



Stabsstelle Gesetzgebung, April 2010

Vernehmlassungsverfahren zum Bundesgesetz über die steuerliche Be- handlung der Aus- und Weiterbildungskosten

Erläuternder Bericht

Übersicht

Im geltenden Recht sind bei der Einkommenssteuer Kosten für die mit dem gegenwärtigen Beruf zusammenhängende Weiterbildung, für die durch äussere Umstände zwingende Umschulung und für den beruflichen Wiedereinstieg steuerlich abzugsfähig. Neu sollen zusätzlich auch die Kosten für eine freiwillige berufliche Umschulung und die Kosten für einen Berufsaufstieg abgezogen werden können. Der Abzug der Bildungskosten darf höchstens 4'000 Franken betragen. Weiterhin nicht abzugsfähig bleiben die Erstausbildungskosten.

Am 23. September 2009 überwies der Nationalrat eine Motion der ständerätlichen Kommission für Wirtschaft und Abgaben (08.3450). Die Motion verlangt eine Änderung des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG) und des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG). Zusätzlich zu den heute abzugsfähigen Kosten für die mit dem gegenwärtigen Beruf zusammenhängende Weiterbildung, für die durch äussere Umstände zwingende berufliche Umschulung und den Wiedereinstieg sollen neu auch die Kosten für die freiwillige berufliche Umschulung und für einen Berufsaufstieg abzugsfähig werden. Auch in Zukunft nicht abzugsfähig sein sollen die Kosten für die zur Ausübung eines Berufs qualifizierende Erstausbildung sowie alle Kosten, die nicht mit dem Beruf in Zusammenhang stehen, wie beispielsweise Bildungskosten im Zusammenhang mit einer Liebhaberei (Hobby) oder zur Selbstentfaltung.

Der neue Abzug für Aus- und Weiterbildungskosten soll als allgemeiner Abzug konzipiert und im DBG auf maximal 4 000 Franken begrenzt werden. So ausgestaltet führt der Aus- und Weiterbildungskostenabzug bei der direkten Bundessteuer zu geschätzten jährlichen Mindereinnahmen von gegen 5 Millionen Franken. Würden sich die Kantone an die vom Bund gewählte Obergrenze von 4 000 Franken anschliessen, dürften sich die geschätzten jährlichen Mindereinnahmen von Kantonen und Gemeinden insgesamt auf rund 35 Millionen Franken belaufen.

1 Ausgangslage

1.1 Motion 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 die berufsqualifizierende Erstausbildung. Ein berufsqualifizierender Abschluss liegt vor, 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.“

In den vergangenen Jahren wurden verschiedenste parlamentarische Vorstösse und Initiativen zu Aus- und Weiterbildungskosten eingereicht, da die kantonalen Unterschiede in der Auslegung der verschiedenen Bildungskostenbegriffe, die Nichtabzugsfähigkeit bestimmter Bildungskosten sowie die damit zusammenhängenden Abgrenzungsschwierigkeiten je länger je mehr für Unmut sorgten. Es wurden folgende Vorstösse eingereicht:

- Motion 96.3460 von Nationalrätin Franziska Teuscher "Abzug von Wiedereinstiegskosten im Steuerrecht". Die Motion forderte, eine Bestimmung aufzunehmen, die Wiedereinsteigerinnen und Wiedereinsteigern erlaubt, die zum Wiedereinstieg notwendigen Weiterbildungskosten in der ersten ordentlichen Veranlagung vom Einkommen abzuziehen. Abzugsberechtigt sollen Weiterbildungskosten sein, die mit dem erlernten oder vorher ausgeübten Beruf zusammenhängen. Die Motion wurde in Form eines Postulats am 21. März 1997 überwiesen.
- Motion 97.3084 von Ständerat Eugen David "Stärkung des Wirtschaftsstandortes Schweiz durch Ausbildungskostenabzug". Die Motion sah die Einführung eines Ausbildungskostenabzugs der steuerpflichtigen Person und der von ihr unterhaltenen Kinder vor. Die Motion wurde in Form eines Postulates am 16. März 1999 überwiesen.
- Motion 03.3565 von Ständerat Eugen David "Weiterbildungskosten. Steuerliche Behandlung". Die Motion bezweckte, die Kosten der berufsorientierten

Weiterbildung im Sinne von Artikel 30 des Bundesgesetzes über die Berufsbildung als Weiterbildungskosten steuerlich in Abzug zu bringen. Die Motion wurde in Form eines Postulates am 2. März 2004 überwiesen.

- Parlamentarische Initiative 04.432 von Nationalrätin Chiara Simoneschi-Cortesi "Direkte Bundessteuer. Abzugsberechtigung von Weiterbildungs- und Umschulungskosten". Die Initiative sah vor, dass Aus- und Weiterbildungskosten für berufs- und nicht berufstätige Männer und Frauen abzugsfähig werden. Der Initiative wurde am 23. September 2009 keine Folge gegeben.
- Postulat 05.3699 von Ständerat Alain Berset "Förderung der Weiterbildung". Das Postulat sah vor, dass der Bundesrat seinen Bericht zum Postulat 03.3565 mit einem Zusatzbericht ergänze, der die Vor- und Nachteile von – kostenneutralen – Massnahmen aufzeigt, welche den steuerlichen Abzug der Weiterbildungskosten ersetzen könnten, namentlich Weiterbildungskredite oder die Förderung der Weiterbildungsinstitutionen. Das Postulat wurde am 8. Dezember 2005 zurückgezogen.
- Interpellation 07.3089 von Nationalrat Mario Fehr "Berufliche Aus- und Weiterbildungskosten. Steuerliche Verbesserungen". Die Interpellation wurde am 1. Oktober 2007 im Nationalrat erledigt.
- Standesinitiative 07.309 des Kantons Glarus "Wiedereinführung von Ausbildungsabzügen". Die Standesinitiative sah vor, das Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden sowie das Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer so zu ändern, dass für die Ausbildungskosten ein konkreter Betrag vom steuerpflichtigen Einkommen abgezogen werden kann. Der Initiative wurde von beiden Räten keine Folge gegeben.
- Motion 04.3632 von Nationalrätin Lucrezia Meier-Schatz "StHG. Ausbildungsabzug". Die Motion forderte eine Änderung des Steuerharmonisierungsgesetzes, damit die Kantone die Möglichkeit erhaltlich im tertiären Ausbildungsabzug (wie er vor der Umsetzung des StHG in mehreren Kantonen zur Anwendung kam) wieder eingeführt werden kann. Der Ständerat lehnte am 30. September 2008 die Motion ab.
- Standesinitiative 05.301 des Kantons St. Gallen "Ausbildungsabzüge in der Steuergesetzgebung. Wiedereinführung". Die Standesinitiative verfolgte das Ziel, die Ausbildungskosten von den steuerbaren Einkünften abziehen zu können. Der Initiative wurde am 23. September 2009 keine Folge gegeben.
- Motion 05.3129 von Nationalrat Johannes Randegger "Steuerliche Gleichbehandlung beruflicher Bildungs- und Weiterbildungskosten". Der Motionär verlangte eine Gesetzesänderung, so dass steuerrechtlich im tertiären Bildungsbereich kein Unterschied zwischen "Ausbildung" und "Weiterbildung" mehr bestehe. Der Ständerat lehnte am 30. September 2008 die Motion ab.
- Parlamentarische Initiative 06.492 von Ständerat Eugen David "Steuerliche Behandlung der Aus- und Weiterbildungskosten". Die Initiative sah eine Er-

dung 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* (i.w.S.) genannt und dienen der steuerpflichtigen Person dazu, den bisherigen Beruf besser auszuüben, beziehungsweise den Anforderungen des bisherigen Berufs besser gerecht zu werden (z.B. Ausgaben für Fachkurse). Sie können durchaus zu einer höheren beruflichen Stellung führen, solange sich die neue Funktion nicht eindeutig von der bisherigen Tätigkeit unterscheidet. Der ursächliche Zusammenhang muss bei allen Weiterbildungskosten auch in zeitlicher Hinsicht gegeben sein, das heisst, dass sie in der gleichen Zeitperiode wie das Erwerbseinkommen generiert werden müssen.

Beispiele für Weiterbildung sind branchenspezifische Wiederholungs- oder Fortbildungskurse, Seminare, Kongresse, etc. Als Weiterbildung gilt gemäss Rechtsprechung auch, wenn sich ein kaufmännischer Angestellter einer Buchhaltungsabteilung einer Treuhandgesellschaft zum diplomierten Buchhalter/Bücherexperten oder ein Maler zum Malermeister weiterbildet; abziehbar sind auch Auslagen zum Besuch einer Computerschule, womit sich der Leiter des Finanz- und Rechnungswesen mit den auf diesem Gebiet eingetretenen Veränderungen vertraut macht und Kosten um vom Co-Piloten zum Flugkapitän zu avancieren.

Umschulungskosten sind Kosten, die der steuerpflichtigen Person dazu dienen, sich beruflich völlig neu auszurichten und eine Neuausbildung abzuschliessen. Abziehbar sind jedoch nur die Kosten für Umschulungen, zu denen die steuerpflichtige Person durch äussere Umstände wie z.B. Betriebsschliessung, mangelnde berufliche Zukunft in der angestammten Tätigkeit, Krankheit oder Unfall gezwungen wird.

Bei *Wiedereinstiegskosten* handelt es sich um Kosten, die eine steuerpflichtige Person aufwenden muss, um nach längerer erwerbsloser Zeit im seinerzeit erlernten und ausgeübten Beruf tätig zu werden. Sie sind grundsätzlich abziehbar. Sollten während der gleichen Bemessungsperiode den Kosten noch kein Erwerbseinkommen gegenüber stehen, entfällt ein Abzug als Gewinnungskosten in der Regel; es sei denn der Ehegatte verfügt über ein Erwerbseinkommen in der gleichen Bemessungsperiode. Die während des Jahres der Erwerbsaufnahme anfallenden Wiedereinstiegskosten können abgezogen werden.

1.2.1.2 Nicht abzugfähige Bildungskosten

Im Gegensatz zu den Weiterbildungs- und Umschulungskosten wird die Abzugsfähigkeit von anderen Ausbildungskosten in Artikel 34 Buchstabe b DBG ausdrücklich ausgeschlossen, da Ausbildungskosten zu den Lebenshaltungskosten gehören. Lebenshaltungskosten sind Kosten, welche zur Deckung des privaten Lebensbedarfs aufgewendet werden. Ausbildungskosten werden auch im StHG nicht in der Reihe

der allgemeinen Abzüge (Art. 9 Abs. 2 StHG) erwähnt und sind daher nach Artikel 9 Absatz 4 StHG nicht zum Abzug zugelassen. Als *Ausbildungskosten* gelten einerseits die Kosten für die Erstausbildung, andererseits die Kosten für eine freiwillige Umschulung und Berufsaufstiegskosten, die nicht im Zusammenhang mit dem gegenwärtigen Beruf stehen.

Die *Erstausbildung* ist abgeschlossen, wenn die steuerpflichtige Person erstmals theoretisch dazu befähigt wird, unter Einsetzung des durch diesen Lehrgang erworbenen Wissens die finanzielle Unabhängigkeit zu erlangen.

Bei den nicht abzugsfähigen Umschulungskosten geht es um einen freiwilligen Berufswechsel, der in keinem wirtschaftlichen Zusammenhang mit dem gegenwärtigen Erwerbseinkommen steht und zu einem neuen Beruf führt. Diese *freiwillige Umschulung* wird von der Umschulung, welche aufgrund eines äusseren Zwanges vorgenommen wird, abgegrenzt. Die ebenfalls nicht abzugsfähigen *Berufsaufstiegs-kosten im engeren Sinne* (i.e.S.) sind diejenigen Kosten, die im Hinblick auf den Aufstieg in eine eindeutig vom bisherigen Beruf zu unterscheidende höhere Berufsstellung oder gar in einen anderen Beruf aufgewendet werden. Die durch solche Ausbildungen verursachten Kosten stellen den Lebenshaltungskosten zuzuordnende Ausbildungskosten dar.

1.2.1.3 Berufskostenverordnung

Die Verordnung des Eidgenössischen Finanzdepartements vom 10. Februar 1993 über den Abzug von Berufskosten der unselbständigen Erwerbstätigkeit bei der direkten Bundessteuer (Berufskostenverordnung)³ präzisiert, welche Aufwendungen als steuerlich abziehbare Berufskosten der unselbständigen Erwerbstätigkeit gelten. In Artikel 8 der Berufskostenverordnung wird festgelegt, dass die mit der gegenwärtigen Berufsausübung unmittelbar zusammenhängenden Weiterbildungs- und Umschulungskosten abziehbar sind und dass die eigentlichen Ausbildungskosten (Art. 34 Bst. b DBG) nicht abzugsfähig sind.

1.2.2 Bildungskosten im kantonalen Steuerrecht

1.2.2.1 Vor Inkrafttreten des StHG

Vor der Einführung des StHG liessen zwölf Kantone (BE, BL, BS, FR, JU, NE, NW, OW, SH, VD, VS, ZG) nur Bildungskosten (Weiterbildung und Umschulung) im Sinne von Gewinnungskosten zum Abzug zu. Einzig Zug fixierte eine Höchstgrenze. FR, SH und VD kannten maximale Limiten im Rahmen von Berufspauschalen. Die übrigen Kantone setzten im Bereich der berufsbedingten Bildungskosten keine Höchstbeträge.

Elf Kantone (AG, AI, AR, GL, GR, LU, SG, SO, TG, UR und ZH) kannten Bildungsabzüge im Sinne von Gewinnungskosten, liessen aber weitere Bildungskosten

³ SR 642.118.1

zum Abzug zu. Bei den Ausbildungskosten schrieben die betroffenen Kantone allesamt Höchstgrenzen vor. Bei den Weiterbildungs- und Umschulungskosten (Gewinnungskosten) schrieben nur Luzern, Solothurn und Uri Maximalbeträge vor.

Der Kanton Tessin gewährte neben dem limitierten Weiterbildungsabzug zwar keinen Ausbildungskostenabzug im engeren Sinn, aber einen nach oben limitierten Pauschalabzug pro Familie.

Einzig der Kanton Schwyz unterschied nicht zwischen den als Gewinnungskosten zum Abzug zugelassenen Bildungskosten und übrigen Bildungskosten. Der Abzug für Aus- und Weiterbildungskosten war mit einer Höchstgrenze versehen. Der Kanton Genf kannte vor der StHG-Umsetzung überhaupt keine Bildungskostenabzüge.

1.2.2.2 Heutige Praxis

Die Kantone sind gehalten, den Begriff der Aus- und Weiterbildungskosten im gleichen Verständnis, wie es im StHG zum Ausdruck kommt, in ihrer Steuerordnung anzuwenden. In der Praxis muss im konkreten Fall in den meisten Fällen geprüft werden, ob die steuerpflichtige Person durch den Lehrgang eine vom bisherigen Beruf deutlich zu unterscheidende höhere Stellung erlangt hat oder erlangen könnte. Diese Prüfung lässt einen gewissen Spielraum für die subjektive Wertung zu, weshalb es vorkommen kann, dass ein Kanton mit einer liberaleren Praxis die gleiche Situation anders beurteilt als ein Kanton mit einer restriktiveren Praxis. Die Unterschiedlichkeit der praktischen Handhabung kann jedoch aufgrund der weitgehend einheitlichen Theorie nicht an der Definition oder Abgrenzung der Begriffe liegen, sondern daran, wie weit jeder Kanton individuell die einzelnen Definitionen und Begriffe interpretiert. Um eine einheitliche Praxis der Kantone herbeizuführen, dürfte es dementsprechend nicht genügen, nur für alle Kantone einheitliche Definitionen zu erstellen.

Anstelle des früher teilweise zulässigen Ausbildungskostenabzuges sehen verschiedene kantonale Steuergesetze heute unterschiedliche Kinderabzüge vor, z.B. für "Kinder im Vorschulalter", "Kinder in Ausbildung mit ständigem Aufenthalt zu Hause" oder "Kinder in Ausbildung mit auswärtigem Aufenthalt". Auf die tatsächlich anfallenden Kosten kann der abgestufte Kinderabzug jedoch nicht Rücksicht nehmen.

1.3 Bedeutung der berufsorientierten Bildung⁴

Volk und Stände haben am 21. Mai 2006 den neuen Bildungsartikel in der Bundesverfassung⁵ angenommen. In der berufsorientierten Bildung überlagern sich private

⁴ aus: Studie der Arbeitsgruppe „Weiterbildung“ zum Postulat David vom 2. März 2004

⁵ Art. 61a der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101)

und öffentliche Verantwortlichkeiten. Berufsorientierte Bildung liegt primär im Interesse der Einzelnen und der Unternehmungen.

Ein subsidiäres staatliches Engagement ist angesichts des öffentlichen Interesses an einem möglichst hohen Qualifikationsniveau der Bevölkerung angezeigt. Es gibt immer Personen (zum Beispiel bildungsferne Schichten) und Fachbereiche, für die nur dank öffentlicher Unterstützung die notwendige Erneuerung der Kenntnisse und Fähigkeiten gesichert werden kann.

Permanentes Lernen als Notwendigkeit: Die immer kürzeren Wissenszyklen können ohne ständige berufsorientierte Weiterbildung nicht mehr bewältigt werden. Auch ist die Menge des sich ständig überholenden Erfahrungswissens innert nützlicher Frist nicht mehr zu vermitteln. Unternehmungen erwarten von den Mitarbeitenden, dass sie bereit sind, sich fortwährend neues Wissen anzueignen.

Exemplarisches Lernen und die Fähigkeit, Neues zu verarbeiten, sind heute gefragt und müssen weiterentwickelt werden. Entsprechende Kompetenzen müssen eingeübt werden. Dem Berufsbildungsgesetz liegt deshalb die Konzeption zu Grunde, dass die berufsorientierte Weiterbildung im Sinne des Qualifikationserhalts und der besseren Arbeitsmarktfähigkeit auf allen Stufen gepflegt wird.

Dynamische Entwicklung der etablierten Berufsbilder: Der wirtschaftliche Strukturwandel hat einen starken Einfluss auf bestehende Berufsbilder. Er kann sie sogar vollumfänglich in Frage stellen. Um mit den Veränderungen Schritt zu halten, sind die Arbeitnehmenden angehalten, sich im Rahmen der bisherigen Tätigkeit weiterzubilden oder sich in einem anderen Berufsfeld Kenntnisse anzueignen. Die Beschäftigungsfähigkeit ist dann gesichert, wenn Bildungschancen rechtzeitig wahrgenommen werden. Eine restriktive Handhabung der steuerlichen Behandlung der Bildungskosten kann den Strukturwandel verzögern, indem nicht rechtzeitig ausgebildete Fachkräfte vorhanden sind. Auch werden diejenigen Einzelpersonen „bestraft“, die sich frühzeitig aus eigener Initiative an neue Gegebenheiten anpassen oder nach einer anderen Tätigkeit Ausschau halten.

Entstehung neuer Berufsbilder: Bedingt durch ökonomische, technologische und gesellschaftliche Entwicklungen entstehen fortlaufend neue Berufsbilder. In einer ersten Phase wird das erforderliche Berufswissen im Rahmen der Arbeitstätigkeit vor Ort vermittelt. Nach Etablierung des Berufsbildes finden sich entsprechende Bildungsangebote. Sie führen in der Regel zu offiziell anerkannten Abschlüssen.

Die Vorstellung, den „Beruf für das Leben“ zu lernen und sich während des Berufslebens im angestammten Berufsfeld weiterzuentwickeln, entspricht längst nicht mehr der wirtschaftlichen Realität. 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. Neue Berufsbilder sind deshalb Chancen für die Arbeitnehmenden: Zum einen bieten sie die Möglichkeit, persönliche Kenntnisse und Fähigkeiten zielgerichtet einzusetzen. Zum andern erlauben sie es, rechtzeitig auf den Strukturwandel zu reagieren.

Wiedereinsteigerinnen und -einsteiger: Ohne äussere Einflüsse führt die demografische Entwicklung der Schweiz in den nächsten Jahren zu einer überalterten Gesell-

schaft. Aus Sicht des Staates muss ein hohes Interesse daran bestehen, möglichst viele Menschen in den Arbeitsprozess zu integrieren. Diesem Erfordernis trägt das neue Berufsbildungsgesetz Rechnung. Es bietet die Möglichkeit, nicht formell erbrachte Lernleistungen anerkennen zu lassen und fördert den Wiedereinstieg als berufsorientierte Weiterbildung.

Bildung als Erfolgsfaktor für die Unternehmungen: Die Globalisierung der Wirtschaftsmärkte und der technologische Fortschritt haben in den letzten Jahren weltweit zu einem verschärften Wettbewerb geführt. Verkürzte Produktzyklen, eine rasche Anpassung von Herstellungsverfahren an neue Erfordernisse und Kostendruck zwingen zu einer Erneuerung, Anpassung und Erweiterung betrieblichen Wissens und Könnens. Bildung wird zusätzlich zu Finanzwesen, Technik, Organisation, Logistik, Kommunikation und Marketing zum kritischen Faktor für die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit.

Das finanzielle Engagement des Bundes konzentriert sich heute auf die berufsorientierte Weiterbildung. Alles in allem gibt die Eidgenossenschaft heute unter rund fünfzig Rechtstiteln jährlich *600 Millionen Franken* für Weiterbildung aus⁶.

1.4 Analyse des Handlungsbedarfs gemäss Kurztgutachten von Prof. Dr. Stefan C. Wolter

Ein staatlicher Handlungsbedarf für eine finanzielle Bildungsförderung wäre begründet, wenn im Bereich der Weiterbildungsbeteiligung ein Marktversagen vorliegt oder wenn Verteilungs- und Gerechtigkeitsüberlegungen dafür sprechen. Von einem Marktversagen wird dann gesprochen, wenn eine marktwirtschaftliche Regelung ohne staatliches Handeln zu keinem effizienten Zustand führt. Prof. Dr. Stefan C. Wolter kommt in seinem Kurztgutachten „Die steuerliche Behandlung der Kosten für die Aus- und Weiterbildung“⁷ zum Schluss, dass es für eine flächendeckende staatliche Förderung von Weiterbildungsanstrengungen keine ausreichende Begründung gibt. Eine staatliche Mitfinanzierung von Weiterbildungsangeboten ist nur dann gerechtfertigt, wenn diese eine ganz bestimmte Zielgruppe umfasst (nämlich schlecht qualifizierte Personen) und auf Weiterbildungsmaßnahmen beschränkt ist, deren Ziel und Wirkung ganz klar in einer besseren und nachhaltigen Integration in den Arbeitsmarkt liegt. Die Ausweitung der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Weiterbildungskosten als Förderinstrument in Bezug auf Zielgruppengenauigkeit, Mitnahmeneffekte und Anreizwirkungen schneidet im Vergleich mit anderen Förderungsinstrumenten schlechter ab. Die Wirkung von Abzügen in Bezug auf bildungsferne und ökonomisch schwache Bevölkerungsschichten ist eher bescheiden, weil auf Grund der Progressionswirkung die steuerliche Belastung und damit die Wirkung von Abzügen bei diesen Gruppen ohnehin gering ist und andererseits, weil die Kostenentlastung bei Steuerabzügen retrospektiv anfällt Angesichts der Tatsache,

⁶ aus: Bericht des EVD über eine neue Weiterbildungspolitik des Bundes in Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) vom November 2009

⁷ Kurztgutachten im Auftrag der Eidgenössischen Steuerverwaltung vom 27. März 2008 (publiziert auf der Webseite der ESTV: www.estv.admin.ch)

dass durch zusätzliche Abzüge die Weiterbildungsbeteiligung kaum gesteigert werden kann und in erster Linie Mitnahmeeffekte dominieren, ist dieses Instrument gemäss Prof. Wolter für die Weiterbildungsförderung ungeeignet.

2 Grundzüge der Vorlage

Der Bundesrat wurde beauftragt, eine Gesetzesänderung auszuarbeiten, die bewirkt, dass alle beruflich veranlassten Aus- und Weiterbildungskosten (=Kosten für die Weiterbildung, freiwillige oder durch äussere Umstände zwingende Umschulung, Wiedereinstieg, Berufsaufstieg im engeren und weiteren Sinn), die die steuerpflichtige Person selber trägt, steuerlich abzugsfähig sind. Davon ausgenommen sollen lediglich die Kosten für die berufsqualifizierende Erstausbildung sein.

In Erfüllung dieses Auftrages wird für die mit dem Beruf zusammenhängenden Aus- und Weiterbildungskosten ein allgemeiner Abzug in Artikel 33 Absatz 1 DBG und in Artikel 9 Absatz 2 StHG eingeführt.

Abzugsfähig sind nur die *beruflich veranlassten* Aus- und Weiterbildungskosten (s. unten). Von dieser neuen Regelung bleiben die Kosten für die *berufsqualifizierende Erstausbildung* ausgenommen.

Der Abzug wird im Sinne des Motionsauftrages nach oben begrenzt. Im DBG wird die Obergrenze auf einen Betrag von 4 000 Franken festgelegt. Die Höhe der vorgeschlagenen betragsmässigen Obergrenze von 4 000 Franken bewirkt, dass gemessen an der Anzahl Bildungslehrgänge für die allermeisten Lehrgänge die gesamten durch diese Bildungslehrgänge verursachten Kosten in Abzug gebracht werden können. In Zahlen ausgedrückt bedeutet dies, dass mit einer Obergrenze des Abzugs von 4 000 Franken rund 80 Prozent der steuerpflichtigen Personen ihre selbst getragenen Weiterbildungskosten zu 100 Prozent abziehen können. Obwohl nur die *tatsächlich* getätigten Aufwendungen bis zum maximalen Umfang der genannten 4 000 Franken abgezogen werden können, werden lediglich die Kosten für sehr teure, umfassende - in der Regel nicht subventionierte - Ausbildungsgängen nicht vollständig abzugsfähig sein.

Da dies erstens nur bei einem kleinen Teil der gesamten Bildungslehrgänge zutreffen wird und zweitens der Mitnahmeeffekt praktisch 100 Prozent beträgt (vgl. Ziffer 6.2 hiernach), lässt sich eine solche Obergrenze vertreten. Im StHG wird die Festlegung der Obergrenze dem kantonalen Gesetzgeber überlassen.

Im Vergleich zu anderen Lösungsansätzen ist diese Lösung einfach und transparent. Da die Aus- und Weiterbildungskosten nur noch von den Erstausbildungskosten und den Aufwendungen für die Liebhaberei (Hobby) abgegrenzt werden müssen, werden die Abzugsmodalitäten vereinfacht und die Abgrenzungsfragen verringert. Als Folge davon dürften weniger Rechtsmittelverfahren eingeleitet werden.

Mit der Einführung eines allgemeinen Abzugs wird ein so genannter *ausserfiskalischer Zweck* verfolgt (vgl. dazu Ziff. 8.1).

2.1 Definition der beruflich veranlassten Aus- und Weiterbildungskosten

Die Aus- und Weiterbildungskosten sind *beruflich veranlasst*, wenn sie dem Erhalt oder der Erweiterung der bisher ausgeübten unselbständigen Erwerbstätigkeit dienen (früher: Weiterbildungskosten), oder wenn sie zu einer neuen oder wieder aufgenommenen selbständigen oder unselbständigen Erwerbstätigkeit qualifizieren (früher: freiwillige oder durch äussere Umstände zwingende Umschulung, Wiedereinstieg). Das bedeutet, dass neu auch früher nicht abzugsfähige Ausbildungskosten als beruflich veranlasste Aus- und Weiterbildungskosten anerkannt werden.

Ein Lehrgang, dessen Kosten abziehbar sind, muss immer im Zusammenhang mit der beruflichen Tätigkeit stehen. Dies ist dann der Fall, wenn einerseits der absolvierte Bildungslehrgang nach der allgemeinen Lebenserfahrung und dem allgemeinen Lauf der Dinge im bestehenden Beruf nützlich ist. Andererseits muss die steuerpflichtige Person die im Lehrgang gewonnenen Erkenntnisse im konkreten Fall bei der Arbeit gebrauchen können. Dies ist dann der Fall, wenn die Mehrheit der gewonnenen Kenntnisse im Beruf in relevanter Weise eingesetzt werden können. Beruflich veranlasst sind auch Aus- und Weiterbildungskosten, die die steuerpflichtige Person aufwenden muss, wenn sie durch äussere Umstände (z.B. Betriebschliessung, mangelnde berufliche Zukunft in der angestammten Tätigkeit, Krankheit oder Unfall) zur Umschulung gezwungen wird oder wenn sie im Hinblick auf einen freiwilligen Berufswechsel (höhere Berufsstellung oder völlig neuer Beruf) einen Lehrgang absolviert (freiwillige Umschulung). Die Kosten, die sie aufwenden muss, um nach längerer Zeit im seinerzeit erlernten und ausgeübten Beruf tätig zu werden, stellen ebenfalls beruflich veranlasste Aus- und Weiterbildungskosten dar (Wiedereinstieg).

| | Abzugsfähigkeit | |
|-------------------------------------|----------------------|------|
| | nach geltendem Recht | neu |
| Weiterbildung (im engen Sinne) | ja | ja |
| Ausbildung zum beruflichen Aufstieg | nein | ja |
| Freiwillige Umschulung | nein | ja |
| Zwingende Umschulung | ja | ja |
| Wiedereinstieg | ja | ja |
| Erstausbildung | nein | nein |
| Liehaberei, Hobby | nein | nein |

2.2

Abgrenzung zur Erstausbildung

Finanzpolitische Überlegungen haben zum Schluss geführt, die Kosten der Erstausbildung von den abzugsfähigen Kosten auszuschliessen. Der *Begriff der Erstausbildung* lehnt sich sowohl an der bisherigen steuerlichen Definition wie auch an der zivilrechtlichen Unterhaltspflicht an. Die zivilrechtliche Unterhaltspflicht der Eltern kann bei Fehlen einer "angemessenen Ausbildung" über das Mündigkeitsalter des Kindes hinausgehen, bis das Kind "eine entsprechende Ausbildung ordentlicherweise abgeschlossen" hat⁸. Nach Zivilrecht angemessen ist eine Ausbildung, wenn das geplante (und realistische) Ausbildungsziel erreicht ist. Welche Ausbildungslehrgänge darin eingeschlossen sind, hängt von den Umständen ab, insbesondere den getroffenen Absprachen, der Zumutbarkeit, vom konkreten Ausbildungsgang, aber auch vom einmal entworfenen Ausbildungs- beziehungsweise beruflichen Lebensplan⁹. Demnach liegt auch im steuerrechtlichen Sinn eine Erstausbildung vor, wenn die betroffene Person erstmals dazu befähigt wird, unter Einsetzung des durch diesen Lehrgang erworbenen Wissens bei einer 100-prozentigen Anstellung die finanzielle Unabhängigkeit zu erlangen. Mit andern Worten, sie ist fortan theoretisch in der Lage, ihren Lebensunterhalt dank diesem Lehrgang selbst zu verdienen. Die Erstausbildung gilt als abgeschlossen, wenn die steuerpflichtige Person das dazugehörige Abschlussdiplom erworben hat, nicht aber, wenn sie lediglich die dafür nötige Lehr- oder Studienzeit hinter sich gebracht hat.

Beispiele: Eine Erstausbildung ist einerseits mit dem erfolgreichen Abschluss der beruflichen Grundbildung¹⁰ beendet. Die zweijährige Grundbildung schliesst in der Regel mit einer Prüfung ab und führt zum *eidgenössischen Berufsattest*. Die drei- bis vierjährige Grundbildung schliesst in der Regel mit einer Lehrabschlussprüfung ab und führt zum *eidgenössischen Fähigkeitszeugnis*. Die *eidgenössische Berufsmaturität*, die einen Abschluss einer erweiterten Allgemeinbildung beinhaltet, ist ebenfalls Teil der Erstausbildung. Sie kann auf verschiedenen Wegen erworben werden: entweder parallel zur beruflichen Grundbildung oder unmittelbar nach einer abgeschlossenen beruflichen Grundbildung als Vollzeitlehrgang oder berufsbegleitend als "Teilzeitlehrgang". In beiden Fällen ist sie Teil der Erstausbildung. Schliesst ein Lehrgang an der Fachhochschule oder an der Universität an die eidgenössische Berufsmaturität an, dauert die Erstausbildung während der Studienzeit fort. Die Erstausbildung an einer *Fachhochschule* endet grundsätzlich mit dem Erwerb des Bachelors¹¹, ein *universitärer Lehrgang* endet mit dem Erwerb des Mastertitels¹². Teil der Erstausbildung bilden auch sämtliche Lehrgänge, die lediglich Allgemeinbildung vermitteln und dem erstmaligen berufsspezifischen Bildungsgang vorangehen. Dazu gehören insbesondere die *Volksschulbildung* und die *Mittelschulen*. Selbst

⁸ Artikel 277 Absatz 2 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907, SR 210

⁹ vgl. Artikel 277 N. 8 ff. in Basler Kommentar Zivilgesetzbuch I (Honsell/Vogt/Geiser, 3. Auflage, Helbing & Lichtenhahn 2006)

¹⁰ siehe auch Artikel 17 des Bundesgesetzes über die Berufsbildung (SR 412.10)

¹¹ Artikel 4 des Bundesgesetz über die Fachhochschulen (Fachhochschulgesetz, SR 414.71)

¹² gemäss Lehre und Rechtsprechung zur zivilrechtlichen Unterhaltspflicht gegenüber mündigen Kindern

wenn also beispielsweise eine Person mit dem Erwerb der gymnasialen Maturität und dank ihres an einem Gymnasium erworbenen Wissens in der Lage wäre, ihren Lebensunterhalt selbst zu verdienen, hat sie dennoch noch keine Erstausbildung im steuerrechtlichen Sinn abgeschlossen, da dieser Bildungsgang kein berufsspezifisches Wissen vermittelt. Wird hingegen nach der gymnasialen Maturität mehrere Jahre lang eine Tätigkeit verrichtet und es sind auch keine Anzeichen zu erkennen, dass noch ein Studium in Angriff genommen wird, besteht die Möglichkeit, dass die Erstausbildung mit der Maturität abgeschlossen wurde. 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 Facharzttitel, die Anwaltsprüfung, eine Dissertation o.ä. sein. Sind sie beruflich bedingt, können die dadurch verursachten Kosten abgezogen werden. 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.

Lehrgänge, die der Erstbildung nachfolgen aber lediglich Allgemeinbildung vermitteln, sind unter dem Aspekt der beruflich veranlassten Aus- und Weiterbildungskosten zu prüfen und allenfalls von der Liebhaberei abzugrenzen.

2.3 Abgrenzung zur Liebhaberei

Bildungslehrgänge, die der Liebhaberei oder der Selbstentfaltung dienen, sollen nicht abzugsfähig sein. Solche Bildungslehrgänge sind nicht beruflich bedingt. Hingegen sind Bildungslehrgänge, die zu einer beruflichen Qualifikation führen, unter dem Titel der mit dem Beruf zusammenhängenden Aus- und Weiterbildungskosten abziehbar, auch wenn die steuerpflichtige Person zu keiner Zeit den neu erlernten Beruf ausübt. Absolviert die steuerpflichtige Person einen mehrstufigen Berufsbildungslehrgang über mehrere Steuerperioden hinweg, so wird sie den Nachweis zu erbringen haben, dass sie beabsichtigt, sämtliche Stufen bis zum Erlangen der beruflichen Qualifikation zu absolvieren. Das heisst, dass ein Bildungslehrgang als Liebhaberei angesehen wird, wenn er zu keiner beruflichen Qualifikation führt und auch nicht beruflich bedingt ist. Eine *berufliche Qualifikation* liegt vor, wenn die steuerpflichtige Person aufgrund des absolvierten Bildungslehrganges dazu befähigt wird, unter Einsetzung des durch diesen Lehrgang erworbenen Wissens bei einer 100-prozentigen Anstellung die finanzielle Unabhängigkeit zu erlangen. Das

heisst, dass sie fortan theoretisch in der Lage wäre, ihren Lebensunterhalt dank diesem Lehrgang selbst zu verdienen.

Beispiele: Ein Bäcker kann die Kosten für seine Ausbildung zum Tauchlehrer abziehen, da er als Tauchlehrer theoretisch in der Lage wäre, seinen Lebensunterhalt selbst zu verdienen. Dies gilt auch, wenn der Bäcker nie als Tauchlehrer arbeitet. Die Juristin kann die Kosten für die Ausbildung zur Sportmasseurin in Abzug bringen, obwohl sie weiterhin als Juristin arbeitet. Hingegen kann der Sozialarbeiter die Kosten für seine jahrelangen Salsatanzstunden nicht abziehen, da sie ihn zu keiner Berufstätigkeit befähigen und somit als Liebhaberei qualifiziert werden müssen. Sprachkurse ohne minimalen Zusammenhang mit der beruflichen Tätigkeit werden der Liebhaberei zugerechnet. Dies wird wohl dann der Fall sein, wenn ein Verwaltungsangestellter russisch lernen möchte, weil er Russland als sein nächstes Ferientziel ausgesucht hat.

3 Weitere diskutierte Lösungsansätze

3.1 Gewinnungskosten- und allgemeiner Abzug

Die Zweiteilung der Aus- und Weiterbildungskosten in Gewinnungskosten und allgemeine Kosten wurde verworfen¹³. Ein solcher Lösungsansatz hätte dazu geführt, dass die heute als Gewinnungskosten qualifizierten Weiterbildungskosten (mit dem gegenwärtigen Beruf zusammenhängende Weiterbildung, durch äussere Umstände zwingende Umschulung, Wiedereinstieg) weiterhin als Gewinnungskosten abziehbar wären. Zusätzlich würde ein neuer allgemeiner Abzug eingeführt. Diejenigen Kosten, die heute als nicht abzugsfähige Ausbildungskosten (freiwillige Umschulung, Berufsaufstiegskosten i.e.S.) angesehen werden, könnten somit im Rahmen des allgemeinen Abzugs bis zu einem Höchstbetrag abgezogen werden. Die Kosten für die Erstausbildung könnten weiterhin nicht abgezogen werden.

Ein *Vorteil* für die steuerpflichtige Person wäre mit dem heute geltenden Gewinnungskostenabzug, dass auch diejenigen Weiterbildungs-, durch äussere Umstände zwingende Umschulungs- und Wiedereinstiegskosten abzugsfähig wären, die die vorgeschlagene betragsmässige Obergrenze des allgemeinen Abzugs übersteigen würden. *Nachteilig* an dieser Variante wären die höheren Steuerausfälle. Das Steuerrecht würde zudem verkompliziert, da zwei Abzüge abgegrenzt werden müssten. Die heute kritisierte Abgrenzungsproblematik würde damit bestehen bleiben. Da Gewinnungskosten keine Obergrenze kennen, würden die steuerpflichtigen Personen

¹³ Mit *Gewinnungskosten* sind diejenigen Kosten gemeint, die unmittelbar zur Erzielung des Einkommens verursacht werden, die in einem direkt ursächlichen Zusammenhang dazu stehen und notwendig sind. Im geltenden Recht gehören dazu die Weiterbildungskosten, die Kosten für durch äussere Umstände zwingende Umschulung und die Wiedereinstiegskosten (vgl. Ziff. 1.2.1.1). Zu den *allgemeinen Kosten* zählen die Ausbildungskosten. Darunter fallen nach geltendem Recht einerseits die Kosten für die Erstausbildung, andererseits die Kosten für eine freiwillige Umschulung und Berufsaufstiegskosten, die nicht im Zusammenhang mit dem gegenwärtigen Beruf stehen (vgl. Ziff. 1.2.1.2).

ihre Aus- und Weiterbildungskosten tendenziell immer als Gewinnungskosten definieren. Die Folgen wären vermehrte Rechtsmittelverfahren und hohe Rechtsmittelkosten.

3.2 Alle Bildungskosten als Berufskosten ausgestaltet

Nicht weiter verfolgt wurde die Qualifizierung sämtlicher Ausbildungskosten als Gewinnungskosten. Das heisst, auch Bildungskosten, die in keinem Zusammenhang mit dem gegenwärtigen Beruf stehen (z.B. freiwillig Umschulungskosten) würden als Gewinnungskosten definiert.

Würden alle Ausbildungskosten als Gewinnungskosten definiert, hätte dies – wie es auch mit der vorgeschlagenen Lösung der Fall ist – den *Vorteil*, dass die Abgrenzungsproblematik entschärft wird und lediglich noch die Abgrenzung zu den Erstausbildungskosten und zur Liebhaberei bestehen bliebe. Ein gewichtiger *Nachteil* würde jedoch darin liegen, dass eine Ausweitung des Begriffs „Gewinnungskosten“ Einfluss auf sämtliche anderen Gewinnungskosten hätte, deren Auswirkungen sowohl in rechtlicher wie auch in finanzieller Hinsicht nicht absehbar sind. Gewinnungskosten sind Kosten, die für die Einkommenserzielung eine Notwendigkeit darstellen. Davon kann bei einer freiwilligen beruflichen Umschulung nicht die Rede sein. Der Gewinnungskostenbegriff sollte weiterhin eng ausgelegt werden, um weitergehenden Abzugsbegehren nicht Vorschub zu leisten.

4 Umsetzungsmassnahmen

Mit der neuen Konzeption des Aus- und Weiterbildungskostenabzugs muss die Bestimmung in der Berufskostenverordnung den geänderten Gesetzesbestimmungen angepasst werden.

5 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

5.1 Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG)

Artikel 26 Buchstaben c und d

Der heutige Artikel 26 DBG zählt die aufgrund ihres Gewinnungskostencharakters abzugsfähigen Berufskosten auf. Dazu gehören die notwendigen Kosten für Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte (Bst. a), die notwendigen Mehrkosten für Verpflegung ausserhalb der Wohnstätte und bei Schichtarbeit (Bst. b), die übrigen für die Ausübung des Berufs erforderlichen Kosten (Bst. c) sowie die mit dem Beruf zusammenhängenden Weiterbildungs- und Umschulungskosten (Bst. d).

Im neuen Aus- und Weiterbildungskostenabzug, der als allgemeiner Abzug ausgestaltet und eine betragsmässige Obergrenze aufweist, sind die Gewinnungskosten, das heisst die mit dem Beruf zusammenhängenden Weiterbildungskosten, die Kosten für die durch äussere Umstände zwingende Umschulung sowie die Wiedereinstiegskosten, enthalten.

Die in *Buchstabe c* erwähnten übrigen für die Ausübung des Berufs erforderlichen Kosten sind deshalb insoweit zu präzisieren, als darunter keine mit dem Beruf zusammenhängenden Aus- und Weiterbildungskosten zu verstehen sind, da diese neu im Rahmen von Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe j zum Abzug zugelassen werden. *Buchstabe d* in Artikel 26 DBG ist aus demselben Grund zu streichen.

Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe j

Das DBG lässt neben den Gewinnungskosten weitere Abzüge zu, die mit der Einkommenserzielung nicht in einem direkten Zusammenhang stehen. Sie betreffen in der Regel Lebenshaltungskosten, die grundsätzlich nicht zum Abzug zugelassen sind. Ihre Berechtigung wird damit begründet, dass die Aufwendungen die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit mindern, oder dass mit ihrer Berücksichtigung ein bestimmtes Verhalten gefördert werden soll. Sie werden deshalb auch sozialpolitische Abzüge genannt. Mit den allgemeinen Abzügen wird immer tatsächlichen Aufwendungen, die der Steuerpflichtige erbracht hat, Rechnung getragen.

Der neu konzipierte Aus- und Weiterbildungskostenabzug wird als allgemeiner Abzug in Artikel 33 Absatz 1 eingereiht. Unter den beruflich veranlassten Aus- und Weiterbildungskostenabzug fallen alle Aus- und Weiterbildungskosten, die bereits nach geltendem Recht zum Abzug zugelassen werden. Zusätzlich sollen aber auch Ausbildungskosten (freiwillige Umschulung, Berufsaufstieg), die nicht im Zusammenhang mit dem gegenwärtigen Beruf stehen, zum Abzug zugelassen werden. Alle anderen Bildungskosten, die nicht beruflich motiviert sind, werden nicht zum Abzug zugelassen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn es sich um eine Weiterbildung im Bereich der Freizeitgestaltung (Liebhaberei, Hobby) handelt.

Der Abzug wird betragsmässig begrenzt. Die vorgeschlagene Obergrenze soll auf Grund des hohen Mitnahmeeffekts von praktisch 100 Prozent (vgl. Ziff. 6.2 hier-nach) 4 000 Franken betragen.

Artikel 34 Buchstabe b

Artikel 34 DBG erläutert und unterstreicht das in den vorangegangenen Artikeln 25-33 statuierte Konzept, indem ausdrücklich festgehalten wird, welche Kosten vom steuerbaren Einkommen nicht abgezogen werden können. Im geltenden Recht werden die Ausbildungskosten in Buchstabe b erwähnt.

Die beantragte Neuregelung unterscheidet zwischen *Erstausbildungskosten* und den übrigen mit dem Beruf zusammenhängenden Aus- und Weiterbildungskosten. Für die Definition der Erstausbildung vergleiche oben Ziffer 2.2.

Auf Grund des sehr hohen Mitnahmeeffekts (vgl. Ziff. 6.2 hiernach) und aus finanzpolitischen Überlegungen sollen die Kosten der Erstausbildung von den abzugsfähigen Kosten ausgeschlossen werden. Artikel 34 Buchstabe b DBG wird entsprechend angepasst.

5.2 Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG)

Artikel 9 Absatz 1 Satz 2

Im geltenden Recht hält der erste Satz von Artikel 9 Absatz 1 den Grundsatz fest, dass die zur Erzielung der steuerbaren Einkünfte notwendigen Aufwendungen (Gewinnungskosten) und die allgemeinen Abzüge absetzbar sind. Der zweite Satz in Absatz 1 nennt als Gewinnungskosten explizit die mit dem Beruf zusammenhängenden Weiterbildungs- und Umschulungskosten.

Neu sollen die ausgedehnten beruflichen Bildungskosten auch im StHG (analog dem DBG) als allgemeiner Abzug zugelassen werden. Dies wird neu in Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe m geregelt. Der zweite Satz des Artikels 9 Absatz 1 muss daher gestrichen werden.

Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe m

Artikel 9 Absatz 2 StHG listet die allgemeinen Abzüge auf, welche natürliche Personen von den gesamten steuerbaren Einkünften absetzen können. Analog zur Bestimmung bei der direkten Bundessteuer wird hier ein neuer Abzug eingeführt, nämlich die beruflich veranlassenden Aus- und Weiterbildungskosten. Von diesem Abzug ausgenommen sind die Kosten für die Erstausbildung.

Der Höchstbetrag ist durch das kantonale Steuerrecht festzulegen.

Artikel 72j

Für die Anpassung der kantonalen Steuergesetze an die vorgesehenen Änderungen des StHG sieht der Bundesrat eine Anpassungsfrist von zwei Jahren vor. Sollte es säumige Kantone haben, so wird hier die Voraussetzung geschaffen, dass die neu geschaffenen Bestimmungen direkt Anwendung finden, wenn ihnen das kantonale Steuerrecht widerspricht. Die Kantonsregierungen erhalten die Kompetenz, in einem solchen Fall die erforderlichen vorläufigen Vorschriften, insbesondere den Maximalbetrag, festzusetzen.

6 Auswirkungen

6.1 Auswirkungen auf den Bund, Kantone und Gemeinden

6.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Gemäss Schätzungen¹⁴ der Eidg. Steuerverwaltung (ESTV) führt der beantragte Abzug in der Höhe von 4'000 Franken bei der direkten Bundessteuer im Vergleich zur heutigen Situation zu zusätzlichen jährlichen Mindereinnahmen in der Grössenordnung von rund 5 Millionen Franken.

Eine Anhebung der Obergrenze auf 10 000 Franken würde 2 bis 3 Millionen Franken mehr Mindereinnahmen generieren, das heisst gesamthaft 7 bis 8 Millionen Franken.

Gemäss einer Studie der ESTV, in der die verfügbaren Daten über die Weiterbildungsaufwendungen im Detail analysiert wurden, verteilen sich die von den Steuerpflichtigen getragenen Kosten für Weiterbildung folgendermassen:

| selbst getragene Weiterbildungskosten | Anzahl Steuerpflichtige in Prozent | Kumuliert |
|---------------------------------------|------------------------------------|-----------|
| 0 - 1000 | 40 | 40 |
| 1001 - 2000 | 23 | 63 |
| 2001 - 3000 | 10 | 73 |
| 3001 - 4000 | 8 | 81 |
| 4001 - 5000 | 4 | 85 |
| mehr als 5000 | 15 | 100 |

Bei der Einkommensteuer von Kantonen und Gemeinden lassen sich die finanziellen Auswirkungen wegen der nicht vorgegebenen Obergrenze des Abzugs nicht beziffern. Würden sich die Kantone indessen durchschnittlich an der für die direkte Bundessteuer geltenden Obergrenze von 4 000 Franken orientieren, so dürften sich die jährlichen Mindereinnahmen von Kantonen und Gemeinden insgesamt auf rund 35 Millionen Franken belaufen.

¹⁴ Diese Schätzungen sind Teil einer umfassenden Studie "Die steuerliche Behandlung der Kosten für die Aus- und Weiterbildung" von Dubach Marc, 6. Juni 2008; veröffentlicht auf der Internetseite der Eidg. Steuerverwaltung ESTV www.estv.admin.ch

6.1.2 Personelle Auswirkungen

Es ergeben sich grundsätzlich keine personellen Auswirkungen für den Bund und die Kantone. In welchem Umfang mit personellen Auswirkungen aufgrund des erwarteten Rückgangs der Rechtsfälle wegen Abgrenzungsproblemen zu rechnen ist, lässt sich nicht eindeutig beurteilen.

6.2 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Wenn die steuerliche Abzugsfähigkeit der Aus- und Weiterbildungskosten die Kosten der Berufsbildung indirekt senkt, wäre grundsätzlich zu erwarten, dass die Nachfrage nach der Berufsbildung steigt. Hierzu sind jedoch die folgenden Einschränkungen zu machen:

- Wie stark die Nachfrage nach einer Aus- und Weiterbildung auf eine solche Kostenminderung reagiert, ist kaum untersucht und theoretisch schwer vorhersehbar. Aufgrund der Tatsache, dass die Kostenentlastung bei der direkten Bundessteuer in der Regel erst ein bis zwei Jahre erfolgt, nachdem die Kosten wirklich angefallen sind, ist aufgrund theoretischer Überlegungen keine grosse zusätzliche Berufsbildungsbeteiligung zu erwarten.
- Aufgrund der Tatsache, dass die Entlastung mit steigendem Einkommen ebenfalls steigt, entfaltet sich die Anreizwirkung – wenn überhaupt – eher bei Personen mit hohem Einkommen. Verstärkt wird dieser Effekt dadurch, dass die Kosten vorfinanziert werden müssen, da die Entlastung erst später erfolgt. Die Abzugsfähigkeit der Kosten der Berufsbildung ermöglicht somit jenen Steuerzahlenden die grösste Kostenreduktion, die sich heute schon am ehesten an der Berufsbildung beteiligen. Die bildungsfernen Schichten hingegen dürften davon wenig profitieren.
- Die Entlastung tritt auf allen Bildungsaktivitäten ein, das heisst auch auf jenen, deren Finanzierung die steuerpflichtige Person auch ohne steuerliche Entlastung bezahlt hätte. Diese Subventionierung von Aktivitäten, die auch ohne staatliche Hilfe gemacht worden wären, muss man unter so genannten „Mitnahmeeffekten“ abbuchen. Im Fall einer Steuerentlastung bei Aus- und Weiterbildungskosten wird von einem relativ grossen Mitnahmeeffekt ausgegangen. Aufgrund von theoretischen Überlegungen muss man gar von einem Mitnahmeeffekt in der Höhe von praktisch 100 Prozent ausgehen.
- Ausserdem kann ein Anreiz entstehen, Aufwendungen für Aus- und Weiterbildungsaktivitäten, die ansonsten von Arbeitgebern bezahlt worden sind, auf die Arbeitnehmer zu überwälzen.
- Aufgrund des eher begrenzten Ausmasses an erwarteten Steuerausfällen und der Tatsache, dass die Weiterbildungsbeteiligung wegen bedeutenden Mitnahmeeffekten nur geringfügig beeinflusst werden dürfte, sind die zu erwartenden volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Massnahmen klein. Da gut ausgebildete und gut verdienende Personen häufiger Aus- und Weiterbil-

derung besuchen, dürfte die neue Abzugsmöglichkeit die Progression der direkten Einkommenssteuer leicht reduzieren.

Die Auswirkungen einer Ausweitung der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Aus- und Weiterbildungskosten auf die Volkswirtschaft dürften deshalb zwar tendenziell positiv, aber dennoch sehr bescheiden sein.

7 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 23. Januar 2008¹⁵ über die Legislaturplanung 2007-2011 noch im Bundesbeschluss vom 18. September 2008¹⁶ über die Legislaturplanung 2007-2011 angekündigt, da die dieser Vorlage zugrunde liegende Motion erst am 23. September 2009 überwiesen wurde.

8 Rechtliche Aspekte

8.1 Verfassungsmässigkeit

Artikel 128 BV verleiht dem Bund die Befugnis, eine direkte Bundessteuer auf dem Einkommen natürlicher Personen zu erheben. Artikel 129 BV gibt dem Bund zusätzlich die Kompetenz, Grundsätze über die Harmonisierung der direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden festzulegen. Die Harmonisierung erstreckt sich dabei auf die Steuerpflicht, den Gegenstand und die zeitliche Bemessung der Steuern, das Verfahrensrecht und das Steuerstrafrecht. Von der Harmonisierung ausgenommen bleiben insbesondere die Steuertarife, die Steuersätze und die Steuerfreibeträge.

Die Grundrechte binden den Bundesgesetzgeber beim Legiferieren. Im Bereich der direkten Steuern ist daher neben dem Prinzip der Rechtsgleichheit vor allem auch dasjenige der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Art. 127 BV) zu beachten.

Die Vorlage verfolgt einen ausserfiskalischen Zweck, der darin besteht, die berufliche Weiterbildung mittels steuerlicher Anreize (Abzüge) zu fördern. Die Förderung ausserfiskalischer Zwecke in der Steuergesetzgebung ist an Grundvoraussetzungen geknüpft. Zentral ist die Bedingung, dass der Legislative eine in der Verfassung festgeschriebene Gesetzgebungs- oder Förderungskompetenz zusteht. Diese Grundlage findet sich in Artikel 64a der Bundesverfassung¹⁷, der dem Bund die Kompetenz gibt, die Weiterbildung zu fördern. Neben der erforderlichen Sachkompetenz

¹⁵ BBl 2008 753

¹⁶ BBl 2008 8543

¹⁷ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101

haben Rechtslehre¹⁸ und bundesgerichtliche Rechtsprechung¹⁹ weitere Voraussetzungen formuliert, die erfüllt sein müssen. Insbesondere muss die Steuergesetzgebung zur Erreichung des ausserfiskalischen Ziels effizienter sein als Alternativen wie beispielsweise direkte Finanzhilfen oder regulatorische Massnahmen. Ob diese Voraussetzungen vorliegend erfüllt sind, ist offen. Diese Frage steht denn auch im Spannungsverhältnis zwischen dem verbindlichen Gesetzgebungsauftrag der Eidgenössischen Räte an den Bundesrat, eine Vorlage auszuarbeiten, die diesen ausserfiskalischen Zweck (Förderung der beruflichen Weiterbildung mittels steuerlicher Abzüge) verfolgt, und der Einhaltung der verfassungsmässigen Grundsätze.

8.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die internationalen Verpflichtungen der Schweiz werden durch die vorgeschlagene Neugestaltung der Abzugsfähigkeit von Aus- und Weiterbildungskosten nicht berührt.

8.3 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Es ist keine Unterstellung unter die Ausgabenbremse erforderlich.

¹⁸ Paul Richli: Rechtsprobleme im Zusammenhang mit der Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen für die Wirtschaft, in: ASA 54 (1985/86), S. 97-135; Markus Reich: Das Leistungsfähigkeitsprinzip im Einkommenssteuerrecht, in: ASA 53 (1984/85), S. 5-28; Peter Gurtner: Die Steuerbilanz als wirtschaftspolitisches Lenkungsinstrument – Würdigung der wehrsteuerlichen Erleichterungen zur Milderung der wirtschaftlichen Schwierigkeiten, in ASA 47 (1978/79), S. 561-577.

¹⁹ 2P.43/2006, S. 24

