

CH_VB 150000182 vom 10. Juni 2009

Bundesverwaltung, 2009-06-10, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb__td_class__metadataCell__150000182__td_

FR: CH_VB 150000182 du 10 juin 2009

IT: CH_VB 150000182 del 10 giugno 2009

Erwägungen

E. 1

Staatliche Finanzierung von Weiterbildung
15

E. 2

Besteuerung von Weiterbildungsaktivitäten
17

E. 2.1

Abzugsfähigkeit und die Effizienz des Steuersystems

Wie private Weiterbildungsausgaben steuerlich zu behandeln sind, wird primär nicht unter den oben ausgeführten Überlegungen betrachtet, da es nicht darum geht, wie eine öffentliche Ausgabe zu rechtfertigen ist, sondern darum, welches Steuersystem effizient ist. Ein Steuersystem ist dann effizient, wenn es das ökonomische Verhalten in Bezug auf Investitionen nicht verzerrt (siehe bspw. OECD 2004b). Nun werden Erträge auf Investitionen unter sonst gleichen Bedingungen gleich besteuert, d.h. die durch Weiterbildung verursachten Erträge (höherer Lohn) fallen unter die Besteuerung, die Kosten der Investitionen werden aber je nach Investitionsart unterschiedlich berücksichtigt. Können bspw. Weiterbildungsausgaben vom steuerbaren Einkommen nicht in Abzug gebracht werden, während der Ertrag voll besteuert wird, dann wird bei dieser Investition der Bruttoertrag besteuert, während bei anderen Investitionen, bei denen die Kosten in Abzug gebracht werden können, nur der Nettoertrag besteuert wird. Da also bei gewissen Investitionen das Nettoprinzip der Besteuerung verletzt wird, wird dadurch auch das Gebot der Neutralität des Steuersystems verletzt und es entstehen Verzerrungen in Richtung bestimmter Investitionen zulasten anderer Investitionen. Somit würde für das Steuersystem gelten, dass, unter der Voraussetzung, dass die Weiterbildungstätigkeit als Investition bezeichnet werden kann⁶, auch die Kosten der Weiterbildung bei den Steuern in Abzug gebracht werden müssten.

Nun stellt sich aber die Frage, ob Weiterbildung tatsächlich (immer) eine Investition darstellt. Auf eine Investition könnte man dann schliessen, wenn im Durchschnitt durch die Investition Erträge generiert werden, d.h. die Weiterbildung sich in höheren Löhnen niederschlägt. Empirische Untersuchungen für die Schweiz zeigen, dass Personen, die sich häufig an Weiterbildung beteiligen, zwar mehr verdienen, dass dieser Mehrverdienst aber nicht unbedingt auf die Weiterbildung zurückgeführt werden kann. Im Gegenteil, Personen mit einem höheren Lohn beteiligen sich häufiger an Weiterbildung und nicht umgekehrt. Versuche, den kausal durch die Weiterbildung verursachten Lohnzuwachs zu berechnen, zeigen für die Schweiz relativ bescheidene Lohnwirkungen (siehe Gerfin 2004b). Dies bedeutet nun nicht, dass die Weiterbildung wirkungslos ist, d.h. keine Wirkung auf die

Produktivität der sich bilden- den Person hätte, sondern, dass sich diese Produktivitätssteigerung aufgrund von arbeitsmarktlichen Friktionen nicht voll auf den Lohn niederschlägt (siehe Gerfin 2004a oder Conti 2005).⁷ Ein grosser

E. 2.2

Abzugsfähigkeit und die Verteilungswirkung des Steuersystems

ten liegen aber gleichzeitig auch, dass diese Differenz mit steigender Ausbildung zunimmt (siehe Acemoglu & Pischke 1998, 1999a & 1999b). Dies führt dazu, dass es für Arbeitgeber lohnend wird, in das Humankapital ihrer Mitarbeitenden zu investieren, weil sie mit der steigenden Bildung der Mitarbeitenden auch einen grösseren Gewinn erzielen können (Differenz zwischen Produktivität und zu bezahlenden Lohn steigt ebenfalls an).

E. 2.3

Abzugsfähigkeit und die Anreizwirkung auf Weiterbildungsaktivitäten

Wenn die steuerliche Abzugsfähigkeit der Weiterbildungskosten die Kosten der Weiterbildung insgesamt senkt, da nur noch die Nettoerträge und nicht mehr der Bruttoertrag besteuert wird, wäre grundsätzlich zu erwarten, dass die Nachfrage nach Weiterbildung durch das Senken der Kosten steigt. Hierzu sind jedoch sechs Bemerkungen zu machen:

a) Die Preissensitivität der Nachfrage nach Weiterbildung ist empirisch schlecht untersucht. Somit ist theoretisch schwer vorhersehbar, welche Mengenreaktion auf eine solche Kostenminderung eintreten würde. Dem Autor der Expertise ist keine wissenschaftliche Studie bekannt, welche die Anreizwirkung von Steuerabzugsmöglichkeiten auf die Weiterbildungsbeteiligung untersucht hätte.¹⁵ Aufgrund der Tatsache, dass die Kostenentlastung retrospektiv erfolgt, d.h. i.d.R. ein bis zwei Jahre nachdem die Kosten wirklich angefallen sind, wird auf der Basis theoretischer Überlegungen keine grosse zusätzliche Beteiligung erwartet.¹⁶ Die steuer-

E. 3

Vergleich mit anderen Finanzierungsinstrumenten 21

E. 4

Damit gemeint sind vor allem kognitive Kosten, welche Bildung für gewisse Personen aufwändiger machen als für andere und diese damit von Weiterbildung abhalten (siehe bspw. Heckman et al. 2005).

E. 5

Dabei ist aus staatlicher Sicht ein „trade-off“ bei Weiterbildungsmaßnahmen bei Arbeitslosigkeit zu berücksichtigen. Auf der einen Seite sind diese Programme relativ effizient, weil sie zielgerichtet sind und nur jenen Personen zugute kommen, deren Integration in den Arbeitsmarkt gefährdet ist. Auf der anderen Seite kommen die Massnahmen aber i.d.R. zu spät und wären unter diesem Gesichtspunkt effizienter gewesen, wenn sie früher durchgeführt worden wären. Wären sie aber früher durchgeführt worden, dann hätten sie bei mehr Leuten durchgeführt werden müssen, weil ja ex ante nicht klar ist, wer in der Folge mangelnder Weiterbildung einmal der Öffentlichkeit tatsächlich Kosten verursachen wird.

Gutachten Stefan C. Wolter

und andererseits dort, wo private Erträge durch Weiterbildung generiert werden, von einer genügend hohen privaten Zahlungsbereitschaft ausgegangen werden kann (sei es durch das Individuum oder den Arbeitgeber). Sollten die privaten Erträge zu klein sein, um eine private Finanzierung der Weiterbildung zu rechtfertigen, stellt sich eher die Frage, ob in diesem Fall nicht auch die staatliche Finanzierung eine Fehlinvestition darstellen würde. Daneben wird es aber Gruppen von Personen geben, bei denen eine staatliche Ko-finanzierung von Weiterbildung durchaus helfen würde, spätere soziale Kosten zu vermeiden. Auch wenn die neueste Forschung in die Richtung deutet, dass in diesen Fällen eine frühe Investition in die Bildung noch effizienter sein dürfte als eine Weiterbildung im Erwachsenenalter, würde eine solche Politik erst die Probleme der künftigen Generationen lösen und den heute auf dem Arbeitsmarkt tätigen Personen wenig nützen. Aus ökonomischer Sicht ist demnach eine staatliche Ko-finanzierung der Weiterbildung nur dann gerechtfertigt, wenn diese einerseits nur eine ganz bestimmte Zielgruppe umfasst und andererseits auf Weiterbildungsmaßnahmen beschränkt ist, deren Ziel und Wirkung ganz klar in einer besseren und nachhaltigen Integration in den Arbeitsmarkt liegt.

Entsprechend diesen Überlegungen stellen sich für den Staat bezüglich der Effektivität und Effizienz von Weiterbildungsfinanzierungsinstrumenten folgende drei Fragen:

- a) Wie gut können die Finanzierungsinstrumente zielgruppen- und kursspezifisch eingesetzt werden?
- b) Vermögen die Finanzierungsinstrumente die Weiterbildungsneigung tatsächlich positiv zu beeinflussen?
- c) Weisen die Finanzierungsinstrumente eine hohe Kosteneffizienz auf, d.h. bei welchen Instrumenten ist der durch die Massnahme zusätzlich geschaffene fiskalische und soziale Nutzen pro ausgegebenen Steuerfranken am höchsten?

2. Besteuerung von Weiterbildungsaktivitäten

E. 6

Eine Investition im strengen Sinn ist Weiterbildung nur dann, wenn damit das steuerbare Einkommen gesteigert wird (siehe bspw. Richter 2006a).

E. 7

Friktionen auf den Arbeitsmärkten können dazu führen, dass sogenannte komprimierte Lohnstrukturen entstehen. Diese zeichnen sich dadurch aus, dass die bezahlten Löhne unterhalb der Grenzproduktivität der Angestellten liegen.

Gutachten Stefan C. Wolter

Teil des Gewinns bei Weiterbildung bleibt demnach beim Arbeitgeber, was wiederum die Erklärung dafür ist, weshalb sich Arbeitgeber in so grossem Umfang an den Kosten der Weiterbildung beteiligen (empirisch überprüft durch Bassanini & Brunello 2008).⁸ Dies kann bei einer Abzugsfähigkeit der Weiterbildungskosten insofern ein Problem darstellen, dass es Fälle geben kann, bei denen der Staat praktisch keinen Mehrertrag in Form von Steuern auf der privaten Weiterbildungsinvestition erzielt (weil der Lohn nicht ansteigt), aber trotzdem alle Kosten in Abzug gebracht werden können.⁹

Es stellt sich eher die Frage, weshalb Private überhaupt bereit sind, in ihre Weiterbildung zu investieren, wenn sie sich daraus keinen Ertrag versprechen können. Eine mögliche Antwort wäre, dass ein Teil des Ertrags von Weiterbildung konsumptiver Natur ist. Wenn aber Weiterbildung ganz oder teilweise Konsum darstellt, würde die Abzugsfähigkeit der Weiterbildungskosten wiederum das Effizienzgebot des Steuersystems verletzen, weil durch die steuerliche Bevorzugung dieses Konsums eine Verzerrung zugunsten des Konsums von Weiterbildung zustande käme (siehe Alstadsaeter 2003). Eine Unterteilung von Weiterbildung in eher beruflich orientierte oder eher freizeitorientierte Weiterbildung, um damit die Frage nach Investition oder Konsum klären zu können, ist aus verschiedensten Gründen schwer praktikabel, weil die gleiche Weiterbildung in einem Fall Konsum und im anderen Fall eine Investition darstellen kann, und diese Beurteilung zudem noch zeitabhängig ist. Selbst wenn man mit viel administrativem Aufwand eine solche Unterteilung vornehmen würde, wäre da noch das Problem, dass selbst eine beruflich orientierte Weiterbildungsinvestition immer einen konsumptiven Teil aufweist, so dass es Ökonomen/innen gibt, die deswegen eine Abzugsfähigkeit der Ausbildungskosten für generell das grössere Übel halten (siehe bspw. Baldry 1998), während andere dem widersprechen (bspw. Richter 2006a). Weiter muss man bedenken, dass man theoretisch der Gleichbehandlung von Investitionen auch damit näher kommen könnte, wenn man die Wirkung der Progression auf den Erträgen brechen würde (siehe Richter 2006b), was aber vor dem Gesichtspunkt der Umverteilungsaufgabe des Steuersystems umstritten ist (siehe Bovenberg & Jacobs 2005).¹⁰ Während also aufgrund des schwer auseinander zu haltenden Doppelcharakters von Weiterbildung (Investition und Konsum) die Abzugsfähigkeit der Kosten der Weiterbildung bezogen auf die Effizienz des Steuersystems umstritten ist,¹¹ ist die Verteilungswirkung einer Abzugsfähigkeit ziemlich klar.

E. 8

Auf das Gebot der Neutralität wird hier nicht weiter spezifisch eingegangen. Es ist aber so, dass die Nichtabzugsfähigkeit von Weiterbildungskosten die Neutralität des Steuersystemes durchaus verletzen dürfte, weil bspw. Weiterbildungsausgaben, die durch Unternehmen getätigt werden abzugsfähig sind und jene, die durch Privatpersonen bezahlt werden, nicht oder nur teilweise.

E. 9

Theoretisch müssten zwar die Gewinnsteuern auf Unternehmensgewinnen steigen, wenn die Weiterbildung zu Produktivitätssteigerungen geführt hat, die dem Arbeitnehmer nicht über den Lohn vergütet werden, aber diese Gewinnsteuern werden im Vergleich zu Einkommensteuern relativ klein ausfallen.

E. 10

Grundsätzlich sind die Überlegungen, welche die Besteuerung der Erträge zum Gegenstand haben, nicht unbegründet. Während die Abzugsfähigkeit der Kosten vor allem einen Anreiz gibt, kostenintensive Weiterbildungen zu betreiben, ist ein Brechen der Progression auf den Erträgen ein Anreiz für Weiterbildungen mit einem hohen Ertragspotential. Da hohe Ausbildungskosten nicht automatisch hohe Erträge garantieren, sind die beiden Strategien in ihrer Anreizwirkung am Schluss auch nicht äquivalent. Dennoch ist die Forderung nach einem Brechen der Progression deshalb nicht unbedingt zielführend, weil a) wie erwähnt die Verteilungswirkung der Steuern beeinträchtigt wird, was politisch umstritten wäre, b) nicht nur Erträge aus Weiterbildung davon profitieren würden. Allerdings

vertreten gerade Keuschnigg & Oberlin (2007) aus wachstums- und beschäftigungspolitischer Perspektive die Meinung, dass eine solche Verschlechterung der Verteilungsgerechtigkeit durchaus akzeptiert werden sollte. Sie plädieren für ein Modell bei dem bei der Einkommensteuer weniger Abzüge zugelassen werden und dafür die Steuersätze gesenkt würden.

E. 11

Auch nicht weiter eingegangen wird an dieser Stelle auf die allgemeine Problematik von Ausnahmeregelungen, die das Steuersystem generell komplexer und somit weniger effizient machen und zusätzlich immer das Problem des „moral hazard“ und des „rent seeking“ in sich tragen. Moral hazard deshalb, weil der teilweise Wegfall des Kostenrisikos dem Konsum von Weiterbildung Vorschub leisten kann, bei der der Ertrag einem grösseren Risiko unterliegt. Solches Verhalten mag bspw. bei der Studienfachwahl noch gesellschaftlich erwünscht sein, weil sonst niemand mehr Fächer studieren würde, deren Erträge sehr unsicher sind, bei der Weiterbildung stellt sich die Frage aber wohl doch etwas anders. Ein klassisches rent seeking Problem bei der Abzugsfähigkeit von Weiterbildungskosten hätten wir dann, wenn hier bspw. von Vertreter/innen der Weiterbildungsbranche zu Unrecht versucht würde, den Staat dazu zu bringen, in die marktvermittelte Ressourcenallokation einzugreifen. Dies ist nicht ganz auszuschliessen, da schwer nachgewiesen werden kann, dass es ohne eine breite Abzugsfähigkeit heute ein generelles Marktversagen im Weiterbildungsmarkt gibt. Gleichzeitig ist unklar ob die Abzugsfähigkeit tatsächlich zu mehr produktiven Tätigkeiten führt, d.h. zu mehr Weiterbildung, die die Arbeitsproduktivität steigert, oder ob nicht umgekehrt der Konsum unproduktiver Tätigkeiten gefördert wird, d.h. Weiterbildung, die lediglich einen privaten Konsumnutzen aufweist.

Gutachten Stefan C. Wolter

VPB/JAAC/GAAC 2009, Ausgabe vom 10. Juni 2009 19

Zwei Aspekte des Steuersystems führen quasi zwingend dazu, dass die Abzugsfähigkeit von Weiterbildungsausgaben sich ganz unterschiedlich auf die Steuerzahlenden verteilt. Erstens führen Grenzbeträge, unterhalb derer gar keine Steuern bezahlt werden müssen, dazu, dass gewisse Teile der steuerpflichtigen Bevölkerung keine Abzüge geltend machen könnten.¹² Zweitens führt die Progression dazu, dass der Grenzsteuersatz und somit die tatsächliche Abzugswirkung für höhere Einkommen viel höher ausfällt.¹³ Natürlich hängt die Verteilungswirkung zum einen Teil von der Ausgestaltung des Steuersystems und zu einem anderen Teil von der Ausgestaltung der Abzugsfähigkeit ab. Systeme mit tiefer Progression und geringen Freibeträgen entfalten eine geringe Verteilungswirkung et vice versa. Bei der Abzugsfähigkeit kommt es darauf an, ob die Weiterbildungskosten unbegrenzt, begrenzt in der absoluten Höhe oder begrenzt als Prozentsatz des steuerbaren Einkommens abzugsfähig gemacht werden können. In der Realität ändern aber die meisten Systemunterschiede trotzdem nichts daran, dass die Abzugsfähigkeit der Kosten der Ausbildung jenen Steuerzahlenden die grösste Kostenreduktion ermöglichen, die sich heute schon am ehesten an Weiterbildung beteiligen (siehe bspw. OECD 2004b, S. 15), während die bildungsfernen Schichten davon wenig profitieren dürften.¹⁴

E. 12

Dieser Punkt ist in Zusammenhang mit Weiterbildung nicht zu vernachlässigen. So gibt es beispielsweise gute Gründe, Weiterbildungsleistungen von Personen zu fördern, die derzeit

nicht im Erwerbsleben stehen, die man aber durch die Weiterbildung wieder in den Arbeitsmarkt integrieren möchte (bspw. Wiedereinsteigerinnen). Wenn diese Personen aber zurzeit nicht erwerbstätig sind, dann würde ihnen eine Steuerabzugsfähigkeit nichts nützen. Ähnlich ist es mit Personen, die sich in einer Weiterbildung befinden, welche sehr zeitintensiv ist und die deshalb ihre Erwerbstätigkeit einschränkt. Da sie dadurch ein kleineres Einkommen erzielen, ist auch der schliesslich von den Steuern abgezogene Teil der Weiterbildungskosten netto tiefer als bei Personen, die bspw. die Weiterbildung in der Arbeitszeit machen können. Die steuerliche Abzugsfähigkeit würde demnach Personen in unterschiedlichem Erwerbsumfeld ganz unterschiedlich begünstigen, ohne dass es dafür eine ökonomische Rationalität gäbe.

E. 13

In Österreich zeigte eine Analyse der Steuerdaten von 2004, dass rund 35% der Steuerzahlenden gar keine Abzüge für Weiterbildung machen (konnten), während 4% der Steuerzahlenden rund 50% der Abzüge geltend machten. In der Schweiz bestehen noch keine Analysen dieser Art, die einen landesweiten Überblick bieten würden – eine solche Analyse könnte aber auf der Basis der Weiterbildungsstatistik der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung für verschiedene Modelle der steuerlichen Abzugsfähigkeit simuliert werden. Eine solche Analyse der Verteilungswirkung würde sich auch deshalb lohnen, weil man diese dann mit der Verteilungswirkung von alternativen Finanzierungsinstrumenten vergleichen und somit eine Aussage über die relative Güte der Instrumente machen könnte.

E. 14

Die Verteilungswirkung der Progression kann jedoch nicht a priori eindeutig beurteilt werden. Die Progression führt dazu, dass eine gleich teure Weiterbildung für einkommensstarke Steuerzahlende günstiger würde als für einkommensschwache. Da aber, unter der Annahme, dass die Weiterbildung bei beiden Gruppen die gleichen Einkommenströme (absolut betrachtet) generieren würde, die Besteuerung der Erträge wegen der Progression unterschiedlich hoch ausfällt, ist zumindest bei der Wirkung der Progression nicht klar, ob die Nettobesteuerung derselben Weiterbildung bei Personen mit unterschiedlichen Grenzsteuersätzen unterschiedlich hoch ausfällt. Dies wird in der Realität vor allem davon abhängen, an welchem Punkt der Progression der Steuerzahlende sich vor und nach dem Abzug der Weiterbildungskosten befindet. Wenn sich aber die progressive Wirkung der Besteuerung der Erträge und die regressive Wirkung beim Abzug der Kosten praktisch aufheben, dann hätte man die gleiche Wirkung auch in einem System erreichen können, welches keine Abzugsfähigkeit und dafür keine Steuerprogression kennt.

E. 15

Cedefop hat eine solche Studie, welche sechs EU-Länder analysieren soll, soeben in Auftrag gegeben. Resultate werden per Ende 2008 erwartet. Da die Studie allerdings nur ein Zusammenzug der schon vorhandenen Sekundärliteratur vorsieht, werden aus dieser Studie auch keine neuen Erkenntnisse erwartet.

E. 16

Etwas anders sieht es mit der steuerlichen Begünstigung von Weiterbildungssparen (ILA = Individual Learning Accounts) aus. Aus der Optik der steuerlichen Behandlung betrachtet ist diese Form der steuerlichen Entlastung der Weiterbildungsausgaben zwar äquivalent mit der Abzugsfähigkeit vom steuerbaren Einkommen. Dadurch aber, dass hier das Ansparen

von Geld steuerlich begünstigt wird, das später für Weiterbildungsaktivitäten gebraucht werden kann, geht von der steuerlichen Entlastung eher eine Anreizwirkung aus und zudem ist zu erwarten, dass der Mitnahmeeffekt (siehe Punkt c) hiermit auch geringer ausfallen dürfte. Weiterbildungskonten gibt es

Gutachten Stefan C. Wolter

VPB/JAAC/GAAC 2009, Ausgabe vom 10. Juni 2009 20

liche Entlastung bei Weiterbildungskosten wird deshalb in der Systematik von Weiterbildungsfinanzierungsinstrumenten auch als passive Förderung der Nachfrage bezeichnet (siehe Wolter et al. 2003, S. 30).

b) Aufgrund der Tatsache (siehe 2.2.), dass die Entlastung mit steigendem Einkommen ebenfalls steigt, wird sich die Anreizwirkung, wenn überhaupt, eher bei Personen mit schon hohem Einkommen entfalten. Verstärkt wird dieser Effekt dadurch, dass die Kosten durch die retrospektive Entlastung (siehe 1.) vorfinanziert werden müssen. Im Fall von Kreditrestriktionen bei Haushalten mit tiefen Einkommen wird deshalb die ungleiche Wirkung der Anreize noch verstärkt, womit zu erwarten wäre, dass, falls tatsächlich überhaupt eine Anreizwirkung von der Kostenentlastung ausgeht, diese mit Sicherheit die Ungleichheit der Weiterbildungsbeteiligungsquoten weiter verstärkt (siehe auch Wolter et al. 2003, S.36).

c) Die Entlastung würde auf allen Weiterbildungsaktivitäten eintreten, d.h. auch jenen, deren Finanzierung die Privaten auch ohne Entlastung bezahlt hätten. Diese Subventionierung von Aktivitäten, die auch ohne staatliche Hilfe gemacht worden wären, muss man unter so genannten „Mitnahmeeffekten“ abbuchen. Es gibt praktisch keine staatlichen Massnahmen, bei denen es nicht zu Mitnahmeeffekten kommt. Daher ist das Verhältnis zwischen dem additiven Effekt der zusätzlich ausgelösten Weiterbildungsnachfrage und dem Mitnahmeeffekt entscheidend für die Beurteilung der Effizienz der Massnahme. Im Fall einer Steuerentlastung bei Weiterbildungskosten wird generell von einem relativ grossen Mitnahmeeffekt ausgegangen. Aufgrund der spärlichen empirischen Evidenz, aber auch theoretischer Überlegungen, muss man gar von einem Mitnahmeeffekt in der Höhe von praktisch 100% ausgehen.

d) Anreizwirkungen können auch Verteilungswirkungen provozieren, die nicht immer beabsichtigt oder erwünscht sind. Denkbar sind bei grosszügiger Abzugsfähigkeit, dass kostenintensive Weiterbildungsformen zulasten kostengünstiger Formen (bspw. on-the-job Training) zusätzlich gefördert werden. Oder dass ein zusätzlicher Anreiz dafür entsteht, dass Aufwendungen, die bislang durch Arbeitgeber bezahlt wurden, nun auf die Mitarbeitenden überwälzt werden.¹⁷ e) Die Anreizwirkung kann bei einer Steuerentlastung von Weiterbildungskosten schlecht gesteuert werden, weil für die Abzugsberechtigung i.d.R. nur Kriterien herangezogen werden dürfen, die im Steuersystem eine unterschiedliche Behandlung der Steuersubjekte erlauben, d.h. Einkommen, Unterstützungspflichten oder Familienstand. Diese Kriterien sind jedoch wenig geeignet, um im Bereich der Weiterbildungsbeteiligung eine sinnvolle Steuerung der öffentlichen Ausgaben zu bewirken. In dieser Beziehung können andere öffentliche Finanzierungsinstrumente zielgerichteter und genauer eingesetzt werden (siehe Abschnitt 3). Im Bereich der Weiterbildung wäre vor allem der Ausbildungsstand der entscheidende Faktor, um die Zielgruppen zu definieren und es dürfte sich als schwierig erweisen (wenn auch nicht unmöglich) die Besteuerung vom formalen Ausbildungsstand der steuerpflichtigen Person ab-

hängig zu machen.

f) Die Anreizwirkung, so sie denn gegeben ist, entfaltet sich auf alle Formen der Weiterbildung, die nicht explizit aus der steuerlichen Entlastung ausgeschlossen werden können. Mit anderen Worten hängen die fiskalischen und sozialen Auswirkungen der Massnahme zu einem grossen Teil davon ab, wie gut man Weiterbildungen mit investitivem Charakter von solchen mit eher konsumptiven Charakter unterscheiden kann. Gelingt dies schlecht, dann entfaltet sich die Anreizwirkung an einem Ort, wo eine solche gar nicht vorgesehen war (siehe dazu auch 2.1.).

zwar derzeit in vielen Ländern, sie sind aber in ihrer Ausgestaltung sehr unterschiedlich, da sie häufig neben dem steuerlichen Anreiz auch eine zusätzliche finanzielle Beteiligung des Staates an der Weiterbildungsaktivität kennen und somit die Instrumente des Steuerabzugs mit dem des Bildungsgutscheins kombinieren. Laut ersten (leider noch nicht publizierten) Resultaten eines niederländischen Experiments mit ILA konnte die Weiterbildungs-beteiligung durch ILA um rund 20% gesteigert werden. ILA sind aber auch nicht problemlos, so musste beispielsweise die englische Regierung 2001 ihr erstes ILA Programm einstellen, weil krimineller Missbrauch der angesparten Gelder den Versuch zum Abbruch gebracht hatte.

E. 17

Unbeabsichtigte Wirkungen, die die ursprüngliche Zielsetzung wieder zunichte machen können, werden bspw. für das niederländische Modell nachgewiesen, bei welchem betriebliche Investitionen in die Weiterbildung von über vierzigjährigen Mitarbeitenden hätten gefördert werden sollen (siehe Leuven & Oosterbeek 2004). Die Weiterbildung der über Vierzigjährigen stieg zwar an, gleichzeitig reduzierten die Unternehmen aber die Weiterbildung der unter Vierzigjährigen, womit der Nettoeffekt auf die Weiterbildungsquote nach dem Staatseingriff sogar leicht negativ war.

Gutachten Stefan C. Wolter

VPB/JAAC/GAAC 2009, Ausgabe vom 10. Juni 2009 21

3. Vergleich mit anderen Finanzierungsinstrumenten

Grundsätzlich ist ein Vergleich alternativer Finanzierungsinstrumente für die Weiterbildung auf der Basis empirischer Untersuchungen so gut wie unmöglich, da deren Vielfalt und teilweise auch deren Verbreitung in einem umgekehrt proportionalen Verhältnis zu deren Erforschung stehen. Deshalb ist es überflüssig, zu erwähnen, dass solche Instrumente in aller Regel auch ohne vorgängige Tests oder Abklärungen eingeführt wurden und dass deshalb auch ex post Evaluationen häufig an der für eine Evaluation nicht geeigneten Datenlage scheiterten. Eine im Auftrag der EU in den EU-15 Staaten gemachte Analyse (siehe EIM 2005) erfasste 94 verschiedene Weiterbildungsfinanzierungsinstrumente. Für 34 der 94 Instrumente existierten Evaluationen. 22 dieser Evaluationen gelangten zu einer positiven Beurteilung, eigentlich genügte jedoch keine der Evaluationen den drei Standards, die an die Evaluationen hätten gelegt werden müssen (1. Objektive Daten, nicht lediglich subjektive Wertungen, 2. Berechnung des Mitnahmeeffektes und der kausal durch das Instrument verursachten zusätzlichen Weiterbildungsteilnahme und 3. eine Kosten-Nutzen-Analyse für die eingesetzten Mittel). Lediglich 4 der untersuchten Instrumente betrafen Steuerabzugsmöglichkeiten bei privaten Weiterbildungskosten, 24 weitere Instrumente betrafen Subventionen für Arbeitnehmer (bei den Arbeitgebern

betrafen 8 Instrumente Steuerabzugsmöglichkeiten und 27 Instrumente Subventionen).

Ein Vergleich von Finanzierungsinstrumenten muss sich deshalb mangels wissenschaftlicher Evaluationen auf theoriegestützte Plausibilitätsüberlegungen und Expertenwissen stützen. Diese Grundlage würde wohl für die absolute Beurteilung eines Instrumentes nicht ausreichen, könnte aber unter Einschränkungen für einen ersten relativen Vergleich nützlich sein. Tabelle 1 zeigt anhand von vier Kriterien einen solchen relativen Vergleich für jene drei Finanzierungsformen, die die Arbeitnehmenden im Zentrum haben.

Tabelle 1: Relativer Wirkungsvergleich von Weiterbildungsfinanzierungsinstrumenten

Instrument	Zielgruppen- genauigkeit	Mitnahme- effekt	Anreiz- wirkung	Administrativer Aufwand
Steuerabzüge	Tief	Hoch	Tief	Tief
Gutscheine ¹⁸	Hoch	Mittel	Mittel	Hoch
Weiterbildungs- Sparkonten	ILA ¹⁹	Hoch	Mittel	Hoch

Eigene Darstellung
(siehe auch EIM 2005, S. 22)

Die relative Beurteilung der einzelnen Massnahmen sagt noch nichts über deren Tauglichkeit aus. Dafür müssten für alle Instrumente Kosten-Nutzen-Analysen erstellt werden. Solche sind für alle drei erwähnten Typen von Weiterbildungsförderung nicht bekannt und somit kann auch aus der relativ guten Beurteilung von Weiterbildungssparkonten nicht geschlossen werden, dass solche eingeführt werden sollten. Die Kriterien hängen alle relativ eng zusammen. So kann man beispielsweise durch eine gute Zielgruppenbestimmung die Mitnahmeeffekte limitieren und umgekehrt. Der administrative Aufwand ist einerseits durch die Natur des Instrumentes teilweise vorbestimmt, hängt aber andererseits auch davon ab, wie sehr man gewisse unerwünschte Effekte durch administrative Kontrolle verhindern will. Dabei gibt es einen trade-off, d.h. es gibt i.d.R. einen Punkt, bei dem der administrative Aufwand grösser wird, als der dadurch vermiedene Fehlverbrauch der Mittel. Je enger und spezifischer die Zielgruppendefinition vorgenommen wird, desto höher wird tendenziell auch der administrative Aufwand ausfallen. Bei den Steuerabzügen wäre der administrative Aufwand grundsätzlich relativ gering, weil dieser im Rahmen der normalen Steuerkontrolle anfällt. Bei der Abzugsfähigkeit müssten jedoch trotzdem die Art der Weiterbildung (bspw. betrieblich versus privat orientierte Weiterbildung) und auch der Umstand kontrolliert werden, ob die Weiterbildung real tatsächlich stattgefunden hat. Missbrauchsfälle in Spanien und Grossbritannien haben gezeigt, dass nicht einmal vor der Schaffung fiktiver Anbieter und Kurse zurückgeschreckt wird.

E. 18

Eine erste Beurteilung der Gutscheinwirkungen ermöglichen die Ergebnisse eines grossangelegten Gutscheinexperimentes, welches die Forschungsstelle für Bildungsökonomie im Auftrag des Bundesamtes für Berufsbildung und Technologie zwischen 2005 und 2007 durchgeführt hatte. Erste Ergebnisse sollten der Öffentlichkeit Ende 2008 vorgestellt werden können.

E. 19

Ein internationaler Vergleich von neuesten ILA Ergebnissen wurde an einer Expertentagung des Cedefop am 31.1.2008 in Thessaloniki vorgenommen:
<http://www.cedefop.europa.eu/index.asp?section=3&read=3098>

Gutachten Stefan C. Wolter

Bezogen auf andere Instrumente zur Unterstützung privater Weiterbildungsanstrengungen ist davon auszugehen, dass die steuerliche Entlastung von Weiterbildungskosten eher schlechter abschneiden dürfte als alternative Instrumente, was wohl auch erklärt, dass diese Form der Unterstützung der Weiterbildung in den Staaten, in denen Weiterbildungsaktivitäten staatlich aktiv gefördert wird, nur eine sehr untergeordnete Rolle spielen (siehe Dohmen et al. 2007a&b und auch Rürup und Kohlmeier 2007).

4. Schlussfolgerungen

Aus ökonomischer Sicht gibt es nur zwei Argumente, welche für eine staatliche Subventionierung von Weiterbildung sprechen können. Erstens ist eine staatliche Subventionierung geboten, wenn die zu unterstützende Aktivität Erträge generiert, welche die sich an der Aktivität beteiligenden Personen nicht vollständig aneignen können (man spricht in diesem Fall von positiven Externalitäten oder auch sozialen Erträgen). Zweitens kann ein Verteilungs- oder Gerechtigkeitsmotiv einen solchen Eingriff begründen, wenn die Marktlösung nicht zu einer gesellschaftlich erwünschten Verteilung führt. Beide Motive sind bei der Weiterbildung aufgrund der bestehenden Literatur teilweise gegeben. Einerseits ist die Weiterbildungsbeteiligung recht ungleich verteilt, insbesondere dann, wenn man die formale Ausbildung als Unterscheidungskriterium anwendet, andererseits ist davon auszugehen, dass die mangelnde Weiterbildungsbeteiligung gewisser Personengruppen zu hohen sozialen Kosten führen kann, die durch Weiterbildung vermieden werden könnten. Diese Analyse führt aber auch zum Schluss, dass es für eine flächendeckende staatliche Unterstützung von Weiterbildungsanstrengungen keine ausreichende Begründung gibt, sondern dass diese nur für spezifische Gruppen von Personen und dabei auch nur für spezifische Formen der Weiterbildung geboten ist.

Etwas anders sieht die Beurteilung aus, wenn man die Abzugsfähigkeit von Weiterbildungskosten unter dem Aspekt der Gleichbehandlung von Gewinnungskosten betrachtet, unabhängig davon, wer diese Weiterbildung in Anspruch nimmt. Hier ist ausschlaggebend, dass eine Ungleichbehandlung von Gewinnungskosten im Steuersystem zu Verzerrungen in ökonomischen Aktivitäten führen kann, d.h. das Steuersystem würde Anreize schaffen, in jene ökonomischen Aktivitäten zu investieren, bei denen die Kosten abzugsfähig wären, zulasten jener Aktivitäten, bei denen dies nicht oder nur teilweise der Fall wäre. Somit wäre die Effizienz des Steuersystems verletzt. Wie im Text ausgeführt, gilt dies nur unter der Bedingung, dass es sich bei Weiterbildungstätigkeiten um Investitionen handelt und nicht um Konsum. Da es aber in der Realität schwierig ist, diese Unterscheidung vorzunehmen, führt eine generelle Abzugsfähigkeit von Weiterbildungskosten auch zu einer Verletzung des Effizienzgebotes, weil dadurch verzerrende Anreize für den Konsum von Gütern und Dienstleistungen durch das Steuersystem gesetzt würden. Aus ökonomischer Sicht ist also die Abzugsfähigkeit von Weiterbildungskosten gemessen am Gebot der Effizienz des Steuersystems umstritten und hängt entscheidend davon ab, wie gut die Unterteilung von Weiterbildungsaktivitäten in investitive und konsumptive Aktivitäten gemacht werden kann.

Weiter ist zu beachten, dass falls das Motiv für die steuerliche Begünstigung von Weiterbildungsaktivitäten die Schaffung grösserer Anreize für Weiterbildung wäre, die steuerliche Entlastung von Weiterbildungskosten im Vergleich zu anderen Instrumenten der staatlichen Finanzierung von Weiterbildung hinsichtlich Effektivität und Effizienz

schlecht abschneidet. Auch unter dem Vorbehalt, dass die Erforschung von Weiterbildungsfinanzierungsinstrumenten in den Kinderschuhen steckt, ist davon auszugehen, dass hinsichtlich des Ziels der Schaffung von zielgruppenorientierten Anreizen für mehr Weiterbildung die steuerliche Abzugsfähigkeit von Weiterbildungskosten schon aus theoretischen Gründen schlecht abschneidet. Neben der geringen Zielgruppenadäquanz sind es vor allem die geringe Anreizwirkung und somit die relativ grossen Mitnahmeeffekte, die gegen das Instrument der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Weiterbildung sprechen.

Schliesslich muss berücksichtigt werden, dass Steuersysteme nicht nur an der Effizienz, sondern auch an ihrer Verteilungswirkung gemessen werden. In dieser Hinsicht wirken die Progression und die Steuerbefreiung von niedrigen Einkommen so, dass die Abzugsfähigkeit der Weiterbildungskosten gerade jene Personengruppen weniger entlasten würde, deren Weiterbildungsbeteiligung heute schon als eher zu tief beurteilt wird. Vor diesem Hintergrund betrachtet wäre die Abzugsfähigkeit als wenig tauglich zu beurteilen, die heute bestehende Ungleichheit der Weiterbildungsbeteiligung auszugleichen, sie dürfte sie höchstens noch verschärfen. Da dynamische Effekte (d.h. bspw. eine Erhöhung der Weiterbildungsbeteiligung wegen der steuerlichen Entlastung) bei einer Steuerabzugsfähigkeit aus theoretischen Gründen praktisch auszuschliessen sind, könnte die Verteilungswirkung (statisch) schon anhand der heutigen Weiterbildungsbeteiligung gemessen werden.

Gutachten Stefan C. Wolter

VPB/JAAC/GAAC 2009, Ausgabe vom 10. Juni 2009 23

Gerade aufgrund der politischen Bedeutung dieser Verteilungswirkungen wird empfohlen, mit entsprechenden Mikrosimulationen die Verteilungswirkungen und Kostenfolgen von verschiedenen steuerlichen Abzugsmodellen zu simulieren damit eine weitere Entscheidungsgrundlage für oder gegen eine stärkere steuerliche Entlastung von Weiterbildungsausgaben geschaffen wäre.²⁰

E. 20

Die Ergebnisse solcher Simulationen könnten dann auch mit den Ergebnissen des grossen Feldexperimentes mit Weiterbildungsgutscheinen verglichen werden, die der Autor der Expertise im Auftrag des Bundesamtes für Berufsbildung und Technologie (BBT) durchführt.

Gutachten Stefan C. Wolter

VPB/JAAC/GAAC 2009, Ausgabe vom 10. Juni 2009 24

Literatur

Acemoglu, D. and J.-S. Pischke (1998). Why do Firms Train? Theory and Evidence. *Quarterly Journal of Economics* 113, S. 79–119. Acemoglu, D. and J.-S. Pischke (1999a). The Structure of Wages and Investment in General Training. *Journal of Political Economy* 107, S. 539–572. Acemoglu, D. and J.-S. Pischke (1999b). Beyond Becker: Training in Imperfect Labour Markets, *Economic Journal* 109, F112–F142. Alstadsaeter, A. (2003). Does the Tax System Encourage too much Education? *FinanzArchiv* (2003), 59(1), S. 49–67. Baldry, J. (1998). Income Tax Deductions for Work-Related Expenses: The Rationale Examined, *Australian Economic Papers*, 37, S. 47–57. Bassanini, A. & Brunello,

G. (2008). Is Training More Frequent When Wage Compression is Higher? Evidence from the European Community Household Panel, *Labour Economics*, 15 (2), S. 272-290.

Bassanini, A. et al. (2005). Workplace Training in Europe, IZA Discussion Paper No. 1640 (also published in: Brunello, Garibaldi and Wasmer (eds.), *Education and Training in Europe*, Oxford University Press, 2007, Ch. 8 - 13).

Bovenberg, A.L., & Jacobs, B. (2005). Redistribution and Education Subsidies are Siamese Twins. *Journal of Public Economics*, 89(11-12), S. 2005-2035.

Brunello, G. & De Paola, M. (2004). Market Failures and the Underprovision of Training, CESifo Working Paper No. 1286.

Brunello, G. (2001). On the Complementarity between Education and Training in Europe, IZA Working Paper No. 309 (also published in: D. Checchi, C. Lucifora (eds.), *Education, Training and Labour Market Outcomes in Europe*, MacMillan 2003).

Conti, G. (2005). Training, Productivity and Wages in Italy, *Labour Economics*, 12, S. 557-576.

Cunha et al. (2005). Interpreting the Evidence on Life Cycle Skill Formation, IZA Discussion Paper No. 1675.

Dohmen, D. et al. (2007a). Aktuelle Trends der nachfrageorientierten Weiterbildungsfinanzierung in Europa – Eine Synopse, Kurzstudie im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, FiBS Forum No. 40, Berlin.

Dohmen, D. et al. (2007b). Analyse möglicher Modelle und Entwicklungen eines konkreten Konzepts zum Bildungssparen, Expertise im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, BMBF, Berlin.

EIM (2005). Policy Instruments to Foster Training of the Employed, Final report Lifelong Learning, EIM Business & Policy Research, Rotterdam.

Gerfin, M. (2004a), Firm-Sponsored General Training in Frictional Labour Markets: An Empirical Analysis for Switzerland, IZA Discussion Paper No. 1077.

Gerfin, M. (2004b), Work-Related Training and Wages: An Empirical Analysis for Male Workers in Switzerland, IZA Discussion Paper No. 1078.

Heckman, J. et al. (2005). Earnings Functions, Rates of Return and Treatment Effects: The Mincer Equation and Beyond, IZA Discussion Paper No. 1700. (also published in E. Hanushek and F. Welch (eds.), *Handbook of the Economics of Education*, North-Holland: 2006).

Keuschnigg, C. & Oberlin, A. (2007). Ein Zukunfts- und Wachstums-orientiertes Steuersystem für die Schweiz. Analyse der Effizienz-, Verteilungs- und Wachstumswirkungen, Gutachten im Auftrag der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV).

Lechner, M. et al. (2004). Long-run effects of public sector sponsored training in West Germany, IAB Discussion Paper No. 200503.

Leuven, E. & Oosterbeek, H. (2004). Evaluating the Effect of Tax Deductions on Training," *Journal of Labor Economics*, Vol. 22(2), S. 461-488.

OECD (2004a). Co-financing Lifelong Learning: Towards a Systemic Approach, OECD, Paris.

OECD (2004b). Taxation and Lifelong Learning, in: *Education Policy Analysis*, OECD, Paris, S. 1-28.

Gutachten Stefan C. Wolter

VPB/JAAC/GAAC 2009, Ausgabe vom 10. Juni 2009 25

Richter, W.F. (2006a). Efficiency Effects of Tax Deductions for Work-Related Expenses, *International Tax and Public Finance*, 13 (6), S. 685-699.

Richter, W.F. (2006b). Taxing Human Capital Efficiently: The Double Dividend of Taxing Non-Qualified Labour More Heavily than Qualified Labour, CESifo Working Paper No. 1832.

Rürup, B. & Kohlmeier, A. (2007). Wirtschaftliche und sozialpolitische Bedeutung des Weiterbildungssparens, Expertise im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, BMBF, Berlin.

SKBF (2006). Bildungsbericht Schweiz 2006, Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung, Aarau.

Wolter, S.C. & Weber, B.A. (1999). Skilling the Unskilled – A Question of Incentives?, *International Journal of Manpower*, Vol. 20, No. 3, 254-269.

Wolter, S.C. & Weber, B.A. (2005). Die Bildungsrendite - ein zentraler ökonomischer Indikator des Bildungswesens, *Die Volkswirtschaft*, 10, S. 38-42. Wolter, S.C. (2001). Bildungsfinanzierung zwischen Markt und Staat, Rüegger Verlag, Chur&Zürich. Wolter, S.C. (2005). Nachfrageorientierte Finanzierung in der universitären Weiterbildung?, in: Jütte, W. & Weber K. (Hrsg.), *Kontexte wissenschaftlicher Weiterbildung*. Münster: Waxmann Verlag, S. 128-135. Wolter, S.C. et al. (2003). Nachfrageorientierte Finanzierung in der Weiterbildung, *Trendbericht No. 7*, Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung, Aarau.

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali JAAC 2009.3 - Die steuerliche Behandlung der Kosten für die Aus- und Weiterbildung, Gutachten vom 27. März 2008 In *Verwaltungspraxis der Bundesbehörden* Dans *Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération* In *Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione* Jahr 2009 Année Anno Band - Volume Volume Seite 14-24 Page Pagina Ref. No 150 000 182 Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert. Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale. Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.