



27. September 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. Mit der vorliegenden Revision der FINMA-GebV soll die Aufsichtsabgabe verursachergerechter verteilt werden.

Insbesondere im Bereich der kollektiven Kapitalanlagen (KAG³-Bereich) werden mit der heutigen Regelung die Kosten zwischen Instituten und Produkten nicht sachgerecht aufgeteilt. Die Institute zahlen im Vergleich mit dem durch sie verursachten Aufwand zu tiefe Grundabgaben. Die Erhöhung der Grundabgaben bei den Instituten ist auch im Hinblick auf die Teilrevision des Kollektivanlagegesetzes angezeigt. Mit wenigen Ausnahmen sollen neu alle Vermögensverwalter von schweizerischen und ausländischen kollektiven Kapitalanlagen (Asset Manager) dem Kollektivanlagegesetz unterstellt werden. Dadurch wird die Zahl der beaufsichtigten Institute stark zunehmen. Eine möglichst verursachergerechte Erhebung der Grundabgaben bei den Instituten 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.

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

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

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 im Anhang zur Verordnung festgesetzt werden (vgl. Art. 7 Abs. 2).

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. Damit wird den im Börsenbereich gesetzlich vorgesehenen Bemessungskriterien bei der Abgabenerhebung besser Rechnung getragen⁴.

2.3. Bereich der kollektiven Kapitalanlagen

Art. 20 Grundabgabe

Im Bereich des KAG sind von der heutigen Regelung einzelne Beaufsichtigte ohne sachlichen Grund 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 ist heute nicht sachgerecht. 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. Damit wird den im KAG-Bereich gesetzlich vorgesehenen Bemessungskriterien bei der Abgabenerhebung vermehrt Rechnung getragen⁵. Weiter sieht der Verordnungsentwurf vor, bei den Vertretern ausländischer kollektiver Kapitalanlagen die Grundabgabe von CHF 3 000 auf CHF 5 000 zu erhöhen.

⁴ Für die Beaufsichtigten nach BankG sind Bilanzsumme und Effekturnumsatz massgebend (Art. 15 Abs. 2 Bst. a FINMAG).

⁵ 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).

Die FINMA erhält mit der KAG-Revision neue Aufgaben. Aufgrund der notwendigen Umsetzungsarbeiten (durch die Neuunterstellung von Vermögensverwaltern ausländischer kollektiver Kapitalanlagen unter das KAG voraussichtlich anfangs 2013 hat die FINMA einen Bewilligungsprozess einzurichten) fallen in den nächsten Jahren im KAG-Bereich hohe Kosten an. Auch aus diesem Grund ist eine möglichst verursachergerechte Kostenaufteilung zwischen Instituten und Produkten dringend angezeigt. 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 der durch die KAG-Revision verursachte Aufwand auch 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.

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.

Die Zusatzabgabe für Depotbanken ist 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 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.

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 schweizeri-

schen Versicherungsunternehmen im Ausland sowie den freien Dienstleistungsverkehr aus der Schweiz zu erfassen. Das ist sachgerecht, weil auch diese Geschäfte bei der FINMA Aufsichtsaufwand verursachen (z.B. im Rahmen der Überprüfung des SST)⁶.

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. 32 und 33 Grund- und Zusatzabgabe

Gemäss heutiger Regelung beträgt die Grundabgabe 500 Franken je direkt unterstellten Finanzintermediär (DUFi). Dies ist gemessen am Sockelaufwand für jeden DUFi zu tief. Mit der Erhöhung der Grundabgabe auf CHF 750 sollen DUFis angemessen an den Kosten beteiligt werden. Die Erhöhung ist moderat und trägt der Heterogenität dieses Aufsichtsberichts Rechnung.

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

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.

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.

⁶ In verschiedenen europäischen Ländern werden die Prämien im Ausland bei der Berechnung der Aufsichtsabgaben ebenfalls berücksichtigt.