

Petrik Runst, Jörg Thomä

# Deregulierung, Re-Regulierung – Auswirkungen der Rückvermeisterung im Handwerk

Die Meisterpflicht für Existenzgründungen im Handwerk wurde 2004 in einigen Gewerken ausgesetzt, für einige davon aber im Jahr 2020 im Zuge der Rückvermeisterung wieder eingeführt. Wir präsentieren erste empirische Ergebnisse dieser Re-Regulierung und stellen sie in den Kontext der wirtschaftspolitischen Diskussion. Die Datenanalyse deutet auf eine Umkehrung der Deregulierungseffekte im Handwerk durch die Re-Regulierung hin. So ist nach 2020 ein starker Rückgang der Neugründungen und ein Anstieg der bestandenen Meisterprüfungen zu beobachten. Aufgrund des noch kurzen Zeithorizonts gibt es bisher nur schwache Hinweise auf positive Effekte auf die Ausbildungszahlen. Belastbare Effekte sind hier erst mittel- bis langfristig zu erwarten.

Im Zuge der Hartz-Reformen entfiel für bestimmte Handwerkszweige – die B1-Handwerke<sup>1</sup> – die Meisterpflicht. In diesem Bereich waren im Jahr 2019 rund ein Fünftel aller Handwerker:innen tätig (Statistisches Bundesamt, 2021). Im Gegensatz zu den weiterhin zulassungspflichtigen Gewerken<sup>2</sup> benötigten Gründer:innen in den dortigen Berufen ab 2004 keinen Meisterbrief mehr für den Schritt in die Selbstständigkeit. 16 Jahre später trat im Februar 2020 eine erneute Novelle der Handwerksordnung in Kraft (Bundesgesetzblatt, 2020). Die Rückvermeisterung führte dazu, dass in zwölf der seinerzeit zulassungsfrei gestellten B1-Handwerke die Meisterpflicht wieder eingeführt wurde. Gemessen an der Zahl der Betriebe wurde damit der Berufszugang und in der Folge der Markteintritt in einem relativ großen Teil des B1-Handwerks wieder eingeschränkt. Quantitativ gemessen am Betriebsbestand fallen hier vor allem die Gewerke der Fliesen-, Platten- und Mosaikleger sowie der Raumausstatter ins Gewicht (vgl. Tabelle 1).

## Die Rückvermeisterung

In den Jahren nach der Handwerksnovelle 2004 hatten sich zahlreiche Vertreter:innen des Handwerks angesichts verschiedener als negativ empfundener Folgen

1 „B1-Handwerk“ bezieht sich auf die Anlage B1 der Handwerksordnung, in der die deregulierten Gewerke aufgeführt sind.

2 „A-Handwerke“ gemäß Anlage A der Handwerksordnung.

© Der/die Autor:in 2024. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht ([creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de)).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

der Deregulierung (wie z. B. einer Zunahme wenig überlebendiger Existenzgründungen oder einer rückläufigen Ausbildungsleistung) für die Wiedereinführung der Meisterpflicht eingesetzt. Diese Bemühungen mündeten in das Gesetz zur Wiedereinführung der Meisterpflicht in zwölf Gewerken (vgl. Tabelle 1), das Ende 2019 von der großen Koalition verabschiedet wurde.

Ein zentrales Argument für die Re-Regulierung war, dass sich Berufsbilder und praktische Tätigkeiten in den betroffenen Handwerken seit 2004 so verändert hätten, dass der Schutz von Leben und Gesundheit nunmehr eine qualifikationsbezogene Zulassungspflicht in bestimmten, deregulierten Gewerken rechtfertigen würde. Darüber hinaus wurde der Erhalt von Kulturgütern und der Schutz des immateriellen Kulturerbes als weiterer Regulierungsgrund hervorgehoben, da Kulturgüter durch ein zu geringes Qualifikationsniveau in einigen der betroffenen kultur- und kreativwirtschaftlichen Handwerke gefährdet seien. Auch die im gesamtwirtschaftlichen Interesse liegende Siche-

**Dr. Petrik Runst** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Thünen Institut für Innovation und Wertschöpfung in ländlichen Räumen.

**Dr. Jörg Thomä** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Volkswirtschaftlichen Institut für Mittelstand und Handwerk an der Universität Göttingen.

**Tabelle 1**  
**Betriebsbestand im Handwerk im Jahr 2022, nach**  
**Handwerksbereichen**

	Betriebsbestand zum 31.12.2022	
Bisheriges A-Handwerk (vor und nach 2020)	561.461	
Weiterhin B1-Handwerk (vor und nach 2020)	251.243	
Rückvermeisterte Gewerke insgesamt	111.492	
Davon:	Absolut	Anteil (100 %)
Estrichleger	5.192	5 %
Fliesen-, Platten- und Mosaikleger	60.097	54 %
Parkettleger	7.189	6 %
Raumausstatter	25.449	23 %
Rollladen- und Sonnenschutztechniker	4.274	4 %
Schilder- und Lichtreklamehersteller	4.558	4 %
Übrige sechs Gewerke <sup>1</sup>	4.733	4 %

<sup>1</sup> Behälter- und Apparatebauer, Böttcher, Drechsler (Elfenbeinschnitzer) und Holzspielzeugmacher, Glasveredler, Orgel- und Harmoniumbauer, Werkstein- und Terrazzohersteller.

Quelle: eigene Berechnung auf Basis der Statistikdatenbank des Zentralverbands des Deutschen Handwerks.

rung der Ausbildungsleistung und Nachwuchsförderung im Handwerk wurde als weiteres Ziel der Rückvermeisterung angeführt (Deutscher Bundestag, 2019).

Die durchgeführte Re-Regulierung in den zwölf Gewerken liegt zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht lange zurück. Es ist daher noch zu früh, um aus wissenschaftlicher Sicht Kausalzusammenhänge ableiten zu können. Zudem wird die Entwicklung seit 2020 von verschiedenen Ereignissen überlagert, wie der Coronakrise oder der Lieferkettenproblematik. Da die betroffenen Gewerke zudem in unterschiedlichen Branchen und Märkten angesiedelt sind, unterliegen sie auch unterschiedlichen Trends, die zu spezifischen Entwicklungen führen können. Entsprechend vorsichtig werden die ersten Auswirkungen der Rückvermeisterung analysiert.

### Theoretisch-empirischer Hintergrund

Die Auswirkungen der 2004 erfolgten Deregulierung im Handwerk – also der damaligen Abschaffung der Meisterpflicht – sind bereits intensiv untersucht worden (Runst et al., 2018). Darauf aufbauend ist davon auszugehen, dass sich bei der im Jahr 2020 erfolgten Wiedereinführung der Meisterpflicht ganz ähnliche Effekte eingestellt haben, wenn auch unter spiegelbildlich umgekehrten Vorzeichen: Der Kreis potenzieller Gründer:innen dürfte sich reduziert haben, da es weniger Personen gibt, die über die nötigen Fähigkeiten für eine Meisterausbildung verfü-

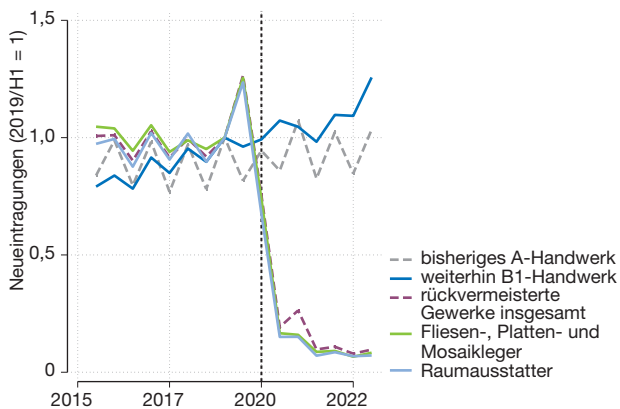
gen und bereit sind, die finanziellen und zeitlichen Kosten dafür zu tragen. Dies dürfte die Zahl der Markteintritte und das Transaktionsvolumen verringert und die Marktpreise in der Folge erhöht haben. Gleichzeitig dürfte der Anreiz gewachsen sein, die Meisterprüfung abzulegen, um Zugang zu den re-regulierten Märkten zu erhalten. Da die Betriebsinhaber mit dem Erwerb des Meisterbriefs eine Ausbildungserlaubnis erhalten, könnte auch die Ausbildungsaktivität angeregt worden sein, da es nun mehr ausbildungsberechtigte Betriebe gibt. Die Auswirkungen auf die durchschnittliche Qualität der handwerklichen Produkte und Dienstleistungen sind dagegen eher unsicher. Auf der einen Seite dürfte die Qualifikation der Betriebsinhaber im Durchschnitt gestiegen sein, sodass ein Mindestmaß an fachlicher Kompetenz gewährleistet ist. Auf der anderen Seite ist nicht ausgeschlossen, dass der Anreiz, hohe Qualität zu produzieren, aufgrund der gesunkenen Wettbewerbsintensität schwächer geworden ist. Jedenfalls dürften Verbraucher der Theorie nach nicht mehr zwischen verschiedenen Qualitätssegmenten – z. B. hohe Meisterqualität/hoher Preis versus niedrigere Qualität/niedriger Preis – wählen können.

Der Wegfall der Meisterpflicht führte nach 2004 zu einem starken Anstieg der Markteintritte (Rostam-Afschar, 2014; Runst et al., 2018), aber gleichzeitig zu einem Anstieg der Marktaustritte (Runst et al., 2019) als Folge des stärkeren Wettbewerbs und der geringeren durchschnittlichen Qualifikation der Gründer:innen. Die geringeren Eintrittsbarrieren verhalfen vor allem Migranten, insbesondere Frauen, zu einer stärkeren Integration in den Arbeitsmarkt (Runst, 2018). Einige Studien finden Hinweise auf geringere Preise und Monopolrenten (Bol, 2014; Damelang et al., 2018) sowie geringere Löhne (Lukesch und Zwick, 2023) in deregulierten Gewerken. Demgegenüber gibt es empirische Hinweise auf einen Rückgang der Ausbildungsleistung im Handwerk als Folge des Wegfalls der Meisterpflicht (Runst und Thomä, 2020).

Aus den Erfahrungen mit der Deregulierung des Handwerks 2004 ist somit mit geringeren Gründungszahlen bei höherer Bestandsfestigkeit der Betriebe und steigenden Ausbildungs- und Meisterabsolventenzahlen infolge der Rückvermeisterung zu rechnen. Sollte dies tatsächlich der Fall sein, würde dies im Einklang mit den von der Politik verfolgten Zielen der Rückvermeisterung stehen:

- *Schutz von Leben und Gesundheit (Ziel 1):* Ein Beitrag wäre gegeben, falls ein höherer Anteil langlebiger Meisterbetriebe am Markt zu höherer Qualität, mehr Vertrauen und besserem Verbraucherschutz führt.
- *Wahrung von Kulturgütern und immateriellem Kulturerbe (Ziel 2):* Unter den zwölf rückvermeisterten Gewer-

**Abbildung 1**  
**Markteintritte im Handwerk vor und nach 2020, nach**  
**Handwerksbereichen**



Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Statistikdatenbank des Zentralverbands des Deutschen Handwerks.

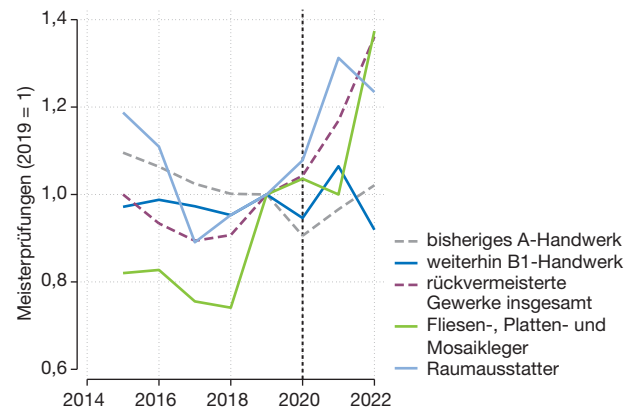
ken finden sich verschiedene kultur- und kreativwirtschaftliche Gewerke. Eine höhere Ausbildungs- und Meisterquote in diesen Berufen sollte dazu beitragen, die Weitergabe von altem Wissen und Können zu sichern, was zugleich mit einem spezifischen Innovationspotenzial verbunden ist.

- *Sicherung der Ausbildungsleistung und Nachwuchsförderung (Ziel 3):* Meistergeführte Betriebe bilden eher aus. Zudem signalisieren die Meisterqualifikation und damit verbundene Aufstiegschancen verschiedene Karrierechancen für junge Menschen.

### Erste empirische Ergebnisse zur Re-Regulierung

Die stärksten Effekte zeigen sich bisher bei der Zahl der neu eingetragenen Betriebe (vgl. Abbildung 1). Bereits kurz vor Inkrafttreten der Handwerksnovelle 2020 waren die Neueintragungen in den rückvermeisterten Gewerken um 25 % gestiegen, da Gründer:innen ohne Meistertitel vom Bestandsschutz profitieren wollten. Ab 2020 gehen die Neueintragungen dann deutlich zurück. Die Kontrollgruppen der bereits vor 2020 zulassungspflichtigen Gewerke (bisheriges A-Handwerk) bzw. der weiterhin deregulierten B1-Handwerke zeigen dagegen im Zeitverlauf eine konstante und leicht ansteigende Entwicklung bei den Gründungszahlen. Der starke Rückgang der Neugründungen deckt sich mit anderen Analysen (Runst et al., 2023, 154). Auffallend ist, dass dieser Trend sowohl für das Aggregat der zwölf rückvermeisterten Gewerke als auch für die zwei, aufgrund ihres quantitativen Gewichts separat betrachteten Einzelgewerke (Fliesen-, Platten- und Mosaikleger und Raumausstatter), nahezu identisch ist, d.h. die Re-Regulierungswirkung scheint weitgehend

**Abbildung 2**  
**Bestandene Meisterprüfungen im Handwerk vor und**  
**nach 2020, nach Handwerksbereichen**



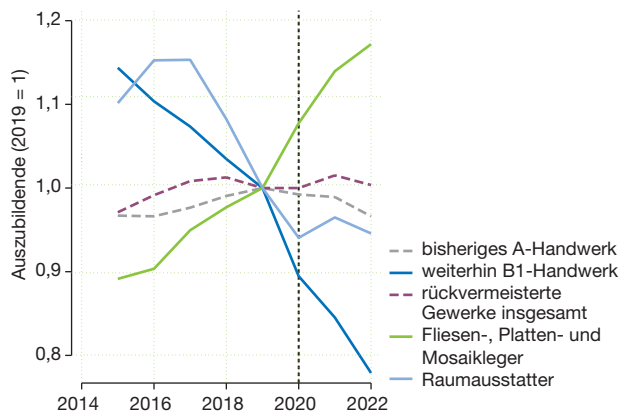
Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Statistikdatenbank des Zentralverbands des Deutschen Handwerks.

unabhängig von branchen- und marktspezifischen Effekten zu sein. Somit bestätigt sich der vermutete Rückgang der Gründungszahlen.

Abbildung 2 zeigt die Entwicklung der Zahl der bestandenen Meisterprüfungen. Wie bei den Neugründungen sind die Effekte deutlich zu erkennen. Im Gegensatz zu den beiden Vergleichsgruppen (bisheriges A-Handwerk, fortbestehendes B1-Handwerk) steigt die Zahl der Meisterprüfungen in den rückvermeisterten Gewerken insgesamt und in den beiden größten betroffenen Gewerken ab 2020 stark an. Im Jahr 2022 wurde in der Folge im re-regulierten Handwerk ein Niveau an Meisterprüfungen erreicht, das rund 50 % über dem des Jahres 2018 liegt, während im bereits vor 2020 zulassungspflichtigen A-Handwerk das relative Niveau in etwa gehalten wird. Allerdings scheint der Wachstumstrend bei den Fliesen-, Platten- und Mosaiklegern zum Teil bereits 2018, also vor der Neuordnung, eingesetzt zu haben. Insgesamt ist eine Zunahme an Meisterprüfungen zu beobachten, die vermutlich auf die Re-Regulierung zurückzuführen ist.

Weitere Hinweise liefert schließlich die Entwicklung der Auszubildendenzahlen (vgl. Abbildung 3). Allerdings lassen diese Ergebnisse bislang noch keine eindeutigen Rückschlüsse auf mögliche Re-Regulierungseffekte zu. Während sich die bisherigen A-Handwerke und die re-regulierten Gewerke vor 2020 in etwa parallel entwickelten, nimmt der Abstand zwischen beiden Gruppen ab 2020 tendenziell zu, was für eine steigende Ausbildungsleistung im rückvermeisterten Handwerk sprechen könnte. Allerdings ist die Stärke der Effekte mit 2 % bis 3 % zu gering, um eindeutige Aussagen in diese Richtung zu treffen. Die Raumausstatter und die fortbestehenden

**Abbildung 3**  
**Veränderung der Zahl der Auszubildenden vor und nach 2020, nach Handwerksbereichen**



Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Statistikdatenbank des Zentralverbands des Deutschen Handwerks.

B1-Handwerke weisen bis 2020 eine ähnlich negative Entwicklung auf. Während sich die Zahl der Auszubildenden bei den Raumausstattern beginnend mit dem Jahr 2020 stabilisiert, sinkt sie in der Kontrollgruppe weiter ab, was ebenfalls für einen positiven Ausbildungseffekt der Handwerksnovelle 2020 sprechen könnte. Bei den Fliesen-, Platten- und Mosaiklegern sind dagegen (noch) keine ausgeprägten Re-Regulierungseffekte auf die Ausbildungszahlen zu erkennen. Hier ist bereits seit 2015 ein kontinuierlich positiver Trend zu beobachten, der sich allerdings seit 2020 noch verstärkt hat. Insgesamt gibt es somit erste schwache Hinweise auf positive Effekte der Re-Regulierung auf die Ausbildungsleistung im Handwerk. Angesichts der kurzen Zeitspanne seit 2020 ist dies allerdings nicht wirklich verwunderlich. Ein signifikanter Effekt wird sich erst mittel- bis langfristig herausbilden. Eine umfassende Kausalanalyse sollte daher diese Frage in Zukunft genauer untersuchen.

### Diskussion und Fazit

Die Auswertung zeigt eine spiegelbildliche Entwicklung der betrachteten Indikatoren zwischen Deregulierung und Re-Regulierung des Handwerks. Während nach 2004 die Zahlen der Betriebsgründungen und Meisterprüfungen im zulassungsfrei gestellten Handwerk stark angestiegen sind, zeigt sich nach der Handwerksnovelle 2020 ein gegenläufiger Trend zu deutlich weniger Betriebsgründungen in den rückvermeisterten Gewerken. Passend dazu hat sich die Zahl der Meisterprüfungen in Folge der Re-Regulierung wieder erhöht, wodurch der Anteil von Betriebsinhabern mit höherem Qualifikationsniveau ebenfalls steigen dürfte. Schließlich gibt es bisher erste schwache

Anzeichen für einen Anstieg der Ausbildungsleistung im re-regulierten Teil des Handwerks, was eine weitere Auswirkung der Handwerksnovelle 2004 umkehren würde.

Dieser erste Blick auf die Effekte der Re-Regulierung im Handwerk steht im Einklang mit den verfolgten politischen Zielen. Gleichwohl ist zu betonen, dass es sich hierbei nur um einen ersten empirischen Blick auf die Auswirkungen der Rückvermeisterung handelt und für ein abschließendes wissenschaftliches Urteil tiefere kausale Wirkungsanalysen erforderlich sind. Eine solche Evaluation ist vom Gesetzgeber fünf Jahre nach Inkrafttreten der Handwerksnovelle 2020, also im Jahr 2025, vorgesehen (Deutscher Bundestag, 2019). Neben der quantitativen Kausalanalyse werden dabei auch die qualitativen Ziele der Re-Regulierung berücksichtigt, also der Schutz von Leben und Gesundheit, der Erhalt von Kulturgütern und des immateriellen Kulturerbes sowie der Beitrag zur Nachwuchsförderung im Handwerk.

Gleichzeitig sollten entsprechende Untersuchungen stets auch das Für und Wider der Berufszugangsbeschränkungen im Handwerk angemessen berücksichtigen (Thomä und Runst, 2018; Runst, 2018; Fredriksen et al., 2019; Haucap und Rasch, 2019). So stehen den verschiedenen volkswirtschaftlichen Vorteilen der Meisterpflicht auch mögliche Nachteile wie eine geringere Konsumentenwohlfaht aufgrund höherer Wartezeiten und Preise gegenüber. Der geringere Marktzutritt neuer Unternehmen könnte vor allem in Kombination mit der steigenden Fachkräfteknappheit problematisch sein, die zu weniger Unternehmensübergaben und Gründungen führt und damit in der Tendenz eine höhere Unternehmenskonzentration und Marktmacht verursacht. Die Meisterpflicht soll zudem ein Mindestmaß an Qualität durch einen hohen Ausbildungsstandard unter Betriebsinhabern gewährleisten, garantiert allerdings nicht zwangsläufig, dass auch tatsächlich höhere Qualität am Markt erbracht wird. Schließlich dürfte die Wiedereinführung der Meisterpflicht die Integration von Migranten in den Arbeitsmarkt erschweren, da diese seltener über höhere Berufsausbildungen verfügen. Dieser Umstand fällt aktuell schwerer ins Gewicht, da eine hohe Zahl von geflüchteten Personen einen Zugang in den deutschen Arbeitsmarkt sucht. Insofern darf man gespannt sein, welche Ergebnisse zukünftige Analysen zum Spannungsfeld von Deregulierung und Re-Regulierung am Beispiel des Handwerks erbringen werden.

### Literatur

- Bol, T. (2014), Economic returns to occupational closure in the German skilled trades, *Social Science Research*, 46, 9-22.  
 Bundesgesetzblatt (2020), Viertes Gesetz zur Änderung der Handwerksordnung und anderer handwerksrechtlicher Vorschriften, vom 6. Fe-

- bruar, Bundesgesetzblatt Jahrgang 2020 Teil I, Nr. 6, ausgegeben zu Bonn am 13. Februar 2020.
- Damelang, A., A. Haupt und M. Abraham (2018), Economic consequences of occupational deregulation: Natural experiment in the German crafts, *Acta Sociologica*, 61(1), 34-49.
- Deutscher Bundestag (2019), Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung und anderer handwerksrechtlicher Vorschriften, Deutscher Bundestag, Drucksache 19/14335, 19. Wahlperiode, 22.10.2019.
- Fredriksen, K., P. Runst und K. Bizer (2019), Masterful masters? Voluntary certification and quality in the German crafts sector, *German Economic Review*, 20(1), 83-104.
- Haucap, J. und A. Rasch (2019), Ökonomische Aspekte der Novellierung der HwO 2004, Studie im Auftrag des Zentralverbands des Deutschen Handwerks (ZDH).
- Lukesch, V. und T. Zwick (2023), Do outside options drive wage inequalities in retained jobs? Evidence from a natural experiment, *British Journal of Industrial Relations*, <https://doi.org/10.1111/bjir.12771>.
- Rostam-Afschar, D. (2014), Entry regulation and entrepreneurship: a natural experiment in German craftsmanship, *Empirical Economics*, 47, 1067-1101.
- Runst, P. (2018), The effect of occupational licensing deregulation on migrants in the German skilled crafts sector, *European Journal of Law and Economics*, 45(3), 555-589.
- Runst, P., K. Fredriksen, T. Proeger, K. Haverkamp und J. Thomä (2018), Handwerksordnung: ökonomische Effekte der Deregulierung von 2004, *Wirtschaftsdienst*, 98(5), 365-371, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2018/heft/5/beitrag/handwerksordnung-oekonomische-effekte-der-deregulierung-von-2004.html> (27. Dezember 2023).
- Runst, P., L. Meub, J. Thomä und H. Alhusen (2023), Struktur-, Regional- und Potenzialanalyse des Handwerks in Mecklenburg-Vorpommern – Handwerk 2030, *ifh Forschungsbericht*, 13.
- Runst, P. und J. Thomä (2020), Does occupational deregulation affect in-company vocational training? – Evidence from the 2004 Reform of the German Trade and Crafts Code, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 240(1), 51-88.
- Runst, P., J. Thomä, K. Haverkamp und K. Müller (2019), A replication of 'Entry regulation and entrepreneurship: a natural experiment in German craftsmanship', *Empirical Economics*, 56, 2225-2252.
- Statistisches Bundesamt (2021), Produzierendes Gewerbe, Unternehmen, tätige Personen und Umsatz im Handwerk, Jahresergebnisse, Berichtsjahr 2019.
- Thomä, J. und P. Runst (2018), Pro & Contra Wiedereinführung der Meisterpflicht, Leitartikel, *Wirtschaftsdienst*, 98(8), 534-535, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2018/heft/8/beitrag/pro-contra-wiedereinfuehrung-der-meisterpflicht.html> (27. Dezember 2023).

---

**Title: Deregulation and Re-Regulation – Evidence on Occupational Licensing in the German Craft Sector**

**Abstract:** The obligation to obtain a master craftsman's certificate in order to set up a new business was suspended in 2004 for some trades in the German skilled crafts sector, but was reintroduced for some of them in 2020. This paper presents the first empirical results of this re-regulation and places them in the context of the policy discussion. The results so far indicate a reversal of the 2004 deregulation effects on German crafts after the re-regulation. Future in-depth studies will show whether these effects are robust.