

Sitzung vom 25. Oktober 2017

**957. Anfrage (Cum-Cum- und Cum-Ex-Geschäfte
auf dem Finanzplatz Zürich)**

Kantonsrätin Sibylle Marti und Kantonsrat Tobias Langenegger, Zürich, haben am 10. Juli 2017 folgende Anfrage eingereicht:

Sogenannte Cum-Cum- und Cum-Ex-Geschäfte dienten Investoren und Finanzdienstleistungsinstituten bis vor wenigen Jahren dazu, mehrfach eine Steuererstattung zu erhalten, die entweder gar nicht oder nur einmal bezahlt wurde. Erst allmählich wird das Ausmass des komplexen Steuerbetrugs durch Cum-Cum- und Cum-Ex-Geschäfte deutlich. Medienberichten zufolge gehen Berechnungen für Deutschland davon aus, dass dem deutschen Staat seit 2001 ein Schaden von über 30 Milliarden Euro entstanden ist. In die Cum-Cum- und Cum-Ex-Geschäfte, die den deutschen Staat schädigten, waren über hundert Finanzdienstleistungsinstitute weltweit involviert, darunter auch solche aus der Schweiz (z. B. Bank Sarasin) und insbesondere des Finanzplatzes Zürich (z. B. UBS). Im Jahr 2012 verunmöglichte Deutschland solche Geschäfte mit einer entsprechenden gesetzlichen Regelung. Auch in der Schweiz waren ähnliche Geschäfte lange Zeit möglich, diese wurden indessen bereits im Jahr 2008 unterbunden.

Vor diesem Hintergrund bitten wir den Regierungsrat sowie den Bankrat der Zürcher Kantonalbank (ZKB) um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Haben Kundenberaterinnen und Kundenberater der ZKB je mitgewirkt bei Cum-Cum- oder Cum-Ex-Geschäften ihrer Kundschaft? Falls ja, zu welchem Zeitpunkt, in welchem finanziellen Ausmass, und ging die Initiative dabei von den Kundenberaterinnen und Kundenberatern oder von der Kundschaft aus?
2. Waren externe Vermögensverwaltende (EVV), welche die ZKB als Depotbank nutzen, je in Cum-Cum- oder Cum-Ex-Geschäfte involviert? Falls ja, zu welchem Zeitpunkt, in welchem finanziellen Ausmass, und welche Massnahmen hat die ZKB in der Zusammenarbeit mit EVV als Folge daraus ergriffen?
3. Zu welchem Zeitpunkt hat die ZKB von der Praxis der Cum-Cum- und Cum-Ex-Geschäfte Kenntnis erhalten? Welche Massnahmen hat sie wie zeitnah getroffen, um zu verhindern, dass solche Geschäfte über die ZKB getätigt werden?

4. Zu welchem Zeitpunkt hat der Zürcher Regierungsrat von der Praxis der Cum-Cum- und Cum-Ex-Geschäfte Kenntnis erhalten? Welche Massnahmen hat er getroffen, um solche Geschäfte auf dem bzw. über den Finanzplatz Zürich zu unterbinden?
5. Als wie hoch lässt sich der finanzielle Schaden beziffern, welcher dem deutschen Staat oder anderen Staaten aufgrund von Cum-Cum- und Cum-Ex-Geschäften des Zürcher Finanzplatzes entstand?
6. Als wie hoch lässt sich der finanzielle Schaden beziffern, welcher der Schweiz und dem Kanton Zürich aufgrund von Cum-Cum- und Cum-Ex-Geschäften entstand?
7. Welche Massnahmen traf das Kantonale Steueramt Zürich, um zu viel bezahlte Steuererstattungen zurückzufordern?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Sibylle Marti und Tobias Langenegger, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Cum-Cum-Geschäfte sowie Cum-Ex-Geschäfte fallen unter den Begriff Dividend Stripping und beschlagen die (ungerechtfertigte) Rückerstattung der Verrechnungssteuer. Unter dem Begriff Dividend Stripping werden Aktienverkäufe bzw. Übertragungen oder andere Transaktionen mit Aktien rund um den Dividendenstichtag verstanden, bei denen der Dividendenanspruch von der zugrunde liegenden Aktie getrennt wird. Konkret werden beispielsweise in der Verkaufsvariante Aktien kurz vor dem Dividendenstichtag von der Eigentümerin oder vom Eigentümer an die Erwerberin oder den Erwerber verkauft, die oder der die Dividende nach dem Dividendenstichtag einnimmt und die Aktien anschliessend in aller Regel an die ursprüngliche Eigentümerin oder den ursprünglichen Eigentümer zurückverkauft.

Cum-Cum-Geschäfte bezeichnen Aktientransaktionen, bei denen die Veräusserung/Übertragung bzw. der Erwerb von Aktien mit (cum) Dividendenanspruch und die Lieferung der Aktien vor dem Dividendenstichtag ebenfalls mit (cum) Dividendenanspruch erfolgen. Bei Cum-Cum-Geschäften handelt es sich regelmässig um Inhabergeschäfte, d. h., die Verkäuferin oder der Verkäufer ist auch die zivilrechtliche Eigentümerin oder der zivilrechtliche Eigentümer der Aktien. Cum-Cum-Geschäfte werden von ausländischen Investorinnen und Investoren getätigt, die aufgrund ihres (Wohn-)Sitzstaats keinen oder nur einen teilweisen Anspruch auf Rückerstattung der Verrechnungssteuer haben. Für diese Geschäfte neh-

men die ausländischen Investorinnen und Investoren ein inländisches Finanzinstitut als Partner, das in Bezug auf die Verrechnungssteuer rückerstattungsberechtigt ist und entschädigen dieses mit einer Kommission.

Cum-Ex-Geschäfte bezeichnen Aktientransaktionen, bei denen die Veräusserung/Übertragung bzw. der Erwerb von Aktien mit (cum) Dividendenanspruch und die Lieferung der Aktien nach dem Dividendenstichtag ohne (ex) Dividende erfolgt. Das schuldrechtliche Kaufgeschäft erfolgt somit vor dem Dividendenstichtag und das dingliche Erfüllungsgeschäft danach. Cum-Ex-Geschäfte können in den Varianten mit Inhaberverkauf und mit Leerverkauf auftreten. Beim Cum-Ex-Geschäft mit Inhaberverkauf ist die Verkäuferin oder der Verkäufer zivilrechtliche Eigentümerin oder zivilrechtlicher Eigentümer der Aktien und liefert diese nach dem Dividendenstichtag. Beim Cum-Ex-Geschäft mit Leerverkauf ist die Verkäuferin oder der Verkäufer nicht Eigentümerin bzw. Eigentümer der Aktien, sondern die Aktien, die veräussert werden, gehören einer oder einem Dritten (Leerverkauf). Die oder der Dritte ist am Dividendenstichtag zivilrechtliche Eigentümerin oder zivilrechtlicher Eigentümer der Aktien und vereinnahmt auch die Dividende. Die Verkäuferin oder der Verkäufer (Leerverkäuferin bzw. -verkäufer) muss sich diese Aktien nach dem Dividendenstichtag von der Dritten oder vom Dritten besorgen und liefert sie anschliessend an die Erwerberin oder den Erwerber (Leerkäuferin bzw. -käufer). Der Leerkäuferin oder dem Leerkäufer schuldet die Leerverkäuferin oder der Leerverkäufer aber nicht nur die Aktien, sondern auch eine Zahlung in Höhe der Dividende (sogenannte Dividendenkompensationszahlung), da sie bzw. er sich verpflichtet hat, mit Dividende zu liefern, dies aber nicht kann. Auch die Cum-Ex-Geschäfte, die zu einer unrechtmässigen doppelten Rückerstattung von Verrechnungssteuern führen können, werden von ausländischen Investorinnen und Investoren mit Zuhilfenahme eines inländischen Finanzinstituts abgewickelt.

Der finanzielle Schaden für den Fiskus aufgrund des Dividenden Striping besteht somit im Umfang der zu Unrecht zurückerstatteten Verrechnungssteuern.

Zu Fragen 1–3:

Die Fragen 1 bis 3 richten sich an die Zürcher Kantonalbank (ZKB) und wurden dem Bankrat der ZKB zur direkten Beantwortung zugewiesen. Die Stellungnahme der ZKB wird dem Kantonsrat separat gestellt und ist nicht Teil dieser Beantwortung.

Zu Fragen 4 und 7:

Die Problematik von Cum-Cum- und Cum-Ex-Geschäften ist dem Regierungsrat seit Längerem bekannt. Für den gesamten Antrags-, Prüfungs- und Rückerstattungsprozess der Verrechnungssteuer von natürlichen und juristischen Personen mit (Wohn-)Sitz im Ausland ist indessen nicht die kantonale Steuerbehörde bzw. der Regierungsrat zuständig, sondern die Eidgenössische Steuerverwaltung und damit der Bund. Aus diesem Grunde kommen der kantonalen Steuerbehörde auch in Bezug auf die Rückforderung von zu Unrecht erfolgten Verrechnungssteuerrückerstattungen keine Aufgaben zu. Dementsprechend kann sie und/oder der Regierungsrat auch keine diesbezüglichen Massnahmen treffen. Bei den Kommissionen, welche die inländischen Finanzinstitute für ihre Mitwirkung bei diesen Geschäften erhalten, handelt es sich um ordentlichen Ertrag, der Bestandteil der Erfolgsrechnung bildet und dementsprechend der Gewinnsteuer unterliegt. Für die kantonale Steuerbehörde ist es jedoch nicht möglich, aufgrund der Steuerdeklaration herauszufinden, aus welchen Arten von Geschäften diese verbuchten Kommissionen angefallen sind. Mithin hat die kantonale Steuerbehörde auch in Bezug auf solche inländischen Finanzinstitute keine Möglichkeit, Geschäften dieser Art entgegenzuwirken.

Auf Bundesebene ist die Problematik des Dividend Stripping bekannt. Der Bundesrat äusserte sich in der Beantwortung vom 10. Mai 2017 zur Anfrage von Nationalrätin Jacqueline Badran betreffend Höhe der Steuerausfälle durch Dividend Stripping und Massnahmen dagegen (17.1009) wie folgt: «Die Kontrolle der Anträge auf Rückerstattung der Verrechnungssteuer erfolgt gezielt anhand von (laufend angepassten) Risikoparametern sowie von individuellen Stichproben bei Rückerstattungsanträgen. Bei inländischen Antragstellern kann zudem anlässlich von Domizilkontrollen eine vertiefte Prüfung dieser Problematik vor Ort vorgenommen werden. Darüber hinaus ist auch die Entwicklung im Ausland bezüglich der Massnahmen zur Vermeidung von Abkommensmissbrauch zu erwähnen wie der OECD-Massnahmenplan «Base Erosion and Profit Shifting»: Die in der Aktion 6 enthaltene Hauptzweckregel (der sogenannte Principal Purpose Test) ermöglicht es, die Abkommensvorteile und damit auch die Rückerstattung der Verrechnungssteuer zu verweigern, wenn die Geltendmachung der Rückerstattung einer der Hauptzwecke einer Transaktion war. In neu ausgehandelten Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) bzw. im Rahmen von Revisionen von DBA wurde die Hauptzweckregel zur Bekämpfung von Abkommensmissbräuchen bereits aufgenommen. Aufgrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung wurde die Rückerstattung im Bereich des Dividend Stripping bis

her in erster Linie aufgrund eines fehlenden Nutzungsrechts verweigert. Es ist festzuhalten, dass die Rückerstattung der Verrechnungssteuer bei allen betroffenen Fällen stets in vollem Umfang verweigert wurde. Nach geltendem Recht wird nicht nur bestraft, wer eine ungerechtfertigte Rückerstattung bewirkt, sondern auch, wer Rückerstattungsansprüche geltend macht, die ihm nicht zustehen.»

Zu Fragen 5 und 6:

Der finanzielle Schaden für den Fiskus besteht wie bereits erwähnt im Umfang der zu Unrecht zurückerstatteten Verrechnungssteuern. Damit fällt der Schaden vorab beim Bund an. Die Kantone partizipieren jedoch im Umfang von 10% am jährlichen Reinertrag der Verrechnungssteuer, wobei sich die Verteilung auf die einzelnen Kantone nach der Wohnbevölkerung bemisst. Aus diesem Grunde lässt sich ein finanzieller Schaden, der dem Kanton Zürich durch Cum-Cum- und Cum-Ex-Geschäfte entstanden ist nur bestimmen, wenn die diesbezüglichen Verrechnungssteuerausfälle des Bundes bekannt sind. Diese Zahlen sind der kantonalen Steuerbehörde jedoch nicht bekannt, weshalb sich der finanzielle Schaden für den Kanton Zürich nicht beziffern lässt. Eine Quantifizierung von möglichen Schäden müssten die Eidgenössische Steuerverwaltung oder allenfalls die FINMA vornehmen.

Der Bundesrat äusserte sich in der unter Frage 4 erwähnten Anfrage von Nationalrätin Jacqueline Badran dazu wie folgt: «Bisher wurde bei etwa 160 Antragstellern, von denen sich etwa 90 Prozent im Ausland befinden, eine Dividend-Stripping-Problematik festgestellt. Die Gesamtsumme der vertieft abzuklärenden Rückerstattungsanträge belief sich dabei im Jahr 2016 auf 760 Mio. Franken. Im gleichen Jahr wurden Rückerstattungsanträge im Umfang von 143 Mio. Franken verweigert. Im Vergleich zu den im Jahr 2016 eingereichten 230 000 Rückerstattungsanträgen (mit einem Rückerstattungsbetrag von insgesamt 13,6 Mrd. Franken) betrifft die Dividend-Stripping-Problematik somit eine relativ kleine Anzahl von Anträgen. Diese sind jedoch meist mit grossen Rückforderungsbeträgen verbunden. Seit der Aufdeckung der ersten Dividend-Stripping-Transaktionen im Jahr 2006 wurden die Anträge auf Rückerstattung der Verrechnungssteuer gezielt im Hinblick auf diese Problematik überprüft. Wurde ein Dividend Stripping festgestellt, wurde entsprechend die Rückerstattung der Verrechnungssteuer verweigert, sodass dem Bund in diesen Fällen keine Einnahmen entgingen. Es ist aber nicht auszuschliessen, dass Fälle von Dividend Stripping unentdeckt geblieben sind. Hierzu sind jedoch naturgemäss keine Aussagen möglich. Immerhin lässt sich feststellen, dass seit einigen Jahren die neuaufgedeckten

Fälle rückläufig sind.» Aus den gleichen Gründen lassen sich auch keine verlässlichen Aussagen zum finanziellen Schaden machen, der dem deutschen Staat oder anderen Staaten aufgrund von Cum-Cum- und Cum-Ex-Geschäften des Zürcher Finanzplatzes entstand.

Bezüglich der Passage «Auch in der Schweiz waren ähnliche Geschäfte lange Zeit möglich» ist darauf hinzuweisen, dass die Staatsanwaltschaft III des Kantons Zürich (Wirtschaftsdelikte) bis anhin lediglich in einem penden-
ten Verfahren mit der Problematik konfrontiert wurde.

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

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi