



Regierungsrat, Postfach, 6301 Zug

Eidgenössisches
Finanzdepartement EFD
Herr Bundesrat
Hans-Rudolf Merz
Bundesgasse 3
3003 Bern

Zug, 22. Juni 2010 ek

**Bundesgesetz über die steuerliche Behandlung der Aus- und Weiterbildungskosten;
Vernehmlassung**

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir nehmen Bezug auf Ihre Einladung zur Vernehmlassung vom 16. April 2010 und äussern uns dazu wie folgt:

Anträge

Wir beantragen:

1. das in die Vernehmlassung gegebene Bundesgesetz über die steuerliche Behandlung der Aus- und Weiterbildungskosten den eidgenössischen Räten zur Beratung zu unterbreiten, daran jedoch vorab wesentliche Änderungen und Ergänzungen im Sinne der nachfolgenden Anträge 2 bis 6 vorzunehmen.
2. in Art. 33 Abs. 1 Bst. j DBG und Art. 9 Abs. 2 Bst. m StHG gänzlich auf eine betragsmässige Obergrenze zu verzichten oder eventualiter die für das DBG vorgeschlagene Obergrenze von 4'000 Franken auf mindestens 12'000 Franken zu erhöhen.
3. in den Art. 33 Abs. 1 Bst. j DBG und Art. 9 Abs. 2 Bst. m StHG auch die Kosten für die Erstausbildung der steuerpflichtigen Person und des gemeinsam veranlagten Ehegatten oder Partners bzw. der gemeinsam veranlagten Ehegattin oder Partnerin zum Abzug zuzulassen.
4. in den Art. 33 Abs. 1 Bst. j DBG und Art. 9 Abs. 2 Bst. m StHG oder an anderer geeigneter Stelle in DBG und StHG auch die Aus- und Weiterbildungskosten inklusive der Kosten der Erstausbildung für jene Personen, die für den Kinder- oder Unterstützungsabzug gemäss Art. 35 DBG und Art. 9 Abs. 4 StHG qualifizieren, zum Abzug zuzulassen.

5. für die Aus- und Weiterbildungskosten eine angemessene, aber grosszügige Pauschalierung im Sinne der heutigen Berufskostenpauschale gemäss Art. 3 und 7 der Berufskostenverordnung (SR 642.118.1) vorzusehen.
6. das Inkrafttreten der neuen Bestimmungen über den Abzug der Aus- und Weiterbildungskosten so auszugestalten, dass unterschiedliche Regelungen für die direkte Bundessteuer und die Kantonssteuern selbst für kurze Übergangszeiten vermieden werden.

Begründung

1. Grundsätzliches

Der Bundesrat war bei seinem Vorschlag nicht frei, sondern er hatte diverse fest vorgegebene Leitplanken der von den eidgenössischen Räten überwiesenen Motion der WAK-S zwingend zu beachten, so namentlich die betragsmässige Begrenzung des erweiterten Abzugs und den Ausschluss der Abzugsfähigkeit der Kosten einer Erstausbildung. In diesem Sinne hat der Regierungsrat des Kantons Zug ein gewisses Verständnis für den eher restriktiven Vorschlag des Bundesrats. Anders als der Bundesrat ist der Regierungsrat jedoch nicht an die Leitplanken der Kommissionsmotion der WAK-S gebunden, sondern er kann aus einer etwas breiteren Optik – und diese ist hier zweifellos nötig – heraus zur Angemessenheit und vor allem auch zum Zusammenspiel der verschiedenen Abzüge Stellung nehmen.

Eine Ausweitung des bisherigen Abzuges für Weiterbildungs- und Umschulungskosten auf weitere Bildungskosten (Kosten für den Berufsaufstieg, der sich vom bisherigen Beruf wesentlich unterscheidet, und für die freiwillige berufliche Umschulung) ist zweifellos zu begrüßen. Die Abgrenzung der bis anhin abzugsfähigen «mit dem Beruf zusammenhängenden Weiterbildungs- und Umschulungskosten» gegenüber den nicht abzugsfähigen Bildungskosten hat in der Praxis teils erhebliche Schwierigkeiten bereitet und im Einzelfall gelegentlich zu stossenden Ergebnissen geführt. Im Weiteren entspricht eine Ausdehnung des bisherigen Abzuges für Weiterbildungs- und Umschulungskosten auch einer notwendigen Anpassung an die heutigen gesellschaftlichen und arbeitsmarktbedingten Gegebenheiten.

Die Vorstellung, den «Beruf für das Leben» zu lernen, um sich alsdann während des folgenden Berufslebens im angestammten Berufsfeld weiterzuentwickeln, entspricht längst nicht mehr der wirtschaftlichen Realität. Zutreffenderweises wird im Erläuternden Bericht auf Seite 10 denn auch ausgeführt: «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.» Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang auch die so genannten Wiedereinsteigerinnen und -einsteiger, die nach einem Unterbruch der Erwerbstätigkeit, etwa im Hinblick auf die Kinderbetreuung, wieder in das Berufsleben zurückkehren und eine Aus- bzw. Weiterbildung absolvieren, um entweder in den angestammten Beruf zurückzukehren oder einen neuen Beruf zu ergreifen. Gemäss geltendem Recht sind solche Kosten höchstens dann

abziehbar, wenn zugleich ein Erwerbseinkommen erzielt wird. Dies erscheint stossend, denn typischerweise hat ein Grossteil dieser Personen zum Zeitpunkt der Vorbereitung des Wiedereinstieges eben gerade kein Einkommen aus Erwerbstätigkeit, weshalb die Kosten für ihre Aus- und Weiterbildung steuerlich nicht berücksichtigt werden können.

Aus den genannten Gründen ist ein Handlungsbedarf für eine neue gesetzliche Regelung der steuerlichen Abzugsfähigkeit von beruflich veranlassten Aus- und Weiterbildungskosten zu bejahen. Jedoch ist die ganze Thematik – wie einleitend erwähnt – aus einer breiteren Optik heraus anzugehen.

2. Begründung der einzelnen Anträge

2.1 Antrag 1: Bejahung eines grundsätzlichen Handlungsbedarfs für die Bundesgesetzgebung

Wie bereits in Abschnitt 1 erwähnt, ist der Regierungsrat des Kantons Zug der Ansicht, dass ein grundsätzlicher Handlungsbedarf für die Bundesgesetzgebung in Richtung einer Erweiterung und Flexibilisierung der Abzüge für Aus- und Weiterbildungskosten besteht. Es ist stossend, dass alle Parteien immer wieder die Wichtigkeit des «lebenslangen Lernens» betonen und den Erhalt und die Wiedergewinnung der Arbeitsmarktfähigkeit der erwerbsfähigen Bevölkerung fordern, gleichzeitig aber die Bundesgesetzgebung im DBG und StHG spitzfindige und oft lebensfremde steuerrechtliche Unterscheidungen und Abgrenzungen enthält, welche in konkreten Einzelfällen immer wieder zu stossenden Ergebnissen führen.

In diesem Sinne ist einer Regelung, gemäss welcher sowohl berufliche Ausbildungs- als auch berufliche Weiterbildungskosten abgezogen werden können, ohne weiteres zuzustimmen. Damit kann etwa erreicht werden, dass auch die Kosten für einen freiwilligen Berufswechsel wie die Berufsaufstiegskosten im engeren Sinne abgezogen werden können. Gemäss dem Entwurf für ein Bundesgesetz über die steuerliche Behandlung der Aus- und Weiterbildungskosten (im Folgenden: «Vernehmlassungsvorlage») soll hierzu im DBG und StHG ein neuer allgemeiner Abzug für Aus- und Weiterbildungskosten geschaffen werden. Man mag sich vor allem aus praktischer Sicht und aus der Optik eines einfachen Steuersystems fragen, ob eine solche Umqualifikation weg vom heutigen Berufskostenabzug hin zu einem neuen allgemeinen Abzug wirklich sinnvoll und notwendig ist. Es ist aber wahrscheinlich schon so, dass die Steuersystematik keine andere Wahl lässt, vor allem wenn man einen Abzug auch dann gewähren will, wenn eine Person in Weiter- oder Ausbildung selbst nicht über genügend Erwerbseinkommen verfügt und ein allfälliger Aus- oder Weiterbildungskostenüberschuss mit anderen eigenen Einkünften (z.B. Vermögenserträgen) oder sogar Einkünften von gemeinsam veranlagten Personen verrechnet werden können soll. In diesem Sinne müssen mit Blick auf das Ziel der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit wohl oder übel einmal mehr Abstriche beim Ziel eines möglichst einfachen und idealerweise sogar automatisierten Veranlagungsverfahrens hingenommen werden.

2.2 *Antrag 2: Verzicht auf betragliche Obergrenze oder eventualiter massive Erhöhung*

Auch wenn der Regierungsrat des Kantons Zug grundsätzlich Verständnis für den restriktiven Vorschlag des Bundesrats hat, so hat er absolut kein Verständnis für die vorgeschlagene Obergrenze von 4'000 Franken für das DBG. Der Bundesrat hatte zwar den Kommissionsauftrag einer betraglichen Obergrenze zu beachten, doch dürfte die WAK-S kaum an einen derart unverständlich tiefen Betrag gedacht haben. Eine Obergrenze von 4'000 Franken kommt einer eigentlichen Sabotage des gesetzgeberischen Auftrags gleich, führt diese Grenze doch in zahlreichen Fällen zu einer massiven Einschränkung gegenüber der heutigen Abzugsregelung, welche keine Obergrenze kennt und somit lediglich durch das verrechenbare Erwerbseinkommen begrenzt wird. Im Ergebnis führt der Vorschlag des Bundesrats dazu, dass zwar einige wenige bisher stossende Fälle durch die Ausweitung des Kreises der Abzugsberechtigten behoben werden, dass aber dafür eine wesentlich grössere Zahl von Betroffenen substantielle Verschlechterungen in Kauf nehmen müsste. Dies war sicher nicht im Sinne der Kommissions-Motion der WAK-S.

Die meisten Kantone würden in ihren kantonalen Steuergesetzen wohl deutlich höhere Obergrenzen festlegen und so die Folgen für die Betroffenen mit einer Art «Mischrechnung» aus den Abzügen für die direkte Bundessteuer einerseits und die Kantonssteuer andererseits etwas abfedern, dies kann aber kaum der Sinn der Übung sein. Der Bund würde damit nicht nur gesellschafts- und berufsbildungspolitisch ein negatives Signal aussenden, sondern er würde sich auch finanziell aus der Verantwortung stehlen, weil ihm gegenüber der heutigen Regelung wohl massive Mehrerträge zufließen würden, wogegen die Kantone für ihre wesentlich höheren Abzüge bei gleichzeitig ausgeweitetem Kreis der abzugsberechtigten Personen die Kosten nicht nur für sich selbst, sondern indirekt auch noch für den Bund tragen müssten.

Will man eine Schlechterstellung gegenüber der heutigen Abzugsregelung für alle Konstellationen ausschliessen, so bleibt realistischlicherweise nur, auf eine Obergrenze im DBG und StHG gänzlich zu verzichten. Dies scheint dem Regierungsrat des Kantons Zug auch die sinnvollste Variante. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein Verzicht auf eine Obergrenze gemäss verschiedenen Berechnungen und Schätzungen sowohl der Eidgenössischen Steuerverwaltung wie auch von kantonalen Steuerverwaltungen nur geringe Mehrausfälle gegenüber einer angemessenen Obergrenze von z.B. 12'000 Franken (dazu nachfolgend) nach sich ziehen würde. Das Gros der Kosten für Aus- und Weiterbildungen liegt unter 12'000 Franken pro Jahr. Die Fälle mit darüber hinausgehenden Kosten sind selten.

Falls die Bundesgesetzgebung an einer Obergrenze festhalten möchte, so würde sich eine Obergrenze von 12'000 Franken anbieten. Dieser Betrag wurde bekanntlich nach intensiven Besprechungen zwischen den Wirtschaftsverbänden und den Steuerverwaltungen des Bundes und der Kantone und mit enger Begleitung durch diverse Kommissionen der eidgenössischen Räte als Grenze für die Deklaration von Ausbildungskosten im neuen Lohnausweis festgesetzt. Die sachlichen Überlegungen, die damals zu dieser Grenze geführt haben, dürften sinngemäss

auch für den hier zur Vernehmlassung stehenden Vorschlag des Bundesrats durchaus eine tragfähige Grundlage sein.

2.3 Antrag 3: Abzugsfähigkeit von Erstausbildungskosten

Der Regierungsrat des Kantons Zug sieht keine sachliche Rechtfertigung, weshalb die Kosten für die (eigene) Erstausbildung nicht abzugsfähig sein sollen. Wenn jemand erwerbstätig ist und daraus ein Erwerbseinkommen erzielt, welches ganz oder teilweise zur Finanzierung der Ausbildung und Weiterbildung verwendet wird, so scheint es mit Blick auf die Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, aber auch mit Blick auf das Ziel der Förderung des lebenslangen Lernens und der Unterstützung zur Erlangung und zum Erhalt der Arbeitsmarktfähigkeit nicht mehr als gerecht und geradezu zwingend erforderlich, dass die anfallenden Kosten steuerlich abgezogen werden können. Dabei macht es keinerlei Unterschied, ob es sich um Kosten für eine Erst-, Zweit- oder Drittausbildung oder für eine Weiterbildung handelt. Wenn jemand dadurch später eine bessere bzw. besser bezahlte Arbeitsstelle annehmen kann, so kommt dies dem Fiskus dank höherer Steuererträge auf dem späteren Erwerbseinkommen ja auch wieder zugute. Wir sollten den Mut aufbringen, einen echten Schritt nach vorne zu machen und uns vom bisherigen, von der gesellschaftlichen Entwicklung überholten und damit antiquierten Denken zu lösen.

Auch aus Sicht der Praxis und der Vereinfachung des Steuersystems wäre es bedauerlich, wenn mit der Abgrenzung zwischen Erst- und Zweitausbildung nun ein neues Tummelfeld für steuerrechtliche Auseinandersetzungen geschaffen würde. Statt wie bisher die Abgrenzung zwischen Ausbildungskosten einerseits und Weiterbildungskosten andererseits würde neu dann die Abgrenzung zwischen Erst- und Zweitausbildungen Anlass für unzählige Rechtsmittelverfahren geben. Das kann nicht die Lösung sein.

2.4 Antrag 4: Abzugsfähigkeit von Aus- und Weiterbildungskosten von Kindern und unterstützten Personen

Der Regierungsrat des Kantons Zug ist der Ansicht, dass neu auch die Ausbildungs- und Weiterbildungskosten von Kindern und unterstützten Personen im Sinne von Art. 35 DBG und der kantonalen Kinder- und Unterstützungsabzüge gemäss Art. 9 Abs. 4 StHG im Grundsatz abzugsfähig sein sollen. Einschränkungen und Obergrenzen für besonders umfassende und teure (Luxus-)Bildungseinrichtungen bzw. Bildungswege sollen möglich sein, jedoch eine Ausnahme bleiben.

Es ist allgemein anerkannt, dass eine gute Ausbildung die wohl beste Vorbereitung für ein eigenständiges und eigenverantwortliches Leben ist. Wer über eine ausreichende Ausbildung verfügt, wird mit grosser Wahrscheinlichkeit später einmal in der Lage sein, den Lebensunterhalt für sich und seine Familie selber zu verdienen, Steuern zu zahlen und der Gesellschaft auch auf andere Weise etwas zurückzugeben. Dies im Gegensatz zu Personen mit ungenügender Ausbildung, die später nicht selten auf öffentliche Transferleistungen angewiesen sind

und die Öffentlichkeit damit finanziell und oft auch in anderen Belangen belasten. Es kann also kaum Zweifel geben, dass Investitionen in die Ausbildung der Kinder und Jugendlichen sozial- und gesellschaftspolitisch von höchster Bedeutung sind und entsprechend wo immer möglich unterstützt werden sollten. Dafür sind nötigenfalls auch gewisse steuerliche Ausfälle in Kauf zu nehmen, zumal diese Kosten ja immer nur in einer recht kurzen Lebensphase anfallen und steuerlich geltend gemacht werden können.

Wer selbst Kinder hat, weiss zudem, dass deren Ausbildung oft substantielle Kosten verursacht, vor allem dann, wenn man als betroffene Familie keine Zuschüsse vom Staat oder vergleichbare Zusatz-Verbilligungen oder Rabatte aufgrund bescheidener finanzieller Verhältnisse erhält. Mit Blick auf den verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Art. 127 Abs. 2 der Bundesverfassung) ist es daher unverständlich, dass Aus- und Weiterbildungskosten für Kinder und Jugendliche steuerlich nicht abzugsfähig sind und offenbar auch in Zukunft nicht abzugsfähig sein sollen. Auch hier erwartet der Regierungsrat des Kantons Zug von Bundesrat und Parlament einen mutigen und sachlich mehr als gerechtfertigten Schritt nach vorne. Wann, wenn nicht aus Anlass des vorgeschlagenen Bundesgesetzes, sollte das berechtigte Anliegen endlich aufgegriffen werden und in die Bundesgesetzgebung einfließen?

Auf jeden Fall aber sollte wenigstens den Kantonen durch eine Anpassung des StHG die Möglichkeit eingeräumt werden, in ihren kantonalen Steuergesetzen Abzüge für die effektiven Aus- und Weiterbildungskosten von Kindern und unterstützten Personen einzuführen, allenfalls bis zu einem gewissen, nach kantonalem Recht zu bestimmenden Oberbetrag und/oder einem ebenfalls kantonal zu bestimmenden Selbstbehalt.

2.5 Antrag 5: Pauschalisierung im Interesse der Deklarations- und Veranlagungsökonomie

Gemäss Art. 3 und 7 der Berufskostenverordnung (SR 642.118.1) werden die Kosten für Fachliteratur heute in pauschalisierter Form im Berufskostenabzug berücksichtigt. Da der Abzug für Aus- und Weiterbildungskosten gemäss Vorschlag des Bundesrats künftig nicht mehr zu den Berufskosten zählen wird, wird auch die heutige Pauschalierungslösung modifiziert werden müssen.

Mit Blick auf die Deklarations- und Veranlagungsökonomie erscheint es dringend geboten, auch in der neuen Abzugsordnung eine angemessene oder grosszügige Pauschalierungsmöglichkeit vorzusehen. Steuerpflichtige sollen nicht für jedes Buch oder jeden Tageskurs einen Beleg einreichen müssen, welcher die elektronische Deklaration behindert und die Veranlagungsbehörden unnötig belastet. Umgekehrt sollen auch nicht jene Steuerpflichtigen bevorteilt werden, welche auf die Einreichung der Belege verzichten und trotzdem einen Abzug geltend machen, der bei den Steuerverwaltungen unter die Überprüfungsschwelle von typischerweise einigen wenigen 100 Franken fällt; dies würde die korrekt Deklarierenden benachteiligen. Daher drängt sich ein voraussetzungsloser Bildungspauschalabzug pro steuerpflichtige Person im Bereich von etwa 500 Franken pro Jahr mit der Möglichkeit zum Nachweis höherer Kosten auf.

Die effektive Höhe wäre für die Zwecke der direkten Bundessteuer vom Eidgenössischen Finanzdepartement periodisch zu überprüfen und neu festzusetzen, analog dem bisherigen bewährten Mechanismus gemäss Art. 3 der Berufskostenverordnung. Die Kantone wären dann frei, selber auch eine Pauschale in angemessener Höhe, vermutlich in gleicher Höhe wie der Bund, festzusetzen.

2.6 Antrag 6: Zeitgleiches Inkrafttreten bzw. Umsetzen im Bund und in den Kantonen

Es wäre den betroffenen Steuerpflichtigen nur schwer vermittelbar, wenn die Abzugsfähigkeit ihrer Aus- und Weiterbildungskosten für die direkte Bundessteuer einerseits und die Kantonssteuer andererseits unterschiedlich zu beurteilen wäre. Auch die Veranlagungsbehörden würde ein zeitweiliges Auseinanderklaffen der Regelungen vor grosse Umtriebe und Mehrbelastungen stellen. Daher soll sichergestellt werden, dass den Kantonen eine ausreichende Frist zur Anpassung ihrer eigenen Regelungen verbleibt, bevor diese dann zeitgleich zusammen mit den angepassten DBG-Regelungen in Kraft treten. Für die gesamte Schweiz soll also ein einheitlicher Umsetzungstermin für alle Kantone und auch den Bund angestrebt werden.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Vernehmlassung.

Zug, 22. Juni 2010

Freundliche Grüsse
Regierungsrat des Kantons Zug

Peter Hegglin
Landammann

Renée Spillmann Siegwart
stv. Landschreiberin

Kopie an:

- vernehmlassungen@estv.admin.ch (als Word-Dokument sowie als pdf-Dokument)
- Eidgenössische Parlamentarier des Kantons Zug
- Steuerverwaltung