

**Auszug aus dem Protokoll
des Regierungsrates des Kantons Zürich**

KR-Nr. 136/2010

Sitzung vom 16. Juni 2010

**890. Dringliche Anfrage (Steuerliche Behandlung
der Weiterbildungskosten: Wehrt sich der Kanton Zürich
gegen das «Buebetrickli» des Bundesrates?)**

Die Kantonsräte Ralf Margreiter und Benedikt Gschwind, Zürich, sowie Peter Reinhard, Kloten, haben am 17. Mai 2010 folgende dringliche Anfrage eingereicht:

Die steuerliche Abzugsfähigkeit von privat getragenen Weiterbildungskosten ist seit Jahren ein problematisches und leidiges Thema. Ausgangspunkt ist eine Kluft zwischen der bislang starren Betrachtungsweise des Steuerrechts (eng gefasster Gewinnungskostenbegriff) einerseits, der mit den Anforderungen des Arbeitsmarktes schon länger nichts mehr zu tun hat, und andererseits einem arbeitsmarktorientierten und zukunftsgerichteten Bildungsrecht (Bildungsverfassung usw.), die den Wert des lebenslangen Lernens für die Schweizer Volkswirtschaft aufnimmt und den Fördergedanken guter Qualifikationen der Arbeitskräfte in der Schweiz hochhält.

Seit langem bestehen Bestrebungen des Bundesparlamentes, diesen Zielkonflikt angesichts der volkswirtschaftlichen Bedeutung der beruflichen Weiterbildung zugunsten des Bildungsrechts aufzuheben oder zumindest aufzuweichen, wie ein gutes Dutzend Vorstösse belegt. Die Anwendung der Steuergesetzgebung variiert je nach Kanton zum Teil beträchtlich. Der Kanton Zürich führte lange ein vergleichsweise rigides Regime (vgl. z. B. Anfrage KR-Nr. 153/2004). Per 1. Januar 2010 hat der Kanton die steuerliche Anerkennung von Weiterbildungskosten jedoch beträchtlich ausgeweitet. So zählen neu z. B. sämtliche Lehrgänge/Abschlüsse der Höheren Berufsbildung – eidg. Fachausweise und Diplome (Meisterprüfung), Höhere Fachschulen – grundsätzlich uneingeschränkt zur abzugsfähigen Weiterbildung.

Das Bundesparlament hat mit der Motion 08.3450 den Bundesrat gegen dessen Willen beauftragt, DBG und StHG gemäss Bildungsgesetzgebung und dem Verfassungsgrundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit anzupassen. Im April 2010 hat der Bundesrat nun eine Vorlage in Vernehmlassung geschickt, zu der auch der Kanton Zürich zur Stellungnahme aufgefordert ist.

Der Bundesrat löst die Strafaufgabe der Motion WAK-S mit einem «Buebetrickli»: Auf dem Papier sollen bisher nicht anerkannte, aber arbeitsmarktlich notwendige (und gesamtwirtschaftlich erwünschte) Weiterbildungskosten gleichgestellt werden. Dies allerdings um den Preis einer substanziellen steuersystematischen Abwertung dieser Kosten: Statt als Gewinnungskosten (für die Einkommenserzielung notwendig) werden Weiterbildungskosten neu als allgemeiner Abzug gefasst – und auf max. 4000 Franken pro Jahr plafoniert.

Im Hinblick auf diese Vernehmlassung bitten wir den Regierungsrat um Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Was hat den Kanton Zürich dazu bewogen, die steuerliche Abzugsfähigkeit von Weiterbildungskosten substanziell auszudehnen und zu systematisieren, wie mit dem Merkblatt des Steueramtes vom 11. November 2009 geschehen? Welche Überlegungen und Zielsetzungen (volkswirtschaftlich, steuerrechtlich, bildungspolitisch usw.) standen hinter dieser Liberalisierung?
2. Sieht der Regierungsrat diese neue Errungenschaft für die Erwerbstätigen durch die vorgeschlagene Neuordnung gefährdet?
3. Wie stellt sich der Regierungsrat zum Systemwechsel, den der Bundesrat mit der vorgeschlagenen Kategorisierung von Weiterbildungskosten anstrebt? Sieht der Regierungsrat die Kosten für berufliche Weiterbildung auch weiterhin als Gewinnungskosten, also für die Erzielung des Erwerbseinkommens als notwendig? Oder kann er sich mit der Einordnung in allgemeine Abzüge (wie etwa private Schuldzinsen, Unterhaltszahlungen usw.) identifizieren?
4. Wäre eine Plafonierung des Weiterbildungskostenabzugs steuerrechtlich auch ohne diesen Systemwechsel möglich? Mit welcher Begründung?
5. Der Bundesrat schlägt eine Plafonierung von 4000 Franken für Weiterbildungskosten vor. Kostenfolge bei diesem Plafond: 5 Mio. Franken für den Bund, 35 Mio. Franken für Kantone und Gemeinden. Wie stellt sich der Regierungsrat unter der Prämisse der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit grundsätzlich zur Plafonierung dieses Abzugs, wenn Kosten für die berufliche Weiterbildung als erwerbsnotwendig erachtet werden?
6. Eine berufliche Weiterbildung (gerade in der Höheren Berufsbildung) kann Selbstzahlerinnen und Selbstzahler schnell 10000 Franken (teils sogar mehr) kosten. Ein erhöhter Plafond von 10000 Franken würde im Bund minimale Mehrausfälle von 2–3 Mio. Franken bedeuten. Hält der Regierungsrat angesichts solcher Verhältnisse die vorge-

schlagene Obergrenze von 4000 Franken nicht auch für kleinkrämerisch und eine eigentliche Schikane auf Kosten der weiterbildungsaktiven Erwerbsbevölkerung, v. a. des «beruflichen Mittelstandes»?

7. Ist der Regierungsrat der Auffassung, dass es zwischen der Erlangung von eidg. anerkannten Abschlüssen der Höheren Berufsbildung und z. B. MBA-Lehrgängen für um die 100 000 Franken steuerlich einen Unterschied zu machen gilt? Wenn ja, weshalb? Wo und wie zieht der Regierungsrat die Grenze zur steuerlichen Abzugsfähigkeit?
8. Teilt der Regierungsrat die Auffassung, dass bezüglich Weiterbildungskostenabzug eine gleichermassen altbackene wie realitätsfremde Haltung droht, wie sie in Bezug auf die Kosten für familienexterne Kinderbetreuung kontrafaktisch noch immer besteht: dass nämlich solche Kosten der Charakter als (für die Erzielung des Erwerbseinkommens notwendige) Gewinnungskosten versagt wird?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die dringliche Anfrage Ralf Margreiter und Benedikt Gschwind, Zürich, sowie Peter Reinhard, Kloten, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Bei Ausübung einer unselbstständigen Erwerbstätigkeit können gemäss § 26 Abs. 1 lit. d des Steuergesetzes vom 8. Juni 1997 (StG; LS 631.1) als Berufskosten (Berufsauslagen bzw. Gewinnungskosten) auch «die mit dem Beruf zusammenhängenden Weiterbildungs- und Umschulungskosten mit Einschluss der Wiedereinstiegskosten» abgezogen werden. Weiter wird in § 33 lit. b StG festgehalten, dass «die Ausbildungskosten» nicht abzugsfähig sind. Entsprechende Bestimmungen finden sich auch im Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.11), im gleich datierten Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG; SR 642.14) und in den Steuergesetzen der anderen Kantone.

Am 11. November 2009 erliess das kantonale Steueramt ein neues «Merkblatt ... über die Abzugsfähigkeit von Aufwendungen für Bildungsmassnahmen» (www.steuern.ch). Mit diesem Merkblatt wurde die Einschätzungspraxis zur Frage, welche Aufwendungen für Bildungsmassnahmen als Weiterbildungskosten im Sinne von § 26 Abs. 1 lit. d StG abgezogen werden können, neu festgelegt; dabei wurde der jüngsten Rechtsprechung, aber auch den Entwicklungen in anderen Kantonen Rechnung getragen. Damit soll erreicht werden, dass die Abgren-

zung der abzugsfähigen beruflichen Weiterbildungskosten zu den nicht abzugsfähigen Ausbildungskosten einfacher und transparenter wird (so auch die entsprechende Medienmitteilung der Finanzdirektion vom 7. Januar 2010 [www.sk.zh.ch]); andere Zielsetzungen werden nicht verfolgt. Im Ergebnis kann jedoch das Merkblatt in gewissen Bereichen zu einer Erweiterung der bisherigen steuerlichen Abzugsmöglichkeiten führen.

Zu Fragen 2 und 3:

Mitte April 2010 eröffnete das Eidgenössische Finanzdepartement ein Vernehmlassungsverfahren zu einem neuen «Bundesgesetz über die steuerliche Behandlung der Aus- und Weiterbildungskosten» (im Folgenden Vernehmlassungsvorlage), mit dem im DBG und StHG die Abzugsfähigkeit der beruflichen Aus- und Weiterbildungskosten neu geregelt werden soll (www.efd.admin.ch). Anstoss zur Vernehmlassungsvorlage gab eine überwiesene Motion der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates (08.3450; Korrekte steuerliche Behandlung der Aus- und Weiterbildungskosten).

Kernstück der Vernehmlassungsvorlage bildet ein neuer sogenannter allgemeiner Abzug, wonach bei der direkten Bundessteuer abgezogen werden können (Art. 33 Abs. 1 lit. j E-DBG): «die mit dem Beruf zusammenhängenden Aus- und Weiterbildungskosten bis zu einem Gesamtbetrag von Fr. 4000, mit Ausnahme der Kosten für die Erstausbildung.» Demgegenüber sollen «die mit dem Beruf zusammenhängenden Weiterbildungs- und Umschulungskosten» nicht mehr, wie bis anhin gemäss Art. 26 Abs. 1 lit. d DBG, als Berufskosten (Berufsauslagen) geltend gemacht werden können. Entsprechende Änderungen sind auch für das StHG und damit für die kantonalen Steuergesetze vorgesehen; allerdings sollen die Kantone den «Gesamtbetrag» festlegen, bis zu dem berufliche Aus- und Weiterbildungskosten abgezogen werden können.

Der neue allgemeine Abzug führt, im Vergleich zur geltenden Ordnung, insoweit zu einer Erweiterung der Abzugsmöglichkeiten, als neu ebenfalls abgezogen werden können:

- die Aus- und Weiterbildungs- bzw. die Umschulungskosten im Zusammenhang mit einem freiwilligen Berufswechsel, der in keinem wirtschaftlichen Zusammenhang mit dem gegenwärtigen Erwerbseinkommen steht und zu einem neuen Beruf führt. Bis anhin sind als «Umschulungskosten» im Sinne von § 26 Abs. 1 lit. d StG bzw. Art. 26 Abs. 1 lit. d DBG, in Übereinstimmung mit Lehre und Rechtsprechung, nur jene Kosten für Umschulungen abzugsfähig, «zu denen die steuerpflichtige Person durch äussere Umstände wie z. B. Betriebs-

schliessung, mangelnde berufliche Zukunft in der angestammten Tätigkeit, Krankheit oder Unfall gezwungen wird» (Erläuternder Bericht zur Vernehmlassungsvorlage, S. 7);

- aber auch 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. Auch diese Kosten sind gemäss geltender Ordnung grundsätzlich nicht abzugsfähig.

Vom Abzug ausgeschlossen sind, wie bis anhin, lediglich noch die «Kosten für die Erstausbildung» (Art. 33 Abs. 1 lit. j E-DBG und Art. 9 Abs. 2 lit. m E-StHG).

Im Hinblick auf die erwähnten erweiterten Abzugsmöglichkeiten kann dem vorgeschlagenen allgemeinen Abzug grundsätzlich zugestimmt werden; damit können insbesondere auch schwierige Abgrenzungsfragen vermieden werden. Negativ erscheint jedoch, dass dieser Abzug auf einen Gesamtbetrag von Fr. 4000 begrenzt werden soll. Diese Begrenzung kann, im Vergleich zur geltenden Ordnung, insoweit zu einer Verschlechterung führen, als im Rahmen des Abzugs der mit dem Beruf zusammenhängenden Weiterbildungs- und Umschulungskosten im Sinne von § 26 Abs. 1 lit. d StG bzw. Art. 26 Abs. 1 lit. d DBG keine solche betragsmässige Begrenzung vorgesehen ist. Gemäss dem erwähnten Merkblatt des kantonalen Steueramtes können im Kanton Zürich z. B. in der Regel auch die Kosten für ein Nachdiplomstudium (wie MBA, MBE, LL.M., EMBA oder MAS) oder einen Sprachaufenthalt im Ausland abgezogen werden, wenn ein Zusammenhang mit der gegenwärtigen beruflichen Tätigkeit besteht. Solche Kosten können jedoch einen Betrag von Fr. 4000 bei Weitem übersteigen.

Ein Systemwechsel im Sinne des neu vorgeschlagenen allgemeinen Abzugs ist daher nur zu befürworten, wenn entweder der Gesamtbetrag angemessen erhöht oder auf eine solche betragsmässige Begrenzung gänzlich verzichtet wird.

Zu Frage 4:

Gemäss Art. 9 Abs. 1 StHG können von den gesamten steuerbaren Einkünften «die zu ihrer Erzielung notwendigen Aufwendungen und die allgemeinen Abzüge abgerechnet» werden. Zu den notwendigen Aufwendungen gehören auch die mit dem Beruf zusammenhängenden Weiterbildungs- und Umschulungskosten (Art. 9 Abs. 1 Satz 2 StHG). Danach wäre eine betragsmässige Begrenzung des Abzugs der «mit dem Beruf zusammenhängenden Weiterbildungs- und Umschulungskosten mit Einschluss der Wiedereinstiegskosten» im Sinne von § 26 Abs. 1 lit. d StG nicht zulässig.

Zu Fragen 5 und 6:

Wie schon in der Beantwortung der Fragen 2 und 3 ausgeführt, gilt es, eine Verschlechterung gegenüber der geltenden Ordnung zu vermeiden, weshalb entweder der Gesamtbetrag für den neuen allgemeinen Abzug angemessen erhöht oder auf eine solche betragsmässige Beschränkung gänzlich verzichtet werden sollte.

Dies kann zwar zu etwas höheren Steuerausfällen führen. Im Hinblick auf die weit gefasste Einschätzungspraxis, wie sie gemäss dem erwähnten Merkblatt des kantonalen Steueramtes im Kanton Zürich besteht, sowie darauf, dass vergleichbare Veranlagungspraxen auch in anderen Kantonen angewendet werden, dürften jedoch solche zusätzlichen Ausfälle kaum ins Gewicht fallen.

In diese Richtung deutet auch der Erläuternde Bericht zur Vernehmlassungsvorlage, in dem auf Schätzungen der Eidgenössischen Steuerverwaltung verwiesen wird, gemäss denen die gesamtschweizerischen Steuerausfälle für die direkte Bundessteuer bei einem Gesamtbetrag von Fr. 4000 nur rund 5 Mio. Franken betragen (bei jährlichen Gesamteinnahmen aus der direkten Bundessteuer von derzeit rund 18 Mrd. Franken). Ebenfalls gemäss den Schätzungen der Eidgenössischen Steuerverwaltung würden sich die gesamtschweizerischen Ausfälle bei einer Anhebung des Gesamtbetrags auf Fr. 10000 um lediglich 2 bis 3 Mio. Franken erhöhen (Erläuternder Bericht zur Vernehmlassungsvorlage, S. 20).

Zu Frage 7:

Wie ebenfalls bereits in der Beantwortung der Fragen 2 und 3 ausgeführt, ist für den geltenden Abzug der «mit dem Beruf zusammenhängenden Weiterbildungs- und Umschulungskosten mit Einschluss der Wiedereinstiegskosten» im Sinne von § 26 Abs. 1 lit. d StG keine betragsmässige Begrenzung vorgesehen.

Was den neuen allgemeinen Abzug anbelangt, so sollte der Gesamtbetrag so festgelegt werden, dass wenigstens in den meisten Fällen eine Verschlechterung gegenüber der geltenden Ordnung vermieden werden kann; vorstellbar ist ein Gesamtbetrag von Fr. 10000 bis Fr. 15000. Zunächst ist jedoch das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens abzuwarten.

Zu Frage 8:

Die Problematik des Abzugs der beruflichen Aus- und Weiterbildungskosten kann kaum mit jener des Abzugs der Kosten für die Drittbetreuung der Kinder während der Erwerbstätigkeit der Eltern verglichen werden. Was die letzteren Kosten anbelangt, so haben diese, nach ständiger Rechtsprechung, ihren Grund nicht in der beruflichen Tätigkeit,

sondern sie hängen mit den familiären, persönlichen Verhältnissen des Steuerpflichtigen zusammen, weshalb sie auch nicht als Berufskosten (Berufsauslagen bzw. Gewinnungskosten) geltend gemacht werden können. Daher wurde im Rahmen des Bundesgesetzes vom 25. September 2009 über die steuerliche Entlastung von Familien mit Kindern, in Kraft ab 1. Januar 2011, im DBG und StHG ein neuer allgemeiner Abzug für die Drittbetreuung der Kinder geschaffen (Art. 33 Abs. 3 DBG und Art. 9 Abs. 2 lit. 1 StHG; AS 2010, 455).

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Finanzdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi