

Regierungsrat

Rathaus / Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
www.so.ch

Eidg. Finanzdepartement
Herr Bundesrat Hans-Rudolf Merz
Bernhof
3003 Bern

6. Juli 2010

Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die steuerliche Behandlung der Aus- und Weiterbildungskosten

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom April 2010 haben Sie uns den Entwurf zu einem Bundesgesetz über die steuerliche Behandlung der Aus- und Weiterbildungskosten mit einem erläuternden Bericht zur Vernehmlassung unterbreitet. Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und nehmen diese Gelegenheit gerne wahr.

1. Einleitende Bemerkungen

Wir gehen mit Ihnen davon aus, dass Handlungsbedarf für eine neue gesetzliche Regelung über die steuerliche Abzugsfähigkeit von beruflich veranlassten Aus- und Weiterbildungskosten besteht. Die geltende gesetzliche Regelung differenziert grundsätzlich zwischen Weiterbildungskosten, die mit der gegenwärtigen beruflichen Tätigkeit zusammenhängen und darum als Gewinnungskosten abzugsfähig sind (Art. 26 Abs. 1 lit. d DBG; Art. 9 Abs. 1 StHG), und Ausbildungskosten, die erst die Voraussetzung für eine Erwerbstätigkeit oder einen neuen Beruf schaffen und darum zu den nicht abzugsfähigen Anlagekosten gehören (Art. 34 lit. b DBG). Wie Weiterbildungskosten sind Umschulungskosten abziehbar, wenn die steuerpflichtige Person durch äussere Umstände zur beruflichen Umschulung gezwungen wird. Nicht abziehbar sind hingegen die Kosten für einen freiwilligen Berufswechsel sowie die Berufsaufstiegskosten, die im Hinblick auf eine eindeutig höhere berufliche Stellung aufgewendet werden. Diese Unterscheidungen vermögen zwar aus dogmatischen und steuersystematischen Gründen zu überzeugen. In der Praxis aber erweist sich die Abgrenzung zwischen abzugsfähigen und nicht abziehbaren Bildungsaufwendungen wegen der sich ständig und immer schneller verändernden Berufsbilder, verbunden mit der Notwendigkeit des lebenslangen Lernens, als immer schwieriger. Diese diffizile Abgrenzungsproblematik hat zu unterschiedlichen Praxen und namentlich dort, wo diese etwas restriktiver gehandhabt wird, zu zahlreichen Rechtsmittelverfahren geführt. Schliesslich ist auch die Rechtsprechung uneinheitlich, und die Urteile, welche die Verhältnisse des

Einzelfalls berücksichtigen, lassen sich im Massenfallverfahren oft nicht einfach umsetzen. Insgesamt ist die Situation sowohl für die betroffenen Bürger als auch für die Verwaltung unbefriedigend. Ausdruck dieser Unzufriedenheit ist auch die ganze Reihe von überwiesenen und nicht überwiesenen politischen Vorstössen zu diesem Thema.

Obwohl hier von Aus- und Weiterbildung die Rede ist und obwohl in den politischen Vorstössen auch bildungspolitisch argumentiert wurde, steht jedoch nicht ein bildungspolitisches Anliegen zur Diskussion. Nicht entscheidend ist, wie die berufliche Aus- und Weiterbildung mit steuerlichen Mitteln am effektivsten gefördert werden kann. Denn wie im Erläuternden Bericht richtig aufgezeigt wird, hängt die Bereitschaft zur Weiterbildung nur unwesentlich von den Steuerabzügen ab (Seite 11 und 21). Es geht hier vielmehr darum, eine optimale steuerliche Lösung für die beruflichen Aus- und Weiterbildungskosten zu finden, die dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, dem Gebot der rechtsgleichen Anwendung sowie der praktischen Umsetzbarkeit Rechnung trägt.

2. Neuer allgemeiner Abzug oder Gewinnungskosten?

Der Gesetzesentwurf regelt die Abzugsfähigkeit der Kosten für die berufliche Aus- und Weiterbildung neu nicht mehr bei den Gewinnungskosten (Art. 26 DBG und Art. 9 Abs. 1 StHG), sondern unter den allgemeinen Abzügen (Art. 33 Abs. 1 VE-DBG und Art. 9 Abs. 2 VE-StHG). Wir können die Gründe dafür nicht nachvollziehen. Offensichtlich geht man weiterhin davon aus, dass die mit dem Beruf zusammenhängenden Aus- und Weiterbildungskosten dem Grundsatz nach Gewinnungskosten darstellen. Sonst müsste man ihre Abzugsfähigkeit in Art. 26 Abs. 1 lit. c VE-DBG nicht ausdrücklich ausschliessen. Zudem soll in Art. 33 Abs. 1 lit. j VE-DBG und Art. 9 Abs. 2 lit. m in den Grundzügen der Wortlaut der aufzuhebenden Bestimmungen (die mit dem Beruf zusammenhängenden) übernommen werden. Ersetzt wird lediglich der Begriff „Weiterbildungs- und Umschulungskosten“ durch „Aus- und Weiterbildungskosten“.

Wir stimmen Ihren Ausführungen zu, dass der Abzug für die Kosten der beruflichen Aus- und Weiterbildung nicht aufzuteilen ist in einen Abzug für Gewinnungskosten und einen allgemeinen Abzug. Das verursacht nur zusätzliche Kosten, bringt aber keine Verbesserung und würde einmal mehr zur Komplizierung des Steuerrechts und seines Vollzugs beitragen. Hingegen kann der Gesetzgeber ohne weiteres den Umfang der steuerlich als Berufskosten akzeptierten Bildungskosten neu definieren. Dies hätte den, auch im Erläuternden Bericht (Seite 17) erkannten Vorteil, dass sich die Abgrenzungsproblematik entschärft. Hingegen überzeugen die Ausführungen zum angeblichen Nachteil nicht. Schon nach dem geltenden Recht können die Kosten nach Art. 26 Abs. 1 lit. a bis c nur als Berufskosten abgezogen werden, wenn sie **notwendig** oder für die Ausübung des Berufes **erforderlich** sind. Weit weniger streng sind die Anforderungen bei den Weiterbildungs- und Umschulungskosten (Art. 26 Abs. 1 lit. d DBG, Art. 9 Abs. 1 2. Satz StHG), die „lediglich“ mit dem Beruf zusammenhängen müssen und die nach der bisherigen Praxis zudem weitherzig auszulegen sind (Erläuternder Bericht, Seite 6). Die Gefahr, dass mit einer grosszügigeren Umschreibung der als Berufskosten anerkannten Bildungskosten auch die übrigen Gewinnungskosten ausgeweitet würden, besteht folglich nicht. Der Klarheit halber kann allenfalls in der Botschaft darauf hingewiesen werden, dass damit keine Änderung bei den anderen Berufskosten verbunden ist. Ebenso steht es dem Gesetzgeber zu, einen Maximalbetrag festlegen, bis zu dem berufliche Aus- und Weiterbildungskosten als Berufsauslagen abgezogen werden können, wie dies bei den Verpflegungsmehrkosten

auch der Fall ist (Art. 26 Abs. 1 lit. b i.V.m. Abs. 2 DBG). Wenn sie gesetzlich weiterhin als Gewinnungskosten qualifiziert werden, ist ausserdem klar, dass

- eine unselbständige Erwerbstätigkeit Voraussetzung für den Abzug ist,
- bei Verheirateten, wenn beide Ehegatten erwerbstätig sind, beide Anspruch auf den Abzug haben, und
- der Abzug nicht gewährt werden kann für Kinder oder andere von den Steuerpflichtigen unterhaltene Personen.

Wird jedoch der Abzug der beruflichen Aus- und Weiterbildungskosten unter den allgemeinen Abzügen geregelt, müssten dort entsprechende Präzisierungen erfolgen. Ausserdem würde der Abzug grundsätzlich auch Selbständigerwerbenden und letztlich auch Nichterwerbstätigen offen stehen. Dann müsste zusätzlich geregelt werden, ob Selbständigerwerbende ihre Bildungskosten weiterhin als geschäftsmässig begründeten Aufwand geltend machen können, oder ob sie der gleichen Beschränkung unterliegen wie die unselbständig Erwerbstätigen. Auf jeden Fall wäre der doppelte Abzug zu unterbinden.

Zu guter Letzt sei darauf hingewiesen, dass die Umqualifizierung der beruflichen Aus- und Weiterbildungskosten von den Berufskosten zu den allgemeinen Abzügen korrekterweise auch in den Steuerformularen nachvollzogen werden müsste. Im Ergebnis entfällt die entsprechende Rubrik im Berufsauslagen-Formular, und die Kosten werden nicht mehr unter den Berufsauslagen ausgewiesen, sondern in einer anderen, separaten Ziffer. Angesichts der Inflation von neuen Abzügen in den letzten Jahren würden die Formulare noch einmal weniger übersichtlich; weil der Platz knapp wird, wären weitere Zusatz- oder Einlageblätter notwendig. Das ist zu vermeiden.

Aus all diesen Gründen schlagen wir vor, den Abzug der Kosten für die berufliche Aus- und Weiterbildung auch in Zukunft unter den Gewinnungskosten zu regeln und nicht unter den allgemeinen Abzügen.

3. Definition der abzugsfähigen Aus- und Weiterbildungskosten

Wenn der Abzug – wie vorgeschlagen – weiterhin unter den Gewinnungskosten normiert wird, sind mehrere Fragen bereits geklärt. Ergänzend regen wir zudem an, den Begriff der „mit dem Beruf zusammenhängenden Aus- und Weiterbildungskosten“ durch jenen der „beruflichen Aus- und Weiterbildungskosten“ zu ersetzen. Damit kann deutlicher gemacht werden, dass diese Kosten nicht – wie im geltenden Recht – mit einem gleichzeitig ausgeübten, aktuellen Beruf, mit der gegenwärtigen Tätigkeit zusammenhängen müssen. Andererseits wird noch klarer sichergestellt, dass nur die Aus- und Weiterbildungskosten mit einem beruflichen Bezug, nicht aber die Kosten für solche Lehrgänge abgezogen werden können, die der Liebhaberei, der Selbstentfaltung oder anderen persönlichen Interessen dienen (siehe auch Erläuternder Bericht, Seite 15 f.). Das dort genannte Beispiel mit der Ausbildung zum Tauchlehrer wäre deshalb zu ergänzen oder präzisieren, dass die Kosten blosser Tauchkurse eben nicht abzugsfähig sind.

Notwendig bleibt aber die Abgrenzung von den Kosten der Erstausbildung. Diese bildet erst die Voraussetzung, um überhaupt erstmals ein Erwerbseinkommen zu erzielen. Es handelt sich somit um Kosten zur Schaffung einer Einkommensquelle, die den Anlagekosten gleichzusetzen und richtigerweise auch zukünftig nicht zum Abzug zuzulassen sind. Hingegen sind dem Begriff der Erstausbildung mindestens im Rahmen der Botschaft des Bundesrates – und damit in den Gesetzesmaterialien

– klarere Konturen zu verleihen. Die entsprechenden Ausführungen im Erläuternden Bericht vermögen noch nicht zu überzeugen. Auch wenn wir die Schwierigkeiten nicht übersehen, die mit einer griffigen Definition oder auch nur einer Beschreibung des Begriffs der „Erstausbildung“ verbunden sind, so ist es unerlässlich, dass in dieser Hinsicht von Anfang an klare Vorstellungen vermittelt werden; nur so kann vermieden werden, dass neue Schwierigkeiten bei der Abgrenzung entstehen.

Gemäss Begleitbrief des Eidgenössischen Finanzdepartements soll die Erstausbildung mit einem berufsqualifizierenden Abschluss gleich gesetzt werden. Ein solcher Abschluss soll dann vorliegen, „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; gegebenenfalls ist sie noch zu ergänzen.

Im Erläuternden Bericht wird sinngemäss ausgeführt, dass der gleiche Lehrgang, je nach den konkreten Verhältnissen des Einzelfalles, im einen Fall zum Abschluss der Erstausbildung führen kann, während er im anderen Fall nur einen Zwischenschritt im Rahmen der Erstausbildung darstellt. In diesem Zusammenhang soll bei der gymnasialen Maturität, die in der Regel keinen Abschluss der Erstausbildung darstellt, dann anders entschieden werden, wenn im Anschluss daran eine Tätigkeit aufgenommen wird (Erläuternder Bericht S. 15). Solche Differenzierungen führen in einem Massnahmeverfahren wie der Veranlagung der Einkommens- und Vermögenssteuer zu Schwierigkeiten; die Gefahr ist gross, dass sich daraus rechtungleiche Behandlungen der Steuerpflichtigen ergeben können.

Keine Klarheit schafft der Bericht im Übrigen auch bezüglich der Auswirkungen der neu vorgeschlagenen Bestimmungen auf die Kosten des beruflichen Wiedereinstiegs. Ergeben sich Änderungen beim Abzug dieser Kosten, wenn ja, in welche Richtung, oder soll an der bisher eher beschränkten Abzugsmöglichkeit festgehalten werden? Auch hier erwarten wir von der Botschaft des Bundesrates klärende Ausführungen.

Auch wenn der Abzug der Kosten für die Erstausbildung gesetzlich ausdrücklich ausgeschlossen werden soll, genügt eine einmalige Regelung im Gesetz. Entweder ist bei der Regelung des Abzuges (Art. 26 Abs. 1 lit. d DBG, wie hier vorgeschlagen, bzw. Art. 33 Abs. 1 lit. j VE-DBG) eine entsprechende Einschränkung zu formulieren, oder es ist in der Auflistung der nicht abziehbaren Kosten und Aufwendungen (Art. 34 DBG) die entsprechende Korrektur vorzunehmen. Die doppelte Normierung in beiden Bestimmungen ist entbehrlich.

4. Zur Höhe des Gesamtbetrages

Wir stimmen dem Vorschlag, den Abzug der beruflichen Aus- und Weiterbildungskosten betragsmässig zu begrenzen, grundsätzlich zu. Eine solche Limite vermag die heutige Differenzierung zwischen den abzugsfähigen Weiterbildungskosten und den nicht absetzbaren Ausbildungskosten (freiwillige Umschulung, Berufsaufstiegskosten im engeren Sinne) ein Stück weit zu ersetzen. Denn tendenziell sind diese Lehrgänge kostspieliger und aufwendiger als jene, die der steuerpflichtigen Person „nur“ dazu dienen, den Anforderungen des bisherigen Berufes besser gerecht zu werden. Somit kann mit der einfach zu handhabenden betragsmässigen Begrenzung wenigstens schematisch weiterhin differenziert werden zwischen Aus- und Weiterbildungskosten mit Gewinnungskostencharakter einerseits und Ausbildungskosten andererseits, die als nicht abziehbare Anlagekosten zu qualifizieren sind.

Allerdings erscheint der vorgeschlagene Betrag von jährlich Fr. 4'000.— eher tief angesetzt. Damit dürfte noch ein beträchtlicher Teil jener Bildungsaufwendungen, die als Berufsauslagen zu qualifizieren sind (Sprachaufenthalt im Ausland usw.), nicht mehr zum Abzug zugelassen werden, wie dies auch dem Erläuternden Bericht entnommen werden kann (Seite 20). Eine tiefe Limite bei der direkten Bundessteuer erscheint zudem wenig sinnvoll, wenn im StHG den Kantonen richtigerweise die betragsmässige Höhe des Abzuges offen gelassen wird. Denn es ist vorauszusehen, dass die Kantone in einem solchen Fall deutlich höhere und damit auch sehr unterschiedliche Limiten einführen werden. Das würde den Bestrebungen der Harmonisierung widersprechen, die in der Zwischenzeit bei den Berufsauslagen stattgefunden hat. Weil auch die finanziellen Auswirkungen gering sind, schlagen wir deshalb vor, den Betrag angemessen zu erhöhen.

In diesem Zusammenhang ist zudem darauf hinzuweisen, dass gemäss „Wegleitung zum Ausfüllen des Lohnausweises bzw. der Rentenbescheinigung“ 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 12 000 (exkl. MWST und Nebenkosten) betragen oder übersteigen“ (Randziffer 61 Abs. 2 der Wegleitung). Mit anderen Worten müssen solche Beiträge an die Aus- und Weiterbildung nicht im Lohnausweis ausgewiesen werden, wenn sie weniger als 12'000 Franken betragen; sie werden demnach auch nicht als Lohnbestandteil behandelt. Diese Regelung müsste auf jeden Fall angepasst werden, wenn berufliche Aus- und Weiterbildungskosten nur noch bis zu einem Gesamtbetrag von 4'000 Franken abgezogen werden können.

5. Formulierungsvorschlag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen schlagen wir folgende Änderungen von DBG und StHG vor:

Art. 26 Abs. 1 Bst. d DBG:

¹ Als Berufskosten werden abgezogen:

- d. die beruflichen Aus- und Weiterbildungskosten bis zum Gesamtbetrag von XXXX Franken, mit Ausnahme der Kosten für die Erstausbildung.

Art. 34 Bst. b DBG:

Nicht abziehbar sind die übrigen Kosten und Aufwendungen, insbesondere

- b. Aufgehoben.

Art. 9 Abs. 1 2. Satz StHG:

¹ ... Zu den notwendigen Aufwendungen gehören auch die beruflichen Aus- und Weiterbildungskosten bis zu einem nach kantonalem Recht bestimmten Gesamtbetrag, mit Ausnahme der Kosten für die Erstausbildung

6. Inkrafttreten

Schliesslich sollte sichergestellt werden, dass die neuen DBG-Bestimmungen auf einen Zeitpunkt in Kraft treten, bis zu dem die Kantone in der Lage sind, ihre kantonalen Steuergesetze entsprechend anzupassen. Eine Möglichkeit, dieses Ziel zu erreichen, besteht darin, dass im Gesetz festgehalten wird, dass die DBG-Bestimmungen erst nach Ablauf der Frist in Kraft treten, innert der die Kantone

ihre Gesetzgebung an die neuen Bestimmungen des StHG anpassen müssen. Unterschiedliche Regelungen für die direkte Bundessteuer und die kantonalen Steuern in einem Bereich, wie dem vorliegenden, sollten im Hinblick auf die damit verbundenen Probleme bei der Umsetzung auf jeden Fall, selbst für eine kurze Übergangszeit, vermieden werden.

Abschliessend ersuchen wir Sie, unsere Ausführungen bei der Überarbeitung der Vorlage wohlwollend zu berücksichtigen, und danken Ihnen dafür.

Mit freundlichen Grüssen

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig. Walter Straumann
Landammann

sig. Andreas Eng
Staatsschreiber

Kopie an: Vernehmlassungen@estv.admin.ch (Word- und PDF-Format)