

Sitzung vom 23. Dezember 2009

2105. Anfrage (Hedge Funds und die steuerliche Behandlung von Hedge-Funds-Managern)

Die Kantonsräte Ralf Margreiter, Kaspar Bütikofer und Peter Ritschard, Zürich, haben am 16. November 2009 folgende Anfrage eingereicht:

Hedge-Funds und Private-Equity-Gesellschaften gerieten in letzter Zeit verschiedentlich ins Rampenlicht. Sie stehen im Ruf, unkontrolliert und intransparent zu sein; ihnen wird eine destabilisierende Wirkung auf Wirtschaft und Finanzmärkte zugeschrieben (oft ist hier von «Heuschrecken» die Rede); und zu guter Letzt sorgten Neuerungen rund um die Besteuerung ihrer Manager für grösseres Aufsehen.

Bundesrat Hans-Rudolf Merz startete im vergangenen Jahr eine eigentliche Werbeoffensive, indem er der Branche erklärte, wie sich im Rahmen des geltenden Rechts massiv Steuern sparen lassen. Er sprach bei seiner Offensive von der Schaffung von Rechtssicherheit. Dabei geht es schlicht um ein Sparmodell für Manager mit einem juristischen Trick: Mittels Firmenkonstrukt können Manager von Hedge-Funds und Private-Equity-Gesellschaften ihre Steuern kurzerhand halbieren – dies auf der Grundlage des geltenden Rechts und ohne dass eine politische Debatte dazu stattgefunden hätte.

Die NZZ äusserte sich in ihrer Ausgabe vom 8. Mai 2008 deutlich zu den bundesrätlichen Plänen: «Steuerwettbewerb darf nicht heissen, dass nach rein opportunistischen Gesichtspunkten Steuerprivilegien gewährt werden.» Es besteht sonst die Gefahr einer schlechten Steuermoral, und es wäre deshalb «ein gefährliches Spiel, auf das Begehren einzugehen, Managementgesellschaften und ihre Manager, die an den Gewinnen von Private-Equity-Fonds partizipieren, steuerlich zu privilegieren.» Kurzum: «(...) der Steuerwettbewerb heiligt nicht alle Mittel.»

Wir bitten den Regierungsrat in diesem Zusammenhang um Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Abstimmungen der letzten Zeit haben gezeigt, dass im Volk selektive Steuergeschenke für Manager wenig Rückhalt haben. Wie stellt sich der Regierungsrat zur «kalten» Einführung einer neuen Managerbesteuerung unter Umgehung einer demokratischen Willensbildung?
2. Sieht der Regierungsrat die verfassungsmässige Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit mit den Umgehungshilfen à la Bundesrat Hans-Rudolf Merz noch gewährleistet?

3. Hat sich der Kanton im Zuge der Diskussion über das neue Besteuerungsmodell für die Schaffung einer ebenso klaren Aufsicht über diese Branche ausgesprochen, wie sie für Banken und Versicherungen selbstverständlich ist?
4. Das angekündigte einschlägige Kreisschreiben der Eidg. Steuerverwaltung besteht bis heute nicht; laut NZZ vom 5. November 2009 ist damit gemäss Angaben aus der ESTV in absehbarer Zeit auch nicht zu rechnen; doch funktioniere die Praxis auch bestens auf Basis des in Fachkreisen zirkulierenden Entwurfs des «Steuerungsausschusses Dialog Finanzplatz». Arbeitet auch das kantonale Steueramt auf Basis dieses Entwurfs – im konkreten Steuerverfahren wie auch bei seinen verbindlichen Vorbescheiden (Rulings)?
5. Wie lautet der Text dieses Entwurfs (bitte im vollständigen Wortlaut)?
6. Gingen im Zusammenhang mit Hedge-Funds und Private-Equity-Gesellschaften bzw. ihren Managern in letzter Zeit Anfragen für steueramtliche Vorbescheide (Rulings) ein? Welche zu klärenden Sachverhalte betrafen diese? Insbesondere interessieren hier:
 - a) Eignerstruktur von Hedge Funds (Strukturierung des Fondskapitals aussenstehender Anleger als «Darlehen» u. d. gl.),
 - b) Firmenkonstrukte zwecks Steueroptimierung (über Bezüge als Dividenden oder den Firmenverkauf als steuerfreien Kapitalgewinn) gemäss Mithilfe von Bundesrat Hans-Rudolf Merz,
 - c) Nutzung ausländischer Konstrukte und Steuerprivilegierung von Dividenden solcher Konstrukte.
7. Welche Entscheid- bzw. Ermessensspielräume bestehen für das kantonale Steueramt in der Abgrenzung von Erwerbseinkommen / Vermögenserträgen / Kapitalgewinnen bei Managern von Hedge Funds bzw. generell von kollektiven Kapitalanlagegesellschaften? Überprüft das kantonale Steueramt insbesondere zur oben genannten Frage 6 a) auch die zugrunde liegenden Verträge (Darlehen vs. treuhänderische Übergabe)?
8. Swiss Banking hat in seinem Masterplan Finanzplatz Schweiz zwei konkrete Aspirationen formuliert: Etablierung der Schweiz als Top-3-Standort für Hedge Funds in Europa und Verdoppelung des gemanagten Volumens von Private Equity. Bestehen für den Kanton Zürich Entwicklungsziele in Bezug auf solche Anlageformen? Wo und wie engagiert sich der Kanton Zürich hierfür?
9. Wie viele Hedge Funds sind im Kanton Zürich domiziliert? Wie viele Dach-Hedge-Funds?

Wie viele Private-Equity-Gesellschaften?

Wie viele Manager kollektiver Anlagegesellschaften werden im Kanton Zürich besteuert?

Wie hat sich diese Zahl in den vergangenen Jahren entwickelt?

Von welcher Entwicklung geht der Regierungsrat für die kommenden Jahre aus?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Ralf Margreiter, Kaspar Bütikofer und Peter Ritschard, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Zu Fragen 1 und 2:

Zunächst kann allgemein zu Hedge Funds und Private-Equity-Fonds festgehalten werden:

- Hedge Funds sind kollektive Anlageformen mit im Allgemeinen flexiblen Anlagestrategien und einem aktiven und komplexen Anlageverhalten. Insoweit ist der Begriff der Hedge Funds sehr weit zu verstehen.
- Private-Equity-Fonds sind dagegen kollektive Anlageformen, die in nicht börsennotierte Unternehmen investieren und diesen Kapital zur Verfügung stellen. Dieses Kapital wird beispielsweise für die Entwicklung neuer Produkte, die Erschliessung neuer Märkte und Unternehmensakquisitionen eingesetzt. Ziel der Investition ist der spätere Gewinn bringende Verkauf der Unternehmensbeteiligung oder ein Börsengang.

Die Fonds-Gesellschaften, d.h. die «Vehikel», in denen das Fondsvermögen gehalten wird, haben ihren Sitz, vorab aus aufsichtsrechtlichen Gründen, weit überwiegend im Ausland. Demgegenüber hat sich die Schweiz in den letzten Jahren vermehrt zu einem Standort für Fonds-Managerinnen und -Manager bzw. für das Fonds-Management entwickelt. In der Fachliteratur wird etwa darauf hingewiesen, dass der Marktanteil der Schweiz als Standort für die Managerinnen und Manager von sogenannten «Funds of Hedge Funds» inzwischen auf rund 30% zu schätzen sei. «Funds of Hedge Funds» sind Fonds, die keine Direktanlagen tätigen, sondern ihr Vermögen in eine Reihe von Hedge Funds als Zielfonds investieren.

Die Besteuerung der Fonds-Managerinnen und -Manager hat in letzter Zeit zu verschiedenen Diskussionen Anlass gegeben. Diese hängen unter anderem mit der steuerlichen Behandlung des sogenannten Carried Interest zusammen. Von den Hedge-Funds-Managerinnen und -Mana-

gern wird im Allgemeinen erwartet, dass sie sich ebenfalls mit eigenen Mitteln am Fonds beteiligen. Übersteigt die Rendite des Fonds eine bestimmte, im Voraus vereinbarte Mindestrendite, erhält die Fonds-Managerin oder der -Manager üblicherweise noch eine zusätzliche Gewinnbeteiligung, die als Carried Interest bezeichnet wird.

Nach gewissen ausländischen Steuerordnungen, wie in Grossbritannien, wird der Carried Interest als Kapitalgewinn behandelt, der zwar steuerbar ist, jedoch tiefer besteuert wird als das übrige Erwerbseinkommen. In der Schweiz wird dagegen die zusätzliche Gewinnbeteiligung in Form des Carried Interest, wie eine andere erfolgsabhängige Vergütung, steuerlich grundsätzlich dem Erwerbseinkommen zugeordnet.

Weiter zeigt sich, dass das Hedge-Funds- und Private-Equity-Fonds-Geschäft, wie jede andere unternehmerische Tätigkeit, in unterschiedlichen Rechtsformen – als selbstständige oder unselbstständige Erwerbstätigkeit – wie auch in unterschiedlichen Strukturen geführt werden kann. Von der Wahl der Rechtsform und Struktur hängt wiederum die steuerliche Beurteilung ab. Diese hat jedoch nach den allgemeinen steuerrechtlichen Normen zu erfolgen. Von der «kalten» Einführung einer neuen Managerbesteuerung unter Umgehung einer demokratischen Willensbildung» kann daher keine Rede sein.

Zu Frage 3:

Der sogenannte «Steuerungsausschuss Dialog Finanzplatz (STAFI)», der im November 2007 auf Veranlassung des Chefs des Eidgenössischen Finanzdepartements eingesetzt worden war und sich aus Vertretern dieses Departements und der Verbände des Finanzsektors zusammensetzt, hatte seinerseits im Frühjahr 2008 eine gemischte Arbeitsgruppe eingesetzt, um, neben verschiedenen aufsichtsrechtlichen Aspekten, auch die steuerliche Beurteilung der Entschädigungen von Hedge-Funds- und Private-Equity-Fonds-Managerinnen und -Managern zu klären.

Dieser Arbeitsgruppe gehörten als Kantonsvertreter auch je ein Vertreter der Steuerverwaltungen der Kantone Genf und Zürich an. Bei dieser Vertretung stand jedoch die steuerliche Beurteilung der Entschädigungen von Fonds-Managerinnen und -Managern im Vordergrund.

Zu Frage 4:

Die vom STAFI eingesetzte Arbeitsgruppe empfahl zur Besteuerung von Fonds-Managerinnen und -Managern den Erlass eines Rund- oder Kreisschreibens durch die Eidgenössische Steuerverwaltung. Die Arbeitsgruppe erstellte auch einen Entwurf für ein solches Schreiben; im September 2008 wurde dieser Entwurf vom STAFI gutgeheissen. Die Eidgenössische Steuerverwaltung hat ihrerseits aber bis heute kein offizielles

Rund- oder Kreisschreiben erlassen. Das kantonale Steueramt stützt sich daher bei seinen Entscheiden auf die allgemein geltenden steuerrechtlichen Normen.

Zu Frage 5:

Wie erwähnt, wurde bis heute kein offizielles Rund- oder Kreisschreiben der Eidgenössischen Steuerverwaltung erlassen. Auch der Entwurf für ein solches Schreiben, den die vom STAFI eingesetzte Arbeitsgruppe erstellt hat, wurde offiziell nicht veröffentlicht; der STAFI hat die Mitglieder der Arbeitsgruppe am 2. September 2008 lediglich ermächtigt, den Entwurf auf Anfrage hin einzelnen interessierten Kreisen abzugeben. Aufgrund dieser Anweisung des STAFI kann daher der Entwurf für das Rund- oder Kreisschreiben nicht allgemein öffentlich zugänglich gemacht werden.

Zu Frage 6:

Wie grundsätzlich jede unternehmerische Tätigkeit in unterschiedlichen Rechtsformen und Strukturen ausgeübt werden kann, so gilt dies auch für das Hedge-Funds- und Private-Equity-Fonds-Geschäft. Ausgehend von der gewählten Rechtsform und Struktur ist auch die steuerliche Beurteilung vorzunehmen. Die gewählte Rechtsform und Struktur können steuerlich zu einem günstigeren oder ungünstigeren Ergebnis führen.

Auch für das Hedge-Funds- und Private-Equity-Fonds-Geschäft stehen daher unterschiedliche Lösungsansätze zur Diskussion, insbesondere auch solche, wie sie in Frage 6 erwähnt werden. Es ist jedoch selbstverständlich, dass solche Lösungsansätze immer unter Vorbehalt der korrekten Anwendung der allgemeinen steuerrechtlichen Normen wie auch unter jenem der Steuerumgehung stehen. Eine Beurteilung kann aber nur aufgrund des konkreten Einzelfalles erfolgen.

Was die klärenden Sachverhalte im Zusammenhang mit Anfragen zu Rechtsformen und Strukturen beim Hedge-Funds- und Private-Equity-Fonds-Geschäft anbelangt, so kann hier nur allgemein festgestellt werden, dass es im Wesentlichen um die folgenden Fragen geht:

- Werden gewählte Rechtsform und Struktur auch tatsächlich gelebt?
- Welche Leistungen werden von den infrage stehenden Personen erbracht und welche Vergütungen erhalten sie dafür? Was alles gehört zu diesen Vergütungen? Diese umfassen insbesondere auch die Performance Fee und den Carried Interest, die, entsprechend der gewählten Rechtsform und Struktur, zu besteuern sind.

Für Vorbescheide bzw. sogenannte Rulings kann im Übrigen allgemein auf das Merkblatt des kantonalen Steueramtes betreffend Begehren um amtliche Auskünfte und Vorbescheide vom 13. Oktober 2008 (Zürcher Steuerbuch 30/500) hingewiesen werden.

Zu Frage 7:

Abhängig von der Wahl der Rechtsform und der konkreten Struktur finden unterschiedliche steuerrechtliche Normen Anwendung. Dabei handelt es sich jedoch stets um dieselben Rechtsnormen, wie sie auch auf andere steuerpflichtige Personen Anwendung finden. Wenn die Tätigkeit mittels einer juristischen Person ausgeübt wird, kommen die entsprechenden Bestimmungen über die Besteuerung der juristischen Personen zur Anwendung. Wenn die Tätigkeit der Fonds-Managerin oder des -Managers in Form einer selbstständigen Erwerbstätigkeit ausgeübt wird, finden die entsprechenden Bestimmungen über die selbstständige Erwerbstätigkeit Anwendung. Insbesondere auch die steuerliche Behandlung des Carried Interest und der übrigen Performance Fees hängt somit von der gewählten Rechtsform und Struktur ab. Der Carried Interest und andere erfolgsabhängige Vergütungen stellen aber keinen steuerfreien privaten Kapitalgewinn dar.

Soweit die Fonds-Gesellschaft selber, d. h. das «Vehikel», in dem das Fondsvermögen gehalten wird, ihren Sitz ausnahmsweise in der Schweiz hat, sind vorab die einschlägigen Bestimmungen zu beachten, wie sie über die Schlussbestimmungen des Kollektivanlagegesetzes vom 23. Juni 2006 (SR 951.31) in das Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.11) und das gleich datierte Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG; SR 642.14) Eingang gefunden haben.

Zu Frage 8:

Der Regierungsrat hat schon bei der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 74/2008 betreffend Hedge Fund zur steuerlichen Behandlung von Fonds-Mangerinnen und -Managern darauf hingewiesen, dass ein Zuzug von Fonds-Managerinnen und -Managern mit zusätzlichen Arbeitsplätzen verbunden sei und positive Auswirkungen auf den Finanzplatz habe. Insoweit ist ein solcher Zuzug auch in den Kanton Zürich grundsätzlich zu begrüssen. Auch das kantonale Steueramt bemüht sich daher, für die Besteuerung der Fonds-Managerinnen und -Manager befriedigende Lösungen zu finden; allerdings müssen diese im Einklang mit den allgemeinen steuerrechtlichen Normen stehen.

Zu Frage 9:

Wie erwähnt, kann allgemein festgehalten werden, dass sich die Fonds-Gesellschaften, bzw. die «Vehikel», in denen das Fonds-Vermögen gehalten wird, weit überwiegend im Ausland befinden. Solche ausländische Fonds-Gesellschaften werden jedoch vermehrt von der Schweiz aus verwaltet. Im Sinne einer allgemeinen Aussage dürfte es daher zutreffend sein, dass die Zahl der im Hedge-Funds- und Private-Equity-Fonds-Geschäft tätigen Personen auch im Kanton Zürich zunehmend ist.

Steuerstatistisch wird das Hedge-Funds- und Private-Equity-Fonds-Geschäft aber nicht in besonderer Weise erfasst. Eine solche steuerstatistische Erfassung wäre denn auf sinnvolle Weise auch gar nicht möglich, da sich zeigt, dass die Rechtsformen und Strukturen, in denen sich diese Geschäfte abspielen, wie auch die Art der Anlagetätigkeiten sehr vielfältig sein können. Hingegen werden die allgemeinen steuerrechtlichen Normen angewendet; das Hedge-Funds- und Private-Equity-Fonds-Geschäft tritt steuerlich nicht in besonderen Erscheinungsformen auf.

Es können daher auch keine weiteren zahlenmässigen Angaben gemacht werden.

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

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi