

- runungen des technischen Fortschritts nicht mehr gewachsen sind, erwarten sie, daß diese Anpassung von den Auszubildenden und den jüngeren Beschäftigten übernommen wird, um auch weiterhin eine hohe Arbeitsproduktivitätssteigerung zu gewährleisten.
- [37] Vgl. die entsprechende Argumentation bei Sadowski, D.: *Finance* . . ., a. a. O., S. 247.
- [38] Monissen, H. G.: Externalitäten und ökonomische Analyse. In: E. Streissler, Ch. Watrin (Hrsg.), *Zur Theorie marktwirtschaftlicher Ordnungen*. Tübingen 1980, S. 342 ff., zeigt unter Verwendung des Coase-Theorems, daß die These: „eine marktwirtschaftliche Ordnung mit spezifischer institutioneller Ausprägung könnte das Externalitätenproblem nicht lösen, sicherlich falsch“ (Ebenda, S. 373) ist.
- [39] Eine knappe Darstellung der Regelungen dieses Systems findet man bei Müller-Steineck, E.; Wiederhold-Fritz, S.: *Finanzierung der Berufsausbildung – Überblick über wichtige Etappen der Diskussion*. In: *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis*, 9. Jg. (1980/H. 5), S. 4.
- [40] Die Effizienz einer solchen Drohstrategie wird von Bildungsminister Schmude betont. Siehe den entsprechenden Hinweis und die Kritik an diesem Vorgehen bei Görs, D.: *Staatliche Berufsbildungspolitik 1981 – Zukunftsweisende berufsbildungspolitische Markierungs-*
- punkte oder Ausdruck der Perspektivlosigkeit? In: *WSI-Mitteilungen*, 34. Jg. (1981), S. 318.
- [41] Man denke hierbei an die Versprechen der Kammern und Verbände, ein ausreichendes Angebot zu garantieren, wenn auf die Einführung der Umlage verzichtet wird.
- [42] Der pauschale Satz von 12,5%, der weder regionale noch branchenspezifische Entwicklungen berücksichtigt, muß als rein willkürlich gewählt angesehen werden.
- [43] Siehe dazu ausführlich Ribbegge, H.: *Außenseiterproblem . . .*, a. a. O., S. 70 f., und die dort angegebene Literatur.
- [44] Siehe dazu den Überblick bei Hegelheimer, A.: *Problem einer Fondsfinanzierung*. Bonn 1974, S. 30 ff.
- [45] Bei der Analyse der Vorteile des Fondssystems wurde hier primär der konjunkturelle und strukturelle Aspekt behandelt, so daß diese Analyse keine ausgewogene Beurteilung der Vor- und Nachteile der Fondssysteme darstellen kann. Z. B. konnten Organisations- und Informationsprobleme hier nicht adäquat behandelt werden.
- [46] Siehe dazu die Ausführungen zum dezentralen Fondssystem sowie die Argumente bei Malcher, W.: *Finanzierung . . .*, a. a. O.

Michael Tolksdorf

Wettbewerbsverzerrungen durch Berufsausbildung

Grundlegende Beziehungen zwischen Berufsausbildung und Wettbewerb auf den Absatzmärkten Konsequenzen wettbewerblicher Marktprozesse

Die grundlegenden güter- und geldwirtschaftlichen Beziehungen zwischen den Unternehmen und Haushalten einer Volkswirtschaft bestehen darin, daß die Haushalte als Anbieter sog. „Faktorleistungen“, also des Arbeitskräftepotentials, und als Nachfrager des produzierten Warenangebots den Unternehmen als den Produktionsstätten der Volkswirtschaft im Leistungsaustausch gegenüberstehen. Der Unternehmenssektor ist Nachfrager der für die Produktion unabdingbaren Arbeitsleistungen und Anbieter der produzierten Waren. Der Ausgleich der Wirtschaftspläne von Haushalten und Unternehmen erfolgt durch die Preisbildung auf den beiden elementaren Kategorien von Märkten:

- a) Auf den Faktor-(„Arbeits-“)Märkten werden Angebot und Nachfrage nach Arbeitskräften in Übereinstimmung gebracht, wobei die Löhne als Preise für die Nutzung von Arbeitsleistung eine entscheidende Rolle spielen;
- b) Angebot und Nachfrage nach Waren treffen auf den Warenmärkten aufeinander; auch hier besteht zumindest idealtypisch die Ausgleichs- und Steuerfunktion der Warenpreise, die sich als Ergebnis der Angebots- und Nachfragesituation auf den jeweiligen Märkten bilden.

Es ist ein wesentliches Charakteristikum westlicher Marktwirtschaften, daß Wettbewerb zwischen den Unternehmen als Warenanbieter bestehen. Wirtschaftlicher Wettbewerb bezeichnet hier das Bemühen eines jeden Unternehmens, durch Verbesserung seines Angebots in mengenmäßiger, preislicher und qualitativer Hinsicht höhere Gewinne und größere Marktanteile zu erwirtschaften. Selbst wenn auf einer Reihe von Märkten tatsächlich kein Wettbewerb feststellbar ist, so ist doch meistens noch potentieller Wettbewerb vorhanden. Zumindest ist die Forderung nach (Wieder-)Herstellung wettbewerblicher Marktstrukturen konstitutiv für die herrschende marktwirtschaftliche Konzeption: Wettbewerb als Norm der staatlich veranstalteten Wettbewerbspolitik.

Wichtig für die jeweilige Position von Unternehmen im Wettbewerbsprozeß ist u. a. die Qualität der vom Unternehmen eingesetzten Produktionsfaktoren. Jedes Unternehmen wird bemüht sein, die Menge und Qualität von Arbeitskräften auf dem Arbeits-

markt nachzufragen, die angesichts der Höhe des Lohnniveaus, der eingesetzten produktiven Anlagen sowie der Absatzchancen auf den Warenmärkten gewinnmaximale Produktion zuläßt.

Diese Aussage läßt sich noch schärfer formulieren:

Jedes Unternehmen in einer Marktwirtschaft mit privatem Produktionsmitteleigentum ist angesichts der aktuellen bzw. potentiellen Wettbewerbsbeziehungen zur Konkurrenz im In- und Ausland sogar gezwungen, maximale Gewinne zu erwirtschaften. Gewinne als Überschüsse der Umsatzerlöse über die Kosten der Produktion sind die Grundlage der unternehmerischen Überlebensfähigkeit: Nur hohe Gewinne gewährleisten die Investitionen in das produktive Kapital und die Qualifizierung der Belegschaften, die dem Unternehmen langfristige Überlebenschancen in regionalen, nationalen und internationalen Konkurrenzbeziehungen geben.

Das „duale Berufsbildungssystem“ in der Wettbewerbswirtschaft
Ein wichtiger, die Gewinnhöhe spürbar beeinflussender Kostenfaktor privater Produktions-, Dienstleistungs- und Handelsunternehmen sind die Aufwendungen für die betriebliche Berufsausbildung. Diese nicht unmittelbar produktionsabhängigen Kosten setzen sich grundsätzlich zusammen aus Ausbildungsvergütungen, Versicherungen, Berufskleidung, Kosten für betrieblichen Unterricht, Ausbildungswerkstätten usw. [1]. Von diesen Kosten stellen die Ausbildungsvergütungen mit Anteilen von 37,6 Prozent bis 43,4 Prozent je nach Ausbildungsstätte den größten Faktor dar. Daß die Kosten der Berufsausbildung von den Unternehmensverbänden als erheblich angesehen werden, kennzeichnet beispielweise deren Pressepolitik, die mit Überschriften wie: „Ein Lehrling kostet DM 15 000, Maschinenbau untersucht Ausbildungskosten“ [2] die Bedeutsamkeit dieses Kostenfaktors unterstreicht. Wie U. Beicht, I. Noll und S. Wiederhold-Fritz an anderer Stelle betonen [3], stellen allein schon die Ausbildungsvergütungen als Teil der gesamten Kosten der Berufsbildung „für den ausbildenden Betrieb in der Regel einen wesentlichen Kostenfaktor dar“. Die Autorinnen weisen darauf hin, daß „bei den betrieblichen Ausbildungskosten beträchtliche Unterschiede bestehen“. Das läßt grundsätzlich die Vermutung zu, daß „Wettbewerbsverzerrungen“ nicht nur zwischen ausbildenden und nichtausbildenden Unternehmen, sondern sogar innerhalb der Teilmenge der Ausbildungsunternehmen zu erwarten sind.

Das vorherrschende Berufsausbildungssystem wird als „*Duales System*“ bezeichnet, weil es eine kooperative Form der Berufsausbildung in Betrieb und Schule darstellt. Es war als solches in einem langen geschichtlichen Prozeß entstanden, nachdem sich im 19. Jahrhundert die Unzulänglichkeit der aus dem Mittelalter herrührenden rein betrieblichen Ausbildung herausgestellt hatte. Lange Zeit hatten sich allerdings der betriebliche und der schulische Bereich der beruflichen Bildung unabhängig voneinander entwickelt [4].

Wettbewerbspolitisch bedeutsam ist die Entwicklung, die das Duale System seit der Jahrhundertwende genommen hatte. So stellt die „*Sachverständigenkommission Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung*“ in ihrem Abschlußbericht heraus, daß beispielsweise 1907 in der metallverarbeitenden Kleinindustrie 45 Prozent aller Beschäftigten Lehrlinge waren – dagegen nur etwa 10 Prozent in den entsprechenden Mittel- und Großbetrieben [5]. Der Grund dafür ist einfach zu erklären: Da es zu der Zeit keine den heutigen Bestimmungen entsprechende „geordnete Ausbildung“ gab, waren die Lehrlinge kostengünstiger zu beschäftigen als z. B. ungelernte Arbeitskräfte. „Für große Teile der Ausbildung galt noch in den 60er Jahren die Voraussetzung, daß der Auszubildende die für ihn aufgewandten Kosten durch seinen Beitrag zur Produktion selbst aufbringt, womöglich sogar dem ausbildenden Betrieb einen Gewinn verschafft“ [6].

Für den Beginn der 70er Jahre konnte die Sachverständigenkommission dagegen nachweisen, daß generell die Bruttokosten der Berufsausbildung die Erträge der ausbildenden Betriebe aus der Arbeit der Auszubildenden übersteigen. Nur 17,1 Prozent der ausbildenden Handwerksbetriebe und etwa 5 Prozent der ausbildenden Industrie- und Handelsbetriebe erwirtschafteten 1972 noch einen Gewinn aus der bei ihnen stattfindenden Berufsausbildung [7].

Es wird daher im weiteren davon ausgegangen, daß die betriebliche Berufsausbildung in den meisten Fällen positive Netto-kosten (Bruttokosten abzüglich Erträge aus der Beschäftigung der Auszubildenden) verursacht und „*insofern eine betriebliche Investition*“ [8] darstellt. Wie ökonomisch nicht anders zu erwarten, werden die ausbildenden Unternehmen versuchen, die Kosten der Berufsausbildung über die Preise für Güter und Dienstleistungen auf die Endverbraucher abzuwälzen [9]. In welchem Umfang das gelingt, hängt wesentlich von den Wettbewerbsbedingungen auf den jeweiligen Warenmärkten ab; grundsätzlich kann festgestellt werden, daß die Abwälzung um so besser gelingt, je gleichmäßiger alle Anbieter von einer bestimmten Kostenart getroffen werden. Als vergleichbare Situationen sind zu nennen die Erhebung einer Verbrauchsteuer, die alle Warenproduzenten gleichmäßig belastet, oder eine Änderung der Wechselkurse, die die Einstandspreise importierte Rohstoffe innerhalb einer Volks-wirtschaft um einen bestimmten Prozentsatz verändert.

Wettbewerbspolitische Implikationen der Berufsausbildung

Wettbewerbeffekte der beruflichen Finanzierungsverfahren

Die wettbewerblichen Auswirkungen der Berufsausbildung hängen wesentlich davon ab, auf welche Weise die für jede Wirtschaftsgesellschaft unabdingbare Aufgabe der Qualifizierung des heranwachsenden Arbeitskräftepotentials in Angriff genommen wird. Bei vorherrschend **einzelbetrieblicher Finanzierung** der Berufsausbildung kann jeder Betrieb frei darüber entscheiden, ob er ausbilden und damit Kosten aufwenden will. Es liegen wettbewerbsverzerrende Effekte vor, wenn nur ein Teil der Unternehmen tatsächlich den Berufsnachwuchs ausbildet und die nicht-ausbildenden Unternehmen aufgrund der Mobilität der Arbeitskräfte dennoch qualifizierte Mitarbeiter einstellen können. Die Ausbildungsbetriebe sind dann in Höhe der Nettokosten der Ausbildung benachteiligt [10].

Bei einer weiteren Finanzierungsform, den **tarifvertraglichen Finanzierungsregelungen**, werden Ausbildungsfonds durch Arbeitgeberumlagen gebildet; tarifvertraglich werden die Modalitäten des Lastenausgleichs zwischen ausbildenden und nicht-aus-

bildenden Unternehmen festgelegt. Hier gibt es die Gefahr der Verzerrung der Wettbewerbsverhältnisse – insbesondere bei regional begrenzten Tarifverträgen – aufgrund der unterschiedlichen Kostenbelastungen bei Unternehmen, die von den Regelungen erfaßt bzw. nicht erfaßt werden [11].

Bei einem weiteren Finanzierungsverfahren, der **staatlichen Subventionierung** durch direkte Hilfen bzw. der indirekten Unterstützung mittels Steuerentlastungen, können gleichfalls Wettbewerbsverzerrungen auftreten.

Im Fall der unmittelbaren Subventionen wird wegen grundsätzlicher Begrenztheit der Finanzierungshilfen die Mittelvergabe nach dem „*Windhundverfahren*“ erfolgen [12]. Unterstützung auf der Grundlage des Eingangsantrags benachteiligt die ausbildenden Unternehmen, die – aus welchen Gründen auch immer – die hinteren Plätze in der Reihenfolge der Eingänge einnehmen; es ist wahrscheinlich, daß eine Reihe von Handwerksbetrieben, die jetzt schon mit zahlreichen hilfsfiskalischen, statistischen und sonstigen quasi-öffentlichen Aufgaben belastet werden, aus innerbetrieblichen Organisationsgründen gegenüber Großunternehmen benachteiligt sind [13].

Erfahrungsgemäß haben auch indirekte, auf Steuerersparnis abzielende Förderungsmaßnahmen die Wirkung, daß sie faktisch Großunternehmen bevorzugen; sie teilen damit das Schicksal aller Maßnahmen, die mittels Verringerung des steuerpflichtigen Einkommens diejenigen Haushalte und Unternehmen begünstigen, die aufgrund hoher Einkommen bzw. Gewinne eine überdurchschnittliche Steuerersparnis erzielen.

Abgrenzung relevanter Wettbewerbsbeziehungen

Die im vorangegangenen Abschnitt dargelegten Ebenen möglicher Wettbewerbsverzerrungen müssen noch konkreter ausgearbeitet werden. Es wird sich nämlich zeigen lassen, daß Berufsausbildung nur bei einem Teil der Ausbildungsverhältnisse zu Wettbewerbsverzerrungen führen wird. Diese grundsätzliche Einschränkung ist deshalb zu treffen, weil Wettbewerb den unternehmerischen Einsatz von Wettbewerbsmitteln wie Warenpreis, -qualität usw. betrifft. Im Wettbewerb stehen nur Unternehmen, die auf einem bestimmten Markt anbieten, der daher auch von der Wettbewerbstheorie „*relevanter*“ Markt genannt und entsprechend sachlich, räumlich und zeitlich abgegrenzt wird [14]. Unmittelbar entscheidend ist somit für die Marktverhältnisse das erstellte Produkt, nicht die vermittelte berufliche Qualifikation. Wird beispielsweise ein Berufsanfänger als Elektroinstallateur ausgebildet und dafür qualifiziert, in privaten Wohngebäuden elektrische Installationen vorzunehmen, so steht er mit seiner Arbeitsleistung in Konkurrenz zu anderen Elektroinstallateuren, nicht aber zur Arbeitsleistung eines gleichzeitig Ausgebildeten, der nach der Lehre den handwerklichen Arbeitsplatz zugunsten der Beschäftigung in einem Großunternehmen aufgegeben hat, das elektrische Geräte produziert. Unterschiedliche Kosten der Berufsausbildung im Handwerks- oder Industrie- und Handelsunternehmen (sog. IHK-Betriebe) werden daher wettbewerbspolitisch irrelevant sein, solange die zu unterschiedlichen Kosten Ausgebildeten nicht in konkurrierenden Warenproduktionen eingesetzt sind.

Dasselbe gilt unter der soeben vorgenommenen Einschränkung auch für einen weiteren wichtigen Tatbestand der aktuellen Ausbildungssituation. So werden derzeit über 60 Prozent aller Lehrlinge in Betrieben mit bis zu 50 Beschäftigten ausgebildet, weitere 24 Prozent in Betrieben mit bis zu 500 Beschäftigten und nur 15 Prozent in Großbetrieben [15]. Von der Gesamtsumme aller Beschäftigten sind aber erheblich mehr in den größeren Unternehmen beschäftigt. Das bedeutet, daß Großunternehmen einen überproportional großen Teil des gesellschaftlichen Aufwandes, heranwachsende Arbeitskräfte zu qualifizieren, auf die kleinen Unternehmen abwälzen. Das mag bildungspolitisch skandalös sein; wettbewerbspolitisch begegnet dieses Vorgehen jedoch erst dann Bedenken, wenn ausbildende und nicht-ausbildende Unternehmen in Konkurrenzbeziehungen zueinander stehen [16].

Wettbewerbliche Folgen der Streuung der Ausbildungsberufe auf Wirtschaftszweige

Folgt man den Untersuchungen von Selle und Werner [17], so kann man die Ausbildungsberufe hinsichtlich ihrer Streuung bzw. Konzentration auf Wirtschaftszweige in „monosektorale“, „heterosektorale“ und „Querschnitts-“ Ausbildungsberufe unterscheiden.

Bei den sog. monosektoralen Ausbildungsberufen handelt es sich um Ausbildungen in ausschließlich einem fachlichen Geltungsbereich. Die Ausbildung der freien Berufe ist üblicherweise monosektoral. Als Beispiel diene der Ausbildungsberuf „Zahnarzthelferin“. Hier werden meist Tarifverträge mit bundesweiter Geltung abgeschlossen, so daß angesichts der gleichen Größenstruktur der Betriebe (Zahnarzt-, Rechtsanwaltspraxen usw.) Wettbewerbsverzerrungen zwischen ausbildenden und nicht-ausbildenden Unternehmen nicht ausgeschlossen sind. Da die Leistungen der freien Berufe häufig nach Gebührenordnungen abgerechnet werden, haben die Ausbildungskosten praktisch keine Auswirkung auf die Preise der Dienstleistungen dieser Unternehmen. Die Folge der Berufsausbildung ist meist nur eine geringfügige, steuerlich zu berücksichtigende Minderung der Einkommen der ausbildenden Rechtsanwälte und Ärzte usw.

Wettbewerbspolitisch bedeutsamer können die heterosektoralen Ausbildungsberufe und die Querschnittsberufe sein; hier erfolgt gleichartige berufliche Ausbildung in Betrieben, die unterschiedlichen Wirtschaftszweigen angehören. Als Beispiel führen U. Beicht u. a. [18] die Berufe Schlosser und Werkzeugmacher an. Wichtig ist hier unter wettbewerbspolitischem Aspekt, daß derartige Berufe in Unternehmen unterschiedlichster Größenklassen ausgebildet werden, die sich auf den Warenmärkten mit freier Preisbildung als Konkurrenten gegenüberstehen.

Das ist sicher nur ein Aspekt heterosektoraler und Querschnittsausbildung; wettbewerbspolitische Neutralität ist gleichfalls möglich: Der Einsatz von in kleineren Betrieben kostenintensiv ausgebildeten Schlossern und Werkzeugmachern kann in Großunternehmen erfolgen, die auf anderen Absatzmärkten anbieten. Ob Wettbewerbsbeziehungen zwischen dem Angebot des kleineren, berufsausbildenden Unternehmens und dem des größeren, nicht-ausbildenden Unternehmen bestehen, müßte im Einzelfall nach dem „Substitutions-Konzept“ [19] ermittelt werden.

Die Kosten der Berufsausbildung nach Größenklassen von Unternehmen

Aufgrund der Untersuchungsergebnisse der Sachverständigenkommission Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung muß festgestellt werden, daß sich „ein statistisch gesicherter Zusammenhang zwischen den Bruttokosten je Auszubildendem und der Betriebsgröße“ nicht hat feststellen lassen [20]. Dasselbe gilt für den Zusammenhang zwischen den Bruttokosten der Berufsausbildung je Auszubildenden und Jahr und der Betriebsgröße bei den am stärksten besetzten Ausbildungsberufen [21]. Bei der Ermittlung der Mittelwerte von drei Kategorien von Ausbildungsstätten, IHK-Betrieben mit mehr als 1000 Beschäftigten, IHK-Betrieben mit bis zu 1000 Beschäftigten sowie Handwerksbetrieben war aber festzustellen, daß bei den IHK-Betrieben mit mehr als 1000 Beschäftigten die höchsten durchschnittlichen Brutto-Ausbildungskosten mit DM 8912 pro Jahr anfielen. Es folgten die kleineren IHK-Betriebe mit durchschnittlich DM 7633 sowie die Handwerksbetriebe mit DM 5241. Auch bei den durchschnittlichen Netto-Ausbildungskosten findet sich diese Hierarchie wieder; die Werte betragen hier DM 6692 bei den großen IHK-Betrieben, DM 5050 bei den kleinen und DM 2582 bei den Handwerksbetrieben [22].

Die hier genannten Zahlen stehen allerdings unter dem Vorbehalt, daß sie weitgehend geschätzt werden mußten, weil die Betriebe die Kosten der Berufsausbildung üblicherweise nicht gesondert im Rahmen der betrieblichen Kostenrechnung erfassen [23]. Je kleiner das ausbildende Unternehmen ist, desto

ehler ist zu erwarten, daß der Auszubildende am konkreten Arbeitsplatz ausgebildet und in die betriebliche Produktion integriert wird. Die Kostenart „Ausbildungswerkstatt“ spielt entsprechend für Handwerksbetriebe mit 1,2 Prozent der Gesamtkosten der Berufsausbildung eine völlig untergeordnete Rolle; die großen IHK-Betriebe melden dagegen einen Kostenanteil von 14,5 Prozent. Die unmittelbare betriebliche Ausbildung schlägt andererseits im Handwerk mit 28,9 Prozent zu Buche, bei den großen IHK-Betrieben nur mit einem Anteil von 15,2 Prozent an den Gesamtkosten der Berufsausbildung [24]. Wie das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) in einem im August 1981 veröffentlichten Gutachten feststellt, ist seit 1972 die Zahl der Lehrstellen im Handwerk kontinuierlich gewachsen. Das DIW führt dieses Wachstum auf die günstige Kosten-Nutzen-Relation der handwerklichen Berufsausbildung zurück [25]. Man kann daher unterstellen, daß bei zahlreichen Handwerksbetrieben auch heute noch die traditionelle Gewinnung von Nettoerträgen aus der Lehrlingsarbeit weiterbesteht; insofern wird das Abschlußergebnis der Sachverständigenkommission – wonach überwiegend Nettokosten der Berufsausbildung bestehen – relativiert.

Wettbewerbsverzerrung aufgrund der Mobilität der Arbeitskräfte

Wettbewerbsverzerrungen sind, wie die Sachverständigenkommission in ihrem Abschlußbericht (S. 355) ausdrücklich bemerkt, hauptsächlich deshalb zu erwarten, weil die Unternehmen in sehr unterschiedlichem Ausmaß – und in der Mehrzahl keine – Bildungsarbeit betreiben; so waren Anfang der 70er Jahre nur etwa ein Zehntel der Betriebe in Industrie und Handel und etwa ein Viertel der Handwerksbetriebe berufsausbildend tätig. Bildungsaktive Unternehmen werden dementsprechend mit höheren Kosten belastet.

Dieser Belastungseffekt könnte sich trotz allem positiv auswirken, wenn die ausbildenden Unternehmen einen Arbeitsmarktvorteil aufgrund der Ausbildung erhielten. Tatsächlich jedoch verlassen die Ausgebildeten die Ausbildungsunternehmen sehr schnell. So waren nur in 31 Prozent der Handwerksbetriebe, in 48 Prozent der kleineren und in 63 Prozent der größeren IHK-Betriebe mindestens die Hälfte der in den drei vorangegangenen Jahren Ausgebildeten weiterhin beschäftigt; die anderen hatten ihre Ausbildungsbetriebe bereits verlassen. Zwei Drittel der Handwerksbetriebe beschäftigten noch höchstens 10 Prozent der Mitarbeiter, die sie vor fünf Jahren ausgebildet hatten [26].

Kostenüberwälzung als Problem der Unternehmensgröße?

Berufsausbildungsbedingte Wettbewerbsverzerrungen liegen vor, wenn die ausbildenden Unternehmen Schwierigkeiten haben, auf ihren jeweiligen Absatzmärkten die Kosten der Ausbildung durch Preiserhöhungen am Markt durchzusetzen. Grundsätzlich wird unterstellt, daß größere Unternehmen die Überwälzung der Ausbildungskosten leichter erreichen können als kleinere.

Erkenntnisse der Wettbewerbstheorie weisen dagegen auf folgenden Problemzusammenhang: Die Unternehmensgröße ist prinzipiell kein wesentliches Kriterium für den Überwälzungserfolg; entscheidend sind vielmehr die Verhältnisse von Angebot und Nachfrage auf den Warenmärkten. Übersteigt die kaufkräftige Nachfrage das Marktangebot, so sind Preiserhöhungen und somit Kostenüberwälzungen möglich. Ist dagegen das Angebot größer als die Nachfrage, so sinken – Wettbewerbsverhältnisse auf den relevanten Märkten unterstellt – die Preise. Dabei kann es geschehen, daß nicht nur Berufsausbildungskosten, sondern sogar Teile der Mehrwertsteuer nicht auf den Endverbraucher als den vom Steuergesetzgeber gewollten Steuerschuldner abgewälzt werden können.

Dieses Bild verändert sich bei Vorliegen marktbeherrschender Stellungen [27]. Das marktmächtige Unternehmen hat grundsätzlich die Chance zur eigenständigen Preispolitik auf den Absatz- und Beschaffungsmärkten; derartige Unternehmen können zumindest prinzipiell sämtliche Berufsausbildungskosten abwälzen.

zen. Sollten die Absatzmärkte wegen stagnierender Nachfrage oder erhöhten Importangebots die Abwälzung nicht zulassen, besteht grundsätzlich die Möglichkeit, kleinere Zulieferanten zu weiteren Preiszugeständnissen zu bewegen – ein Aspekt von Ausnutzung von Nachfragermacht. Die Kosten würden hier auf die vorgelagerte Wirtschaftsstufe abgewälzt werden. Derartige Möglichkeiten, Nachfrage- bzw. Angebotsmacht auszuüben und damit die Marktpreisbildung zugunsten der eigenen Gewinnpolitik zu beeinflussen, hat ein kleiner Handwerksbetrieb praktisch nicht. Das Problem der Ausnutzung von Marktmacht als Folge wachsender Angebotskonzentrationen auf zahlreichen Märkten besteht selbstverständlich unabhängig von der Weiterwälzung von Berufsausbildungskosten; angesichts der Größenordnung der Nettoausbildungskosten im Verhältnis zu den Gesamtkosten eines Unternehmens wird man davon ausgehen können, daß derzeit nur geringfügige berufsausbildungsbedingte Verzerrungen der Wettbewerbsverhältnisse auf den Warenmärkten zu erwarten sind [28].

Nennenswerte Wettbewerbsverzerrungen sind in den Fällen zu erwarten, in denen die Unternehmen, die auf demselben Warenmarkt anbieten, entweder in erheblichem Umfang und weit über den eigenen Bedarf an qualifizierter Arbeit hinaus selbstfinanzierte Berufsausbildung betreiben (und das ist insgesamt eine Minderheit der Unternehmen) oder auf Berufsausbildung gänzlich verzichten und damit prinzipiell billiger anbieten bzw. – bei gleichen Preisen – im Umfang der ersparten Ausbildungskosten höhere Gewinne erwirtschaften.

Wettbewerbsverzerrung durch Finanzausgleich

Der zuletzt erwähnte wettbewerbliche Gesichtspunkt wird jedoch – worauf nachdringlich Edding hinweist [29] – künftig immer bedeutsamer werden; zumindest weisen die erkennbaren Entwicklungstendenzen in diese Richtung: Steigende Nettokosten; Erhöhung der Qualitätsanforderungen an die Berufsausbildung; Zwang auch für kleinere Unternehmen zu kostensteigernder Professionalisierung der Ausbildung. Die Sachverständigenkommission hatte daher in ihrem Abschlußbericht auf die wettbewerbsverzerrende Wirkung „externer Effekte“ [30] hingewiesen und damit Überlegungen nahegelegt, wie sie auch in der Umweltschutzhaltung geführt werden. Schutz der Umwelt und Qualifizierung der Berufsanfänger sind volkswirtschaftlich gleichermaßen wichtige Aufgaben. Sie werden in der konkreten Ausführung von privaten Unternehmen bewerkstelligt, so daß Wettbewerbsverzerrungen auftreten, wenn einige Unternehmen die Ausgaben an Dritte weiterwälzen und sich selbst nicht beteiligen: Umweltbelastende Produktion und Verzicht auf Berufsausbildung sind billiger; die einzelbetriebliche Berücksichtigung dieser „sozialen Kosten“ verteuert die Produktion und mindert damit die Wettbewerbschancen. Ähnliche Argumente sind sogar schon in internationalen Diskussionen aufgetaucht und hatten zu Überlegungen geführt, die Waren aus Ländern, die ohne Umweltschutz „kostengünstiger“ produzieren und billiger auf den Weltmärkten anbieten können, an den Grenzen durch eine Ausgleichsabgabe zu verteuern und damit die Wettbewerbsfähigkeit der mit Umweltauflagen produzierenden heimischen Wirtschaft wiederherzustellen.

Die Grundgedanken sind übertragbar: Das herrschende Wirtschaftssystem läßt es lohnend erscheinen – vom Gesichtspunkt einzelwirtschaftlicher Rationalität –, kostenminimal zu produzieren, also z. B. auf Berufsausbildung zu verzichten.

Analog zum sogenannten Verursacherprinzip müßte daher durch politische Entscheidung festgelegt werden, daß alle Unternehmen als Nachfrager von Arbeitsleistungen für die gesellschaftlichen Kosten der Berufsqualifizierung aufzukommen haben. Damit vermeidet man einmal die wettbewerbsverzerrenden Effekte der heute noch vorherrschenden einzelwirtschaftlichen Finanzierung durch wenige Unternehmen: zum anderen wird eine der Voraussetzungen einer für die 80er Jahre angemessenen – sowohl quantitativ wie qualitativ – Berufsausbildung geschaffen. F. Edding hat nachdrücklich darauf hingewiesen, daß das vorherrschende

System einzelwirtschaftlicher Finanzierung allein nicht mehr ausreichen wird [31].

Dementsprechend gibt es sehr gute ausbildungspolitische, aber auch gute wettbewerbspolitische Gründe für den Ausgleich der finanziellen Belastung aus der Ausbildung mittels Umlage bei allen Unternehmen. Dieses Verfahren ist genauso verträglich bzw. unverträglich mit den Prinzipien der sozialen Marktwirtschaft wie Umweltpolitik mittels öffentlicher Vorgabe von Normen oder Erhebung von Abgaben für z. B. Abwassereinleitungen. Um Wettbewerbsverzerrungen von vornherein zu verhindern, müßten die Ausbildungsumlagen – analog zu Umweltbestimmungen – für alle Unternehmen gelten. Es wäre auch keine Wettbewerbsverzerrung, wenn die gesetzlichen Regelungen berufsausbildende Unternehmen nicht nur von der Umlage befreien, sondern sogar zu Nettoempfängern von Zulagen nach Maßgabe ihrer Ausbildungsleistungen machen. Auch hier entspräche das Vorgehen z. B. dem Verfahren bei der Abwasserabgabe nach dem Abwasserabgabengesetz, das Unternehmen nicht belastet, die auf die Einleitung von Abwasser verzichten und statt dessen Kläranlagen bauen.

Zusammenfassung

Wettbewerbsverzerrungen aufgrund des herrschenden Systems einzelwirtschaftlicher Finanzierung von Berufsausbildung sind in erster Linie zwischen Unternehmen zu erwarten, die auf denselben Warenmärkten anbieten, und die entweder berufsausbildend tätig sind oder nicht. Das berufsausbildende Unternehmen wird versuchen, die Kosten der Berufsausbildung auf die Preise seines Warenangebots aufzuschlagen. Seine Konkurrenzsituation verschlechtert sich entweder wegen der höheren Preise oder – bei gleichem Preisniveau – wegen der geringeren Gewinne.

Wettbewerbsverzerrungen im Verhältnis von großen und kleinen IHK-Unternehmen bzw. Handwerksunternehmen sind nur in den Fällen zu erwarten, in denen das Warenangebot der Unternehmen auf dieselben Märkte trifft. Wettbewerbspolitisch sind dabei die kleinen Unternehmen nicht von vornherein benachteiligt, wenn sie sich auch an der Berufsausbildung beteiligen; verzerrende Wirkungen kann man erst dann erwarten, wenn die kleinen Unternehmen absolut und relativ stärker die gesellschaftliche Aufgabe der Qualifizierung des Berufsnachwuchses betreiben als die großen Unternehmen. Wenn die großen Unternehmen zu etwa 90 Prozent auf Berufsausbildung verzichten und statt dessen die überproportional von kleinen Unternehmen ausgebildeten Arbeitskräfte auf den Arbeitsmärkten erfolgreich nachfragen, dann besteht strukturell eine Verzerrung der Wettbewerbsbedingungen zugunsten der Großunternehmen.

Individuelle Vorteile im Wettbewerbsprozeß sind grundsätzlich immer dann zu erwarten, wenn es privaten Unternehmen gelingt, die Beteiligung an „sozialen Kosten“, wie Berufsausbildung und Umweltschutz, zu umgehen. Analog zum umweltpolitischen Erfordernis umweltschonender Produktion verursacht die Berufsausbildung Kosten für die individuellen Produzenten; in einer Wettbewerbswirtschaft ist daher angesichts der auf Gewinnmaximierung gerichteten universellen Handlungsmotivation privater Unternehmer eine Tendenz vorhanden, die sozialen Kosten zu „externalisieren“, also nicht kostensteigernd und gewinnmindernd im eigenen Unternehmen anfallen lassen.

Die Konsequenz aus wettbewerbspolitischer Sicht wird analog zur politischen „Internalisierung“ der Umweltkosten in die Kostenrechnung der Unternehmen zu suchen sein: Die Kosten der gesellschaftlichen Aufgabe „Berufsausbildung“ werden alle Unternehmen zu tragen haben; nicht-ausbildende Unternehmen sollen sich im Rahmen eines Finanzausgleichs beteiligen. Gleichmäßige Belastung vermeidet am ehesten Wettbewerbsverzerrungen.

Der Endverbraucher als Nutznießer der mit qualifizierter Arbeit produzierten Waren wird in jedem Fall derjenige sein, der für die Kosten der Berufsausbildung und – analog – die der umweltverträglichen Produktion aufkommt. Somit sprechen gute wettbe-

werbspolitische Gründe für ein System des Finanzausgleichs zwischen ausbildenden und nicht-ausbildenden Unternehmen.

Anmerkungen

- [1] Vgl. Beicht, U.; Noll, I.; Wiederhold-Fritz, S.: Ausbildungsvergütungen nach Ausbildungsberufen. Materialien und statistische Analysen zur beruflichen Bildung, Heft 21, hrsg. vom Bundesinstitut für Berufsbildung. Berlin 1980, S. 10 (Im folgenden „Vergütungen“ genannt.)
- [2] Blick durch die Wirtschaft, Nr. 27, vom 01.01.1980, zitiert bei Beicht, U. u. a., Vergütungen, S. 6.
- [3] Ausbildungsvergütungen nach Ausbildungsberufen. In BWP 5/80, S. 6.
- [4] Sachverständigenkommission Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung, Abschlußbericht. Bonn 1974, S. 13. (Im folgenden „Abschlußbericht“ genannt.)
- [5] Abschlußbericht, S. 14.
- [6] Edding, F.: Das Duale System im Übergang zur Pluralität der Lernorte. In BWP, Dezember 1980, S. 3.
- [7] Abschlußbericht, Tabelle 54, S. 100.
- [8] Sachverständigenkommission Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung, Zwischenbericht der Kommission. Bonn 1973, S. 23.
- [9] Abschlußbericht, a.a.O., S. 43; Müller-Steineck, E.; Wiederhold-Fritz, S.: Finanzierung der Berufsausbildung – Überblick über wichtige Etappen der Diskussion. In: BWP, 5/80, S. 2.
- [10] Vgl. Müller-Steineck, E.; Wiederhold-Fritz, S.; ebenda.
- [11] dies., S. 4.
- [12] Vgl. Müller-Steineck, E.; Wiederhold-Fritz, S.: a.a.O., S. 5.
- [13] Daß kleine und mittlere Unternehmen staatliche Unterstützungen nicht wahrnehmen, die zu ihrer Hilfe entwickelt wurden, weil sie sie einfach nicht kennen, stellt z. B. die Arbeitsgruppe Berlinförderung, Integrierte Berlinförderung, Konzept für eine Neuorientierung, Heft 7, der Forschungsreihe der Fachhochschule für Wirtschaft, Berlin 1981, S. 15, heraus. Die Autoren erwähnen 55 (!) verschiedene Instrumente. Daß zusätzliche Instrumente der Ausbildungsförderung nur zureichend wahrgenommen werden, ist auch außerhalb des besonders stark durchsubventionierten Wirtschaftsgebietes Berlin wahrscheinlich.
- [14] Vgl. Schmidt, I.: Wettbewerbstheorie und -politik. Eine Einführung, Stuttgart 1981, S. 27.
- [15] Schmidt, H.: Klein- und Mittelbetriebe entscheiden über die Zukunft der Berufsbildung. Pressemeldung des Bundesinstituts für Berufsbildungsforschung, 20/81, Bonn, 25.05.1981.
- [16] Diese Aussage abstrahiert von der Konkurrenz zwischen (Reparatur-) Handwerk und produzierender Industrie. Die Wettbewerbsbedingungen verbessern sich für die Industrie, wenn hauptsächlich das reparierende Handwerk die Kosten der Berufsausbildung trägt. Entsprechend höhere Preise für Reparaturleistungen lassen Haushalte häufiger statt Reparatur den Neuerwerb des funktionsgestörten Gegenstandes vornehmen.
- [17] Selle, B.; Werner, R.: Verteilung der Auszubildenden auf die Wirtschaftszweige. Materialien und statistische Analysen zur beruflichen Bildung, Heft 3, hrsg. vom Bundesinstitut für Berufsbildung. Berlin 1977. Vgl. Beicht, U. u. a., Vergütungen, S. 16 ff.
- [18] Vergütungen, a.a.O., S. 20.
- [19] Vgl. Schmidt, I.: a.a.O., S. 28 ff.
- [20] Abschlußbericht, S. 156.
- [21] Ebenda, S. 165.
- [22] Abschlußbericht, Tabellen 60 und 61, S. 107 bzw. S. 108.
- [23] Beicht, U. u. a.: Vergütungen, S. 6 f.
- [24] Vgl. Albach, H.: Die Kosten der betrieblichen Berufsausbildung nach den Ergebnissen der Sachverständigenkommission. In: Albach, Horst (Hrsg.), Kostenrechnung der beruflichen Bildung, USW-Schriften für Führungskräfte, Bd. 10. Wiesbaden 1978, S. 44, Tabelle 3, abgedruckt in: Beicht, U. u. a.: Vergütungen, a.a.O., S. 10.
- [25] Tagesspiegel, 27.08.1981. Vgl. auch Schmidt, H.: a. a. O.
- [26] Abschlußbericht, Tabelle 150, S. 235.
- [27] Marktbeherrschung wird marktstrukturell als Prozentsatz des Marktangebots gemessen, der auf das größte bzw. die drei (sechs) größten Unternehmen entfällt (sog. „Konzentrationsgrad“).
- [28] Die Tatsache, auf die Beicht, U., Vergütungen, a.a.O., S. 7, hinweisen, daß Berufsausbildungskosten in den meisten Fällen nicht zur gesonderten Erfassung im Rahmen der betrieblichen Kostenrechnung führen, läßt die Vermutung zu, daß diese Kosten insgesamt eher eine untergeordnete Rolle spielen.
- [29] Vgl. Edding, F.: a.a.O.
- [30] Abschlußbericht, S. 355.

Erich Dauenhauer

Qualifikationssteuerung und Finanzierung

Unter- und Fehlinvestitionsthese

Die bildungökonomische Diskussion der beiden letzten Jahrzehnte war, soweit der Zusammenhang zwischen Qualifikation und Finanzierung erörtert wurde, beherrscht von zwei Thesen. Die **Unterinvestitionsthese** geht von der Annahme aus, daß das einzelne Unternehmen deshalb so wenig in berufliche Bildung investiere, weil (1) die Unternehmensleitung damit rechne, daß betrieblich finanzierte Bildungsinvestitionen in die Personalträgerschaft und damit Verfügbarkeit des einzelnen Arbeitnehmers übergehe, der aufgrund der grundgesetzlich gesicherten Berufs- und Arbeitsplatzwahlfreiheit das ihm zugewachsene Bildungskapital beliebig fremdbetrieblich verwenden könne; weil (2) infolge des Konkurrenzdrucks die einzelbetriebliche Kostenmarge sich langfristig an dem Niveau derjenigen Unternehmen orientieren müsse, die wenig in Berufsbildung investieren und daher bei ihrer Kapitalrentabilität keine Verzinsung der Bildungsinvestitionen zu kalkulieren hätten; und weil (3) Bildungsinvestitionen noch stärker als Sachkapitalinvestitionen zeitlich umweghafte und im einzelbetrieblichen Ertrag ungewisse Kostenaufwendungen darstellten, die dem Kalkül eines rational agierenden Unternehmens entgegenstünden.

Im Unterschied zur Unterinvestitionsthese, die auf ein Mißverhältnis der einzelbetrieblichen Ausgaben-Einnahmenrelation abstellt, leitet die **Fehlinvestitionsthese** ihre Argumente aus bildungökonomischen und gesellschaftlichen Zusammenhängen ab. Das einzelne Unternehmen gehe, soweit es überhaupt in Berufsbildung investiere, von Prämissen aus, die dem Gesamt-

anspruch der Qualifikation nicht genügten: (1) Jede einzelbetriebliche Bildungsinvestition orientiere sich notwendig an der kurzfristigen Verwertbarkeit und damit an der schnellen Verzinsung des eingesetzten Aufwandes, d. h. das Bildungsbudget habe sich gegenüber der Unternehmensleitung dahingehend zu legitimieren, inwieweit es in der beruflichen Aus- und Weiterbildung unmittelbar den Erfordernissen von Arbeitsplätzen zuarbeitet. Da aber das Qualifikationsniveau der Arbeitsplätze durch den zufälligen Ausprägungsgrad der technischen und Produktionslage begrenzt sei, produziere das einzelne Unternehmen eine berufliche Bildung im berufspädagogisch reduzierten Zufallsrahmen gegebener Arbeitsplatzprofile. (2) Die Kurzschlüssigkeit der Qualifikationssteuerung aus direktem Verwertbarkeitszwang sei aber nicht nur aktuell unzulänglich, sie übersehe auch die Zukunftsprofile beruflicher Qualifikation, die sich weniger in gegebenen Arbeitsplätzen als in allgemeinen Trends ankündige (Forschungsberichte, Messen und andere Indikatoren für den zu erwartenden technischen Fortschritt). (3) Weit gewichtiger als die mangelnde sachliche und zeitliche Reichweite einzelbetrieblicher Qualifikationssteuerung sei deren gesellschaftlicher Fehlcharakter. Dreierlei Bedenken müßten angemeldet werden: (3.1) Grundsätzlich sei nicht annehmbar, das ökonomische und technische Versorgungsniveau einer Gesellschaft der kasuistischen Summe betrieblicher Kalküle und Egoismen zu überlassen. Ihnen habe eine übergreifende gesellschaftliche Zielsetzung entgegenzuwirken, damit technischer und ökonomischer Fortschritt human bleibe. Daraus resultiert eine zumindest teilweise Abkoppelung der Qualifika-