

Sitzung vom 5. Juni 2002

**905. Anfrage (Pensionskassenskandal ABB und Steuerschlupfloch)**

Kantonsrätin Elisabeth Derisiotis-Scherrer, Zollikon, hat am 4. März 2002 folgende Anfrage eingereicht:

Wie kürzlich der breiten Öffentlichkeit bekannt gegeben wurde, haben die beiden ehemaligen ABB-Chefs Percy Barnevik und Göran Lindahl zusammen 233 Millionen Franken Pensionsbezüge kassiert (Barnevik 148 Millionen, Lindahl 85 Millionen). Diese Kaderbezüge werfen verteilungspolitische Fragen auf. Wer hat sie bezahlt? Wurden sie versteuert oder grösstenteils am Fiskus vorbeigeschleust? Immer öfter werden Kaderauszahlungen und Managerlöhne über Pensionsregelungen ab gewickelt (Beletage Versicherungen, Vorsorgestiftungen und Kaderkassen).

Solche Pensionsbezüge der Kader sind eine Grauzone bei der steuerlichen Erfassung, und die Beletage-Versicherungen und Kaderkassen sind demzufolge ein bequemes Steuerschlupfloch für Topmanager und Topverdiener.

Der ABB-Konzern hat insgesamt fünf verschiedene Pensionskassen. Vier davon haben Sitz im Kanton Aargau, und die Kaderkasse für internationale Manager mit dem Namen «Gemini» hat den Sitz im Kanton Zürich.

Wir bitten deshalb den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Handelt es sich bei der «Gemini»-Kaderkasse um eine nicht registrierte Kasse, die nicht dem Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) unterstellt ist?
2. Wie viele solcher nicht registrierten Kassen und wie viele überobligatorische registrierte (Beletage-)Kassen gibt es im Kanton Zürich?
3. Wie ist in diesen Kassen das Verhältnis von Kapitalabfindungen zu Rentenbezügen?
4. Wie ist im Fall «Gemini» die konkrete Rechtslage in Bezug auf Steuerbefreiung?
5. In welcher Höhe bewegen sich im Kanton Zürich die jährlich geschätzten Steuerausfälle für den Fiskus durch das Abwickeln von «Pensionsregelungen» für das Topkader?
6. Wie hoch werden die Steuerausfälle im vorliegenden Fall ABB/Barnevik/Lindahl beziffert?
7. Nach welchen Kriterien wurde das Reglement der «Gemini» geprüft und von der kantonalen Aufsichtsbehörde genehmigt?
8. Wie wird ganz allgemein die Kassenaufsicht für die nicht registrierte Kassen von der Aufsichtsbehörde wahrgenommen?
9. Was hat der Regierungsrat nach Bekanntwerden des Falles ABB/Gemini unternommen? Hat er eine Untersuchung eingeleitet? Wenn ja, mit welchem konkreten Auftrag? Wenn nein, weshalb nicht?
10. Sieht auch der Regierungsrat einen dringenden Handlungsbedarf, um die Grauzone der Kader- und Beletage-Versicherungen im Sinne von Steuerschlupflöchern zu beseitigen? Welche konkreten Massnahmen schlägt er vor?
11. Welche gesetzgeberischen Massnahmen oder Verwaltungsrichtlinien erwartet der Regierungsrat vom Bund in dieser Frage?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern  
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Elisabeth Derisiotis-Scherrer, Zollikon, wird wie folgt beantwortet:

Die vorliegende Anfrage bezieht sich zwar konkret auf die Asea Brown Boveri Ltd. (ABB) und die Pensionsbezüge ihrer ehemaligen Geschäftsleitungspräsidenten Percy Barnevik und Göran Lindahl. Sie steht dabei aber in einem Gesamtzusammenhang mit der in jüngster Zeit intensiv geführten öffentlichen Diskussion um Gehälter, Abfindungen und Versicherungen des Topmanagements in der schweizerischen Wirtschaft. Es rechtfertigt sich daher, der Detailbeantwortung der Anfrage einige grundlegende Überlegungen zur Thematik

voranzustellen.

Das Schweizer Konzept der beruflichen Vorsorge im Rahmen des Drei-Säulen-Prinzips zeichnet sich unter anderem durch eine rechtliche und sachliche Verknüpfung der Absicherung berechtigter Versorgungsbedürfnisse mit einer Steuerbefreiung für die Vorsorgeeinrichtung (nicht aber für die Leistungsbezüger) aus. Im Rahmen der heute geltenden Rechtsgrundlagen können die so genannten Beletage-Versicherungen diese Verbindung von Vorsorgeanliegen und Steuerprivilegien nutzen, obwohl die soziale Versorgungskonzeption für sie oft gerade nicht im Vordergrund steht. Dies wird zunächst angesichts der Grössenordnung der versicherten Gehälter deutlich, die derart hoch sein können, dass ein existenzielles Bedürfnis der Begünstigten nach Sicherstellung einer ergänzenden Altersvorsorge kaum vorstellbar scheint. Hinzu kommt, dass die Beletage-Versicherungen oftmals nicht primär auf das Ziel ausgerichtet sind, eigentliche Ruhegehälter des Topkaders sicherzustellen. Vielmehr garantieren sie nicht selten eigentliche Abgangsentschädigungen im Sinne von Kapitalleistungen zu Gunsten abtretender Führungspersonen, die diesen eine berufliche Neuetablierung, eine Verselbstständigung oder wesentliche Investments ermöglichen. Die Problematik tritt deutlich zu Tage, wenn man sich vergegenwärtigt, dass mit dem vorliegend zur Diskussion stehenden Deckungskapital im Niedriglohnbereich ohne weiteres einige hundert Personen versichert werden könnten. Angesichts der dargelegten Funktion und Ausrichtung gewisser Beletage-Versicherungen und der Lebensumstände ihrer Begünstigten wird daher zu Recht kritisiert, dass solche Kassen nach geltendem Recht zulässig sind, obwohl sie der Zielsetzung und Konzeption der zweiten Säule nicht entsprechen. Zudem läuft es letztlich auch dem marktwirtschaftlichen Prinzip, dass grösstmöglichen Gewinn- und Verdienstchancen auch entsprechende Verlustrisiken gegenüberstehen, offen sichtlich zuwider, wenn das Topmanagement mit Gehältern in der hier interessierenden Grössenordnung zusätzlich mit solchen Versicherungsgarantien umfassend und ohne jegliche Risiken abgesichert wird. Diese Entwicklung ist ebenso dem schweizerischen Vorsorgeprinzip und dem System der zweiten Säule wie auch der Marktwirtschaft insgesamt abträglich. Die Problematik kann aber letztlich nur durch die Anpassung des Bundesrechts entschärft werden.

Art. 48 des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG; SR 831.40) schreibt die Eintragung einer Vorsorgeeinrichtung im Register für die berufliche Vorsorge vor, wenn sie an der Durchführung der obligatorischen Versicherung teilnehmen will, also der Erfüllung der gesetzlichen Minimalleistungen dient. Nicht registrierte Kassen sind demnach primär solche, die die Vorsorge ausserhalb des Obligatoriums betreiben. Im Vordergrund steht dabei die Versicherung von Lohnbestandteilen über dem maximalen, gemäss BVG obligatorisch zu versichernden Jahreseinkommen von zurzeit Fr. 74160. Die ABB-Gemini-Stiftung ist eine solche nicht registrierte Kasse. Da sie reglementarische Leistungen an ihre Destinatäre erbringt, ist das Freizügigkeitsgesetz anwendbar (FZG; SR 831.42). Es gelten zudem auch die Bestimmungen des BVG wie insbesondere die Vorschriften über die Vermögensanlage, die Kontrolle, die Aufsicht, die Verantwortlichkeit und die Rechtspflege. Im Kanton Zürich werden zurzeit neben den 615 registrierten auch 575 nicht registrierte Kassen, die Leistungen im Sinne des Freizügigkeitsgesetzes erbringen, beaufsichtigt. Rund 20 dieser nicht registrierten Einrichtungen sind auf die Versicherung der Vorsorge der obersten Kaderangehörigen spezialisiert. Im Zusammenhang mit Beletage-Versicherungen dürfte der Bezug von Kapitalleistungen, anders als im allgemeinen Vorsorgebereich, tendenziell die Regel sein.

§61 lit. d des kantonalen Steuergesetzes (StG; LS 631.1) befreit die Einrichtungen der beruflichen Vorsorge von Unternehmen mit Wohnsitz, Sitz oder Betriebsstätte in der Schweiz und von ihr nahestehenden Unternehmen von der Steuerpflicht, sofern die Mittel der Einrichtung dauernd und ausschliesslich der Personalvorsorge dienen. Diese kantonale Vorschrift über die Steuerbefreiung steht im Einklang mit der entsprechenden Bestimmung von Art. 80 Abs. 2 BVG. Anspruch auf Steuerbefreiung haben nach dieser Regel ebenso registrierte wie nicht registrierte Vorsorgekassen. Die Durchführung des Steuerbefreiungsverfahrens erfolgt in enger Koordination zwischen den kantonalen Steuerbehörden und dem für die Aufsicht über die Pensionskassen zuständigen Amt für Gemeinden und berufliche Vorsorge (GBV). Dabei überwacht das GBV als Aufsichtsbehörde innerhalb seiner Prüfungs zuständigkeit auch die

Einhaltung der Verordnung über die Steuerbefreiung von Einrichtungen der beruflichen Vorsorge (LS 631.31). Grundlage für den Prüfungsbericht des GBV bildet jeweils die Beurteilung des vorgelegten Versicherungsreglements im Sinne von Art. 62 Abs. 1 lit. a BVG. Liegt dem kantonalen Steueramt der Prüfungsbericht des GBV vor, erlässt es gestützt darauf die Steuerbefreiungsverfügung. Diese kann jederzeit überprüft und gegebenenfalls auch wieder aufgehoben werden.

Hinsichtlich der individuellen Vorgänge betreffend die ABB und die Gemini-Stiftung, über die lediglich ein Teil der in der Anfrage erwähnten Leistungen erbracht worden sind, und die individuellen Leistungsempfänger muss die gewünschte Bezifferung möglicher Steuerausfälle bereits am Steuergeheimnis scheitern. Im Übrigen lässt sich aus der allgemeinen Formulierung der Anfrage nicht ermitteln, welche Steuerausfälle überhaupt quantifiziert werden sollen. Insbesondere ist unklar, welche Vergleichssachverhalte und -grössen hierfür herangezogen werden sollten. Da insofern keine genaue Vergleichsannahme getroffen werden kann, entbehrten Angaben zu hypothetischen Steuerausfällen im vorliegenden Zusammenhang einer seriösen Grundlage und wären daher rein spekulativ.

Sowohl bei registrierten als auch bei nicht registrierten Pensionskassen stehen als gesetzliche Kontrollaufgaben die Sicherstellung der Einhaltung der Leistungsverpflichtungen unter den Gesichtspunkten der Anlagesicherheit und des finanziellen Gleichgewichts und die Rechtmässigkeit der Reglementsbestimmungen im Vordergrund. Die Reglementsprüfung der Aufsichtsbehörde ist eine Rechtmässigkeitsprüfung, indem sie die Übereinstimmung der reglementarischen Bestimmungen mit den gesetzlichen Vorschriften festzustellen hat (Art. 62 Abs. 1 lit. a BVG). Für die versicherungstechnischen Elemente stellt sie auf die Beurteilung des anerkannten Experten für berufliche Vorsorge (Art. 53 Abs. 2 lit. b BVG) ab. Hinsichtlich der Einhaltung der rechtlichen Bestimmungen über die Steuerbefreiung gilt §12 der entsprechenden Verordnung, wonach die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenleistungen der beruflichen Vorsorge zusammen mit den Leistungen aus bundesrechtlich geordneten Sozialversicherungen 100% des letzten Nettolohnes nicht übersteigen dürfen. Zudem stellt sie fest, ob der versicherte Lohn als massgebender Lohn gemäss AHV/IV definiert wird. Die Prüfung des Reglements der Gemini-Stiftung, für das eine Beurteilung eines anerkannten Experten für berufliche Vorsorge vorlag, erfolgte gemäss diesen Vorschriften.

Die beteiligten Amtsstellen tragen derzeit alle bedeutsamen Sachverhaltsaspekte im Zusammenhang mit den umstrittenen Pensions bezügen zusammen. Sie werden dabei kooperativ von der ABB und der Gemini-Stiftung unterstützt, die an der Klärung der steuer- und sozialversicherungsrechtlichen Aspekte auch ein eigenes wirtschaftliches Interesse haben. Die Abklärungen der Verhältnisse bei der ABB sind derzeit noch im Gange und gestalten sich sehr aufwendig, zumal zeitlich bereits weit zurückliegende Vorgänge aufgearbeitet werden müssen. Ergebnisse und allfällige Konsequenzen können derzeit deshalb noch nicht abgeschätzt werden. Es ist jedoch festzuhalten, dass Kader- und Beletage-Versicherungen nicht in jedem Fall als Steuerschlupflöcher missbraucht werden. Die heutige, harmonisierte Steuerrechtsordnung geht nämlich vom Grundsatz aus, dass die Beiträge an die berufliche Vorsorge abzugsfähig und dafür die Leistungen aus Einrichtungen der beruflichen Vorsorge steuerbar sind. Dabei werden Renten zusammen mit dem übrigen Einkommen besteuert. Für Kapitalleistungen aus Vorsorge greift eine separate Besteuerung zu einem reduzierten Satz. Befindet sich der Wohnsitz der Leistungsempfängerin oder des Leistungsempfängers im Zeitpunkt der Fälligkeit im Ausland, unterliegt die Vorsorgeleistung der Quellensteuer. Demnach unterliegen sämtliche Vorsorgeleistungen der ordentlichen Besteuerung, auch wenn sich für die Kapitalleistung auf Grund der getrennten Erfassung in der Regel eine geringere Steuerbelastung ergibt (vgl. Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden, StHG; SR 642.14).

Auf Bundesebene wird derzeit eine betragsmässige Beschränkung der versicherbaren Löhne in Einrichtungen der beruflichen Vorsorge diskutiert. Eine bereichsübergreifende Analyse steuer- und vorsorgerechtlicher Aspekte wird dabei unverzichtbar sein. Im Kanton Zürich können rechtliche Anpassungen erst erwogen werden, wenn der Bundesgesetzgeber in den wesentlichen Fragen die notwendige Weichenstellung vorgenommen hat.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Finanzdirektion und die Direktion der Justiz und des Innern.

