



9. November 2012

Erläuterungsbericht zur Revision der Verordnung über die Erhebung von Gebühren und Abgaben durch die FINMA (FINMA-GebV) per 1. Januar 2013

1. Einleitung

Die FINMA-GebV trat am 1. Januar 2009 in Kraft. Im Rahmen der seither erfolgten Abgabenerhebungen hat sich gezeigt, dass einzelne abgaberechtliche Grundlagen in der Verordnung revisionsbedürftig sind. Die Kosten der FINMA werden für Aufsichtsverfahren im Einzelfall und Dienstleistungen durch die Gebühren gedeckt. Für die übrigen, nicht durch Gebühreneinnahmen gedeckten Aufsichtskosten leisten die Beaufsichtigten jährlich eine pauschale Aufsichtsabgabe.¹ Art. 15 Abs. 3 FINMAG² räumt dem Bundesrat die Kompetenz ein, die Aufsichtsabgabe in eine fixe Grundabgabe und eine variable Zusatzabgabe aufzuteilen. Grundsätzlich sollen die über die Aufsichtsabgabe zu deckenden Kosten so überwält werden, dass gestützt auf die gesetzlichen Kennziffern Beaufsichtigte mit einem grösseren Umfang geschäftlicher Aktivitäten höhere Abgaben zu tragen haben³. Mit der vorliegenden Revision der FINMA-GebV soll diesem Grundsatz vermehrt Rechnung getragen werden.

Insbesondere im Bereich der kollektiven Kapitalanlagen (KAG⁴-Bereich) werden mit der heutigen Regelung die Kosten zwischen Instituten und Produkten nicht genügend nach den vorstehenden Grundsätzen aufgeteilt. Die Institute zahlen im Vergleich zu dem durch sie verursachten Aufwand zu tiefe Abgaben. Ohne Revision würde sich dieses Problem durch die Teilrevision des Kollektivanlagengesetzes verschärfen. Mit wenigen Ausnahmen sollen neu alle Vermögensverwalter von schweizerischen und ausländischen kollektiven Kapitalanlagen (Asset Manager) dem Kollektivanlagengesetz unterstellt werden. Dadurch wird die Zahl der beaufsichtigten Institute stark zunehmen. Eine dem Aufwand entsprechende Kostenbeteiligung durch die Institute ist deshalb notwendig.

Im Bereich der Versicherungsunternehmen berücksichtigt die heutige Regelung bei den Zusatzabgaben noch nicht sämtliche Prämieinnahmen, was zu einer unsachgerechten und ungleichen Belastung der Beaufsichtigten führt. Deshalb sollen künftig sowohl beim direkten Versicherungsgeschäft als auch beim Rückversicherungsgeschäft alle Prämieinnahmen zur Berechnung der Zusatzabgaben einbezogen werden.

¹ Botschaft des Bundesrates vom 1. Februar 2006 zum Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht; BBl **2006** 2829, Ziff. 1.2.7

² Bundesgesetz vom 22. Juni 2007 über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (Finanzmarktaufsichtsgesetz, FINMAG; SR 956.1)

³ Botschaft des Bundesrates vom 1. Februar 2006 zum Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht; BBl **2006** 2869, Ziff. 2.2.2

⁴ Bundesgesetz vom 23. Juni 2006 über die kollektiven Kapitalanlagen (Kollektivanlagengesetz, KAG; SR **951.31**)

Im Bereich der Börsen hat sich herausgestellt, dass die Grundabgaben der Betreiber von Zahlungs- und Effektenabwicklungssystemen im Vergleich zu den Börsen zu tief ist.

Bei dieser Gelegenheit werden weitere kleinere Anpassungen vorgeschlagen. Insbesondere soll bei den direkt unterstellten Finanzintermediären (DUFIs) eine verursachergerechtere Kostenerhebung erfolgen. Sodann sind kostendeckende Gebührenrahmen festzulegen.

2. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

2.1. Gebühren

Art. 7 Auslagen

Neu sollen die Kosten für das Kopieren von Schriftstücken, die bspw. von einem Beaufichtigten oder Dritten im Rahmen eines Verfahrens von der FINMA angefordert werden, im Anhang zur Verordnung festgesetzt werden (vgl. Art. 7 Abs. 2). Die Gebühr für Reproduktionen ist im Vergleich mit den in der Verordnung über Kosten und Entschädigungen im Verwaltungsverfahren vom 10. September 1969⁵ sowie in den Gebührenreglementen des Bundesverwaltungsgerichts und des Bundesgerichts⁶ vorgesehenen Reproduktionskosten verhältnismässig.

2.2. Bereich Börsen

Art. 16 Grundabgabe

Mit der heutigen Regelung erfolgt die Aufteilung der Kosten zwischen Börsen und Betreibern von Zahlungs- und Effektenabwicklungssystemen nicht verursachergerecht. Die Grundabgabe von Letzteren ist gemessen am verursachten Aufwand zu tief. Die vorgeschlagene Regelung sieht deshalb vor, in Buchstabe c Ziff. 5 und 6 für Betreiber von Zahlungs- und Effektenabwicklungssystemen die Grundabgabe abgestuft zu erhöhen. Die Grundabgabe wird nach Höhe der Bilanzsumme bemessen. Die Grundabgabe wird nur für Betreiber von Zahlungs- und Effektenabwicklungssystemen mit einer Bilanzsumme von mindestens 50 Millionen Franken erhöht. Damit wird den im Börsenbereich gesetzlich vorgesehenen Bemessungskriterien bei der Abgabenerhebung besser Rechnung getragen⁷.

2.3. Bereich der kollektiven Kapitalanlagen

Art. 20 Grundabgabe

Im Bereich des KAG sind nach heutiger Regelung einzelne Beaufichtigte ohne sachlichen Grund von der FINMA-GebV nicht erfasst und bezahlen somit keine Aufsichtsabgaben. Der Verordnungsentwurf sieht deshalb vor, dass neu auch die fremdverwalteten Investmentgesellschaften mit variablem Kapital (Buchstabe c), alle Vertreter ausländischer kollektiver Kapitalanlagen (Buchstabe d) sowie die Depotbanken schweizerischer kollektiver Kapitalanlagen (Buchstabe h) eine Grundabgabe zu entrichten haben.

Die Aufteilung der Kosten des KAG-Bereichs zwischen Instituten und Produkten entspricht heute nicht durchgehend dem Grundsatz, dass Beaufichtigte mit grösseren Geschäftsaktivi-

⁵ SR 172.041.0

⁶ Reglement über die Verwaltungsgebühren des Bundesverwaltungsgerichts (GebR-BVGer; SR 173.320.3); Reglement vom 31. März 2006 über die Verwaltungsgebühren des Bundesgerichts (SR 173.110.210.2)

⁷ Für die Beaufichtigten nach BankG sind Bilanzsumme und Effekturnumsatz massgebend (Art. 15 Abs. 2 Bst. a FINMAG).

täten höhere Kosten zu tragen haben. Insbesondere die Grundabgabe der KAG-Institute ist gemessen am von ihnen verursachten Sockelaufwand und im Vergleich zu den Produkten zu tief. Der Verordnungsentwurf sieht deshalb vor, für die Fondsleitungen (Buchstabe a), für die selbstverwalteten Investmentgesellschaften mit variablem Kapital (Buchstabe b, [SICAV]) und für die Vermögensverwalter schweizerischer und ausländischer kollektiver Kapitalanlagen (Buchstabe g) die Grundabgaben abgestuft zu erhöhen. Die Grundabgabe bemisst sich dabei nach der Höhe des erzielten Bruttoertrages, der sämtliche Vergütungen, wie Honorar- und Kommissionseinnahmen umfasst (neuer Absatz 4). Den im KAG-Bereich gesetzlich vorgesehenen Bemessungskriterien bei der Abgabenerhebung wird auf diese Weise vermehrt Rechnung getragen⁸. Zu beachten ist dabei indes, dass auch Vermögensverwalter kollektiver Kapitalanlagen mit einem kleinen Bruttoertrag der FINMA massgebliche Aufsichtskosten verursachen. Durch Aufhebung der Obergrenze von 20 000 Franken für Umbrella-Fonds wird die Regelung verursachergerechter. Einzelfonds sollen zudem gegenüber den Umbrella-Fonds nicht noch schlechter gestellt werden. Weiter sieht der Verordnungsentwurf vor, bei den Vertretern ausländischer kollektiver Kapitalanlagen die Grundabgabe von CHF 3 000 auf CHF 5 000 zu erhöhen.

Die FINMA erhält mit der KAG-Revision neue Aufgaben. Dabei muss sie innert kurzer Zeit einen ressourcenintensiven Bewilligungsprozess einrichten⁹. Aufgrund dieser Umsetzungsarbeiten (Neuunterstellung von Vermögensverwaltern ausländischer kollektiver Kapitalanlagen unter das KAG auf Anfang 2013) fallen in den nächsten Jahren im KAG-Bereich hohe Kosten an. Auch aus diesem Grund ist eine neue, sachgerechtere Kostenaufteilung zwischen Instituten und Produkten angezeigt, welche den Grundsatz der hier geltenden Gruppenäquivalenz angemessen berücksichtigt. Der einzelne Vermögensverwalter ausländischer kollektiver Kapitalanlagen hat grundsätzlich die Kosten seines Bewilligungsverfahrens durch Entrichtung einer Gebühr zu tragen. Gemäss dem im Gebühren- und Abgaberecht geltenden Äquivalenzprinzip wird es nicht möglich sein, die gesamten Kosten, welche durch die Umsetzung der neuen gesetzlichen Aufgabe entstehen, allein den Vermögensverwaltern ausländischer kollektiver Kapitalanlagen im Rahmen des Bewilligungsverfahrens zu überwälzen. Die Bewilligungsgebühr für diese neuen Beaufsichtigten wäre prohibitiv hoch und würde dem Äquivalenzprinzip widersprechen. Deshalb muss ein Teil des durch die KAG-Revision verursachten Aufwands durch die Aufsichtsabgabe gedeckt werden. Es ist sachgerecht, dass der Umsetzungsaufwand von allen Beaufsichtigten im KAG-Bereich getragen wird. Die Unterstellung der Vermögensverwalter ausländischer kollektiver Kapitalanlagen liegt denn auch vorwiegend im Interesse der Beaufsichtigten im Bereich des KAG. Zudem werden die Vermögensverwalter ausländischer kollektiver Kapitalanlagen einer prudentiellen Aufsicht unterstehen, was Aufsichtskosten verursachen wird. Sie werden wie die übrigen Beaufsichtigten des KAG-Bereichs diese Kosten über die Aufsichtsabgaben zu tragen haben.

Art. 21 – 23 Zusatzabgabe

Gemäss heutiger Regelung ist die Zusatzabgabe je zur Hälfte durch die schweizerischen kollektiven Kapitalanlagen sowie durch die Fondsleitungen und Vermögensverwalter kollektiver Kapitalanlagen zu tragen. Der Verordnungsentwurf sieht vor, dass sich die selbstverwalteten SICAVs und die Depotbanken schweizerischer kollektiver Kapitalanlagen neu an den Kosten der Zusatzabgaben beteiligen.

Die Obergrenze der Zusatzabgabe wird für alle schweizerischen kollektiven Kapitalanlagen vereinheitlicht und auf CHF 50 000 erhöht. Mit der Festlegung einer Obergrenze lässt sich

⁸ Für die Beaufsichtigten nach KAG sind die Höhe des verwalteten Vermögens, der Bruttoertrag und die Betriebsgrösse für die Abgabebemessung massgebend (Art. 15 Abs. 2 Bst. b FINMAG).

⁹ Botschaft des Bundesrates vom 2. März 2012 über die Änderung des Kollektivanlagegesetzes; BBl 2012 3687

verhindern, dass für einige wenige Fonds die Zusatzabgabe unverhältnismässig hoch ausfällt. Ausländische kollektive Kapitalanlagen, die nur über die Vertriebsträger beaufsichtigt werden und somit einen geringeren Aufwand verursachen, werden von der Zusatzabgabe ausgenommen.

Für die Tätigkeit der Depotbank einer schweizerischen kollektiven Kapitalanlage muss ein zusätzlicher Revisionsbericht unterbreitet werden. Der dadurch verursachte zusätzliche Aufsichtsaufwand wurde bisher nicht abgegolten. Die Beteiligung an den Kosten über die Zusatzabgabe ist deshalb gerechtfertigt. Die Zusatzabgabe für Depotbanken ist sodann aufgrund des Bruttoertrags, konkret der Depotbankkommission, zu berechnen. Bei den Depotbanken kann die Betriebsgrösse nicht als Berechnungskriterium herangezogen werden, da die Bankmitarbeiter in der Regel nicht nur Depotbanktätigkeiten ausüben und somit die Berücksichtigung der Betriebsgrösse nicht sachgerecht wäre. Die selbstverwalteten SICAVs entrichten die Zusatzabgabe hingegen wie die Fondsleitungen und Vermögensverwalter kollektiver Kapitalanlagen nach dem Bruttoertrag und der Betriebsgrösse.

Die Zusatzabgabe im Bereich des KAG wird je zur Hälfte auf die kollektiven Kapitalanlagen (Produkte) und die Institute (Fondsleitungen, Vermögensverwalter kollektiver Kapitalanlagen, SICAV und Depotbanken) aufgeteilt. Innerhalb der Institutskategorie erfolgt die Verteilung je zu 50 Prozent nach Bruttoertrag und nach Betriebsgrösse gestützt auf den individuellen Bruttoertrag und die Betriebsgrösse des einzelnen Instituts. Die Ermittlung des aufzuteilenden Bruttoertrags erfolgt auf der Basis der Bruttoerträge der vier Institutskategorien. Bei der Betriebsgrösse werden die drei Institutskategorien ohne die Depotbanken herangezogen.

Die Umsetzung der KAG-Revision ist aufwandintensiv und wird entsprechend höhere Kosten verursachen. Vorab werden die Institute im KAG-Bereich (vgl. dazu die Ausführungen zu Art. 20) zum Teil bedeutend höhere Zusatzabgaben zu tragen haben. Sobald die Bewilligungen erteilt sind, werden die Kosten indes auf eine grössere Anzahl Unterstellte verteilt werden können.

2.4. Bereich der Versicherungsunternehmen

Art. 25 Zusatzabgabe

Die von den Versicherungsunternehmen zu tragende Zusatzabgabe berechnet sich nach den gesamten Prämieinnahmen.

Gemäss heutiger Regelung entspricht der massgebliche Betrag der Prämieinnahmen für Versicherungsunternehmen, die das direkte Versicherungsgeschäft betreiben, demjenigen aus dem direkten Versicherungsgeschäft in der Schweiz. Damit werden nicht alle von den Versicherungsunternehmen erzielten Prämieinnahmen für die Berechnung der Zusatzabgabe berücksichtigt. Dies ist nicht sachgerecht und zu korrigieren. Der Verordnungsentwurf sieht deshalb vor, zusätzlich die Prämieinnahmen der Niederlassungen der schweizerischen Versicherungsunternehmen im Ausland sowie den freien Dienstleistungsverkehr aus der Schweiz zu erfassen. Es ist sachgerecht, das Prämienvolumen aus dem direkten Versicherungsgeschäft im Ausland durch Vermittlung einer Niederlassung im Ausland auch in der Schweiz für die Berechnung der Zusatzabgabe einzubeziehen. Dies, weil die Erfassung der Solvabilität einer Versicherungsgesellschaft mit Niederlassungen im Ausland im Vergleich zu Gesellschaften, die nur in der Schweiz tätig sind, schwieriger ist, und deshalb zusätzlichen Aufwand verursacht. Auch ist die vorgeschlagene Regelung vergleichbar mit den Regelungen in verschiedenen EU-Ländern (z.B. Grossbritannien, Frankreich, Deutschland, Belgien und Luxemburg). In all diesen Ländern werden sowohl die Prämien im eigenen Land als auch die Prämien der Niederlassungen in einem Drittstaat für die Berechnung der Aufsichtsabgaben berücksichtigt.

Zudem sollen neu alle Prämieinnahmen aus dem Rückversicherungsgeschäft zur Berechnung der Zusatzabgaben herangezogen werden. Die heutige Regelung berücksichtigt nur die Prämieinnahmen derjenigen Versicherungsunternehmen, die hauptsächlich das Rückversicherungsgeschäft betreiben, was nicht sachgerecht ist.

2.5. Bereich der direkt unterstellten Finanzintermediäre

Art. 33 Zusatzabgabe

Die Obergrenze der Zusatzabgabe wird auf CHF 20'000 erhöht und dadurch eine sachgerechte Aufteilung der Kosten nach wirtschaftlicher Grösse sichergestellt.

2.6. Anhang zur FINMA-GebV

a) Streichung der Rahmentarife im Bereich Enforcement

Die Gebührenansätze sind kostendeckend auszugestalten. Innerhalb der Tarifrahmen kann aufgrund von repräsentativen Durchschnittswerten für wiederkehrende, gleichartige Verfahren und Verfügungen die zu bezahlende Gebühr bestimmt werden. Als Basis für diese Durchschnittswerte dienen der durchschnittliche Zeitaufwand und die Bedeutung der Sache für die Gebührenpflichtigen. Eine gewisse Schematisierung und Pauschalisierung bei der Festlegung des Gebührenansatzes ist dabei unumgänglich und auch zulässig.

Bei eingreifenden Verfahren (inklusive Abklärungen bei Eröffnung eines formellen Verfahrens) erfasst die FINMA heute systematisch ihre erbrachten Leistungen. Damit können im Bereich Enforcement die Gebühren gestützt auf Art. 8 Abs. 3 der FINMA-GebV individuell nach Zeitaufwand und der Bedeutung der Sache für die gebührenpflichtige Person bemessen werden. Die Rahmentarife im Bereich Enforcement werden deshalb aufgehoben. Demgegenüber können Aufsichtsabgaben den Beaufsichtigten nicht individuell, sondern nur als Kategorien zugerechnet werden. Die Kosten werden indes soweit als möglich den einzelnen Aufsichtsbereichen zugeordnet, um Quersubventionierungen zu vermeiden.

b) Weitere Anpassungen bei den Rahmentarifen und Auslagen

Einzelne Rahmentarife sind gestützt auf Aufwandberechnungen zu tief angesetzt und deshalb zu erhöhen. Zudem werden die Kosten für Kopien (Reproduktionen) festgelegt.