



15. Oktober 2008

Erläuterungsbericht zur FINMA-Gebühren- und Abgabenverordnung

1. Grundzüge des Entwurfs

Der vorliegende Entwurf der FINMA-Gebühren- und Abgabenverordnung (FINMA-GebV) hat zum Ziel, die Finanzierung der Eidgenössischen Finanzmarktaufsichtsbehörde (FINMA) in transparenter, nachvollziehbarer Weise gestützt auf die Vorgaben des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht vom 22. Juni 2007 (FINMAG; Referendumsvorlage BBl 2007 4625) zu regeln. Dabei sollen die Kosten der FINMA möglichst verursachergerecht und unter Vermeidung von Quersubventionierungen auf die einzelnen Aufsichtsbereiche und deren Beaufsichtigte überwältzt werden.

Mit Artikel 15 des Finanzmarktaufsichtsgesetzes hat der Gesetzgeber eine Grundlage geschaffen, um die FINMA vollständig über Gebühren und Aufsichtsabgaben durch die Beaufsichtigten zu finanzieren. Dabei sollen die heute bestehenden Finanzierungsmodelle der Eidgenössischen Bankenkommission (EBK), des Bundesamtes für Privatversicherungen (BPV) und der Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei (Kst GwG) zusammengeführt und wo notwendig an die neue Behörde angepasst werden. Es werden sämtliche Kosten der FINMA auf die Beaufsichtigten überwältzt. Einerseits geschieht dies über Gebühren, welche bei den Beaufsichtigten individuell gestützt auf Verfügungen, Aufsichtsverfahren im Einzelfall ohne Verfügung und das Erbringen von Dienstleistungen erhoben werden. Kosten der FINMA, welche nicht durch Gebührenerträge gedeckt sind, sind über die Erhebung von Aufsichtsabgaben zu finanzieren. Die Aufsichtsabgaben zeichnen sich dadurch aus, dass sie den Beaufsichtigten nicht individuell, sondern nur als Gruppe zugerechnet werden können. Dabei sollen die anfallenden Kosten soweit als möglich den einzelnen Aufsichtsbereichen zugeordnet werden, um unerwünschte Quersubventionierungen zu vermeiden. Der von der Gruppe der Beaufsichtigten verursachte Aufsichtsaufwand wird möglichst verursachergerecht und angemessen auf die einzelnen Beaufsichtigten aufgeteilt. Dabei kann die Aufsichtsabgabe in eine fixe Grundabgabe und eine variable Zusatzabgabe aufgeteilt werden. Von dieser Möglichkeit hat der Bundesrat im vorliegenden Verordnungsentwurf in Weiterführung der heutigen Regelungen im Bereich der Banken, Börsen und der Bekämpfung der Geldwäscherei Gebrauch gemacht.

Die Zusammenführung dreier Gebührenregelungen bedingte zum Zweck einer harmonisierten FINMA-Regelung Anpassungen in einzelnen Bereichen. So wurde zum Beispiel die Erhebung einer Grund- und Zusatzabgabe auch für den Bereich der Versicherungsaufsicht eingeführt.

Die gestützt auf Artikel 15 Absatz 4 FINMAG dem Bundesrat zur Konkretisierung zugewiesenen Ermessensspielräume hat dieser wie folgt gefüllt:

- Für die Berechnung der Abgaben wird auf die Gesamtkosten der FINMA für das laufende Jahr sowie die zu äufnenden Reserven abgestellt.

Erläuterungsbericht zur FINMA-Gebühren- und Abgabenverordnung

- Die Aufsichtsbereiche sind so umschrieben, dass die heute in den einzelnen Gebührenverordnungen geltende Gliederung und die heute geltende Berechnung der Verteilung auf die einzelnen Beaufsichtigten grösstenteils übernommen werden können. Da sich die durch die Finanzmarktgesetzgebung vorgegebene Aufsicht mit der Zusammenführung der heutigen Aufsichtsbehörden nicht ändert und sich die heute geltenden Regelungen bewährt haben, besteht im jetzigen Zeitpunkt kein Anlass, diese Regelungen grundlegend zu ändern. Diese Einschätzung wird aufgrund der Erfahrungen, welche die FINMA in den nächsten Jahren machen wird, zu überprüfen sein. Wo sich Neuerungen aufgrund des FINMAG ergeben, sind diese berücksichtigt: So sind die Prüfgesellschaften, welche gestützt auf die Finanzmarktgesetzgebung eine Zulassung erhalten, neu als Beaufsichtigte abgabepflichtig und bilden einen eigenen Aufsichtsbereich. Zudem wurde jeder Aufsichtsbereich daraufhin überprüft, ob sämtliche Beaufsichtigten angemessene Beiträge an die Aufsichtskosten leisten. Dies hat beispielsweise dazu geführt, dass im Bereich der kollektiven Kapitalanlagen neu auch die Vermögensverwalterinnen und -verwalter einer Abgabepflicht unterstellt werden oder neu im Versicherungsbereich auch Gruppen und Konglomerate einer Aufsichtsabgabe unterstehen. In andern Fällen wiederum wurden die Grundabgaben angepasst.
- Die Zuordnung des Aufwands auf die Aufsichtsbereiche erfolgt mittels einer Kostenabrechnung. Der Aufwand wird entweder direkt auf einen Aufsichtsbereich verbucht oder als allgemeiner Aufwand verbucht und dann im Verhältnis des direkt zugeordneten Aufwands auf die Aufsichtsbereiche aufgeteilt (Art. 2 und 3).

Betreffend die Höhe der Gebühren stützt sich die vorliegende Verordnung auf Artikel 46a des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010). Die Gebühren werden entweder gestützt auf die im Anhang zur Verordnung festgelegten Tarifrähmen oder gestützt auf den konkreten Zeitaufwand und die Bedeutung der Sache für die gebührenpflichtige Person berechnet. Artikel 15 Absatz 1 FINMAG bildet zudem die gesetzliche Grundlage, um auch für Verfahren, welche nicht mit einer Verfügung oder nur mit einer Einstellungsverfügung enden, eine Gebühr zu erheben.

Nicht zuletzt regelt der Verordnungsentwurf gestützt auf Artikel 16 FINMAG die Äufnung der Reserven.

Im Verordnungsentwurf werden die Begriffe Aufwand und Kosten in Anlehnung an die Begriffsverwendung im FINMAG synonym verwendet. Insbesondere können aus der Verwendung dieser Begriffe im Verordnungsentwurf keine Schlussfolgerungen über die materielle Zusammensetzung sowie die Wahl der Instrumente des Rechnungswesens FINMA zur Abbildung der jeweiligen Sachverhalte gezogen werden.

2. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Artikel 1 Gegenstand

Ziel der vorliegenden Verordnung ist es, die im FINMAG in Artikel 15 und 16 festgelegten Grundsätze zur Erhebung von Gebühren und Aufsichtsabgaben sowie der Reservebildung auszuführen.

Artikel 2 Gesamtkosten

Die Bestimmung über die Zusammensetzung der Gesamtkosten der FINMA bildet die Grundlage zur Vermeidung von Quersubventionierungen zwischen einzelnen Aufsichtsbereichen, indem der Gesamtaufwand der FINMA möglichst verursachergerecht erfasst wird.

Artikel 3 Kostenaufteilung

Die Verordnung übernimmt für die Kostenzuordnung die in Artikel 15 Absatz 2 FINMAG genannten Aufsichtsbereiche. Die getroffene Regelung ist nach Finanzierungsgesichtspunkten im jetzigen Zeitpunkt angemessen. Für die in Absatz 1 genannten Aufsichtsbereiche bestehen heute zumeist bewährte Modelle, nach welchen die Aufsichtskosten eines Aufsichtsbereiches auf die einzelnen Beaufsichtigten aufgeteilt werden. Es besteht deshalb im Moment kein Anlass, grundsätzlich von diesen Modellen abzuweichen. Die Organisationsstruktur der FINMA muss sich nicht zwingend mit den Aufsichtsbereichen decken. Für die durch den einzelnen Beaufsichtigten verursachten Kosten, die mittels Gebühren gedeckt werden, ist die Zuordnung zu den einzelnen Aufsichtsbereichen unproblematisch. Für die durch eine Gruppe von Beaufsichtigten verursachten Kosten, hat die FINMA mittels geeigneter Massnahmen dafür zu sorgen, dass diese Kosten soweit möglich und verhältnismässig dem entsprechenden Aufsichtsbereich zugeordnet werden können.

Die Zuordnung der Kosten auf die Aufsichtsbereiche erfolgt mittels einer Kostenabrechnung. Die Kosten werden entweder einem Aufsichtsbereich zugeordnet und verbucht oder als nicht direkt zugeordnete, allgemeine Kosten gesammelt und im Verhältnis der direkt zugeordneten Kosten auf die Aufsichtsbereiche aufgeteilt. So wird z. B. der Personalaufwand eines Aufsichtsbereiches direkt dem entsprechenden Bereich belastet. Eine nicht aktivierbare Anschaffung (z. B. Informatik), welche allen Aufsichtsbereichen von Nutzen ist, wird hingegen über ein Sammelkonto als "Strukturaufwand" verbucht und nach dem in der Verordnung festgelegten Verteilschlüssel auf die einzelnen Aufsichtsbereiche aufgeteilt. Nach diesem Schlüssel wird sämtlicher Aufwand aufgeteilt, der nicht direkt einem Aufsichtsbereich zugeordnet werden kann (z. B. allgemeine Gesetzgebung, Marktbeobachtung, allgemeine internationale Aufgaben, Verwaltungsrat, Äufnung der Reserven).

Aus Gründen des Legalitätsprinzips im Abgaberecht, der Transparenz und der Rechtssicherheit ist der Verteilschlüssel für den Strukturaufwand auf Verordnungsstufe abschliessend zu regeln. Die vorliegende Regelung trägt diesen Anliegen vollumfänglich Rechnung.

Es stellt sich aber die Frage, ob die Einfachheit und die Statik des gewählten Verteilschlüssels dem Ziel der Vermeidung von Quersubventionierungen durch die verursachungsgerechte Zuordnung der Kosten zu genügen vermag. Das entscheidende Kriterium, ob der gewählte Verteilschlüssel (Absatz 2) als genügend verursachungsgerecht betrachtet werden kann, ist die Homogenität der Kostenstruktur zwischen den Aufsichtsbereichen. Der Umstand, dass alle Aufsichtsbereiche nach Art der geleisteten Arbeit und des dafür benötigten Personals im Verhältnis dieselbe Personalintensität und dasselbe Lohnniveau aufweisen sowie auf Grund ähnlicher Arbeitsinhalte dieselben Anforderungen an die Arbeitsplatzinfrastruktur stellen, lässt den Schluss zu, dass ein komplexerer Verteilschlüssel nicht zu wesentlich anderen Resultaten führen würde. Da die Aufsichtskosten den Beaufsichtigten nicht individuell, sondern nur als Gruppe zugerechnet werden können (Gruppenäquivalenz), ist der gewählte Verteilschlüssel somit verursachergerecht und verhältnismässig. Voraussetzung ist allerdings, dass, wo immer möglich, die anfallenden Kosten einem Aufsichtsbereich direkt zugeordnet werden. Wie vorstehend dargelegt ist dies bezüglich des kostenverursachenden einzelnen Beaufsichtigten immer möglich, bezüglich der kostenverursachenden Gruppe von Beaufsichtigten müssen geeignete kostenerfassende Massnahmen bereitgestellt werden.

Artikel 4 Gebühren und Aufsichtsabgabe

Die Gebühreneinnahmen eines Aufsichtsbereichs werden ausschliesslich zur Kostendeckung dieses Aufsichtsbereichs verwendet, da die Kosten für den einzelnen Beaufsichtigten in den Gesamtkosten des Aufsichtsbereichs enthalten sind. Das verbleibende Defizit und die zu äufnenden Reserven haben die Beaufsichtigten des jeweiligen Aufsichtsbereichs durch die Aufsichtsabgabe zu finanzieren.

2. Kapitel: Gebühren

Artikel 5 Gebührenpflicht

Für Verfahren, welche im Einzelfall einer Person zugeordnet werden können (Individualäquivalenz), werden kostendeckende Gebühren erhoben. Dies können Verfügungsverfahren, Aufsichtsverfahren, welche nicht in einer Verfügung oder nur mit einer Einstellungsverfügung enden, oder Dienstleistungen sein. Gerade Aufsichtsverfahren können einen grossen Untersuchungsaufwand auslösen. Dieser soll auch über Gebühren abgegolten werden, wenn keine Verfügung oder nur eine Einstellungsverfügung ergeht. Die Kostenaufgabe wird im Rahmen des Verursacher- oder Unterliegerprinzips erfolgen. Das heisst, wer genügend Anlass für eine Untersuchung gesetzt hat oder wer in einem Verfahren mutmasslich unterlegen wäre, soll die Kosten des Verfahrens tragen. Die Gebührenaufgabe wird sich dabei an der bundesgerichtlichen Rechtsprechung orientieren. Die Bemessung der Gebühren der Bundesverwaltung unterstehen den Regeln des Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips (Art. 46a Abs. 3 RVOG, SR 172.010; vgl. Tschannen /Zimmerli, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. A., Bern, 2005, § 56 Rz 10). Das Kostendeckungsprinzip besagt, dass der Gesamtertrag der erhobenen Gebühren die Gesamtkosten des Gemeinwesens des betreffenden Verwaltungszweigs höchstens geringfügig übersteigen darf (BGE 126 I 180 E. 3 aa S. 88; Häfelin/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. A., Zürich usw. 2002, Rz. 2637; Tschannen/Zimmerli, a.a.O., § 56 Rz. 14). Nach dem Äquivalenzprinzip darf die Höhe der Gebühr zum objektiven Wert der staatlichen Leistung nicht in ein offensichtliches Missverhältnis treten. Massgebend für die Berechnung des Wertes kann der Nutzen, den der Private daraus zieht, oder der Kostenaufwand der konkreten Inanspruchnahme des betreffenden Verwaltungszweiges sein (BGE 126 I 180 E. 3 bb S. 188; Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 2641 f.; Tschannen/Zimmerli, a.a.O., § 56 Rz. 21 f.).

Bundes-, Kantons- und Gemeindebehörden bezahlen für Leistungen der FINMA grundsätzlich Gebühren, ausser es handle sich um Leistungen im Bereich der Amts- und Rechtshilfe.

Artikel 6 Allgemeine Gebührenverordnung

Diese Bestimmung hat deklaratorischen Charakter, da die Allgemeine Gebührenverordnung vom 8. September 2004 (AllgGebV; SR 172.041.1) gestützt auf ihren Geltungsbereich nach Artikel 1 Absatz 1 für die gesamte Bundesverwaltung im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 bis 3 RVOG, und damit auch für die FINMA als dezentralisierte Organisationseinheit, gilt. Soweit für den Bereich der FINMA notwendig, werden in den Artikeln 8 bis 10 der vorliegenden Verordnung spezialrechtliche Regeln geschaffen, welche der AllgGebV vorgehen (Artikel 1 Absatz 4 AllgGebV). Im Übrigen ist die AllgGebV anwendbar, und der Verweis erfolgt vollständigkeitshalber und im Sinne der Benutzerfreundlichkeit. Insbesondere kann der Gebührenpflichtige gestützt auf die AllgGebV (Art. 11 Abs. 2) bei einer streitigen Rechnung (z. B. im Rahmen eines Untersuchungsverfahrens ohne Verfügung) immer eine anfechtbare Gebührenverfügung verlangen.

Artikel 8 Gebührenansätze

Wie bereits dargelegt, sind die Gebührenansätze kostendeckend auszugestalten. Im Anhang zu dieser Verordnung sind für Verfügungen und Aufsichtstätigkeiten im Einzelfall Tarifrahmen festgelegt (Absatz 1). Innerhalb des Rahmens kann aufgrund von repräsentativen Durchschnittswerten für wiederkehrende, gleichartige Verfahren und Verfügungen die zu bezahlende Gebühr bestimmt werden. Dabei können innerhalb eines Rahmens auch verschiedene Durchschnittswerte zum Tragen kommen, beispielsweise für umfangmässig kleine, mittlere oder grosse Verfahren. Bei der Festlegung dieser Durchschnittswerte ist je nach Rahmengrösse genügend zu differenzieren, damit die Festlegung der Gebühr in rechtsgleicher Weise erfolgen kann. Als Basis für die Berechnung der Durchschnittswerte dienen der

Erläuterungsbericht zur FINMA-Gebühren- und Abgabenverordnung

durchschnittliche Zeitaufwand und die Bedeutung der Sache für die Gebührenpflichtigen (Absatz 2). Dabei ist eine gewisse Schematisierung und Pauschalierung bei der Festlegung des massgebenden Gebührenansatzes zulässig (BGE 1.A.71/2004 E.7.2.4 mit Verweisen).

Im Anhang nicht erwähnte Verfahren, Verfügungen und Dienstleistungen werden nach Zeitaufwand und der Bedeutung der Sache für die Gebührenpflichtigen abgerechnet (Absatz 3). Verfügungen und Verfahren, für welche zwar ein Rahmen- oder Pauschaltarif vorgesehen ist, die sich aber in ihrem Umfang oder in ihrer Komplexität deutlich von den Durchschnittsverfahren gegen oben abheben, können ebenfalls nach Zeitaufwand abgerechnet werden (Absatz 5). Der Stundenansatz wird durch die FINMA je nach Funktionsstufe des ausführenden Personals und der Bedeutung der Sache für die gebührenpflichtige Person innerhalb eines Rahmens von 100 Franken bis 500 Franken festgesetzt (Absatz 4).

3. Kapitel: Aufsichtsabgaben

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Artikel 11 Grundsatz, Umfang und Bemessungsgrundlage

Die Bestimmung verdeutlicht noch einmal den bereits in Artikel 3 der Verordnung ausgeführten Grundsatz, dass die Beaufsichtigten abgabepflichtig sind und dass die Aufsichtsabgabe für jeden Aufsichtsbereich gestützt auf die Kostenabrechnung der FINMA berechnet und erhoben wird. Als Bemessungsgrundlage dient die Rechnung der FINMA für das laufende Abgabejahr. Damit werden die im Abgabejahr effektiv anfallenden Kosten überwältigt und von allen im Abgabejahr Beaufsichtigten getragen.

Artikel 12 Grund- und Zusatzabgabe

Gestützt auf Artikel 15 Absatz 3 FINMAG soll grundsätzlich in allen Bereichen die Aufsichtsabgabe mittels Grund- und Zusatzabgaben erhoben werden. Ausgenommen davon ist der Bereich der ungebundenen Versicherungsvermittlerinnen und -vermittler, wo sich die Aufsichtskosten einzig aus der Führung und Überwachung des Registers sowie der laufenden Aufsicht ergeben und durch eine einheitliche Grundabgabe pro Registereintrag gedeckt werden können. Auch für die Prüfgesellschaften, welche ausschliesslich nach Artikel 19b GwG zugelassen sind, werden keine Grund- und Zusatzabgaben erhoben. Deren marginale Kosten können mittels Gebührenerhebung gedeckt werden.

Die Aufsichtstätigkeit der FINMA beinhaltet Basisleistungen, welche für jeden Beaufsichtigten innerhalb eines Aufsichtsbereichs unabhängig von seiner Grösse und seinen geschäftlichen Aktivitäten gleichermassen und jährlich wiederkehrend bereitgestellt werden müssen. Die Grundabgabe soll diese Tatsache berücksichtigen und somit einen gewissen Sockelaufwand decken. Da solche Basisleistungen für jeden Beaufsichtigten eines Aufsichtsbereichs zu erbringen sind, ist es sachgerecht, die Grundabgabe linear auf die Anzahl Beaufsichtigte pro Aufsichtsbereich zu verteilen. Die vorgelegte Regelung trägt dem Umstand Rechnung, dass nicht jeder Aufsichtsbereich und innerhalb des Aufsichtsbereiches nicht jede Gruppe von Beaufsichtigten das gleiche Mass an Basisleistungen beansprucht. Da es in der Natur der Aufsichtsabgabe liegt, dass deren zugrunde gelegte Kosten nur pro Aufsichtsbereich und gerade nicht pro Beaufsichtigten erhoben werden können (qualifizierte Gruppenäquivalenz), sind bei der Festlegung der Grundabgaben gewisse Schematismen nicht zu vermeiden.

Der Anteil der Grundabgabe eines Aufsichtsbereiches kann bis zu 25 Prozent der Aufsichtsabgabe ausmachen (Absatz 3). Damit wird der überwiegende Teil der Kosten eines Aufsichtsbereichs von den Beaufsichtigten als Zusatzabgabe aufgrund ihrer geschäftlichen Aktivitäten (Unternehmensgrösse) erhoben. Ausgenommen davon ist der Aufsichtsbereich der kollektiven Kapitalanlagen, wo der Anteil der Grundabgaben an die Kosten des Aufsichtsbe-

Erläuterungsbericht zur FINMA-Gebühren- und Abgabenverordnung

reichs über 25 Prozent liegen darf, weil bei den ausländischen kollektiven Kapitalanlagen einzig eine Grundabgabe erhoben werden kann. Die Aufteilung der Aufsichtsabgaben in Grund- und Zusatzabgaben trägt der Tatsache Rechnung, dass jeder Beaufsichtigte unabhängig von seiner Grösse Basisaufwand verursacht, daneben aber sein mutmasslich verursachter Aufwand vom Ausmass seiner geschäftlichen Aktivitäten bestimmt wird. Dabei ist hinzunehmen, dass im Einzelfall für einen Beaufsichtigten der überwiegende Teil der auf ihn entfallenden Aufsichtsabgabe aus der Erhebung der Grundabgabe bestehen kann.

Artikel 13 Beginn und Ende der Abgabepflicht

Die Abgabepflicht besteht während der Dauer der Unterstellung des Beaufsichtigten unter die Aufsicht der FINMA. Die Abrechnung pro rata temporis trägt diesem Umstand Rechnung und ist somit verursachergerechter, als eine Abrechnung nach Stichtag (z. B. Unterstellung am 31.12.).

Artikel 14 Erhebung der Abgabe

Wie unter Artikel 11 Absatz 3 dargelegt, werden die Aufsichtsabgaben aufgrund der Rechnung der FINMA für das laufende Jahr berechnet und erhoben. Die FINMA kann, um ihre Liquidität sicherzustellen, von den Beaufsichtigten Akontozahlungen (Vorschüsse) erheben (Absatz 2). Nach Abschluss der Jahresrechnung wird für jeden Beaufsichtigten anhand der effektiven Kosten der FINMA im Abgabejahr eine Schlussrechnung erstellt und die Differenz zur Akontozahlung nachgefordert oder zurückerstattet (Absatz 3). Als Basis für die Berechnung der Zusatzabgaben eines Beaufsichtigten nach seiner geschäftlichen Aktivität sind in jedem Aufsichtsbereich die Daten des dem Abgabejahr vorangehenden Jahres massgebend. Die Jahresergebnisse (Unter- oder Überdeckung, z. B. aus nicht einbringlichen Forderungen) sind pro Aufsichtsbereich auszuweisen und auf das nächste Rechnungsjahr zu übertragen (Absatz 4).

Artikel 15 Rechnungstellung, Fälligkeit, Stundung, Verjährung

Die vorgeschlagene Regelung für die Rechnungstellung der Abgaben lehnt sich an die Regelung in der Verordnung über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren an (Revisionsaufsichtsverordnung; RAV; SR 221.302.3; Art. 44). Fälligkeit, Stundung und Verjährung richten sich nach den Regeln für die Gebührenerhebung.

2. Abschnitt: Banken- und Börsenbereich

Artikel 16 Grundabgabe

Bedingt durch die Abnahme der Anzahl Beaufsichtigten einerseits und die Kostenentwicklung seit dem Jahr 1996 andererseits, wurde die Grundabgabe als Instrument zur Kostendeckung im Bankenbereich zunehmend marginalisiert. Der Beitrag zur Deckung der Aufsichtskosten im Bankenbereich beträgt heute nur noch ungefähr 10 Prozent und ist in Relation zum gehaltenen Basisaufwand für die einzelnen Beaufsichtigten zu tief. Die Grundabgabe wurde aus diesen Gründen differenzierter ausgewiesen und moderat angehoben. Die Grundgebühr von 150 000 Franken für die gesamte Raiffeisenorganisation (bestehend aus der Zentrale und rund 400 einzelnen Raiffeisenbanken) ist angesichts des Aufwandes, welcher heute für diese Gruppe betrieben werden muss, angemessen. Gemäss der heute bestehenden Regelung entrichten die Pfandbriefzentralen einzig die Grundabgabe. Angesichts ihrer besonderen Stellung und des damit verbundenen im Vergleich zu den übrigen Banken wesentlich geringeren Aufsichtsaufwandes rechtfertigt es sich, auch weiterhin einzig die nun erhöhte Grundabgabe zu erheben (Abs. 3).

Artikel 17 - 19 Zusatzabgabe

Im Zuge der Aufgliederung zwischen dem Banken- und dem KAG-Bereich wurde dieser Teil der Verordnung im Vergleich zur heutigen Regelung redaktionell überarbeitet, materiell jedoch weitgehend belassen.

Die bisherige Bestimmung, wonach die Zusatzabgabe eines einzelnen Abgabepflichtigen höchstens 20 Prozent des Anteils an der Zusatzabgabe nach Bilanzsumme beträgt, wurde fallen gelassen. Es besteht somit keine obere Begrenzung der Abgabepflicht mehr. Dies wird in erster Linie für die Grossbanken relevant sein. Die Tatsache, dass die Grossbanken aufgrund ihrer systemischen Bedeutung einer erhöhten Aufsichtsintensität unterworfen sind, aber im Zusammenhang mit der Abgabenerhebung keinen eigenen Aufsichtsbereich bilden, rechtfertigt dieses Vorgehen.

3. Abschnitt: Bereich der kollektiven Kapitalanlagen

Artikel 20 Grundabgabe

Neu sollen alle Beaufsichtigten nach dem Kapitalanlagengesetz eine Grundabgabe als Abgeltung des Sockelaufwandes entrichten. Gegenüber der heutigen Regelung sieht der Verordnungsentwurf deshalb in Buchstabe b auch eine Grundabgabe vor für selbstverwaltete Investmentgesellschaften mit variablem Kapital (SICAV), für Kommanditgesellschaften für kollektive Kapitalanlagen und für Investmentgesellschaften mit festem Kapital (SICAF). Damit wird nebst der heutigen Grundabgabe auf den Produkten auch eine Grundabgabe für die Institute nach KAG verlangt. Da die SICAV bei einer Auslagerung ihrer Verwaltung einzig eine ebenfalls abgabepflichtige Fondsleitung berücksichtigen darf, müssen fremdverwaltete SICAV keine Institutsabgabe bezahlen.

Die Grundabgabe im KAG-Bereich ist heute im Vergleich zur Zusatzabgabe relativ hoch angesetzt und wird deshalb reduziert. Damit soll die Grundabgabe wieder den Charakter einer Sockelabgabe erhalten. Mit dieser Massnahme entsteht keine Finanzierungslücke für den KAG-Bereich in der FINMA. Es ergibt sich jedoch eine Verschiebung der Anteile zwischen der Grundabgabe und der Zusatzabgabe, so dass die gesamte Aufsichtsabgabe wie bei den anderen Aufsichtsbereichen grösstenteils über die Zusatzabgabe finanziert wird.

Artikel 21 - 23 Zusatzabgabe

Neben der bisherigen Zusatzabgabe auf den schweizerischen kollektiven Kapitalanlagen (Art. 22) wird neu eine Zusatzabgabe für die Fondsleitungen und die Vermögensverwalter eingeführt, da sich diese als Beaufsichtigte ebenfalls an den Kosten des Aufsichtsbereiches KAG zu beteiligen haben (Art. 23). Produkte und Institute tragen je die Hälfte der gesamten Zusatzabgabe des KAG-Bereichs (Art. 21). Bei den Fondsleitungen und Vermögensverwaltern entsprechen die Kriterien Bruttoertrag (sämtliche Vergütungen wie Honorare- und Kommissionseinnahmen) und Betriebsgrösse (Fixkosten) den Vorgaben von Artikel 15 Absatz 2 Buchstabe b FINMAG. Die beiden Kriterien werden je zur Hälfte für die Berechnung der Zusatzabgabe herangezogen (Art. 23 Abs. 2). Durch die Reduktion der Grundabgaben im Aufsichtsbereich (siehe Artikel 20), wird die Zusatzabgabe als Finanzierungsinstrument im KAG-Bereich aufgewertet. Nicht mehr in der FINMA-GebV erwähnt wird die Möglichkeit, die Aufsichtsabgaben auf die Fonds zu überwälzen. Diese Kostenüberwälzung ist ausschliesslich spezialgesetzlich geregelt und braucht in einer Gebührenverordnung nicht wiederholt zu werden.

4. Abschnitt: Bereich der Versicherungsunternehmen

Artikel 24 Grundabgabe

Neu werden auch im Aufsichtsbereich Versicherungen die Begriffe Grundabgabe und Zusatzabgabe verwendet. Es handelt sich hierbei lediglich um eine redaktionelle Änderung zugunsten einer einheitlichen Terminologie im Bereich der Finanzmarktaufsicht.

Das bisherige System in der Berechnung der Aufsichtsabgabe und die Ansätze bleiben unverändert. Damit soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass rund 50 Prozent aller beaufsichtigten Versicherungsunternehmen kleine und Kleinst-Versicherungsunternehmen sind, welche aufgrund ihrer Prämienvolumina nur die Grundabgaben bezahlen. Versicherungsunternehmen mit einem bestimmten, jährlich neu festzulegenden Prämienvolumen (Prämieinnahmen des Vorjahres gemäss der genehmigten Jahresrechnung), bezahlen einzig die Grundabgabe von 3 000 Franken. Die bisherige Minimalabgabe für die Krankenkassen, neu die Grundabgabe, bleibt unverändert.

Das jährlich neu festzulegende Prämienvolumen, bis zu welchem einzig die Grundabgabe zu entrichten ist, wird (wie bisher) auf Grund einer proportionalen Berechnung bestimmt: In einem ersten Schritt werden die gesamten von den Versicherungsunternehmen und Krankenkassen zu tragenden Aufsichtskosten proportional zum Prämienvolumen auf die einzelnen beaufsichtigten Versicherungsunternehmen und Krankenkassen verteilt. Diejenigen Versicherungsunternehmen, deren Anteil die Grundabgabe von 3 000 Franken nicht überschreitet, und diejenigen Krankenkassen, deren Anteil die Grundabgabe von 1 500 Franken nicht überschreitet, scheiden aus. Auf die im Verteilprozess verbleibenden Versicherungsunternehmen und Krankenkassen werden in einem weiteren Schritt, wiederum proportional zu ihrem Prämienvolumen, die um die Grundabgaben der ausgeschiedenen Versicherungsunternehmen und Krankenkassen verminderten Aufsichtskosten verteilt. Dieses iterative Verfahren wird so oft wiederholt, bis alle Prämienquoten über dem Anteil von 3 000 Franken (Versicherungsunternehmen) oder 1 500 Franken (Krankenkassen) liegen. Dieses Verteilergebnis tritt in der Regel nach drei Berechnungsschritten ein. Die Beaufsichtigten, deren Prämienquoten über 3 000 Franken oder 1 500 Franken liegt, bezahlen auch die Zusatzabgaben.

Im Bereich der Konzernaufsicht ist wie bisher mit relativ wenig Verfügungen und Aufsichtsverfahren zu rechnen. Aus diesem Grund soll der Aufwand für die Konzernaufsicht vorwiegend über die vorgesehenen Abgaben verursachergerecht finanziert werden. In den letzten Jahren sind die Aufgaben in diesem Bereich zahlreicher geworden bzw. hat der Arbeitsaufwand stark zugenommen, so dass sich eine substantielle Grundabgabe rechtfertigt. Die Abgaben werden auf Stufe Konzern aufgrund des Gesamtversicherungsgeschäftes desselben bemessen und beim Unternehmen gemäss Unterstellungsverfügung erhoben. Konglomerate erzeugen in der Regel mehr Aufwand als Gruppen. Diesem Umstand wird durch eine unterschiedliche Behandlung bei der Grundabgabe Rechnung getragen.

Artikel 25 Zusatzabgabe

Die Zusatzabgabe entspricht der bisherigen Aufsichtsabgabe, welche über die Mindestabgabe hinausgeht. Sie deckt die Kosten des Aufsichtsbereichs, soweit diese nicht aus dem Ertrag der Grundabgabe gedeckt sind.

Die Aufgaben für die Aufsichtsbehörde und der Aufsichtsaufwand im Bereich der Rückversicherungen haben mit der Neuregulierung der Aufsicht (Inkrafttreten VAG per 1. 1. 2006) sowohl in personeller wie in materieller Hinsicht zugenommen. Die heute geltende Regelung berücksichtigt dies nur in geringem Umfang, so dass der Kostendeckungsgrad zu tief ist. Um dieser Tatsache Rechnung zu tragen und Quersubventionierungen aus dem übrigen Versicherungsbereich zu vermeiden, wird die Berechnungsgrundlage für die Zusatzabgabe neu auf 1/3 der Prämieinnahmen aus dem Rückversicherungsgeschäft abzüglich dem retroze-

Erläuterungsbericht zur FINMA-Gebühren- und Abgabenverordnung

dierten und dem konzerninternen Geschäft festgelegt. (Abs. 3 Bst. b). Angesichts der Bedeutung, welche die Rückversicherer für den Finanzplatz Schweiz haben, bleiben aber deren Beiträge, im Vergleich mit dem Total der Aufsichtskosten im Versicherungsbereich, weiterhin moderat veranschlagt. Den Bedürfnissen dieser Branche wird Rechnung getragen, indem neu das konzerninterne Geschäft abgezogen werden kann.

Im Bereich der Konzernaufsicht berechnet sich die Zusatzabgabe aufgrund der gebuchten Bruttoprämie (Gesamtversicherungsgeschäft) auf Stufe Konzern (Abs. 4).

Artikel 26 Kosten der gebundenen Versicherungsvermittlerinnen und -vermittler nach Artikel 43 Absatz 2 VAG¹⁰

Die Versicherungsunternehmen und Krankenkassen tragen die Kosten der wirtschaftlich oder rechtlich an sie gebundenen Versicherungsvermittlerinnen und -vermittler.

5. Abschnitt: Bereich der ungebundenen Versicherungsvermittlerinnen und Versicherungsvermittler

Artikel 27 Grundabgabe

Die Aufsichtskosten für den Bereich der ungebundenen Versicherungsvermittlerinnen und -vermittler sind relativ bescheiden. Die Betriebsgrösse spiegelt sich in aller Regel in der Anzahl der Registereinträge. Deshalb ist es sachgerecht und verhältnismässig, pro Registereintrag einzig eine fixe Grundabgabe zu erheben.

6. Abschnitt: Bereich der Selbstregulierungsorganisationen

Artikel 28 Grundabgabe

Die Grundabgabe für die Selbstregulierungsorganisationen (SRO) wird neu auf 10 000 Franken festgesetzt. Damit soll der für alle SRO gleichermassen entstehende Sockelaufwand abgegolten werden. Da der Bereich der SRO innerhalb der ganzen FINMA vergleichsweise eher ein kleiner Bereich sein wird und die Grundabgaben nicht mehr als 25 Prozent der Gesamtkosten eines Aufsichtsbereichs ausmachen sollen, wird eine Grundabgabe von 10 000 Franken pro SRO als ausreichend erachtet.

Artikel 29 Zusatzabgabe

Gemäss FINMAG (Art. 15 Abs. 2 Bst. d) sind bei den SRO für die Aufteilung der Aufsichtsabgabe unter die einzelnen Beaufsichtigten der Bruttoertrag und die Anzahl Mitglieder massgebend. Um der Heterogenität der Gruppe der SRO Rechnung zu tragen, werden die Kriterien neu je zur Hälfte gewichtet. Damit werden die sehr unterschiedlichen Mitgliederzahlen und geschäftlichen Aktivitäten der SRO angemessen berücksichtigt.

Artikel 31 Bruttoertrag

Die Regelung des Bruttoertrags berücksichtigt neu Abzugsmöglichkeiten für Schulungen, GwG-Revisionen (eigene und externe, die über die SRO abgerechnet werden) sowie Bussen und Konventionalstrafen (Abs. 1), um Verzerrungen bei der Zuteilung der Kosten unter den SRO zu verhindern. So weist eine SRO, welche die Schulungen selbst anbietet, gegenüber einer SRO, die selbst keine Schulungen anbietet, aber die Ausbildungsveranstaltungen einer anderen SRO anerkennt, einen höheren Bruttoertrag auf und würde mit höheren Abgaben belastet. Dies ist nicht im Interesse einer guten Überwachungstätigkeit der SRO.

Erläuterungsbericht zur FINMA-Gebühren- und Abgabenverordnung

SRO, welche in die Geschäftsstrukturen eines Berufsverbands oder einer Unternehmung integriert sind, weisen keinen selbständigen Bruttoertrag aus. Als alternative rechnerische Grösse wird bei ihnen vom Bruttoaufwand ausgegangen.

7. Abschnitt: Bereich der direkt unterstellten Finanzintermediäre

Artikel 32 Grundabgabe

Mit dem Inkrafttreten des FINMAG werden rund 400 heute der Kontrollstelle GwG direkt unterstellte Finanzintermediäre (DUFI) der FINMA unterstellt. Die Gruppe der DUFI ist sehr heterogen. Die beaufsichtigten DUFI unterscheiden sich stark in ihrer Grösse aber auch in ihrer Tätigkeit. Die von den DUFI erzielten Bruttoerträge lagen im 2007 zwischen wenigen hundert Franken und rund 425 Millionen Franken. Die grösseren DUFI finden sich unter den Vermögensverwalterinnen und Vermögensverwaltern oder Leasinggesellschaften. Daneben gibt es gerade in den Bereichen Geldwechsel und Money Transfer aber auch unter den Vermögensverwaltern DUFI, die ihre Tätigkeit als DUFI lediglich akzessorisch ausüben.

Mit einer Grundabgabe von 500 Franken hat jeder DUFI einen Sockelbeitrag an die Aufsicht zu leisten. Die Höhe der Grundabgabe trägt der Heterogenität der Gruppe der DUFI so Rechnung, dass die kleinsten unter ihnen nicht über Gebühr belastet werden.

Artikel 33 Zusatzabgabe

Die variable Zusatzabgabe wird zu drei Viertel im Verhältnis des Bruttoertrages eines DUFI zum gesamten Bruttoertrag aller DUFI sowie zu einem Viertel im Verhältnis der Anzahl seiner dauernden Geschäftsbeziehungen im GwG-Bereich zur Anzahl aller dauernden Geschäftsbeziehungen aller DUFI im GwG-Bereich erhoben. Die dauernden Geschäftsbeziehungen werden heute in Artikel 3 Buchstabe d VB GwG (SR 955.20) umschrieben. Das Gesetz bezeichnet den Bruttoertrag und die Betriebsgrösse als mögliche Bemessungskriterien für die Berechnung der Aufsichtsabgabe. Zu Gunsten einer einfachen und effizienten Erhebung der Aufsichtsabgabe stellt die vorliegende Verordnung deshalb im Gegensatz zur heutigen Regelung auf den Bruttoertrag und die Anzahl GwG-Mandate als Ausdruck der Betriebsgrösse ab und verzichtet auf die Anwendung weiterer Kriterien und Kriterienkombinationen. Die heutige Regelung verkompliziert die Berechnung der Abgabeteilung ohne zu einer wesentlich sach- und verursachergerechten Belastung des einzelnen DUFI zu führen. Das Kriterium Anzahl GwG-Mandate wird lediglich zu einem Viertel berücksichtigt, da es im Verhältnis zum Bruttoertrag in Bezug auf die wirtschaftliche Grösse eines DUFI weniger aussagekräftig ist als der Bruttoertrag. So kann z. B. ein wirtschaftlich potenter DUFI wenige, aber sehr lukrative GwG-Mandate haben. Aufgrund der sehr unterschiedlichen Bruttoerträge der DUFI, würde die Berechnung der Zusatzabgabe schwergewichtig nach Bruttoertrag allerdings für die sehr grossen DUFI unverhältnismässig hohe Beiträge bedeuten. Artikel 33 Absatz 3 der FINMA-GebV sieht daher eine maximale Zusatzabgabe von 15 000 Franken pro DUFI vor.

Artikel 34 Bruttoertrag

Wie bisher wird der Bruttoertrag gestützt auf Artikel 663 OR definiert. Für Handelsunternehmen ist das Kriterium Bruttoertrag aufgrund der Art ihres Geschäftes nicht anwendbar. Es würde zu einer Verfälschung bei der Kostenaufteilung führen, weshalb hier stattdessen das Kriterium des Bruttogewinns zur Anwendung kommt.

8. Abschnitt: Bereich der Prüfgesellschaften

Artikel 35 und 36 Grundabgabe, Zusatzabgabe

Der Gesetzgeber hat in Artikel 15 Absatz 2 Buchstabe e die Prüfgesellschaften, als Folge der Unterstellung unter die Aufsicht der FINMA, als gebühren- und abgabepflichtig für die von ihnen verursachten Kosten erklärt. Um den damit verbundenen Anspruch an eine verursachergerechte Finanzierung der Aufsichtskosten zu erfüllen, sieht die vorliegende Verordnung eine Aufsichtsabgabe im Bereich der Prüfgesellschaften vor. Wie in den anderen Aufsichtsbereichen sind eine Grundabgabe (Sockelbeitrag) und eine Zusatzabgabe vorgesehen. Die Grundabgabe wird wegen möglicher Mehrfachzulassungen auf maximal 10 000 Franken beschränkt. Für die Zusatzabgabe werden gemäss FINMAG die Prüfhonorare in den FINMAG-Aufsichtsbereichen für die Berechnung herangezogen.

4. Kapitel: Reserven

Artikel 37

Die FINMA hat gemäss Artikel 16 FINMAG innerhalb von zehn Jahren Reserven von einem Jahresbudget zu äufnen. Diese Reserven sind durch die Beaufsichtigten über die jährlichen Abgaben zu bilden. Während zehn Jahren hat jeder Aufsichtsbereich Reserven in der Höhe von 10 Prozent seiner Aufsichtskosten zu äufnen. Diese werden über die Aufsichtsabgabe finanziert. Sollten die Reserven aufgrund von unvorhersehbaren Risiken, Einnahmeschwankungen oder geplanten Investitionen (vgl. Botschaft zum FINMAG, BBl 2006 2870) sinken, so sind sie im gleichen Verfahren jährlich um einen Zehntel zu äufnen, bis sie wieder ein Jahresbudget betragen.

5. Kapitel: Übergangs- und Schlussbestimmungen

Artikel 39 Übergangsbestimmung

Für gebührenpflichtige Verfahren, welche vor Inkrafttreten dieser Verordnung bei der EBK, dem BPV oder der Kst GwG hängig sind, gelten die Gebührenansätze des bisherigen Rechts. Dasselbe gilt für Verfahren, welche nach bisherigem Recht nicht gebührenpflichtig waren. Sind diese vor Inkrafttreten dieser Verordnung anhängig gemacht worden, so bleiben diese Verfahren kostenlos, auch wenn sie erst nach dem 1.1.2009 abgeschlossen werden.

Keiner übergangsrechtlichen Regelung bedürfen die im GwG-Bereich erst provisorisch erhobenen Abgaben für die Jahre 2007 und 2008. Die Aufsichtsabgabe wird nach dem Gesetz jeweils für ein Kalenderjahr ("jährlich" nach Art. 22 Abs. 1 GwG) erhoben. Der für die Anwendung der Abgaberegeln massgebende Sachverhalt (Unterstellung unter das GwG im Jahre 2007 resp. im Jahre 2008) hat sich abschliessend unter dem zu diesem Zeitpunkt geltenden Recht (Art. 22 GwG und Verordnung vom 26. Oktober 2005 über die Aufsichtsabgabe und die Gebühren der Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei; SR 955.033.2) ereignet. Nach dem Grundsatz des Verbots der echten Rückwirkung sind deshalb, auch wenn die betreffenden Abgaben erst im Jahre 2009 definitiv verfügt werden, die abgaberechtlichen Normen anzuwenden, die in den Jahren 2007 und 2008 in Kraft waren (Häfelein/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Auflage, Zürich 2005, Rz. 329 ff.; BGE 123 V 28 E. 3a).

Artikel 40 Inkrafttreten

Die vorliegende Verordnung wird zusammen mit dem FINMAG auf den 1. Januar 2009 in Kraft treten.

3. Richtlinien für Finanzmarktregulierung

Das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) hat im September 2005 Richtlinien für Finanzmarktregulierung erlassen. Die darin statuierten Grundsätze werden mit dieser Vorlage folgendermassen berücksichtigt:

Vorab ist festzuhalten, dass der Gesetzgeber mit den Artikeln 15 und 16 FINMAG den Grundsatzentscheid, dass die Beaufsichtigten sämtliche Kosten der FINMA über Abgaben und Gebühren zu tragen und eine Reserve in der Höhe eines Jahresbudgets der FINMA zu öffnen haben, bereits getroffen hat. Die Frage, ob oder in welcher Höhe eine Kostenüberwälzung auf die Beaufsichtigten stattzufinden hat, muss daher nicht mehr gestellt werden. Ebenso hat der Gesetzgeber bestimmt, dass die Prüfgesellschaften für Prüfungen nach der Finanzmarktgesetzgebung der Aufsicht der FINMA unterstehen und für den von ihnen verursachten Aufwand vollumfänglich kostenpflichtig sind. In der GebV-FINMA sind noch die Modalitäten der Gebührenerhebung sowie die Aufteilung der nicht durch Gebühren gedeckten Kosten auf die Beaufsichtigten zu regeln. Die vorliegende Verordnung orientiert sich dabei an den bereits heute bestehenden Gebührenverordnungen im Bereich der EBK, des BPV und der Kontrollstelle GwG. Sie übernimmt diese bewährten Regelungen zu einem grossen Teil und sieht lediglich dort Änderungen vor, wo sich diese aufgrund der heutigen Erfahrungen aufdrängen oder aufgrund einer harmonisierten Regelung notwendig sind. Differenzierte Regelungen finden sich insbesondere innerhalb der Aufsichtsbereiche, wo dies aufgrund der Grösse der Beaufsichtigten und der Art der Aufsicht notwendig erscheint (z. B. Höhe der Grundabgabe). Es sind demnach gegenüber heute keine volkswirtschaftlichen Umverteilungswirkungen zu erwarten. Daher ist davon auszugehen, dass die Regulierung der zu erhebenden Gebühren und Abgaben keine einschneidenden Auswirkungen auf die Marktstrukturen haben wird. Da es vorliegend um die Erhebung von Gebühren und Abgaben geht, ist es aufgrund des Legalitätsprinzips, der Gleichbehandlung und der Rechtssicherheit unabdingbar, detaillierte Regelungen auf Verordnungsstufe zu treffen.

Der Entwurf der FINMA-Gebühren- und Abgabenverordnung ist auf einfache und verständliche Regelungen ausgerichtet. Die Betroffenen haben im Rahmen einer Anhörung Gelegenheit gehabt, ihre Anliegen einzubringen.

Die Höhe der einzelnen Aufsichtsabgabe hängt vom konkreten Budget der FINMA ab. Im Moment können dazu noch keine Angaben gemacht werden. In der zweiten Jahreshälfte 2008 können hingegen aufgrund von Budgetschätzungen erste Modellrechnungen durch die FINMA für die jeweiligen Aufsichtsbereiche in Aussicht gestellt werden.