

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 7. Juli 2010

1051. Bundesgesetz über die steuerliche Behandlung der Aus- und Weiterbildungskosten (Vernehmlassung)

1. Kommissionsmotion der ständerätlichen Kommission für Wirtschaft und Abgaben

Am 23. September 2009 überwies der Nationalrat als Zweitrat eine Kommissionsmotion der ständerätlichen Kommission für Wirtschaft und Abgaben (08.3450; Korrekte steuerliche Behandlung der Aus- und Weiterbildungskosten) mit folgendem Wortlaut:

«Der Bundesrat wird beauftragt, dem Parlament eine Vorlage betreffend Änderung des DBG und des StHG zu unterbreiten. Zweck der Vorlage ist es, die beruflich veranlassten Aus- und Weiterbildungskosten nach dem Verfassungsgrundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu behandeln.

Die Vorlage soll Folgendes vorsehen:

1. Beruflich veranlasste und vom Steuerpflichtigen getragene Aus- und Weiterbildungskosten sind abzugsfähig. Beruflich veranlasst sind Bildungskosten, die dem Erhalt oder der Erweiterung der bisher ausgeübten unselbstständigen Erwerbstätigkeit dienen (Berufsaufstieg) oder die zu einer neuen oder wieder aufgenommenen selbstständigen oder unselbstständigen Erwerbstätigkeit qualifizieren (Umschulung, Wiedereinstieg).

2. Für den Abzug ist eine betragsmässige Obergrenze vorzusehen.

3. Nicht abzugsfähig sind Kosten für berufsqualifizierende Erstausbildung. Ein berufsqualifizierender Abschluss liegt vor, wenn die betreffende Person durch den Abschluss zum ersten Mal befähigt wird, eine berufliche Tätigkeit auszuüben, welche es ihr ermöglicht, ihren Lebensunterhalt fortan zu verdienen.»

Inzwischen liegt – unter dem Titel «Bundesgesetz über die steuerliche Behandlung der Aus- und Weiterbildungskosten» – ein Entwurf des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) bzw. der Eidgenössischen Steuerverwaltung für eine entsprechende Änderung des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.11) und des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG; SR 642.14) vor (im Folgenden: Vernehmlassungsvorlage). Darin wird ein neuer «mit dem Beruf zusammenhängender Aus-

und Weiterbildungskostenabzug» in Form eines sogenannten allgemeinen Abzugs vorgeschlagen; die massgebliche DBG-Bestimmung lautet (Art. 33 Abs. 1 Bst. j E-DBG):

«Von den Einkünften werden abgezogen:

j. die mit dem Beruf zusammenhängenden Aus- und Weiterbildungskosten bis zu einem Gesamtbetrag von 4000 Franken, mit Ausnahme der Kosten für die Erstausbildung.»

Andererseits sollen «die mit dem Beruf zusammenhängenden Weiterbildungs- und Umschulungskosten» nicht mehr, wie bis anhin gemäss Art. 26 Abs. 1 Bst. d DBG, als Berufskosten (Berufsauslagen) geltend gemacht werden können.

Mit Schreiben des EFD vom 16. April 2010 werden unter anderen die Kantonsregierungen zur Vernehmlassung eingeladen.

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Finanzdepartement
(Zustellung auch in elektronischer Form [in PDF- und Word-Version]
an vernehmlassungen@estv.admin.ch):

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 16. April 2010, mit dem Sie uns die Vernehmlassungsvorlage für ein Bundesgesetz über die steuerliche Behandlung der Aus- und Weiterbildungskosten unterbreiten. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

1. Ausgangslage

Bei Ausübung einer unselbstständigen Erwerbstätigkeit können gemäss Art. 26 Abs. 1 Bst. d des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.11) als Berufskosten (Berufsauslagen) auch «die mit dem Beruf zusammenhängenden Weiterbildungs- und Umschulungskosten» abgezogen werden. Gleiches wird in Art. 9 Abs. 1 Satz 2 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG; SR 642.14) festgehalten. Nicht abziehbar sind dagegen gemäss DBG und StHG «die Ausbildungskosten» (so ausdrücklich Art. 34 Bst. b DBG). Entsprechende Bestimmungen finden sich auch in den kantonalen Steuergesetzen, so auch im Zürcher Steuergesetz vom 8. Juni 1997 (StG ZH; LS 631.1).

Wie im Erläuternden Bericht zur Vernehmlassungsvorlage, in Übereinstimmung mit Lehre und Rechtsprechung, dargelegt wird, umfasst die Weiterbildung – für welche die Kosten als «Berufskosten» abgezogen werden können – alle Tätigkeiten, «die in einem unmittelbaren Zusammenhang mit dem gegenwärtigen Beruf stehen und auf die die steuerpflichtige Person nicht verzichten kann» (Erläuternder Bericht, S. 6/7, auch zum Folgenden).

Dieser unmittelbare Zusammenhang ist insbesondere dann gegeben, «wenn die Weiterbildung dazu dient, im angestammten Beruf auf dem Laufenden zu bleiben, den steigenden Anforderungen durch Erwerb verbesserter Kenntnisse zu genügen, das bereits Erlernte aufzufrischen und zu überarbeiten, die Konkurrenzfähigkeit zu erhalten und die Stellung in jenem Beruf zu erhalten, welcher das in der Berechnungsperiode steuerbare Erwerbseinkommen der steuerpflichtigen Person generiert hat. Eine Weiterbildung umfasst auch den Erwerb verbesserter Kenntnisse für die Ausübung des gleichen Berufs. Diese Kosten werden auch Berufsaufstiegskosten im weiteren Sinne ... genannt ... Sie können durchaus zu einer höheren beruflichen Stellung führen, solange sich die neue Funktion nicht eindeutig von der bisherigen Tätigkeit unterscheidet.»

Abziehbar sind weiter auch «die mit dem Beruf zusammenhängenden Umschulungskosten». Unter diesem Begriff werden jedoch, wiederum in Übereinstimmung mit Lehre und Rechtsprechung, nur jene Kosten für Umschulungen verstanden, «zu denen die steuerpflichtige Person durch äussere Umstände wie z.B. Betriebsschliessung, mangelnde berufliche Zukunft in der angestammten Tätigkeit, Krankheit oder Unfall gezwungen wird» (Erläuternder Bericht, S. 7).

Nicht abziehbar sind dagegen (Erläuternder Bericht, S. 7/8):

- die Kosten für die Erstausbildung;
- die Aus- und Weiterbildungskosten im Hinblick auf einen Berufswechsel, der in keinem wirtschaftlichen Zusammenhang mit dem gegenwärtigen Erwerbseinkommen steht und zu einem neuen Beruf führt;
- die sogenannten «Berufsaufstiegskosten im engeren Sinne», die im Hinblick auf den Aufstieg in eine eindeutig vom bisherigen Beruf zu unterscheidende höhere Berufsstellung oder gar in einen anderen Beruf aufgewendet werden.

Es liegt auf der Hand, dass die Abgrenzung der abzugsfähigen «mit dem Beruf zusammenhängenden Weiterbildungs- und Umschulungskosten» gegenüber den nicht abzugsfähigen Bildungskosten schwierig sein kann.

Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Vorstellung, den «Beruf für das Leben» zu lernen, um sich alsdann während des folgenden Berufslebens im angestammten Berufsfeld weiterzuentwickeln, längst nicht mehr der wirtschaftlichen Realität entspricht. Zutreffend wird auch im Erläuternden Bericht ausgeführt (S. 10): «Patchwork-Biografien sind heute weit verbreitet: Wer nicht riskieren will, aus dem Arbeitsmarkt zu fallen, muss sich fortwährend weiterbilden – und zwar nicht nur im angestammten Berufsfeld.»

Hinzuweisen ist auch auf die sogenannten Wiedereinsteigerinnen und -einsteiger, die nach einem familiärbedingten Unterbruch ihrer Berufstätigkeit eine Aus- bzw. Weiterbildung machen, um wieder in das Berufsleben zurückkehren zu können. Im Zürcher Steuergesetz ist ausdrücklich vorgesehen, dass die abzugsfähigen Umschulungskosten auch die «Wiedereinstiegskosten» miteinschliessen (§ 26 Abs. 1 lit. d StG ZH); allerdings setzt dieser Abzug der Wiedereinstiegskosten voraus, dass gleichzeitig (schon) ein Erwerbseinkommen erzielt wird (weil gemäss § 26 Abs. 1 lit. d StG ZH die Wiedereinstiegskosten nur als Berufs- bzw. Gewinnungskosten abgezogen werden können).

In den Kantonen wurde versucht, die Schwierigkeiten bei der Abgrenzung der abzugsfähigen «mit dem Beruf zusammenhängenden Weiterbildungs- und Umschulungskosten» dadurch zu beheben, indem dieser Begriff weit ausgelegt wurde. Dies gilt auch für die jüngere Einschätzungspraxis im Kanton Zürich; es kann hier auf das neue Merkblatt des kantonalen Steueramtes über die Abzugsfähigkeit von Aufwendungen für Bildungsmassnahmen vom 11. November 2009 hingewiesen werden (www.steueraamt.zh.ch). Allerdings besteht zwischen diesen kantonalen Praxen und dem Begriff der «mit dem Beruf zusammenhängenden Weiterbildungs- und Umschulungskosten» im Sinne des geltenden Rechts, wie er in der Lehre und Rechtsprechung verstanden wird, ein gewisses Spannungsfeld. Zudem können die kantonalen Praxen zu unterschiedlichen Ergebnissen führen.

Im Weiteren ist auf die zahlreichen Vorstösse hinzuweisen, die inzwischen in den eidgenössischen Räten eingereicht wurden und im Erläuternden Bericht aufgelistet werden (S. 3–6). Mit diesen Vorstössen hängt denn auch die überwiesene Kommissionsmotion der ständerätlichen Kommission für Wirtschaft und Abgaben (08.3450; Korrekte steuerliche Behandlung der Aus- und Weiterbildungskosten) zusammen, die schliesslich zur vorliegenden Vernehmlassungsvorlage geführt hat.

Aus all diesen Gründen ist ein Handlungsbedarf für eine neue gesetzliche Regelung über die steuerliche Abzugsfähigkeit von beruflichen Aus- und Weiterbildungskosten grundsätzlich zu bejahen. Wir weisen jedoch mit Nachdruck darauf hin, dass eine neue gesetzliche Regelung – vorab im Vergleich zu den erwähnten Veranlagungspraxen der Kantone – nicht zu Verschlechterungen führen darf.

2. Ein neuer allgemeiner Abzug

Gemäss Vernehmlassungsvorlage soll im DBG und StHG ein neuer «allgemeiner Abzug» geschaffen werden; danach können neu abgezogen werden (Art. 33 Abs. 1 Bst. j E-DBG und analog Art. 9 Abs. 2 Bst. m E-StHG):

«die mit dem Beruf zusammenhängenden Aus- und Weiterbildungskosten bis zu einem Gesamtbetrag von 4000 Franken, mit Ausnahme der Kosten für die Erstausbildung».

Demgegenüber können «die mit dem Beruf zusammenhängenden Aus- und Weiterbildungskosten» nicht mehr als Berufskosten (bzw. Gewinnungskosten) abgezogen werden (Art. 26 Abs. 1 Bst. c und d E-DBG).

Einer Regelung in Form eines neuen allgemeinen Abzugs, wonach sowohl berufliche Ausbildungs- als auch berufliche Weiterbildungskosten abgezogen werden können, ist grundsätzlich zuzustimmen. Damit kann erreicht werden, dass auch die Kosten für einen freiwilligen Berufswechsel wie die Berufsaufstiegskosten im engeren Sinne abgezogen werden können; wie erwähnt, sind diese Kosten heute gemäss Lehre und Rechtsprechung nicht abziehbar. Insoweit ergeben sich auch keine Schwierigkeiten mehr bei der Abgrenzung der abzugsfähigen Kosten (zur Abgrenzung gegenüber den nicht abzugsfähigen «Kosten für die Erstausbildung» siehe nachfolgend Ziff. 4).

Wir schlagen jedoch vor, den Begriff der «mit dem Beruf zusammenhängenden Aus- und Weiterbildungskosten» durch jenen der «beruflichen Aus- und Weiterbildungskosten» zu ersetzen. Damit kann noch deutlicher gemacht werden, dass diese Kosten nicht, wie bis anhin, mit einem gleichzeitig ausgeübten, aktuellen Beruf zusammenhängen müssen. Zudem kann damit auch sichergestellt werden, dass nur die «beruflichen Aus- und Weiterbildungskosten», nicht aber die Kosten für solche Bildungslehrgänge abgezogen werden können, die der Liebhaberei oder der Selbstentfaltung dienen (siehe auch Erläuternder Bericht, S. 15).

3. Zur betragsmässigen Begrenzung des neuen allgemeinen Abzugs

a. Zum Abzug bei Ehegatten

Werden die beruflichen Aus- und Weiterbildungskosten nur bis zu einem bestimmten Betrag zum Abzug zugelassen, so muss bei gemeinsam besteuerten Ehegatten dieser Betrag jedem Ehegatten zugestanden werden. Mit anderen Worten muss dem Umstand Rechnung getragen werden, dass jeder Ehegatte eine eigenständige steuerpflichtige Person ist; andernfalls würden Verheiratete benachteiligt.

Wir schlagen daher vor, Art. 33 Abs. 1 Bst. j E-DBG (und analog Art. 9 Abs. 2 Bst. m E-StHG) – ausgehend von der Formulierung der Vernehmlassungsvorlage und unter Berücksichtigung des von uns vorgeschlagenen Begriffs der «beruflichen Aus- und Weiterbildungskosten» – wie folgt zu ergänzen:

«Von den Einkünften werden abgezogen:

j. die beruflichen Aus- und Weiterbildungskosten des Steuerpflichtigen bis zu einem Gesamtbetrag von Fr. 4000, mit Ausnahme der Kosten für die Erstausbildung. Bei Ehegatten, die in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe leben, steht dieser Betrag jedem Ehegatten zu.»

Mit der Ergänzung: «die beruflichen Aus- und Weiterbildungskosten des Steuerpflichtigen» kann gleichzeitig deutlich gemacht werden, dass gemäss Art. 33 Abs. 1 Bst. j E-DBG (und analog Art. 9 Abs. 2 Bst. m E-StHG) nur die beruflichen Aus- und Weiterbildungskosten der bzw. des Steuerpflichtigen, nicht jedoch solche Kosten für Kinder des Steuerpflichtigen bzw. für von diesem unterstützte (unterstützungsbedürftige) Personen abgezogen werden können.

b. Zur Höhe des Gesamtbetrags

Weiter darf nicht übersehen werden, dass bei einem Gesamtbetrag von Fr. 4000, bis zu dem die beruflichen Aus- und Weiterbildungskosten abgezogen werden können, in gewissen Fällen gegenüber der heutigen Situation eine Verschlechterung eintreten kann. So können heute, gemäss den erwähnten kantonalen Praxen, in der Regel auch die Kosten für ein Nachdiplomstudium (wie MBA, MBE, LL.M, EMBA oder MAS) oder für einen Sprachaufenthalt im Ausland abgezogen werden, wenn ein Zusammenhang mit der beruflichen Tätigkeit besteht. Solche Kosten können einen Betrag von Fr. 4000 bei Weitem übersteigen.

Zudem ist in diesem Zusammenhang auch auf die «Wegleitung zum Ausfüllen des Lohnausweises bzw. der Rentenbescheinigung», herausgegeben von der Schweizerischen Steuerkonferenz und der Eidgenössischen Steuerverwaltung (www.steuer-konferenz.ch), sowie die darin vorgesehene Regelung hinzuweisen, wonach «Beiträge an die Aus- und Weiterbildung, die der Arbeitgeber an Dritte (v. a. Ausbildungsinstitute) leistet», im Lohnausweis nur dann anzugeben sind, «wenn sie ... in einem Jahr pro Einzelereignis CHF 12000 (exkl. MWST und Nebenkosten) betragen oder übersteigen» (Randziffer 61 Abs. 2 der Wegleitung). Mit anderen Worten müssen vom Arbeitgeber direkt bezahlte Beiträge an die Aus- und Weiterbildung nicht im Lohnausweis ausgewiesen werden, wenn sie weniger als Fr. 12000 betragen; solche Beiträge des Arbeitgebers von weniger als Fr. 12000 stellen demnach von vornherein auch keinen Lohnbestandteil dar. Diese Regelung könnte jedoch bei einer Obergrenze von Fr. 4000 nicht mehr aufrechterhalten

werden. Letztlich müsste verlangt werden, dass der Arbeitgeber die von ihm bezahlten Beiträge an die Aus- und Weiterbildung, unabhängig von deren Höhe, im Lohnausweis ausweisen müsste; zudem wären sie, soweit sie den Betrag von Fr. 4000 übersteigen, in der Regel dem steuerbaren Lohn zuzurechnen.

Zur Vermeidung einer Verschlechterung gegenüber der heutigen Situation beantragen wir daher, den Gesamtbetrag, bis zu dem die beruflichen Aus- und Weiterbildungskosten abgezogen werden können, angemessen zu erhöhen. Eine Erhöhung des Gesamtbetrags oder ein Verzicht auf eine Beschränkung dürfte zwar zu etwas höheren Steuerausfällen führen. Im Hinblick auf die bereits bestehenden, grosszügigen kantonalen Praxen kann jedoch davon ausgegangen werden, dass diese zusätzlichen Ausfälle nicht ins Gewicht fallen werden. Gemäss den Schätzungen der Eidgenössischen Steuerverwaltung betragen die gesamtschweizerischen Steuerausfälle für die direkte Bundessteuer bei einem Gesamtbetrag von Fr. 4000 nur rund 5 Mio. Franken (bei Gesamteinnahmen aus der direkten Bundessteuer im Jahr 2009 von rund 18 Mrd. Franken); ebenfalls gemäss diesen Schätzungen würden sich die Ausfälle bei einer Anhebung des Gesamtbetrags auf Fr. 10000 um lediglich 2 bis 3 Mio. Franken erhöhen (Erläuternder Bericht, S. 20).

4. Zur Abgrenzung der beruflichen Aus- und Weiterbildungskosten gegenüber den Kosten für die Erstausbildung

Gemäss dem in der Vernehmlassungsvorlage vorgeschlagenen Art. 33 Abs. 1 Bst. E-DBG (und analog Art. 9 Abs. 1 Bst. m E-StHG) sind die abzugsfähigen beruflichen Aus- und Weiterbildungskosten, wie erwähnt, gegenüber den nicht abzugsfähigen «Kosten für die Erstausbildung» abzugrenzen; ebenso wird in Art. 34 Bst. b E-DBG ausdrücklich festgehalten, dass diese Kosten nicht abzugsfähig sind.

Wir sind der Meinung, dass der Begriff der «Erstausbildung» im DBG und StHG näher zu definieren ist. Auf jeden Fall sollte dieser Begriff im Rahmen der Botschaft des Bundesrates – und damit in den Gesetzesmaterialien – klarer herausgearbeitet werden; wie noch näher darzulegen ist, vermögen die entsprechenden Ausführungen im Erläuternden Bericht noch nicht zu überzeugen.

Auch wenn wir die Schwierigkeiten nicht übersehen, die mit einer griffigen Definition oder auch nur einer solchen Beschreibung des Begriffs der «Erstausbildung» verbunden sind, so ist es unerlässlich, dass in dieser Hinsicht von vornherein klare Vorstellungen vermittelt werden können; nur so kann vermieden werden, dass neue Schwierigkeiten bei der Abgrenzung entstehen.

Gemäss der Kommissionsmotion der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates soll die «Erstausbildung» mit einem «berufsqualifizierenden Abschluss» gleichgesetzt werden, wobei ein solcher Abschluss dann vorliegt, «wenn die betroffene Person durch den Abschluss zum ersten Mal befähigt wird, eine berufliche Tätigkeit auszuüben, welche es ihr ermöglicht, ihren Lebensunterhalt fortan selber zu verdienen.» Diese Beschreibung kann einen Ansatz für eine Legaldefinition darstellen; allenfalls ist sie noch zu ergänzen.

Im Erläuternden Bericht wird unter anderem ausgeführt (S. 15):

«... Schliesst der Lehrgang an der Universität oder an der Fachhochschule an die gymnasiale Maturität an, dauert die Erstausbildung während der Studienzeit fort. Mit einer gymnasialen Maturität wird prüfungsfrei an einer Fachhochschule aufgenommen, wer über eine einjährige Arbeitswelterfahrung verfügt. Trotz dieser geforderten Arbeitswelterfahrung endet die Erstausbildung erst mit dem Erwerb des Bachelors.

Werden beispielsweise die genannten Lehrgänge jedoch erst nach einer abgeschlossenen Erstausbildung und mehreren Jahren Berufserfahrung (Vollzeitanstellung oder berufsbegleitend) absolviert, stellen die dafür aufgewendeten Kosten abzugsfähige Aus- und Weiterbildungskosten dar. Beispiele dafür können ein Zweitstudium an einer Hochschule, ein Nachdiplomstudium, ein Master of Advanced Studies (MAS), ein LL.M., ein Facharztstitel, die Anwaltsprüfung, eine Dissertation o. ä. sein. Dies gilt unter der Voraussetzung, dass kein Missbrauchstatbestand vorliegt. Ob die Voraussetzungen für die Abzugsfähigkeit der Kosten tatsächlich erfüllt sind, wird im Einzelfall überprüft werden müssen.»

Diese Ausführungen lassen jedoch die notwendige Klarheit vermissen und werfen teilweise neue Fragen auf. So bleibt aufgrund der vorstehenden Ausführungen unklar bzw. es entstehen Zweifel, ob nun z. B. die Kosten für einen Facharztstitel, die Anwaltsprüfung oder eine Dissertation nur dann als Aus- und Weiterbildungskosten abzugsfähig sind, wenn diese Abschlüsse nach «mehreren Jahren Berufserfahrung» erfolgen oder ob in diesem Zusammenhang überhaupt eine vorgängige berufliche Tätigkeit verlangt werden kann. Letzteres ist unseres Erachtens ohne Weiteres zu verneinen, weil in den erwähnten Fällen schon ein «berufsqualifizierender Abschluss» vorliegt – bzw. ein solcher vorausgesetzt wird –, mit dem die betroffene Person einen Beruf ausüben kann bzw. könnte.

Solche unklaren und missverständlichen Ausführungen, wie sie der Erläuternde Bericht enthält, sind in der Botschaft des Bundesrates zu vermeiden.

5. Berufliche Aus- und Weiterbildungskosten bei selbstständiger Erwerbstätigkeit

Aus Gründen der von der Verfassung gebotenen rechtsgleichen Behandlung muss die neue Regelung über die Abzugsfähigkeit der beruflichen Aus- und Weiterbildungskosten gleichermassen bei unselbstständiger wie bei selbstständiger Erwerbstätigkeit gelten. Dies gilt umso mehr, als nunmehr in Art. 33 Abs. 1 Bst. j E-DBG (und analog Art. 9 Abs. 2 Bst. m E-StHG) ein allgemeiner Abzug vorgesehen ist. Dementsprechend ist in Art. 27 DBG (und analog in Art. 10 StHG), in Form einer Ergänzung, festzuhalten, dass die beruflichen Aus- und Weiterbildungskosten nicht zu den «geschäfts- oder berufsmässig begründeten Kosten» gehören.

6. Abschliessende Bemerkung

Wir können einer neuen gesetzlichen Regelung über die steuerliche Abzugsfähigkeit der beruflichen Aus- und Weiterbildungskosten zustimmen, wenn unseren Vorbringen Rechnung getragen wird.

II. Mitteilung an die Finanzdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi