, die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung üben (...) 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. (...)

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. (...)

In (der Studie) wird die ökonomische Wirkungsweise von Regulierung beziehungsweise Deregulierung in Märkten für freiberufliche Dienstleistungen wissenschaftlich untersucht und bewertet. Analysiert wurden hierzu anhand eines ökonomischen Modells der Studie und eines experimental-ökonomischen 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
3. Möglichkeiten und Grenzen der Produktivitätsbestimmung freiberuflicher Dienstleistungen
4. Aussagekraft des OECD-Regulierungsindikators

Die Inhalte der Studie sind im Folgenden zusammenfassend dargestellt. (...)

II. Kernaussagen der Studie

1. Auswirkung von Marktzutrittsregelungen auf Wettbewerb und Wachstum

Die Autoren ziehen folgende Schlüsse aus dem zugrundeliegenden Modell:

■ Vergleich zwischen freiem Wettbewerb und reguliertem Marktzutritt bei konstanter Nachfrage¹

- 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 es 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“² 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 Nachfrage¹ mit zwei möglichen Fallkonstellationen

- Wenn die Nachfrageelastizität bei freiberuflichen Dienstleistungen tendenziell niedrig ist, wäre ohne Regulierung des Marktzutritts die Anzahl der Markteintritte von An-

bietern 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.

■ 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.

¹ Konstante Nachfrage/Variable Nachfrage: Freiberufliche Dienstleistungen sind ihrer Natur nach tendenziell konjunkturabhängig, 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.

² 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.).



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 Reputationaufbau durch hohe Leistungsqualität attraktiv beziehungsweise 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.

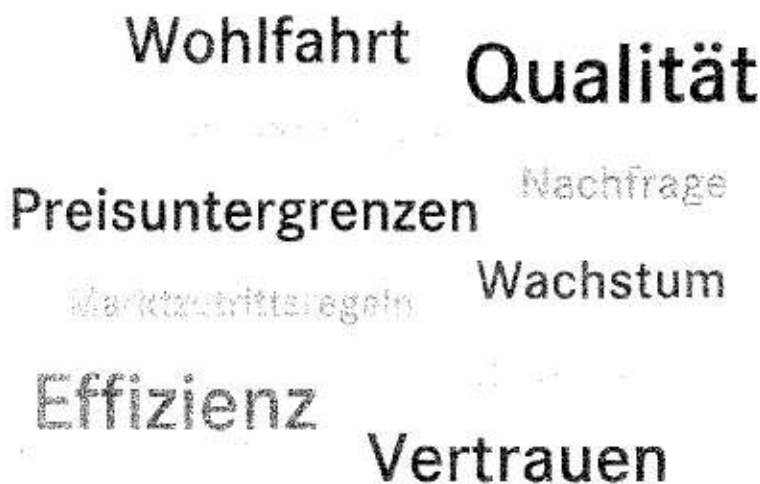
In Vertrauensgütermärkten führt Regulierung, die den Preiswettbewerb einschränkt, zu mehr Qualität und höherer Markteffizienz (d.h. zu Wohlfahrtsgewinnen).

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 Aspekten 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 (siehe Ziffer II „Kernaussagen der Studie“):

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 unter anderem 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 zum Beispiel 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.