



**Studie der Arbeitsgruppe „Pensionskassenbefreiung“  
zum Postulat Kaufmann  
vom 21. März 2003  
(überwiesen am 15. März 2005)**

**Befreiung der Pensionskassen von  
Grundstückgewinn- und  
Handänderungssteuern**

**Januar 2006**

# Inhaltsverzeichnis

<b>Teil I: Einleitung</b> .....	<b>2</b>
1. Ausgangslage .....	2
2. Arbeitsgruppe .....	3
<b>Teil II: Steuerliche Behandlung der Pensionskassen und anderen Formen der kollektiven Altersvorsorge</b> .....	<b>3</b>
3. Vorsorgeeinrichtungen .....	3
3.1. Rechtsform.....	3
3.2. Arten und Formen von Vorsorgeeinrichtungen .....	3
3.3. Risikoträger .....	5
4. Auslagerung der Vorsorgerisiken.....	5
4.1. Vorsorgeeinrichtungen nach ihrer Charakteristik als Risikoträger seit 1994.....	5
4.2. Risikoauslagerung bei Vorsorgeeinrichtungen.....	7
4.3. Anlagen der Vorsorgeeinrichtungen in Immobilien.....	8
4.4. Steuerrechtliche Regelung im BVG .....	9
5. Besteuerung der Vorsorgeeinrichtungen im Bereich der Grundstückgewinnsteuer .....	9
5.1. Regelung der Steuerbefreiung .....	9
5.2. Beratungen bei der Verabschiedung von Art. 80 Abs. 3 und 4 BVG.....	10
6. Besteuerung der Vorsorgeeinrichtungen im Bereich der Handänderungssteuer .....	10
7. Umstrukturierungen von Vorsorgeeinrichtungen.....	11
7.1. Zivilrecht .....	11
7.2. Steuerrecht.....	12
8. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen .....	13
<b>Teil III: Entlastungsmöglichkeiten der Vorsorgeeinrichtungen von der Grundstückgewinn- und Handänderungs-steuer</b> .....	<b>15</b>
9. Verfassungsmässigkeit der Massnahme .....	15
9.1. Einführende Bemerkungen .....	15
9.2. Verfassungsmässigkeit in Bezug auf die Steuerharmonisierung.....	15
9.3. Eingriff des Bundes in die Steuerhoheit der Kantone .....	16
9.4. Würdigung des Vorschlags der Befreiung der beruflichen Vorsorgeeinrichtungen von den Grundstückgewinn- und Handänderungssteuern.....	17
10. Variante zu dem im Postulat formulierten Vorschlag.....	20
11. Notwendige Gesetzesänderungen in Erfüllung des Postulats .....	20
11.1. Grundvariante .....	20
11.2. Alternative .....	20
<b>Teil IV: Finanzielle Auswirkungen</b> .....	<b>21</b>
12. Durch Vorsorgeeinrichtungen geleistete Grundstückgewinnsteuern .....	21
13. Durch Vorsorgeeinrichtungen geleistete Handänderungssteuern .....	22
14. Finanzielle Auswirkungen für die Kantone .....	23
14.1. Grundvariante .....	23
14.2. Alternative .....	24
<b>Teil V: Zusammenfassung</b> .....	<b>25</b>
15. Schlusswort .....	25
16. Tabellarische Zusammenstellung der Vor- und Nachteile .....	26

# Teil I: Einleitung

## 1. Ausgangslage

Am 21. März 2003 reichte Herr Nationalrat Hans Kaufmann das Postulat „Befreiung der Pensionskassen von Grundstückgewinnsteuern und Handänderungsgebühren“ (03.3175) mit folgendem Wortlaut und folgender Begründung ein:

### **Wortlaut:**

*Der Bundesrat wird beauftragt einen Bericht vorzulegen, der aufzeigt, wie Pensionskassen und andere Formen der kollektiven Altersvorsorge wie z.B. Anlagestiftungen von allen Grundstückgewinnsteuern und Handänderungsgebühren im Immobilienbereich entlastet werden können und wie viele solche Abgaben die Altersvorsorgewerke in den letzten Jahren bezahlt haben.*

### **Begründung:**

*Eine Befreiung der Pensionskassen von allen Grundstückgewinnsteuern und Handänderungsgebühren im Immobilienbereich hätte einerseits zur Folge, dass die Bewertungsabzüge für latente Steuern auf den Immobilienanlagen in den Bilanzen der Pensionskassen entfallen würden. Damit erhöht sich der Deckungsgrad der Pensionskassen, ohne dass dadurch Belastungen für die Beitragszahler anfallen.*

*Andererseits würden Pensionskassen durch den Wegfall dieser Besteuerung mehr Flexibilität im Zuge von Sanierungen oder anderen Umstrukturierungen erhalten. Die Praxis zeigt, dass die Besteuerung im Falle von Umstrukturierungen in der Schweiz je nach Kanton sehr unterschiedlich gehandhabt wird.*

*Viele Unternehmen würden heute gerne die Risiken der betrieblichen Altersvorsorge an Versicherungen abtreten. Viele KMUs sind nicht mehr bereit oder nicht mehr in der Lage, nebst den unternehmerischen Risiken auch noch Pensionskassenrisiken zu übernehmen, d.h. im Falle einer Unterdeckung Sanierungsbeiträge leisten zu müssen. Der Einkauf in eine Versicherung erfordert in der Regel jedoch vorerst eine Liquidation des Immobilienportefeuilles.*

*Beim Verkauf verlieren die Pensionskassen aber oft so viel Geld in Form von Fiskalabgaben, dass ihnen dann das nötige Kapital für den Einkauf in eine Versicherungslösung fehlt. Dadurch sind die KMUs wiederum gezwungen, die Altersvorsorgerisiken weiterhin selber zu tragen.*

Das Postulat verlangt mithin vom Bundesrat, in einem Bericht zuhanden der eidgenössischen Räte aufzuzeigen:

- wie Pensionskassen und andere Formen der kollektiven Altersvorsorge inklusive der Anlagestiftungen heute hinsichtlich der Grundstückgewinnsteuern und Handänderungssteuern behandelt werden,
- wie viele solche Abgaben in den letzten Jahren durch die Pensionskassen bezahlt wurden,
- wie eine Entlastung herbeigeführt werden könnte, d.h. welche Massnahmen zu treffen wären und wie diese juristisch umgesetzt werden müssten und
- welches die finanziellen Folgen für die Kantone wären.

Mit Beschluss vom 28. Mai 2003 erklärte sich der Bundesrat bereit, das Postulat entgegenzunehmen. Dieses wurde am **15. März 2005 vom Nationalrat überwiesen**.

Der Bericht beschränkt sich auf die Beantwortung der im Postulat aufgeworfenen Fragen. Er verzichtet auf weitergehende rechtliche und volkswirtschaftliche Überlegungen. Ebenso enthält er keine poli-

tischen Würdigungen durch Bund und Kantone. Er zeigt auch keine Möglichkeiten auf, wie allfällige Mindereinnahmen zu kompensieren wären. Der Bericht enthält keine Hinweise zum Äquivalenzprinzip bei den Handänderungsgebühren.

## **2. Arbeitsgruppe**

Die Arbeitsgruppe, die den vorliegenden Bericht verfasst hat, setzte sich wie folgt zusammen:

Projektleiterin:	Bremgartner Iris, Abteilung Recht DVS, ESTV
Stv. Projektleiter:	Graf Werner, Abteilung Recht DVS, ESTV
Mitglieder:	Ardenti Jean-Marie, Abteilung Inspektorat DVS, ESTV Blanc Claudia, Bundesamt für Justiz Curchod Pierre, Steuerverwaltung des Kantons Waadt Elhadj Jean-Michel, Steuerverwaltung des Kantons Basel-Stadt Hugi Johannes, Steuerverwaltung des Kantons Zürich Indermitte Denise, Steuerverwaltung des Kantons Bern Le Hien, Abteilung Recht DVS, ESTV Steiger Joseph, Bundesamt für Sozialversicherung
Auftraggeber:	Tanner Samuel, stv. Direktor ESTV
Interner Berater des GG-Teams:	Kramer Max, Stabstelle DVS, ESTV

## **Teil II: Steuerliche Behandlung der Pensionskassen und anderen Formen der kollektiven Altersvorsorge**

### **3. Vorsorgeeinrichtungen<sup>1</sup>**

#### **3.1. Rechtsform**

Zuwendungen des Arbeitgebers oder Beiträge der Arbeitnehmer an die Personalvorsorge müssen gemäss Art. 331 Abs. 1 des Bundesgesetzes betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) vom 30. März 1911 (OR; SR 220) an eine Stiftung, eine Genossenschaft oder eine Einrichtung öffentlichen Rechts übertragen werden. Dasselbe schreibt Art. 48 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 25. Juni 1982 (BVG; SR 831.40) für die registrierten Vorsorgeeinrichtungen vor. In der Praxis weisen die meisten Vorsorgeeinrichtungen die Rechtsform der Stiftung auf.

#### **3.2. Arten und Formen von Vorsorgeeinrichtungen**

In der Folge wird umschrieben, welche Arten und Formen der Pensionskassen und anderen Einrichtungen, die der kollektiven Altersvorsorge dienen, in der Praxis vorkommen. Die wichtigste Art von Vorsorgeeinrichtungen sind gemäss Art. 48 BVG die registrierten Vorsorgeeinrichtungen. Diese versichern im Minimum die obligatorische berufliche Vorsorge<sup>2</sup>. Sie müssen sich bei der Aufsichtsbehörde in das Register der beruflichen Vorsorge eintragen lassen<sup>2</sup>. Jeder Arbeitgeber muss sein Personal einer

<sup>1</sup> Vgl. Helbling Carl, Personalvorsorge und BVG, Aufl. 6, Bern 1995, S. 75 – 150.

<sup>2</sup> Voraussetzungen für die Registrierung sind:

- BVG-konforme Statuten und Reglemente
- BVG-anerkannte Kontrollstelle (Kontrollstellenbericht)

registrierten Einrichtung anschliessen. Macht er dies nicht, wird er zwangsweise der Auffangeinrichtung angeschlossen.

Die Vorsorgeeinrichtungen können wie folgt eingeteilt werden<sup>3</sup>:

- *Registrierte BVG-minimale Einrichtung*: deckt nur die obligatorische Vorsorge.
- *Registrierte BVG-umhüllende Einrichtung*: neben der obligatorischen Vorsorge werden noch weitergehende Leistungen versichert (d.h. vor- und vor allem überobligatorische Vorsorge).
- *Nichtregistrierte Einrichtungen mit reglementarischen Beiträgen und Leistungen im überobligatorischen Bereich*: diese werden unterteilt in Einrichtungen, welche normierte Vorsorgeleistungen der Risiken von Alter, Tod und Invalidität bieten (z.B. Kadervorsorgeeinrichtungen, Komplementärkassen), und solche reglementarische Kassen, welche wie Pensionskassen aufgebaut sind, aber kein versicherungstechnisches Risiko aufweisen (Vorsorgeeinlegerkassen, Spareinrichtungen).
- *Patronale Zusatzeinrichtungen (patronaler Fonds, Finanzierungsstiftung, Wohlfahrtsfonds)*: diese Einrichtungen besitzen kein Reglement und werden nur vom Arbeitgeber finanziert. Diese Einrichtungen dienen zum Beispiel dem Äufnen von Arbeitgeberbeitragsreserven. Es fehlt ein versicherbares Risiko und der Rechtsanspruch des einzelnen Begünstigten auf eine normierte Leistung.

Gelegentlich wird auch der Begriff Annexeinrichtungen verwendet. Dabei handelt es sich um Hilfeinrichtungen der beruflichen Vorsorge. Darunter versteht man Anlage-, Finanzierungs- und Freizügigkeitsstiftungen, welche den Vorsorgeeinrichtungen bei der Erfüllung des Vorsorgezwecks behilflich sind. Sie unterstehen der Aufsicht der entsprechenden Behörde (Art. 61 BVG, Art. 4b der Verordnung vom 29. Juni 1983 über die Beaufsichtigung und die Registrierung der Vorsorgeeinrichtungen [BVV 1; SR 831.435.1]<sup>4</sup>).

Anlagestiftungen verwalten Mittel von Vorsorgeeinrichtungen, deren Einkünfte und Vermögenswerte ausschliesslich der Vorsorge dienen. Der Stiftungszweck beschränkt sich ausschliesslich auf die kollektive Anlage und Verwaltung des von den Mitgliedern eingebrachten Kapitals. Der Anlegerkreis darf sich somit aus den folgenden Einrichtungen der zweiten und dritten Säule zusammensetzen: Pensionskassen, Freizügigkeitsstiftungen, Auffangeinrichtung, Sicherheitsfonds, Anlagestiftungen, Wohlfahrtsfonds, Finanzierungsstiftungen und Bankstiftungen im Rahmen der Säule 3a. Es handelt sich bei den Anlagestiftungen um eine besondere Kategorie kollektiver Anlageformen in der Rechtsform einer Stiftung gemäss Art. 80 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210), bei denen das oberste Organ die Anlegerversammlung bildet<sup>5</sup>.

Für Arbeitgeber, welche keine eigene Vorsorgeeinrichtung betreiben wollen, besteht die Möglichkeit des Anschlusses an eine Gemeinschafts- oder Sammelstiftung. Die Gemeinschaftsstiftung weist eine

- 
- anerkannter Experte für die berufliche Vorsorge (Abgabe einer Bestätigung und technische Bilanz)
  - angemessene Organisation, Finanzierung und Verwaltung (inkl. Jahresbericht).

<sup>3</sup> Die Personalvorsorge des Arbeitgebers kann zwischen zwei oder mehreren Stiftungen in verschiedener Hinsicht gesplittet werden:

- Zeitlich (z.B. Zeit vor 1985 (Einführung BVG und danach)
- Lohnmässig (z.B. BVG-Lohn und überobligatorischer Lohn)
- Personell (z.B. Zeichnungsberechtigte und Nichtzeichnungsberechtigte)
- Leistungsmässig (einzelne Leistungen von separater Stiftung erbracht)
- Beitragsmässig (z.B. Arbeitgeber spaltet Beiträge auf: ein Teil in eine patronale Stiftung).

<sup>4</sup> Vgl. Botschaft zur 1. BVG-Revision, BBl 2000 S. 2637.

<sup>5</sup> Vgl. Anforderungen an Anlagestiftungen des Bundesamtes für Sozialversicherung unter: [http://www.sozialversicherungen.admin.ch/storage/documents/706/706\\_1\\_de.pdf](http://www.sozialversicherungen.admin.ch/storage/documents/706/706_1_de.pdf); Aufsichtsbehörde ist das Bundesamt für Sozialversicherung.

starke Einheitlichkeit und Verbundenheit auf und führt keine vollständig getrennte Rechnung je angeschlossenen Arbeitgeber<sup>6</sup>. Sie verfügen über ein gemeinsames Reglement und ein gemeinsames Vorsorgevermögen. Dabei handelt es sich meist um Verbandseinrichtungen. Bei den Sammelstiftungen haben die angeschlossenen Einrichtungen (Vorsorgewerke) separate Reglemente. Sie sind organisatorisch und wirtschaftlich getrennt.

### **3.3. Risikoträger**

Nicht alle Vorsorgeeinrichtungen tragen die Risiken (Alter, Tod, Invalidität) im selben Ausmass. Es können folgende Unterscheidungen gemacht werden<sup>7</sup>:

- Autonome Pensionskassen ohne Rückdeckung;
- Autonome Pensionskassen mit Rückdeckung<sup>8</sup>;
- Teilautonome Pensionskassen: dabei werden die Altersrenten durch die Vorsorgeeinrichtung und die technischen Risiken teilweise durch eine Versicherungsgesellschaft sichergestellt;
- Teilautonome Pensionskassen (versicherungsnaher Lösung): die Altersrente wird durch eine Versicherungsgesellschaft und die Deckung aller technischen Risiken bei der Versicherungsgesellschaft sichergestellt;
- Kollektivversicherung: die Deckung aller technischen Risiken und die Vermögensverwaltung erfolgt durch eine Versicherungsgesellschaft;
- Die Spareinrichtungen dienen nur dem Alterssparen, allenfalls wird dabei zusätzlich eine Risikoversicherung abgeschlossen;
- Ausserdem sei hier auf Wohlfahrtsfonds (Ermessensleistungen), Finanzierungsstiftungen (ohne weitere Zwecke) und auslaufende oder stillgelegte Vorsorgeeinrichtungen hingewiesen.

Die Vorsorgeeinrichtungen haben somit verschiedene Möglichkeiten, die Vorsorgerisiken Alter, Invalidität und Tod auszulagern, um die Gefahr einer Unterdeckung zu minimieren.

## **4. Auslagerung der Vorsorgerisiken**

### **4.1. Vorsorgeeinrichtungen nach ihrer Charakteristik als Risikoträger seit 1994**

In der folgenden Statistik wird die Entwicklung aufgezeigt, in welchem Umfang die Vorsorgeeinrichtungen ihr Risiko in den Jahren 1994 bis 2002 selber trugen bzw. absicherten und wie viele Versicherte jeweils betroffen waren.

---

<sup>6</sup> Vgl. Helbling Carl, Personalvorsorge und BVG, Aufl. 6, Bern 1995, S. 88.

<sup>7</sup> Dies entspricht der Einteilung durch die Pensionskassenstatistik des Bundesamtes für Statistik.

<sup>8</sup> Vgl. Art. 43 BVV 2, Art. 67 BVG: Die Vorsorgeeinrichtungen entscheiden, ob sie die Deckung der Risiken selbst übernehmen oder sie ganz oder teilweise einer der Versicherungsaufsicht unterstellten Versicherungseinrichtung oder, unter den vom Bundesrat festgesetzten Bedingungen, einer öffentlich-rechtlichen Versicherungseinrichtung übertragen.

Charakteristik	Vorsorgeeinrichtungen				
	1994	1996	1998	2000	2002
Autonom	663	609	525	482	<b>457</b>
Autonom (mit Rückversicherung)	488	536	574	583	<b>583</b>
Teilautonom (Altersrenten durch die VE)	2 120	1 911	850	715	<b>667</b>
Teilautonom <sup>1</sup> (Altersrenten durch eine Versicherungsgesellschaft)	-	-	823	799	<b>737</b>
Kollektiv	1 300	1 076	890	715	<b>620</b>
Spareinrichtung	156	153	144	124	<b>106</b>
Wohlfahrtsfonds (mit Ermessensleistungen)	5 096	4 586	4 163	3 655	<b>3 330</b>
Finanzierungsstiftung (ohne weitere Zwecke)	235	221	193	163	<b>132</b>
Stillgelegt/auslaufend	2 793	2 480	2 247	1 860	<b>1 502</b>
<b>Total</b>	<b>12 851</b>	<b>11 572</b>	<b>10 409</b>	<b>9 096</b>	<b>8 134</b>

Summe Autonom + Teilautonom	3 271	3 056	2 772	2 579	2 444
Anteil Autonom + Teilautonom	25.45	26.41	26.63	28.35	30.05
Anteil Kollektiv	10.12	9.30	8.55	7.86	7.62

Charakteristik	Versicherte				
	1994	1996	1998	2000	2002
Autonom	1 196 376	1 132 233	1 097 533	1 126 747	<b>1 143 142</b>
Autonom (mit Rückversicherung)	242 167	316 061	353 012	397 894	<b>450 479</b>
Teilautonom (Altersrenten durch die VE)	592 556	501 637	198 069	208 200	<b>217 678</b>
Teilautonom <sup>1</sup> (Altersrenten durch eine Versicherungsgesellschaft)	-	-	283 246	300 806	<b>286 613</b>
Kollektiv	1 186 639	1 163 804	1 197 556	1 181 370	<b>1 205 320</b>
Spareinrichtung	21 617	33 769	10 260	10 987	<b>8 146</b>
Wohlfahrtsfonds (mit Ermessensleistungen)	-	-	-	-	-
Finanzierungsstiftung (ohne weitere Zwecke)	-	-	-	-	-
Stillgelegt/auslaufend	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>3 239 355</b>	<b>3 147 504</b>	<b>3 139 676</b>	<b>3 226 004</b>	<b>3 311 378</b>

Summe Autonom + Teilautonom	2 031 099	1 949 931	1 931 860	2 033 647	2 097 912
Anteil Autonom + Teilautonom	62.70	61.95	61.53	63.04	63.35
Anteil Kollektiv	36.63	36.98	38.14	36.62	36.40

<sup>1</sup> 1994 und 1996 unter teilautonom zusammengefasst

1994<sup>9</sup> betrug die Zahl der Versicherten bei den autonomen und teilautonomen Vorsorgeeinrichtungen 2'031'099 Personen. Dies entsprach einem Anteil von 62,7% aller Versicherten. 2002 lag die Zahl leicht höher bei 2'097'912 Versicherten bzw. einem Anteil von 63,35%. Der Anteil der kollektiv versicherten Personen sank leicht von 36,63% auf 36,4%. Insgesamt kann jedoch gesagt werden, dass die Verschiebungen verhältnismässig klein sind.

<sup>9</sup> Bundesamt für Statistik (Hrsg), Die berufliche Vorsorge in der Schweiz. Pensionskassenstatistik 2002, S. 32.

#### Anzahl angeschlossener Arbeitgeber in einer Sammel- oder Gemeinschaftseinrichtung

	1996	1998	2000	2002
Sammeleinrichtungen	173'093	175'179	184'111	183'002
Gemeinschaftseinrichtungen	93'839	100'833	104'925	111'948
Total	266'932	276'012	289'036	294'950

#### Anzahl Versicherter in einer Sammel- oder Gemeinschaftseinrichtung

	1996	1998	2000	2002
Sammeleinrichtung	1'076'008	1'130'615	1'143'622	1'152'448
Gemeinschaftseinrichtung	569'514	539'783	571'264	615'849
Total	1'645'522	1'670'398	1'714'886	1'768'297

Aus der vorstehenden Tabelle geht hervor, dass sich die Anzahl der angeschlossenen Arbeitgeber in den Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen von 1996 bis 2002 um 10,5% erhöht hat. In der gleichen Zeitspanne nahm auch die Anzahl der Versicherten, die einer Sammel- bzw. Gemeinschaftseinrichtung angehörten, um 7,46% zu<sup>10</sup>. Aus dieser Tendenz kann geschlossen werden, dass auch in Zukunft ein Bedürfnis der Arbeitgeber besteht, sich einer Sammel- oder einer Gemeinschaftseinrichtung anzuschliessen.

#### Anzahl der Vorsorgeeinrichtungen

Vorsorgeeinrichtungen:	1996	1998	2000	2002
mit 1 Arbeitgeber	2'601	2'253	1'942	1'707
mit 2-10 Arbeitgebern	1'272	1'167	1'106	1'082
mit > 10 Arbeitgebern	312	386	370	381
Total	4'185	3'806	3'418	3'170

Aus der in der obigen Tabelle dargestellten Entwicklung geht hervor, dass die Zahl der Vorsorgeeinrichtungen mit einem Arbeitgeber und mit zwei bis zehn Arbeitgebern laufend abnahmen, währenddem die Zahl der Arbeitgeber in Vorsorgeeinrichtungen mit mehr als zehn Arbeitgebern zwischen 1996 und 1998 zunahm<sup>11</sup>. Daraus kann gefolgert werden, dass sich die Arbeitgeber vermehrt in Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen organisiert haben. Wie viele Vorsorgeeinrichtungen jedoch beispielsweise infolge Geschäftsaufgabe oder -übernahme verschwunden sind, und wie viele Arbeitgeber effektiv ihre Vorsorgeeinrichtung aufgelöst haben und sich einer Sammel- oder Gemeinschaftseinrichtung angeschlossen haben, kann nicht eruiert werden. Es existieren darüber keine Angaben. Es kann jedoch festgehalten werden, dass pro Jahr im Durchschnitt zwischen 1996 und 2002 die Anzahl der Vorsorgeeinrichtungen (inkl. Spareinrichtung) mit nur einem Arbeitgeber um 149 abnahm. Zudem ist unklar, ob diese Vorsorgeeinrichtungen im Zeitpunkt der Liquidation auch Immobilien veräussern mussten - mit den entsprechenden steuerlichen Folgen. Dies dürfte sicher bei einigen Kassen der Fall gewesen sein.

## 4.2. Risikoauslagerung bei Vorsorgeeinrichtungen

Grundsätzlich existieren die Risiken Tod, Invalidität und Alter<sup>12</sup>. Diese Risiken können ganz oder teilweise ausgelagert werden. Gemäss Art. 43 Abs. 1 Bst. b der Verordnung vom 18. April 1984 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV 2; SR 831.441.1) muss eine Vor-

<sup>10</sup> Dies bei einem Wachstum der Versicherten von 2,22% (respektive 2,66%) ohne Spareinrichtungen im selben Zeitraum. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen auch unter die Kategorie autonom oder teilautonom fallen können, wenn nicht alle ihre Risiken durch eine Versicherungsgesellschaft gedeckt werden.

<sup>11</sup> Quelle: Pensionskassenstatistik der jeweiligen Jahre, Tabelle D.01 und B.01.1, resp. 1996 Tabelle C30 und B1.1.

<sup>12</sup> Vgl. Art. 42 BVV 2.



sorgeeinrichtung, welche die Risiken selber tragen will, über eine Rückdeckung verfügen, wenn ihr weniger als hundert aktiv Versicherte und bei Vorsorgeeinrichtungen, die nach dem 31. Dezember 2005 errichtet worden sind, wenn ihr weniger als dreihundert aktiv Versicherte angehören. Folgende Versicherungsformen werden angewendet<sup>13</sup>:

- *Rückversicherung des Todes- oder des Invaliditätsrisikos der aktiv Versicherten*: die Vorsorgeeinrichtung beschränkt sich damit auf das Tragen der Altersrisiken und wird als teilautonom betrachtet.
- *Stop-Loss-Vereinbarung*: nach dem Prinzip des Selbstbehalts wird ein Teil der Risiken von der Vorsorgeeinrichtung selbst getragen. Wird hingegen ein bestimmter Betrag überschritten, so zahlt die Stop-Loss-Versicherung.
- *Exzedentenversicherung*: für bestimmte Risikogruppen zahlt unabhängig von den Abrechnungsperioden ab einem bestimmten Betrag die Versicherung.
- *Auslagerung sämtlicher Risiken zu einer Versicherung*: die Vorsorgeeinrichtung kann sämtliche Risiken von einer Versicherung tragen lassen (sofern ein Versicherer ein entsprechendes Angebot unterbreitet), aber beispielsweise die Verwaltung noch selber erledigen.
- *Kollektivvertrag*: der Arbeitgeber schliesst sich einer Sammeleinrichtung mit einer Versicherung an. Alle Risiken werden von der Versicherungsgesellschaft gedeckt. Die Verwaltung wird ebenfalls vom Versicherer übernommen.

Beim Anschluss an eine Gemeinschaftseinrichtung dürfte in jedem Fall eine Liquidation der bisherigen Vorsorgeeinrichtung notwendig sein, da in der Regel nicht alle Vermögenswerte eingebracht werden können. Beim Anschluss an eine Sammeleinrichtung (z.B. eines Versicherers) wird je nach Fall entweder eine Liquidation oder eine Vermögensübertragung vorgenommen<sup>14</sup>. In den meisten Fällen dürfte die Sammeleinrichtung (und oft auch die Gemeinschaftseinrichtung) nicht bereit sein, allenfalls vorhandene Immobilien zu übernehmen. Aus diesem Grund müssen die Liegenschaften einer Vorsorgeeinrichtung zwecks Anschluss an eine Sammeleinrichtung oder eine Gemeinschaftseinrichtung verkauft werden.

### 4.3. Anlagen der Vorsorgeeinrichtungen in Immobilien

Die folgende Übersicht zeigt auf, in welchen Bereichen die Mittel der beruflichen Vorsorge angelegt waren<sup>15</sup>:

In Mia. CHF	1992	1994	1996	1998	2000	2002
Flüssige Mittel, kurzfristige Anlagen	21,2	21,0	33,0	47,6	45,0	58,8
Hypotheken	23,7	24,8	24,5	24,2	23,3	21,5
Anlagen beim Arbeitgeber	37,7	43,7	44,1	44,9	30,4	11,7
Immobilien	41,8	47,6	49,8	50,7	51,7	54,0
Aktien	25,0	40,5	55,7	90,4	129,9	83,4
Obligationen	76,1	82,9	92,1	111,9	130,1	127,8
Indirekte Anlagen	18,5	25,5	38,8	52,9	74,9	77,7
Verschiedene	12,7	10,1	10,3	3,1	5,0	5,1
Total	256,7	296,1	348,3	425,7	490,3	440,0

<sup>13</sup> Vgl. z.B. Bruhin Alexander, Pensionskassen Management, Thun 1997, S. 130.

<sup>14</sup> Oft wird die Liquidation der Vermögensübertragung vorgezogen, da dies normalerweise mit einem geringeren (administrativen) Aufwand zu bewältigen ist.

<sup>15</sup> Berufliche Vorsorge, H.-U. Stauffer, 2005, S. 136.

Gemäss Pensionskassenstatistik 2002 waren rund 54 Mia. Franken in direkte Immobilienanlagen in der Schweiz investiert. Es wurden ausserdem Schweizer Immobilien in Form von indirekten Anlagen von 9,6 Mia. Franken gehalten, wovon der grösste Teil in Anlagestiftungen investiert war. Gerechnet am Total der Aktiven von rund 440 Mia. Franken ergibt dies Anteile von 12,3% an direkten respektive von 2,2% an indirekten Anlagen in Immobilien<sup>16</sup>.

#### **4.4. Steuerrechtliche Regelung im BVG**

Die steuerrechtliche Behandlung der Vorsorge ist im zweiten Titel des BVG geregelt. Art. 80 Abs. 1 BVG besagt, dass die Bestimmungen des zweiten Titels des BVG auch für Vorsorgeeinrichtungen gelten, die nicht im Register für die berufliche Vorsorge eingetragen sind. Art. 80 Abs. 1 BVG enthält keine Definition, welche Arten und Formen von Vorsorgeeinrichtungen von dieser Bestimmung erfasst werden. In der Praxis werden unter dem Begriff der Vorsorgeeinrichtungen jene Einrichtungen subsumiert, die der Vorsorge dienen. Als solche Institutionen gelten somit die registrierten Pensionskassen, die Stiftungen, welche lediglich im über- oder ausserobligatorischen Bereich tätig sind, wie beispielsweise patronale Wohlfahrtsstiftungen, Freizügigkeitsstiftungen und auch die indirekt an der beruflichen Vorsorge beteiligten Stiftungen (z.B. Anlagestiftungen, Finanzierungsstiftungen)<sup>17</sup>. Zudem werden Bankstiftungen, deren Einkünfte und Vermögenswerte ausschliesslich der Vorsorge dienen, für die Steuerpflicht den Vorsorgeeinrichtungen gemäss Art. 80 BVG gleichgestellt (Art. 6 der Verordnung über die steuerliche Abzugsberechtigung für Beiträge an anerkannte Vorsorgeformen vom 13. November 1985 [BVV3; SR 831.461.3]). Diese Auslegung stimmt auch mit den Ausführungen im Bericht Mugglin und den Kreisschreiben der ESTV Nr. 1 der Steuerperiode 1987/88 und Nr. 1a der Steuerperiode 1987/88 überein.

### **5. Besteuerung der Vorsorgeeinrichtungen im Bereich der Grundstückgewinnsteuer**

#### **5.1. Regelung der Steuerbefreiung**

Art. 23 StHG regelt die Ausnahmen von der subjektiven Steuerpflicht. Gemäss Art. 23 Abs. 1 Bst. d StHG sind Einrichtungen der beruflichen Vorsorge grundsätzlich von der Steuerpflicht befreit. Dies entspricht der Regelung von Art. 80 Abs. 2 BVG. Wie die Einrichtungen der beruflichen Vorsorge sind nach Art. 23 StHG von der Steuerpflicht befreit: Sozialversicherungs- und Ausgleichskassen, insbesondere Arbeitslosenversicherungskassen, Krankenkassen, AHV-Ausgleichskassen (Abs. 1 Bst. e); juristische Personen mit öffentlichen oder gemeinnützigen Zwecken (Abs. 1 Bst. f) und juristische Personen mit Kultuszwecken (Abs. 1 Bst. g).

Hingegen schreibt Art. 23 Abs. 4 StHG explizit vor, dass die in Art. 23 Abs. 1 Bst. d – g StHG genannten juristischen Personen der Grundstückgewinnsteuer unterliegen. Für die Vorsorgeeinrichtungen wird der Vorbehalt betreffend der Grundsteuern bzw. Grundstückgewinnsteuern auch in Art. 80 Abs. 3 und 4 BVG festgehalten. So lautet Art. 80 Abs. 4 Satz 1 BVG: „Mehrwerte aus der Veräusserung von Liegenschaften können entweder mit der allgemeinen Gewinnsteuer oder mit einer speziellen Grundstückgewinnsteuer erfasst werden.“ Im Gegensatz zum StHG verpflichtet die Bestimmung des BVG die Kantone nicht zur Besteuerung.

---

<sup>16</sup> BFS (Hrsg.), Pensionskassenstatistik 2002, S. 23. Der Wert der Schweizer Immobilien in den Anlagestiftungen betrug gemäss dem Performancevergleich der Konferenz der Geschäftsführer von Anlagestiftungen vom 30. September 2005 10 Mia. Franken.

<sup>17</sup> Hebling Carl, Personalvorsorge und BVG, Bern 1995 (7. Auflage), S. 296; es würde beispielsweise keinen Sinn machen, die Freizügigkeitsstiftungen von der Steuerbefreiung auszunehmen. Auch das Vermögen von Anlagestiftungen dient nur der beruflichen Vorsorge, ihre Besteuerung würde dem Prinzip der Steuerbefreiung der Einkünfte und Vermögenswerte der Vorsorgeeinrichtungen fundamental zuwiderlaufen. Zum Zeitpunkt der Verabschiedung von Art. 80 BVG existierten viele Hilfseinrichtungen noch nicht in der heutigen Form.

## **5.2. Beratungen bei der Verabschiedung von Art. 80 Abs. 3 und 4 BVG**

Im Wesentlichen wurde bei den Beratungen des Art. 80 Abs. 3 und 4 BVG die bereits zuvor existierende Praxis übernommen, wonach der Bund und die Mehrheit der Kantone keine Steuern auf Einkommen und Vermögen der Vorsorgeeinrichtung erhoben haben, diese jedoch „in vielen Kantonen und Gemeinden für ihren Grundbesitz der allgemeinen Liegenschaftssteuer und allenfalls der Grundstückgewinnsteuer unterworfen“<sup>18</sup> waren. Im Sommer 1973 wurde eine Kommission zur Prüfung der Steuererleichterungen zugunsten der 2. und 3. Säule der Altersvorsorge gebildet, welche im September 1974 den so genannten Bericht Mugglin dem Bundesrat unterbreitete. Darin wurde festgehalten, dass die damals geltende Steuergesetzgebung bereits weitgehend die erforderlichen Vorschriften enthielt, um die Steuerfreiheit der Einrichtungen der eidgenössischen Versicherung und der beruflichen Vorsorge zu gewährleisten. Die Experten waren der Ansicht, dass ein Vorbehalt anzubringen war für die Grund- und Handänderungssteuern sowie für die Besteuerung der Gewinne, welche durch die Veräusserung von Liegenschaften erzielt wurden. Im Gegensatz zum Standpunkt, der in diesem Bericht in Ziffer 9 vertreten wird, unterstützte die Kommission Mugglin die Haltung, dass Grund- und Handänderungssteuern in den Bereich der Steuerhoheit gehörten, welche ausschliesslich den Kantonen zustehen und in die der Bund gestützt auf Art. 34 quater Abs. 5 aBV (Art. 111 Abs. 3 BV) nicht eingreifen sollte. Zudem präzisierte der Bericht, dass die steuerliche Erfassung der Liegenschaftsgewinne vorbehalten bleiben müsse, um die Besteuerungsbefugnisse aus Liegenschaftsbesitz nicht völlig auszuhöhlen<sup>19</sup>. Anschliessend wurde die Fassung des heutigen Art. 80 Abs. 2, 3 und 4 BVG (ohne Fusionen) vorgeschlagen.

Der Bundesrat hat in seinem Gesetzesentwurf über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 19. Dezember 1975 den Vorschlag übernommen. Er wurde anschliessend ohne Diskussion vom Parlament genehmigt. In den Ausführungen zu Art. 80 BVG (Art. 76 des Projekts) hielt der Bundesrat indessen nur fest, dass im Rahmen der vorgesehenen Befreiung, die Kantone weiterhin die Grund- und die Handänderungssteuern beziehen könnten. Er präzisierte noch, dass die Besteuerung der Grundstücksgewinne mit Ausnahme der realisierten Gewinne im Falle der Fusion oder der Aufteilung von Vorsorgeeinrichtungen vorbehalten bliebe. Diese Ausnahme war insofern gerechtfertigt, als in diesen Fällen das Vermögen vollumfänglich mit dem durch die Institutionen der beruflichen Vorsorge verfolgten Zweck verbunden bleibt<sup>20</sup>.

Mit dem Verzicht auf eine totale Befreiung der Institutionen der beruflichen Vorsorge, welchem das Parlament folgte, wurde zu verhindern versucht, dass die Institutionen der beruflichen Vorsorge ihre Mittel für andere Zwecke verwenden, als die gemäss Art. 111 Abs. 3 BV, 80 BVG und 23 Abs. 1 Bst. d STHG vorgesehenen. Insbesondere sollten nicht Anreize für Immobilienspekulationen und Liegenschaftenhandel geschaffen werden.

## **6. Besteuerung der Vorsorgeeinrichtungen im Bereich der Handänderungssteuer**

Ausgelöst wird die Handänderungssteuer durch die Handänderung an Grundstücken. Steuerobjekt ist der Rechtsvorgang der Handänderung. Sie wird auch dann erhoben, wenn mit der Veräusserung nicht ein Gewinn, sondern ein Verlust realisiert wird. Bei der Handänderungssteuer handelt es sich um eine Rechtsverkehrssteuer.

---

<sup>18</sup> Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Förderung der beruflichen Alters-, Invaliden- und Hinterlassenenvorsorge vom 2. September 1970, S. 78.

<sup>19</sup> Kommission zur Prüfung der Steuererleichterungen zugunsten der 2. und 3. Säule der Altersvorsorge, Luzern 16. September 1974, S. 5

<sup>20</sup> BBl 1976 I 276.

Die Handänderungssteuer ist in der Regel proportional und beträgt 1 und 3% des Kaufpreises. Sie wird sowohl von natürlichen als auch von juristischen Personen erhoben. Die Handänderungssteuer ist in der Regel durch den Erwerber, in einigen Fällen jedoch durch Erwerber und Veräusserer zu entrichten.

Handänderungssteuern auf der Übertragung von Grundstücken sind heute in fast allen kantonalen Steuerordnungen anzutreffen – allerdings in sehr unterschiedlicher Ausgestaltung. Von Kanton zu Kanton verschieden ist auch die Bezeichnung: Handänderungssteuer oder Handänderungsabgabe.

Eigentlichen Gebührencharakter (= Grundbuchgebühr) weisen die Handänderungsabgaben jedoch nur in den Kantonen GL und SH auf. In den übrigen Kantonen wird die Handänderungsabgabe entweder als eigentliche Steuer oder seltener als Gemengsteuer (UR, AG)<sup>21</sup> erhoben.

Vorsorgeeinrichtungen sind im Bereich der Handänderungssteuer grundsätzlich normal steuerpflichtig. Einzig im Kanton SZ sind die Einrichtungen der beruflichen Vorsorge von Unternehmen mit Wohnsitz, Sitz oder Betriebsstätte in der Schweiz und von ihnen nahe stehenden Unternehmen, sofern die Mittel der Einrichtung dauernd und ausschliesslich der Personalvorsorge dienen, von der Handänderungssteuer befreit.

## **7. Umstrukturierungen von Vorsorgeeinrichtungen**

### **7.1. Zivilrecht**

Mit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes vom 3. Oktober 2003 über Fusion, Spaltung, Umwandlung und Vermögensübertragung (Fusionsgesetz, FusG; SR 221.301) per 1. Juli 2004 sind Umstrukturierungen zivilrechtlich erleichtert worden. Damit wurde auch die Diskrepanz zwischen Privatrecht und Steuerrecht verkleinert. Den Umstrukturierungen von Vorsorgeeinrichtungen hat das Fusionsgesetz ein separates Kapitel gewidmet und lässt diese zu, wenn der Vorsorgezweck sowie die Rechte und Ansprüche der Versicherten gewahrt bleiben (Art. 88 ff. FusG). Die Fusion, Umwandlung und Vermögensübertragung sind für Vorsorgeeinrichtungen zivilrechtlich zulässige Umstrukturierungsarten. Im Übrigen entsprechen die Bestimmungen zur Umstrukturierung von Vorsorgeeinrichtungen in den Grundzügen jenen zur Umstrukturierung von Gesellschaften (Art. 3 ff. FusG). Unter den im Fusionsgesetz verwendeten Begriff der Vorsorgestiftungen fallen diejenigen Einrichtungen, die der Aufsicht gemäss dem BVG unterstellt und als juristische Personen ausgestaltet sind. Ausgenommen sind jedoch die Annex-Einrichtungen der 2. Säule (z. B. Anlage-, Finanzierungs- und Freizügigkeitsstiftungen), reine Arbeitnehmerstiftungen, Stiftungen für Selbständigerwerbende sowie Stiftungen der Säule 3a<sup>22</sup>. Diese Institutionen fallen unter die Umstrukturierungsbestimmungen der Stiftungen gemäss Art. 78 ff. FusG. Das Zivilrecht ermöglicht ihnen die Fusion und die Vermögensübertragung. Nach Art. 48 Abs. 2 BVG sind Vorsorgeeinrichtungen zwingend als Stiftung, Genossenschaft oder Institut des öffentlichen Rechts ausgestaltet.

Eine Fusion ist die auf einem Fusionsvertrag beruhende Verschmelzung zweier oder mehrerer Rechtsträger zu einer Einheit. Wesensmerkmale der Fusion sind die Kontinuität der Mitgliedschaft, die Universal sukzession sowie die Auflösung ohne Liquidation. Das Fusionsgesetz kennt die Kombinationsfusion und die Absorptionsfusion (Art. 3 Abs. 1 FusG). Bei der Kombinationsfusion erfolgt der Zusammenschluss, indem sämtliche an der Transaktion beteiligten Gesellschaften aufgelöst werden; deren Aktiven und Passiven gehen auf eine durch die Fusion neu entstehende Gesellschaft über. Dagegen wird bei der Absorptionsfusion die übertragende Gesellschaft von einer bereits bestehenden Gesellschaft übernommen. Gemäss Art. 88 FusG können Vorsorgeeinrichtungen nur mit anderen Vorsorgeeinrichtungen fusionieren (zulässige Rechtsformen nach BVG: Stiftung, Genossenschaft oder Einrich-

<sup>21</sup> Beinhaltet die Handänderungssteuer das Entgelt für die Grundbuchverrichtung, handelt es sich um eine Gemengsteuer.

<sup>22</sup> von der Crone/Gersbach/Kessler/Dietrich/Berlinger, Das Fusionsgesetz, Zürich 2004, N 309.

tung des öffentlichen Rechts; Art. 48 Abs. 2 BVG). Dabei sind die Fusionen von Vorsorgeeinrichtungen untereinander unabhängig von ihrer jeweiligen Rechtsform unter dem Vorbehalt des BVG zulässig. Bei der Fusion von Vorsorgeeinrichtungen müssen der Vorsorgezweck sowie die Rechte und Ansprüche der Versicherten gewahrt bleiben (Art. 88 Abs. 2 FusG). Aufgrund der Anlagevorschriften gemäss Art. 54 ff. der Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV 2; SR 931.441.1; Fassung vom 6. April 2004) steht den Vorsorgeeinrichtungen der Weg für eine Quasifusion nicht offen.

Mit der fusionsgesetzlichen Umwandlung ist es nun möglich, ohne vorgängige Liquidation einen Rechtskleidwechsel zu vollziehen. Welche direkten Rechtskleidwechsel möglich sind, zählt das Fusionsgesetz abschliessend auf (Art. 53 ff. FusG). Die Umwandlung von Vorsorgeeinrichtungen beschränkt sich auf diejenige in eine Stiftung oder in eine Genossenschaft (Art. 97 Abs. 1 FusG) und ist nur dann zulässig, wenn der Vorsorgezweck sowie die Rechte und Ansprüche der Versicherten gewahrt bleiben (Art. 97 Abs. 2 FusG).

Mit der Vermögensübertragung kann die im Handelsregister eingetragene Gesellschaft ihr Vermögen oder Teile davon auf andere Gesellschaften übertragen, ohne dass die für die Einzelübertragung geltenden Formvorschriften erfüllt werden müssen (Art. 69 ff. FusG). Vorsorgeeinrichtungen ist es unter Wahrung des Vorsorgezwecks und der Rechtsansprüche der Versicherten gemäss Fusionsgesetz erlaubt, ihr Vermögen oder Teile davon an Gesellschaften, Stiftungen, im Handelsregister eingetragene Einzelfirmen und Institute des öffentlichen Rechts zu übertragen (Art. 98 Abs. 1 und 2 FusG).

## 7.2. Steuerrecht

### 7.2.1. Gewinnsteuer

Gemäss Art. 80 Abs. 2 BVG sind Vorsorgeeinrichtungen von den direkten Steuern des Bundes, der Kantone und der Gemeinden sowie von den Erbschafts- und Schenkungssteuern befreit. Dieser Anweisung ist der Bundesgesetzgeber in Art. 56 Bst. e DBG und Art. 23 Abs. 1 Bst. d StHG nachgekommen.

### 7.2.2. Grundstückgewinnsteuer<sup>23</sup>

Ausnahmen vom Grundsatz der Steuerfreiheit sehen Art. 80 Abs. 3 und 4 BVG vor, indem Liegenschaften mit Grund- und Grundstückgewinnsteuern belastet werden dürfen. Das BVG lässt zu, dass die Kantone Mehrwerte aus der Veräusserung von Grundstücken entweder mit der allgemeinen Gewinnsteuer oder einer speziellen Grundstückgewinnsteuer belasten. Allerdings darf bei einer Fusion und bei einer Aufteilung einer Vorsorgeeinrichtung keine Grundstückgewinnsteuer erhoben werden (Art. 80 Abs. 4 Satz 2 BVG). Diese Vorschrift derogiert im Konfliktfall kantonale Steuergesetze, welche diese Ausnahme nicht übernommen haben. Die Nichterhebung der Grundstückgewinnsteuer bewirkt in solchen Fällen systemgemäss lediglich einen Steueraufschub und keine Steuerbefreiung<sup>24</sup>. Der Begriff der Aufteilung wird im BVG nicht weiter definiert. Da es sich um eine spezialgesetzliche Norm handelt, dürfen die Voraussetzungen des DBG und StHG nicht unbeschrieben auf Aufteilungen von Vorsorgeeinrichtungen übertragen werden<sup>25</sup>.

Vorsorgerechtlich wird eine Aufteilung insbesondere dann als Teilliquidation durchgeführt, wenn eine erhebliche Verminderung der Arbeitnehmer erfolgt, ein Unternehmen restrukturiert oder ein An-

---

<sup>23</sup> Watter/Vogt/Tschäni/Daeniker, Fusionsgesetz, vor Art. 88 FusG, N 43).

<sup>24</sup> Botschaft vom 13. Juni 2000 zum Fusionsgesetz (BBl 2000, 4376); Botschaft vom 19. Dezember 1975 zum Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BBl 1976 I 212, 272 und 312); Bericht der Arbeitsgruppe „Steuern bei Umstrukturierungen“ vom 12. Juni 1996, S. 14.

<sup>25</sup> Watter/Vogt/Tschäni/Daeniker, Fusionsgesetz, Basel 2005, vor Art. 88 FusG N 80.

schlussvertrag aufgelöst wird (siehe Ziffer 4.2. hievor)<sup>26</sup>. Grundstücksübertragungen im Rahmen solcher Teilliquidationen sind als Aufteilung im Sinne von Art. 80 Abs. 4 BVG zu qualifizieren und von der Grundstückgewinnsteuer befreit. Denkbar sind aber auch Aufteilungen ohne Teilliquidation, nämlich bei Einlage des Vermögens in eine Anlageeinrichtung. Im Gegensatz zum StHG schreibt das BVG nicht vor, dass bei einer Aufteilung einer Vorsorgeeinrichtung das sogenannte Betriebserfordernis erfüllt sein muss<sup>27</sup>. Der Gesetzgeber hat diesem Umstand im Fusionsgesetz Rechnung getragen. Demnach ist eine Fusion, Umwandlung oder Vermögensübertragung zulässig, wenn der Vorsorgezweck sowie die Rechte und Ansprüche der Versicherten gewahrt bleiben<sup>28</sup> (Art. 88 Abs. 2, Art. 97 Abs. 2 und Art. 98 Abs. 2 FusG).

Mangels Regelung im BVG richtet sich die steuerrechtliche Beurteilung einer Umwandlung einer Vorsorgeeinrichtung in eine andere juristische Person nach den Bestimmungen des StHG. Nach Art. 12 Abs. 4 Bst. a StHG ist unter anderem der in Art. 24 Abs. 3 Bst. a StHG genannte Tatbestand bei der Grundstückgewinnsteuer als steueraufschiebende Veräusserung zu behandeln. Voraussetzung für eine steuerneutrale Umwandlung ist die Beibehaltung der Steuerpflicht in der Schweiz.

Das fusionsrechtliche Institut der Vermögensübertragung ist weder im StHG noch im BVG abgebildet. Soweit sich aber eine Vermögensübertragung im Rahmen einer Aufteilung gemäss Art. 80 Abs. 4 BVG abspielt, darf im Sinne eines Steueraufschubs ebenfalls keine Grundstückgewinnsteuer erhoben werden.

### 7.2.3. Handänderungssteuer<sup>29</sup>

Verschiedene Kantone kennen in ihren Steuergesetzen Ausnahmen von der Handänderungssteuer bei der Umstrukturierung von Vorsorgeeinrichtungen. Einige Kantone lassen Ausnahmen in analoger Anwendung der allgemeinen Regeln über Unternehmensumstrukturierungen zu, wobei kein Betriebserfordernis aufgestellt wird. Ab dem 1. Juli 2009 verbietet das Fusionsgesetz die Erhebung von kantonalen und kommunalen Handänderungssteuern bei Umstrukturierungen im Sinne von Art. 8 Abs. 3 und Art. 24 Abs. 3 und 3quater StHG (Art. 103 i.V.m. Art. 111 Abs. 3 FusG). Obwohl in Art. 103 FusG kein expliziter Verweis auf Art. 80 Abs. 4 BVG besteht, kann die Aufteilung einer Vorsorgeeinrichtung aufgrund des ergebnisorientierten Umstrukturierungsbegriffs im Steuerrecht trotzdem als ein von der Handänderungssteuer ausgenommener Tatbestand qualifiziert werden. Von daher bezieht sich der Verweis auf die Bestimmungen des StHG lediglich auf deren abstrakte Tatbestandsvoraussetzungen. Bei Fusionen und Umwandlungen von Vorsorgeeinrichtungen steht ohne Weiteres fest, dass nach Ablauf der Übergangsfrist der Bestimmung von Art. 103 FusG die Erhebung von Handänderungssteuern generell verboten sein wird. Die Ausnahme von der Handänderungssteuer führt im Gegensatz zum Aufschub der Grundstückgewinnsteuer systemgemäss zu einer endgültigen Steuerbefreiung.

## **8. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen**

Die historische Entwicklung zeigt, dass viele Pensionskassen heute dazu tendieren, nicht mehr das gesamte Vorsorgerisiko selbst zu tragen. Es stehen ihnen die beispielhaft in Ziff. 4.2. dargestellten Varianten offen. Dabei kann das gesamte Vorsorgerisiko oder auch nur das Todesfall- und Invaliditätsrisiko ausgelagert werden. Die Pensionskasse kann sich im Rahmen einer Risikoauslagerung auch einer Sammelstiftung oder eine Gemeinschaftseinrichtung anschliessen. Sofern ein solcher Fall vorliegt, muss sie in der Regel ihre Immobilien verkaufen, da sie in der Praxis häufig nicht übertragen werden

<sup>26</sup> Bruno Lang, Liquidation und Teilliquidation von Personalvorsorgeeinrichtungen, publiziert in: Der Schweizer Treuhänder 3/1994, S. 177 ff.

<sup>27</sup> Entscheid des Verwaltungsgerichts Zürich vom 4. Juli 1995 in: StE 1995, B 42.39, Nr. 2; Botschaft zum Fusionsgesetz vom 13. Juni 2000 (BBl 2000, 4376).

<sup>28</sup> Dies tritt an Stelle des Betriebserfordernisses.

<sup>29</sup> Watter/Vogt/Tschäni/Daeniker, Fusionsgesetz, vor Art. 88 FusG, N 47.

können. Es bestehen jedoch keine statistischen Angaben, wie oft sich in der Vergangenheit eine autonome Pensionskasse einer Sammelstiftung bzw. einer Gemeinschaftseinrichtung angeschlossen hat und in welchem Umfang sie deswegen Immobilien veräussern musste.

Die steuerlichen Regelungen gemäss Art. 80 BVG gelten sowohl für registrierte Pensionskassen, als auch für Stiftungen, welche ausschliesslich im über- oder ausserobligatorischen Bereich tätig sind, wie beispielsweise patronale Wohlfahrtsstiftungen, und auch für indirekt an der beruflichen Vorsorge beteiligte Stiftungen (z.B. Anlagestiftungen, Finanzierungsstiftungen)<sup>30</sup>. Zudem werden Bankstiftungen, deren Einkünfte und Vermögenswerte ausschliesslich der Vorsorge dienen, für die Steuerpflicht den Vorsorgeeinrichtungen gemäss Art. 80 BVG gleichgestellt (Art. 6 BVV3). Diese Vorsorgeeinrichtungen gemäss Art. 80 BVG unterliegen gemäss heutiger gesetzlicher Regelung der Grundstückgewinn- und Handänderungssteuer, wenn sie eine Immobilie veräussern. Diese Ordnung ist bezüglich der Grundstückgewinnsteuer auch in Art. 23 Abs. 4 StHG festgehalten.

Den Vorsorgeeinrichtungen ist es grundsätzlich ohne steuerliche Hemmnisse möglich, durch Umstrukturierungen flexibel auf die sich ändernden, wirtschaftlichen Gegebenheiten zu reagieren. Mit der gesetzlichen Verankerung der steuerneutralen Umstrukturierung im DBG, im StHG sowie im BVG besteht Gewähr, dass Umstrukturierungen von den Kantonen steuerlich einheitlich gehandhabt werden müssen. Zur Sicherstellung der einheitlichen Handhabung hat die Eidg. Steuerverwaltung (ESTV) das Kreisschreiben Nr. 5 „Umstrukturierungen“ vom 1. Juni 2004 erlassen.

Die eben erwähnte Steuerneutralität im Rahmen von Umstrukturierungen führt systemgemäss dazu, dass die Grundstückgewinnsteuer nur aufgeschoben wird, während es sich bei der Handänderungssteuer um eine Steuerbefreiung handelt.

Eine Grundstückgewinnsteuer fällt heute an, wenn die Vorsorgeeinrichtungen Grundstücke mit Gewinn verkaufen. Eine Handänderungssteuer ist in der Mehrheit der Kantone beim Erwerb einer Immobilie zu entrichten. Die per 1. Juli 2007 in Kraft tretenden Bestimmungen betreffend der Grundstückgewinnsteuer garantieren, dass eine Umstrukturierung steuerneutral erfolgen kann. Hinsichtlich der Handänderungssteuer gilt dies erst per 1. Juli 2009 für alle Kantone.

---

<sup>30</sup> Helbling Carl, Personalvorsorge und BVG, Aufl. 6, Bern 1995, S. 296: Es würde beispielsweise keinen Sinn machen, die Freizügigkeitsstiftungen von der Steuerbefreiung auszunehmen. Auch das Vermögen von Anlagestiftungen dient nur der beruflichen Vorsorge, ihre Besteuerung würde dem Prinzip der Steuerbefreiung der Einkünfte und Vermögenswerte der Vorsorgeeinrichtungen fundamental zuwiderlaufen. Zum Zeitpunkt der Verabschiedung von Art. 80 BVG existierten viele Hilfseinrichtungen noch nicht in der heutigen Form.

# Teil III: Entlastungsmöglichkeiten der Vorsorgeeinrichtungen von der Grundstückgewinn- und Handänderungssteuer

## 9. Verfassungsmässigkeit der Massnahme

### 9.1. Einführende Bemerkungen

Gemäss der verfassungsmässigen Kompetenzaufteilung (Art. 3 BV) sind die Kantone befugt, sämtliche Steuern zu erheben, die nicht ausdrücklich dem Bund vorbehalten sind. Sie haben insbesondere auch die Möglichkeit neue Steuern einzuführen. Wenn sie von dieser Kompetenz Gebrauch machen, so sind sie jedoch gehalten, das Bundesrecht zu respektieren<sup>31</sup>. Ausgehend von diesem Prinzip ist zu prüfen, ob eine Gesetzesänderung, welche die Ausdehnung der Steuerbefreiung der Vorsorgeeinrichtungen und anderen kollektiven Vorsorgeinstitutionen (nachfolgend Vorsorgeeinrichtungen) von der Grundstückgewinn- und Handänderungssteuer vorsieht, mit Art. 3 BV vereinbar ist. Die Antwort auf diese Frage benötigt vorerst einige generelle Überlegungen im Zusammenhang mit der Steuerharmonisierung, die zur Frage der steuerlichen Kompetenzaufteilung zwischen den Kantonen und dem Bund führt. Dann sind die Fälle zu bestimmen, in welchen der Bund in die kantonale Hoheit eingreifen kann, ohne Art. 3 BV zu verletzen.

### 9.2. Verfassungsmässigkeit in Bezug auf die Steuerharmonisierung

#### 9.2.1 *Umfang der Harmonisierung*

Die Steuerharmonisierung gemäss Art. 129 BV (Art. 42 quinquies Abs. 2 aBV) – insbesondere durch das StHG konkretisiert – ist auf die direkten Steuern der Kantone und der Gemeinden beschränkt, das heisst auf die Einkommens- und Vermögenssteuern der natürlichen Personen wie auch auf die Gewinn- und Kapitalsteuer der juristischen Personen. Der Gesetzgeber war zudem der Ansicht, dass die durch die Kantone und die Gemeinden erhobene Grundstückgewinnsteuer eine genügend wichtige Quelle von Einkünften darstellt, sodass eine Harmonisierung derselben ebenfalls nötig sei. Im Gegenzug befand er nicht, dass sich eine Harmonisierung der Erbschafts- und Schenkungssteuer rechtfertige<sup>32</sup>. Letztere sind im übrigen heute durch das Bundesgericht und die herrschende Lehre als indirekte Steuern anerkannt, somit hätte der Bund keine Harmonisierungskompetenz<sup>33</sup>.

#### 9.2.2 *Erhebung anderer Steuern durch den Kanton*

Da die Steuerharmonisierung nur die direkten Steuern betrifft, sind die Kantone nicht verpflichtet, die indirekten Steuern zu harmonisieren. Sie bleiben unter anderem gemäss Art. 3 BV frei, andere direkte Steuern zu beziehen, welche nicht harmonisiert worden sind, da durch Art. 2 StHG nur die direkten Steuern, die *obligatorisch* erhoben werden müssen, geregelt sind. Es handelt sich um ein durch die Verfassung garantiertes Recht (Art. 3 und Art. 129 BV [Art. 42 quinquies aBV]), welches der Bundes-

<sup>31</sup> Reich, in: Kommentar zum schweizerischen Steuerrecht, BG über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden, Hrsg. von Zweifel und Athanas (nachfolgend Kommentar zum StHG), Helbing & Lichtenhahn, Basel, 1997, Vorbemerkung Art. 1 und 2, Ziff. 6.

<sup>32</sup> Reich, in: Kommentar zum StHG, zu Art. 1 und 2, Ziff. 32; vgl. auch Cagianut, in: Kommentar zur Bundesverfassung (aBV) (nachfolgend Kommentar zur aBV), Helbing & Lichtenhahn/Stämpfli/Schulthess, Basel/Bern/Zürich, 1996, zu Art. 42 quinquies N 4 - 6; Aubert, in: Petit commentaire de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, Schulthess, Zurich, 2003, ad art. 129 ch. 6; Botschaft über die verfassungsmässige Neuordnung des Finanz- und Steuerrechts des Bundes (BB1 1976 I 1384 1478, insbesondere Ziffer 82); Botschaft vom 25. Mai 1983 über das Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden, (BB1 1983 III 1 90 zu Art. 2 StHG).

<sup>33</sup> Für eine Qualifikation als indirekte Steuer vgl. Höhn, Steuerrecht, 5.A., Haupt, Bern/Stuttgart 1986, § 36 Ziff. 1; Blumenstein/Locher, System des schweizerischen Steuerrechts, 6. Auflage, Schulthess, Zürich, 2002, § 12 II S. 205; für eine Qualifikation als direkte Steuer vgl. Reich, Kommentar zum StHG, zu Art. 2 Ziff. 22-23.



rat in seiner Botschaft zum StHG anerkannt hat. Er wies darauf hin, dass die Kantone zum Beispiel die Möglichkeit haben, Minimalsteuern (auf den Bruttoerträgen oder auf den Liegenschaften) einzuführen oder aufrechtzuerhalten, Liegenschaftssteuern auf dem Grundeigentum vorzusehen und insbesondere Steuern auf Erbschaften und Schenkungen zu erheben<sup>34</sup>.

Die Mehrheit der Kantone erhebt namentlich die ihnen durch Art. 2 Abs. 1 Bst. d und 12 StHG auferlegte Grundstückgewinnsteuer sowie die Erbschafts- oder Schenkungssteuer und die Handänderungssteuer<sup>35</sup>. Zudem erhebt die Hälfte der Kantone eine Liegenschaftsteuer<sup>36</sup>. Alle diese Steuern stehen in der Steuerhoheit der Kantone und sind mit Ausnahme der Grundstückgewinnsteuer nicht harmonisiert<sup>37</sup>. Es ist folglich zu prüfen, ob der Bund befugt ist, Gesetze zu erlassen, welche die Kantone verpflichten, auf die Erhebung einer oder mehrerer der oben genannten Steuern zu verzichten.

### 9.3. Eingriff des Bundes in die Steuerhoheit der Kantone

#### 9.3.1. Allgemeine Bemerkung

Die in Art. 3 BV vorgesehene Hoheit der Kantone ist nicht absolut, und der Bund kann diese in gewissen Fällen begrenzen.

Auf dem Gebiet der Steuern kann der Erlass von Bestimmungen des Bundes, welche die steuerliche Erhebungskompetenz der Kantone begrenzt, notwendig sein, um dem Bund die Erfüllung der ihm durch die Verfassung zugewiesenen Aufgaben zu ermöglichen. Der Gesetzgeber beurteilte es als notwendig, dass solche Eingriffe mehrheitlich eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Kompetenznorm wie zum Beispiel im Fall der Amnestie<sup>38</sup> oder im Rahmen der beruflichen Vorsorge benötigen (Art. 111 Abs. 4 BV [Art. 34 quater Abs. 5 aBV])<sup>39</sup>.

Soweit sie lediglich punktueller Natur sind, sind sogar Eingriffe in die kantonale Steuerhoheit ohne ausdrückliche verfassungsmässige Grundlage möglich, um die dem Bund obliegenden Aufgaben zu erfüllen. Eine entsprechende Kompetenz rechtfertigt sich jedenfalls, *wenn die Erhebung der kantonalen Steuern bewirken würde, dass das Bundesrecht dadurch vereitelt oder erheblich beeinträchtigt würde*. In solchen Fällen kann der Bund abschliessend legiferieren<sup>40</sup>. Das war insbesondere bei Art. 10 des Bundesgesetzes vom 26. März 1934 über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft (GarG; aSR 1 141 und AS 1977, 2250) der Fall, welcher die Steuerbefreiung des Bundes und seiner Institutionen vorsah<sup>41</sup>. Dies trifft auch auf Art. 80 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG; SR 830.1) zu. Dieser Artikel sieht für die Versicherungsträger und Durchführungsorgane die Befreiung von der direkten Bundessteuer, den Kantons- und Gemeindesteuern wie auch der kantonalen und kommunalen Erbschafts- und Schenkungssteuern vor, soweit deren Einkünfte und Vermögenswerte ausschliesslich der Sozialversicherung, der Erbringung oder der Sicherstellung von Sozialversicherungsleistungen dienen<sup>42</sup>.

<sup>34</sup> BBl 1983 III 85; Reich, Kommentar zum StHG, zu Art. 2 Ziff. 21 - 24.

<sup>35</sup> An dieser Stelle ist zu unterscheiden zwischen Handänderungsabgabe und Handänderungsgebühr. Wenn die erstere einen reinen steuerlichen Charakter hat, bildet die letztere eine Kausalabgabe, wobei der Betrag mit dem Betrag für die anfallenden administrativen Kosten für die Übertragung der Liegenschaft übereinstimmen muss.

<sup>36</sup> Höhn/Waldburger, Steuerrecht, 9.A., Haupt, Bern/Stuttgart, 2001, § 22, § 23 Ziff. 2, § 27, Ziff. 9, Ziff. 18ff.

<sup>37</sup> Höhn/Waldburger, a.a.O., § 23 Ziff. 2.

<sup>38</sup> Art. 9 der Übergangsbestimmungen der aBV in der Fassung vom 18.2.1968, AS 1968 397.

<sup>39</sup> Reich, Kommentar zum StHG, Vorbemerkungen zu Art. 1 und 2. Ziff. 18, 19.

<sup>40</sup> JAAC 63.83, S. 797ff.

<sup>41</sup> Reich, Kommentar zum StHG, Vorbemerkungen zu Art. 1 und 2, Ziff. 18, 19. Heute ist die Befreiung in Art. 62 des Bundesgesetzes vom 21. März 1997 im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vorgesehen (RVOG, SR 172.010).

<sup>42</sup> In diesen Fällen erlaubt die Befreiung namentlich den in den Art. 112, 114 und 117 BV festgelegten Aufgaben nachzu-

### 9.3.2. Die AHV, die Krankenversicherung und die Unfallversicherung

Wie bereits oben erwähnt, ist die Steuerbefreiung der Sozialversicherungen heute allgemein in Art. 80 ATSG geregelt. In seinem Bericht zum Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts hat die Kommission des Ständerates lediglich daran erinnert, dass die Versicherungsträger und die Durchführungsorgane bereits in verschiedenen Spezialgesetzen befreit seien, und dass es daher vernünftig sei, diese Bestimmungen im allgemeinen Teil zu ordnen<sup>43</sup>. Diese Bestimmungen waren vorher in verschiedenen Gesetzen mit verschiedenen Formulierungen uneinheitlich geregelt, obwohl die Anwendung in der Praxis oft identisch war. Der heute aufgehobene Art. 94 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG; SR 831.10) sah folglich die Befreiung von allen Steuern und öffentlichen Abgaben für die Ausgleichskassen, den Ausgleichsfond der AHV sowie die sichergestellten Saldi vor. Art. 67 des Bundesgesetzes vom 20. März 1981 der Unfallversicherung (UVG; SR 832.2) sah die Steuerbefreiung der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt (SUVA) vor, ausser für deren Immobilienvermögen, wenn dieses nicht direkt für die Führung der Versicherung oder der Anlage der mathematischen Reserven für die Renten verwendet wurde. Diese sehr umfassende Befreiung war durch den Charakter der SUVA gerechtfertigt<sup>44</sup>. Das Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) und das Bundesgesetz vom 19. Juni 1956 über die Invalidenversicherung (IVG; SR 831.20) enthielten ebenfalls ähnliche Bestimmungen. Wie weiter oben ausgeführt, ist eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Kompetenz des Bundes zur Steuerbefreiung nur im Rahmen der Vorsorgeeinrichtungen und der Ausgleichskassen der AHV in Art. 111 Abs. 3 BV (Art. 34 quater Abs. 5 aBV) vorgesehen. Trotzdem hat der Gesetzgeber immer eine teilweise Steuerbefreiung auch für die Sozialversicherungen vorgesehen, um die durch die Kranken-, Unfall- und Invalidenversicherung verfolgten Zwecke zu sichern.

### 9.3.3. Im Spezialfall der beruflichen Vorsorge

Art. 111 Abs. 3 BV (Art. 34 quater Abs. 5 aBV) gibt dem Bund die *ausdrückliche Kompetenz*, Steuerbefreiungen zu Gunsten von Institutionen vorzusehen, die die erste und zweite Säule durchführen. Dies betrifft die Ausgleichskassen und die Vorsorgeeinrichtungen<sup>45</sup>. Die Expertenkommission für die zweite Säule war der Meinung, dass eine ausdrückliche verfassungsmässige Bestimmung nötig sei, da der Bund in die Steuerhoheit der Kantone eingreife<sup>46</sup>.

## 9.4. Würdigung des Vorschlags der Befreiung der beruflichen Vorsorgeeinrichtungen von den Grundstückgewinn- und Handänderungssteuern

### 9.4.1. Die Bundeskompetenz

Der Bund ist zur Erfüllung der ihm auferlegten Aufgaben im Bereich der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge auf Grund der Verfassung befugt, in die kantonale Steuerhoheit einzugreifen. Er kann in Übereinstimmung mit der Verfassung und ohne Verletzung der steuerlichen Kompetenzaufteilung die Steuerbefreiung der Vorsorgeeinrichtungen auf die Grundstückgewinn- und Handänderungssteuern ausweiten. Es ist anzumerken, dass er bereits von seiner Kompetenz Gebrauch gemacht hat,

---

kommen.

<sup>43</sup> Bericht der Kommission des Ständerates vom 27. September 1990, Parlamentarische Initiative Allgemeiner Teil des Sozialversicherungsrechts, BB1 1991 II 185 270 (zu Art. 88).

<sup>44</sup> Botschaft des Bundesrates vom 18. August 1976, BB1 1976 III 141 209ff., (zu Art. 67).

<sup>45</sup> Im Rahmen des Verfahrens der Verfassungsänderung im Bereich der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge hat die Expertenkommission für die zweite Säule die Ansicht ausgedrückt, dass angemessene steuerliche Massnahmen auf kantonaler wie auf Bundesebene eine unabdingbare Ergänzung eines obligatorischen Systems der beruflichen Vorsorge seien.

<sup>46</sup> Botschaft vom 10. November 1991, Entwurf betreffend die Änderung der Bundesverfassung auf dem Gebiete der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge und Bericht über das Volksbegehren für eine wirkliche Volkspension (BB1 1991 II 1624ff., Ziffer 130.5, S. 1636); Aubert, a.a.O., zu Art. 111 Abs. 3 BV, Ziff. 11 und 12; Mader, in: Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung, Hrsg. von Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender, Dike Verlag und Schulthess, Lachen und Zürich, 2002, zu Art. 111 Abs. 3 BV, Ziff. 10.

indem die Befreiung der beruflichen Vorsorgeeinrichtungen von der Erbschafts- und der Schenkungssteuer, welche sonst in der Steuerhoheit der Kantone stehen, vorgesehen ist<sup>47</sup>. Wie die Botschaft zu Art. 80 zum BVG bereits erwähnte, bedingt die Steuerbefreiung, dass die Erträge und das Vermögen der betroffenen Vorsorgeeinrichtungen *ausschliesslich* der beruflichen Vorsorge gewidmet sind. Unter diesem Vorbehalt sollen sämtliche berufliche Vorsorgeeinrichtungen und andere als solche anerkannte Institutionen der kollektiven Vorsorge von einer Befreiung profitieren können<sup>48</sup>.

#### 9.4.2 Frage der Gleichbehandlung bezüglich anderer Fälle der Steuerbefreiung, die jedoch der Grundstückgewinnsteuer gemäss Art. 23 StHG unterliegen

Obwohl die Steuerbefreiung der beruflichen Vorsorgeeinrichtungen unter dem Gesichtspunkt der Kompetenzaufteilung zwischen dem Bund und den Kantonen möglich ist, muss noch geprüft werden, ob eine auf die berufliche Vorsorge beschränkte Massnahme mit dem Prinzip der Gleichbehandlung vereinbar ist. Diese Frage stellt sich insbesondere in Bezug auf die Einrichtungen der ersten Säule und der Kassen der Sozialversicherung, welche ebenfalls dem Bund durch die Verfassung auferlegte Aufgaben erfüllen.

Der Art. 111 Abs. 3 BV ist nicht nur auf die berufliche Vorsorge gerichtet, sondern betrifft auch die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung. Bundesrat und Parlament wollten durch die Aufstellung dieses Prinzips, die erste und zweite Säule der Sozialvorsorge dem gleichen Steuersystem unterwerfen<sup>49</sup>.

Im Rahmen der beruflichen Vorsorge machte der Gesetzgeber von seiner Kompetenz in Art. 80 BVG und in Art. 23 Abs. 1 Bst. d und Abs. 4 StHG Gebrauch<sup>50</sup>. Die Bestimmungen des Art. 23 Abs. 1 und Abs. 4 StHG bilden jeweils ein identisches Befreiungssystem für die inländischen Ausgleichs- und Sozialversicherungskassen<sup>51</sup>, die juristischen Personen, die öffentliche oder gemeinnützige Zwecke sowie kantonale oder gesamtschweizerische Kultuszwecke verfolgen. Für die Ausgleichs- und Sozialversicherungskassen erweitert Art. 80 ATSG die Steuerbefreiung für die Erbschafts- und Schenkungssteuer in ähnlicher Weise wie Art. 80 Abs. 2 BVG.

Eine unterschiedliche Behandlung der juristischen Personen, die öffentliche oder gemeinnützige Zwecke verfolgen, und jenen, die Kultuszwecke haben, könnte damit begründet werden, dass sie nicht zwingend verfassungsrechtliche Bundesaufgaben durchführen und daher nicht vom genau gleichen Steuersystem wie die Vorsorgeeinrichtungen profitieren. Es ist aber schwierig eine bevorzugte Behandlung der Vorsorgeeinrichtungen gegenüber den Ausgleichs- und Sozialversicherungskassen zu begründen.

Die Frage der Gleichbehandlung in Bezug auf die erste Säule stellt sich indessen nur dogmatisch. Der Verwaltungsrat des AHV-Ausgleichsfonds hat gestützt auf die Verordnung über die Verwaltung des Ausgleichsfonds der Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 2. Dezember 1996 (SR 831.192.1)

---

<sup>47</sup> Vgl. Ziffer 3.1.

<sup>48</sup> In der Botschaft vom 19. Dezember 1975 zum Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge präzisierte der Bundesrat, dass die ausschliesslich und unwiderruflich an andere Vorsorgeformen gewidmeten Beiträge, die der beruflichen Vorsorge unterstehen, den geleisteten Beiträgen an die Vorsorgeeinrichtungen gleichzustellen seien (BBl 1976 I 215, Ziff. 4.33).

<sup>49</sup> Botschaft vom 10. November 1991 Entwurf betreffend die Änderung der Bundesverfassung auf dem Gebiete der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge und Bericht über das Volksbegehren für eine wirkliche Volkspension, BBl 1971 II 1609 1636, (Ziff. 130.5); Der Bundesrat wies in seiner Botschaft vom 19. Dezember 1975 zum Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge darauf hin, dass Art. 80 BVG (Art. 76 Entwurf des Bundesrats) die Unterstellung der Vorsorgeeinrichtungen unter das gleiche Steuersystem wie die Ausgleichskasse der AHV ermöglicht (BBl 1976 I 149 213ff., Ziff. 43).

<sup>50</sup> Trotz den Unterschieden zwischen diesen beiden Bestimmungen geht die Lehre von einer inhaltlichen Deckungsgleichheit aus (Reich, zu Art. 23, Ziff. 11, S. 285).

<sup>51</sup> Namentlich die Arbeitslosen- und die Krankenkasse.

Richtlinien erlassen. Gemäss diesen Richtlinien darf unter anderem in Immobilienfonds und Aktien von Immobiliengesellschaften investiert werden. In indirekte Immobilienanlagen waren per 31. Dezember 2004 6% des Vermögens von 27 Mia. Franken des AHV-Ausgleichsfonds angelegt. Da die Ausgleichskasse der AHV nicht die Möglichkeit hat, Liegenschaften direkt im Eigentum zu halten, tätigt sie nur indirekte Immobilienverkäufe, die der Grundstückgewinnsteuer unterliegen.

Das Problem stellt sich hingegen konkret für die Sozialversicherungen. Für diese sollte die Prüfung einer ausgedehnten Steuerbefreiung der unter Ziffer 9.3.1. gemachten Erwägungen Rechnung getragen werden. Weil die Steuerbefreiung auf keiner verfassungsrechtlichen Grundlage basiert, müsste geprüft werden, ob die Erhebung der Handänderungs- und Grundstückgewinnsteuern die Realisierung der Ziele des Bundes in den Sozialversicherungsgesetzen vereitelt oder massiv beeinträchtigen würde. Wenn das nicht der Fall ist, würde sich wegen der fehlenden verfassungsmässigen Grundlage die ausgedehnte Befreiung auf die Sozialversicherungen als Widerspruch zu Art. 3 BV<sup>52</sup> erweisen.

Im Weiteren ist daran zu erinnern, dass ein Steuerprivileg zu Gunsten der Vorsorgeeinrichtungen unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung als schwierig zu rechtfertigen wäre, weil die Krankenkassen oder die Arbeitslosenversicherung ebenfalls grosse finanzielle Schwierigkeiten kennen.

#### *9.4.3. Gleichbehandlung insbesondere von Anlagestiftungen und anderen Fonds*

Die vollständige Steuerbefreiung von durch Vorsorgeinstitutionen erzielten Grundstückgewinnen könnte zur Ungleichbehandlung von Anlagestiftungen gegenüber anderen Fonds führen. Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zum neuen Bundesgesetz über die kollektiven Kapitalanlagen (Kollektivanlagegesetz, KAG) gingen die Meinungen zur Unterstellung der Anlagestiftungen unter das neue Gesetz weit auseinander. Vor allem aus steuerlichen Überlegungen wäre eine Unterstellung begrüsst worden. Allerdings war die Frage umstritten, ob die Eidgenössische Bankenkommission oder das Bundesamt für Sozialversicherung für die Aufsicht zuständig sein soll. Gemäss dem Stand der Gesetzgebungsarbeiten per Januar 2006 unterstehen die Anlagestiftungen nicht dem KAG. Eine Ungleichbehandlung der Anlagestiftungen, welche mit Wertschriften handeln, gegenüber den Anlagefonds besteht heute im Bereich der Umsatzabgabe. Die inländischen Einrichtungen der beruflichen und der gebundenen Vorsorge, die inländische öffentliche Hand und die inländischen Einrichtungen der Sozialversicherung sind von der Umsatzabgabe im Gegensatz zu inländischen Anlagefonds nicht befreit (Art. 17a des Bundesgesetzes vom 27. Juni 1973 über die Stempelabgaben [StG]). Das Begehren nach der Gleichbehandlung der Anlagestiftungen und den Anlagefonds wurde bereits im Kontext mit der Umsatzabgabe gestellt, da beide am gleichen Markt teilnehmen. Sofern nun Anlagestiftungen von der Grundstückgewinn- und der Handänderungssteuer befreit würden, müsste mit entsprechenden Anschlussbegehren hinsichtlich der Gleichbehandlung mit Anlagefonds mit direktem Immobilienbesitz gerechnet werden.

#### *9.4.4. Zur Frage der Liegenschaftsspekulation*

Der Gesetzgeber hofft, durch die Beibehaltung der Steuern auf den Grundstückgewinnen sowie den Handänderungssteuern zu verhindern, dass die Institutionen der beruflichen Vorsorge ihre Mittel für andere Zwecke verwenden, als dies in den Art. 111 Abs. 3 BV, Art. 80 BVG und Art. 23 Abs. 1 Bst. d StHG vorgesehen ist, und sich dem gewerbmässigen Liegenschaftshandel und der Spekulation widmen. Das Risiko, dass eine Befreiung von der Grundstückgewinn- und Handänderungssteuer zu einer Zunahme von durch Vorsorgeinstitutionen getätigten Geschäften mit ausschliesslich spekulativen Zielen führen würde, ist vor allem bei Annexeinrichtungen wie zum Beispiel bei Anlagestiftungen gegeben, deren Zweck in der Verwaltung von Vermögen von Einrichtungen der direkten Vorsorge besteht. Solche Entwicklungen würden den Absichten des Gesetzgebers widersprechen.

---

<sup>52</sup> Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind.

## **10. Variante zu dem im Postulat formulierten Vorschlag**

Angesichts der unter Ziffer 9.4. gemachten Vorbehalten, ist es allenfalls angebracht, die im Postulat vorgeschlagene Steuerbefreiung zu beschränken. Dies in dem Sinne, dass die Befreiung nur für gewisse Tatbestände gewährt würde. Es wäre somit vorstellbar, die Befreiung auf die Fälle zu beschränken, in denen sich eine Pensionskasse einer Sammelstiftung bzw. Gemeinschaftseinrichtung anschliessen möchte und daher gezwungen wäre, ihre Liegenschaften zu verkaufen. Diese Lösung böte Garantie, dass steuerprivilegierte Liegenschaftsveräusserungen nur für den Zweck der beruflichen Vorsorge und nicht zu Spekulationszwecken vorgenommen würden.

## **11. Notwendige Gesetzesänderungen in Erfüllung des Postulats**

Die Steuerbefreiung der Einrichtungen der beruflichen Vorsorge, so wie sie Herr Nationalrat Hans Kaufmann verlangt, würde nur wenige Gesetzesänderungen erfordern. Diese werden nachfolgend als Grundvariante dargestellt. Ausserdem legen wir die Gesetzesänderungen vor, die die unter Ziffer 10 dargestellte Variante erfordern würde.

### **11.1. Grundvariante**

#### **Art. 80 Abs. 2, 3 und 4 BVG**

<sup>2</sup> Die mit Rechtspersönlichkeit ausgestatteten Vorsorgeeinrichtungen des privaten und des öffentlichen Rechts sind, soweit ihre Einkünfte und Vermögenswerte ausschliesslich der beruflichen Vorsorge dienen, von den direkten Steuern des Bundes, der Kantone und der Gemeinden, der Erbschafts- und Schenkungssteuer wie auch von den Grundstückgewinn- und Handänderungssteuern der Kantone und Gemeinden befreit.

<sup>3</sup> Liegenschaften dürfen mit Grundsteuern, insbesondere Liegenschaftssteuern vom Bruttowert der Liegenschaft, belastet werden.

<sup>4</sup> aufgehoben.

#### **Art. 23 Abs. 4 StHG**

Die in Abs. 1 Bst. e bis g genannten juristischen Personen unterliegen jedoch in jedem Fall der Grundstückgewinnsteuer. Die Bestimmungen über die Ersatzbeschaffung (Art. 8, Abs. 4), über Abschreibungen (Art. 10 Abs. 1, Bst. a), über Rückstellungen (Art. 10 Abs. 1, Bst. b) und über den Verlustabzug (Art. 10, Abs. 1, Bst. c) gelten sinngemäss.

### **11.2. Alternative**

#### **Art. 80 Abs. 4 BVG**

<sup>4</sup> Mehrwerte aus der Veräusserung von Liegenschaften können entweder mit der allgemeinen Gewinnsteuer oder mit einer speziellen Grundstückgewinnsteuer erfasst werden. Keine Gewinnsteuern und keine Handänderungssteuern dürfen erhoben werden bei:

- a) der Veräusserung von Liegenschaften zum Zweck der Finanzierung der Übertragung von Leistungsverpflichtungen an eine andere Vorsorgeeinrichtung oder an eine der Versicherungsaufsicht unterstellten Versicherungseinrichtung;
- b) Fusionen und Aufteilungen von Vorsorgeeinrichtungen.

#### **Art. 23 Abs. 4 StHG**

Die in Abs. 1 Bst. d bis g genannten juristischen Personen unterliegen jedoch in jedem Fall der Grundstückgewinnsteuer. Art. 80 Abs. 4 BVG bleibt vorbehalten. Die Bestimmungen über die Ersatzbeschaffung (Art. 8, Abs. 4), über Abschreibungen (Art. 10 Abs. 1, Bst. a), über Rückstellungen (Art. 10 Abs. 1, Bst. b) und über den Verlustabzug (Art. 10, Abs. 1, Bst. c) gelten sinngemäss.

## Teil IV: Finanzielle Auswirkungen

### 12. Durch Vorsorgeeinrichtungen geleistete Grundstückgewinnsteuern

Zur Erhebung der durch die Vorsorgeeinrichtungen geleisteten Grundstückgewinn- und Handänderungssteuern stellte die Arbeitsgruppe an alle Kantone einen Fragebogen zu. Der Fragebogen diente zur Eruiierung der in den Jahren 2001 bis 2004 insgesamt geleisteten Grundstückgewinn- und Handänderungssteuern, und des Anteils, den die Vorsorgeeinrichtungen gemäss Art. 80 BVG entrichteten. Die Auswertung der Fragebogen ergab die folgenden Ergebnisse:

Die Höhe des Ertrags der Grundstückgewinnsteuer in den Kantonen:

	<b>Insgesamt (Mio. CHF)</b>	Entfallend auf Kanton (Mio. CHF)	Entfallend auf Gemeinden (Mio. CHF)	Entfallend auf Kirchen (Mio. CHF)
2001	<b>869,7</b>	308,8	553,5	7,4
2002	<b>932,1</b>	335,6	589,2	7,3
2003	<b>900,4</b>	331,9	563,0	5,5
2004	<b>1'020,4</b>	416,1	597,2	7,1

Von den oben genannten Grundstückgewinnsteuern entrichteten die Vorsorgeeinrichtungen gestützt auf ein Hochrechnungsmodell die folgenden Beträge:

	<b>Insgesamt (Mio. CHF)</b>	Entfallend auf Kanton (Mio. CHF)	Entfallend auf Gemeinden (Mio. CHF)	Entfallend auf Kirchen (Mio. CHF)
2001	<b>20,6</b>	7,6	12,9	0,1
2002	<b>17,3</b>	5,7	11,5	0,1
2003	<b>22,7</b>	9,9	12,7	0,1
2004	<b>29,5</b>	6,6	22,8	0,1

Fast sämtliche Kantone waren in der Lage, die gewünschten Angaben zu liefern. Da im Kanton ZH die Grundstückgewinnsteuer in den Gemeinden veranlagt wird, basieren die eingereichten Zahlen des Kantons ZH auf einer Hochrechnung, dem die Daten der Stadt Zürich zugrunde liegen. Keine Angaben bezüglich der durch die Vorsorgeeinrichtungen entrichteten Grundstückgewinnsteuer konnten die Kantone BE, LU und VD (für die Jahre 2001 und 2002) machen. Gemäss dem Hochrechnungsmodell wurden die vorhandenen Angaben bezüglich des Ertrags der Grundstückgewinnsteuer in den Kantonen in Relation zu den durch die Vorsorgeeinrichtungen entrichteten Grundstückgewinnsteuer gestellt. Davon wurde ein prozentualer Durchschnittswert berechnet. Extreme Werte von über 10%, welche auf eine ausserordentliche Häufigkeit von Liegenschaftstransaktionen in einem Kanton im jeweiligen Jahr hindeuten, wurden für die Durchschnittsberechnung nicht berücksichtigt. Es betraf dies die folgenden Kantone:

- 2001 der Wert des Kantons Genf,
- 2002 der Wert des Kantons Solothurn,
- 2003 die Werte der Kantone Basel und Waadt,
- 2004 die Werte des Kantone Zug und Waadt.

Die fehlenden Angaben des Kantons BE, LU und VD (2001 und 2002) wurden mit dem jährlichen prozentualen Durchschnittswert von 1,84% (2001), 1,76% (2002), 2,02% (2003) und 2,51% (2004) mit dem gesamten Ertrag der Grundstückgewinnsteuer des jeweiligen Jahres und Kantons multipli-

ziert. Dies ergab die fehlenden Werte, welche mit den erhobenen Daten zusammengerechnet wurden und somit zu den Resultaten in der oben aufgeführten Tabelle führten. Da nur für wenige Werte eine Hochrechnung gemacht werden musste, dürfen die Angaben zu den von den Vorsorgeeinrichtungen in der Zeitspanne 2001 bis 2004 entrichteten Grundstückgewinnsteuern als repräsentativ betrachtet werden.

Die Grundstückgewinnsteuer wird in der Regel ausschliesslich durch den Kanton erhoben. In diesen Kantonen partizipieren die Gemeinden meistens am Ertrag der kantonalen Steuer. In den Kantonen BE, FR, BS, SH, GR und JU wird sie sowohl durch den Kanton wie auch die Gemeinden bezogen. In den Kantonen ZH und ZG wird die Grundstückgewinnsteuer von den Gemeinden erhoben. In den Kantonen BE, OW, SH, SO, SZ und TG entfällt auch ein Anteil der Grundstückgewinnsteuer auf die Kirchen.

Die Grundstückgewinnsteuer kann eine sehr belastende Steuer sein. Aus diesem Grund wurde im Fragebogen auch die Frage gestellt, ob die Besitzesdauer der Liegenschaften eher hoch war. In der Regel betrug diese zwischen 20 und 25 Jahren. Es handelte sich somit um lange gehaltene Liegenschaften, bei welchen die Möglichkeit bestand, einen Besitzesdauerabzug zu machen. Mit dem Besitzesdauerabzug soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass Gewinne, die nach langer Besitzesdauer anfallen, teilweise auf die Geldentwertung zurückzuführen sind. Die Kantone sehen für Liegenschaften mit langer Besitzesdauer meist weitere besondere Regelungen bezüglich der Festlegung des ursprünglichen Erwerbspreises der Liegenschaft vor. Wenn die Liegenschaft zum Beispiel vor mehr als 20 Jahren erworben wurde, kann anstelle des Erwerbspreises auch der Verkehrswert (AI, AR, BL, GL, OW, ZG und ZH) bzw. der Schätzwert (TI), den das Grundstück 20 Jahre vor seiner Veräusserung aufwies, eingesetzt werden<sup>53</sup>. Noch weiter geht die Regelung im Kanton GE, wonach die Grundstückgewinnsteuer nach dem vollendeten 25. Besitzesjahr entfällt.

Die Bemessungsgrundlage der Grundstückgewinnsteuer liegt in der Kompetenz der Kantone und ist daher entsprechend vielfältig. Unter der Annahme, dass eine Liegenschaft mit einer Haltedauer von 20 Jahren mit einem Gewinn vom 500'000 Franken veräussert werden konnte, beträgt die Grundstückgewinnsteuer in der Stadt St. Gallen 151'839 Franken bzw. 30,36% des Gewinns. Hingegen macht die Grundstückgewinnsteuer unter den gleichen Bedingungen in Bellinzona lediglich 20'000 Franken bzw. 4% des Gewinns aus. Anders präsentiert sich die Situation, wenn der gleiche Grundstückgewinn nach einer Haltedauer von fünf Jahren realisiert wird. Am höchsten besteuert diesen Gewinn der Kantonshauptort Zug mit 250'000 Franken bzw. mit 50%, am niedrigsten Sarnen mit 80'588 Franken bzw. mit 16,1% des Gewinns. Eine Übersicht über die Steuerbelastung in den Kantonshauptorten mit der Grundstückgewinnsteuer wird jährlich unter dem Titel „Statistik der Schweiz, Steuerbelastung in der Schweiz, Fachbereich 18 (Öffentliche Finanzen) publiziert.

### **13. Durch Vorsorgeeinrichtungen geleistete Handänderungssteuern**

Die Handänderungssteuer wird in der Regel vom Kanton erhoben. Die Gemeinden partizipieren jedoch meistens am Steuerertrag oder können Zuschläge zur staatlichen Steuer erheben (wie z.B. VD). In gewissen Kantonen ist die Handänderungssteuer als fakultative Gemeindesteuer ausgestaltet, d.h. die Gemeinden sind befugt, eine Handänderungssteuer zu erheben. Keine Handänderungssteuer erheben die Kantone GL, SH, UR und ZH (ab 2005). Nur im Kanton SZ unterliegen die Vorsorgeeinrichtungen keiner Handänderungssteuer. Der Kanton AG erhebt eine Gemengsteuer. Eine Ausscheidung des Anteils der Handänderungssteuer war nicht möglich, sodass keine Angaben der im Kanton AG entrichteten Abgaben bestehen. Keine Angaben zur Höhe der von den Vorsorgeeinrichtungen entrichteten Handänderungssteuern konnten die Kantone BE, FR, JU, LU, TI, VS und VD (2001 und 2002)

---

<sup>53</sup> Vgl. für weitere Details: Steuerinformationen, Band II, Register 14, S. 31.

liefern. Das erklärt sich daraus, dass die Handänderungssteuern in gewissen Kantonen dezentral bzw. durch das Grundbuchamt erhoben werden. Auf Grund dieser Umstände wurden die vorhandenen Angaben hochgerechnet, um annäherungsweise die durch die Vorsorgeeinrichtungen in den Jahren 2001 bis 2004 geleisteten Handänderungssteuern zu ermitteln.

Für das Hochrechnungsmodell wurden die Kantone in drei Gruppen aufgeteilt. Die erste Gruppe bilden jene Kantone die keine Handänderungssteuer erheben bzw. in den Jahren 2001 bis 2004 keine durch Vorsorgeeinrichtungen entrichteten Handänderungssteuern verzeichneten. Die zweite Kategorie ist jene, in welchen die Handänderungssteuer grundsätzlich vom Erwerber entrichtet wird. Die dritte Gruppe repräsentiert jene Kantone, in welchen die Handänderungssteuer grundsätzlich durch den Erwerber und den Veräusserer bezahlt wird. Die jeweiligen prozentualen Durchschnittswerte pro Gruppe wurden mit dem Total des Ertrags der Handänderungssteuer des jeweiligen Kantons der entsprechenden Gruppe multipliziert. Für die Berechnung des Durchschnitts wurden die Werte der Kantone BS (2002) und VD (2003 und 2004) nicht miteinbezogen. Im Kanton BS entrichteten die Vorsorgeeinrichtungen im Jahr 2002 einen ausserordentlich hohen Prozentanteil an Handänderungssteuern, und für den Kanton VD lagen nur die Daten für die Jahre 2003 und 2004 vor. Die Hochrechnung erfolgte zudem ohne die im Kanton ZH in den Jahren 2001 bis 2004 entrichteten Abgaben. Für die zukünftigen Steuerausfälle hätte dies kein repräsentatives Bild ergeben, da ZH per 1. Januar 2005 die Handänderungssteuer abgeschafft hat. Gemäss diesem Vorgehen wurden die fehlenden Angaben für die Kantone BE, FR, JU, LU, TI, VS und VD (2001 und 2002) berechnet und die Statistik ergänzt. Die Ergebnisse der Berechnungen sind zurückhaltend zu würdigen, da in den Kantonen während des Beobachtungszeitraums Liegenschaftstransaktionen in erheblich unterschiedlichem Ausmass stattfanden.

Durch die Hochrechnung der Werte auf die ganze Schweiz (ohne ZH), ergeben sich durch die von Vorsorgeeinrichtungen geleisteten Handänderungssteuern folgende Beträge:

	Gesamtertrag der Handänderungssteuer (Mio. CHF)	Total von VE <sup>54</sup> entrichtet (Mio. CHF)	Entfallend auf Kanton (Mio. CHF)	Entfallend auf Gemeinden (Mio. CHF)
2001	649,9	<b>18,7</b>	15,2	3,5
2002	662,2	<b>39,6</b>	34,0	5,6
2003	720,3	<b>35,9</b>	26,6	9,3
2004	765,2	<b>21,1</b>	16,6	4,5

## **14. Finanzielle Auswirkungen für die Kantone**

### **14.1. Grundvariante**

Für die Jahre 2001 bis 2004 unterliegen die Zahlen zur geleisteten Grundstückgewinnsteuer erheblichen Schwankungen. Die Erträge variieren nicht nur gesamtschweizerisch, sondern auch kantonal. Im Jahr 2001 wurden von den Vorsorgeeinrichtungen auf der Basis von Hochrechnungen gesamtschweizerisch 20,6 Mio. Franken, 2002 17,3 Mio., 2003 22,7 Mio. und 2004 29,5 Mio. Franken an Grundstückgewinnsteuern entrichtet. Für die Zeitspanne von 2001 bis 2004 entspricht dies einem Durchschnitt von 22,5 Mio. Franken. Sofern man die erheblichen Schwankungen des genannten Zeitraums für Berechnungen der künftigen Steuerausfälle bei einer Steuerbefreiung der Vorsorgeeinrichtungen miteinbezieht, darf im Rahmen einer vorsichtigen Schätzung mit entsprechenden Mindereinnahmen in dieser Grössenordnung gerechnet werden. Dies unter der Annahme, dass sich auch bei Steuerbefreiung das Anlageverhalten der betroffenen Institutionen in Immobilienanlagen nicht massgeblich verändert.

<sup>54</sup> Vorsorgeeinrichtungen.



Hinsichtlich der Handänderungssteuer kann festgehalten werden, dass in den Jahren 2001 bis 2004 jährlich durchschnittlich 28,8 Mio. Franken durch die Vorsorgeeinrichtungen entrichtet wurden. Die Statistik zeigt auf, dass gesamtschweizerisch wie auch kantonale erhebliche Unterschiede bestehen. Einigen Kantonen war es nicht möglich die benötigten Angaben zu eruieren. 2001 wurden gemäss Hochrechnung gesamtschweizerisch 18,7 Mio. Franken von den Vorsorgeeinrichtungen an Handänderungssteuern entrichtet, 2002 39,6 Mio., 2003 35,9 Mio. und 2004 21,1 Mio. Franken. Einige wenige Käufe bzw. Verkäufe von Immobilien mit einem hohen Verkehrswert können bereits hohe Handänderungserträge bewirken. Da in den Kantonen der Erwerber oder der Erwerber zusammen mit dem Veräusserer die Handänderungssteuern schulden, ist zudem zu berücksichtigen, dass im Fall einer Steuerbefreiung der Vorsorgeeinrichtungen diese vor allem im Rahmen des Erwerbes von Immobilien von der Befreiung der Handänderungssteuern profitieren würden. Der Durchschnittswert von 28,8 Mio. Franken kann daher nicht als absolut repräsentative Zahl für zukünftige Steuerausfälle herangezogen werden. Im Umfang einer sehr zurückhaltenden Schätzung wäre in den folgenden Jahren mit Mindereinnahmen in einem ähnlichen Rahmen zu rechnen, sofern durch die Steuerbefreiung nicht bewirkt wird, dass je nach kantonaler Regelung der Handänderungssteuer überdurchschnittlich mehr Liegenschaften erworben bzw. veräussert werden.

## **14.2. Alternative**

Bei der Alternative ist zu berücksichtigen, dass es sich um eine Ausnahmebestimmung handelt, die lediglich in einem sehr speziellen Fall zur Anwendung kommt. Es bestehen keine statistischen Angaben, wie viele Pensionskassen sich in der Vergangenheit für eine Versicherungslösung entschieden haben. Aus den vorhandenen Statistiken geht hervor, dass bei den Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen eine Zunahme zu verzeichnen ist. Zudem verschwanden zwischen 1996 und 2002 pro Jahr 149 Vorsorgeeinrichtungen inkl. den Spareinrichtungen mit nur einem Arbeitgeber (vgl. vorne Ziff. 4.1.). Die Arbeitsgruppe geht basierend auf die statistischen Unterlagen betreffend der Entwicklung der Vorsorgeeinrichtungen davon aus (Ziff. 4.), dass sich in der Regel eher kleinere Vorsorgeeinrichtungen für eine Versicherungslösung entscheiden dürften. Bei kleineren Vorsorgeeinrichtungen darf davon ausgegangen werden, dass ein eher geringes Liegenschaftsvermögen vorhanden ist. Dieses müsste bei der Wahl eines Anschlusses an eine Sammel- bzw. Gemeinschaftseinrichtung veräussert werden, da die Immobilien normalerweise nicht mit der Anlagestrategie der übernehmenden Einrichtung übereinstimmen. Demgegenüber werden grössere Vorsorgeeinrichtungen, bei welchen vermutlich ein grösseres Immobilienportefeuille vorhanden sein dürfte, eher die Möglichkeit benützen, einzelne Vorsorgerisiken auszulagern.

Hinsichtlich der Grundstückgewinnsteuer ist es für die Arbeitsgruppe daher kaum abschätzbar, welche Steuerausfälle für die Zukunft zu erwarten sind. Sie würden jedoch massiv geringer ausfallen, als bei der Grundvariante der Steuerbefreiung.

Hinsichtlich der Handänderungssteuer müsste lediglich in jenen Kantonen mit Ausfällen gerechnet werden, in welchen der Veräusserer von Liegenschaften steuerpflichtig ist. Dies würde die Kantone AG, AR, BL, OW, UR, ZG und GR (je nach Gemeinde) betreffen. In diesen Kantonen schuldet der Erwerber und der Veräusserer entweder je die Hälfte oder der Veräusserer alleine die Steuer. In den übrigen Kantonen wären keine Steuereinbussen zu verzeichnen, da der Erwerber die Handänderungsabgabe gemäss der gesetzlichen Regelung entrichten muss. Bei der Handänderungssteuer dürfte die Alternative daher ebenfalls zu sehr geringen Steuerausfällen führen.

## **Teil V: Zusammenfassung**

### **15. Schlusswort**

Das Postulat Kaufmann forderte die Abklärung, wie Pensionskassen und andere Formen der kollektiven Altersvorsorge von der Grundstücksgewinn- und Handänderungssteuer befreit werden können. Der Bericht beschränkt sich auf die Beantwortung der im Postulat aufgeworfenen Fragen. Er verzichtet auf weitergehende rechtliche und volkswirtschaftliche Überlegungen. Ebenso enthält er keine politischen Würdigungen durch Bund und Kantone.

Die steuerliche Behandlung der Vorsorgeeinrichtungen ist in Art. 80 BVG festgelegt und wird durch das StHG, das DBG und die kantonalen Gesetze umgesetzt. Als Vorsorgeeinrichtungen im Sinne von Art. 80 BVG werden die Pensionskassen, die Annex-Einrichtungen (wie Finanzierungsstiftungen und Anlagestiftungen) sowie auch die Bankstiftungen, welche im Bereich der Säule 3a tätig sind, qualifiziert. Diese Institutionen wären durch eine Änderung in Art. 80 BVG betroffen. Da es sich um eine Norm mit steuerlicher Auswirkung handelt, müsste auch das StHG angepasst werden. Grundsätzlich ist zu beachten, dass Bundesrecht dem kantonalen Recht vorgeht, sodass die entsprechenden kantonalen Normen bezüglich der Grundstücksgewinn- und der Handänderungssteuern ebenfalls modifiziert werden müssten.

Die Vorsorgeeinrichtungen müssen heute bei einem Verkauf eines Grundstücks oder einer Mehrheit der Beteiligung an einer Immobiliengesellschaft auf dem Gewinn die Grundstücksgewinnsteuer entrichten. Die kantonalen und teilweise kommunalen Regelungen sehen vor, dass der Erwerber oder der Veräusserer eines Grundstücks auf dem Kaufpreis die Handänderungssteuer abrechnen muss. Durch das Inkrafttreten des Fusionsgesetzes und den entsprechenden Änderungen im StHG (Art. 12 i.V.m. Art. 24 Abs. 3 StHG), ist es den Vorsorgeeinrichtungen nun zivilrechtlich und steuerrechtlich möglich, Umstrukturierungen im Sinne von Fusion, Vermögensübertragung, Umwandlung und Aufteilung ohne Auslösung einer Grundstücksgewinn- oder Handänderungssteuer vorzunehmen. Für die Grundstücksgewinnsteuer liegt ein Steueraufschub vor, sodass die latenten Steuern auf das übernehmende Steuersubjekt übertragen werden. Die Übergangsfrist für die Kantone zur Anpassung ihrer Gesetze dauert bezüglich der Grundstücksgewinnsteuer bis zum 1. Juli 2007. Nach Ablauf dieser Frist findet das Bundesrecht direkt Anwendung, wenn ihm das kantonale Steuerrecht widerspricht. Viele Kantone haben ihre Gesetze bereits angepasst oder stehen kurz bevor. Bei der Handänderungssteuer liegt im Rahmen einer Umstrukturierung bei Übertragung eines Grundstücks ein Steuerbefreiungsgrund vor. Die bundesrechtliche Befreiungsnorm von kantonalen und kommunalen Handänderungssteuern bei Umstrukturierungen (Art. 103 FusG) tritt erst am 1. Juli 2009 in Kraft. Mit der gesetzlichen Verankerung der steuerneutralen Umstrukturierung im DBG, im StHG, sowie im BVG besteht Gewähr, dass Umstrukturierungen von Vorsorgeeinrichtungen in den Kantonen steuerlich einheitlich gehandhabt werden. Somit wurde bereits durch diese Gesetzesänderungen einem wichtigen Anliegen des Postulanten zuvorgekommen.

Die Arbeitsgruppe hat ausgehend vom Status quo zwei Vorschläge erarbeitet: Die Grundvariante sieht die Befreiung der Vorsorgeeinrichtungen von den Grundstücksgewinn- und Handänderungssteuern vor. Bei der Alternative ist ein Ausnahmetatbestand vorgesehen, wonach lediglich die entstandenen Gewinne aus der Veräusserung von Liegenschaften, die zum Zweck des Einkaufs einer Vorsorgeeinrichtung in eine andere Vorsorgeeinrichtung oder in eine Sammel- bzw. Gemeinschaftseinrichtung veräussert wurden, nicht steuerbar sind. In diesen Fällen ist auch auf die Erhebung einer allfälligen Handänderungssteuer zu verzichten. Die Arbeitsgruppe hat die verschiedenen Vor- und Nachteile der beiden möglichen Entlastungsvarianten herausgearbeitet. Es zeigt sich, dass durch beide Varianten die finanziellen Mittel für die berufliche Vorsorge erhalten bleiben würden. Als Nachteil betrachtet die Arbeitsgruppe, dass bei der Grundvariante einerseits eine Ungleichbehandlung mit der AHV, der Unfall-

versicherung und der Krankenkasse, andererseits mit den Anlagefonds entstehen würde und bei einer allfälligen Umsetzung mit entsprechenden Anschlussbegehren gerechnet werden müsste. Zudem müsste auch befürchtet werden, dass sich das Anlageverhalten der Vorsorgeeinrichtungen im Bereich der Immobilien durch die Befreiung von den Grundstückgewinn- und Handänderungssteuern massgeblich ändern könnte. Die privilegierte steuerliche Behandlung der Vorsorgeeinrichtungen könnte auf dem Immobilienmarkt zu Wettbewerbsverzerrungen führen. Alle diese Nachteile könnten im Rahmen der Alternative, da es sich lediglich nur um einen eng umschriebenen Ausnahmetatbestand handelt, vermieden werden.

Die Arbeitsgruppe vertritt die Ansicht, dass im Rahmen der Alternative dem Anliegen des Postulanten nachgekommen werden kann, da dadurch das vollumfängliche Kapital für einen Anschluss an eine Sammelstiftung bzw. Gemeinschaftseinrichtung zur Verfügung steht. Es ist jedoch zu bedenken, dass weder durch die Grund- noch durch die Alternative das grundsätzliche Problem der Unterdeckung von knapp 26 Mia. Franken der Pensionskassen gelöst werden kann<sup>55</sup>.

### **16. Tabellarische Zusammenstellung der Vor- und Nachteile**

<b>Grundvariante</b>	<b>Alternative</b>
<b>Vorteile:</b>	<b>Vorteile:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erhalt der finanziellen Substanz für die berufliche Vorsorge</li> <li>• Geringe Verringerung der Unterdeckung</li> <li>• Förderung der beruflichen Vorsorge</li> <li>• Steuerfreie Versilberung der Anlagen zum Zweck der Leistungserbringung möglich</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erhalt des Steuersubstrats der beruflichen Vorsorge</li> <li>• Förderung der beruflichen Vorsorge</li> <li>• Erleichterung des Einkaufs einer Vorsorgeeinrichtung in eine Versicherungslösung</li> <li>• Geringe Steuerausfälle</li> <li>• Keine Liegenschaftsspekulation möglich</li> <li>• Keine Wettbewerbsverzerrung</li> </ul>
<b>Nachteile:</b>	<b>Nachteile:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ungleichbehandlung mit den Sozialversicherungen (AHV, Unfallversicherung, Krankenkasse), Bund, Kanton und anderen steuerbefreiten Institutionen, die der Grundstückgewinnsteuer unterliegen</li> <li>• Ungleichbehandlung mit den Anlagefonds und anderen Fonds</li> <li>• Wettbewerbsverzerrung und damit verbundene Liegenschaftsspekulation</li> <li>• Steuerausfälle für Kanton und Gemeinden</li> <li>• Eingriff in die kantonale Steuerhoheit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Steuerausfälle für Kanton und Gemeinde, jedoch geringer als die Grundvariante</li> <li>• Die Bewertungsproblematik in der laufenden Rechnung wird nicht gelöst. Die Rückstellungen für Grundstückgewinnsteuern müssten bleiben, da beim Verkauf einer Liegenschaft zum Zweck der Erbringung von Versicherungsleistungen (Rentenauszahlungen bei abnehmendem Bestand an Beitragszahlern) die Steuer fällig würde</li> </ul>

<sup>55</sup> Per Ende 2004: [www.bsv.admin.ch/aktuell/presse/2005/d/05120201.htm](http://www.bsv.admin.ch/aktuell/presse/2005/d/05120201.htm).