

BVGer B-3873/2022 vom 17. Januar 2025

Bundesverwaltungsgericht, 2025-01-17, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-3873_2022

FR: TAF B-3873/2022 du 17 janvier 2025

IT: TAF B-3873/2022 del 17 gennaio 2025

Regeste

Finanzmarktaufsicht (Übriges)

Erwägungen

E. 1.1

Das Bundesverwaltungsgericht ist für die Beurteilung der Beschwerde zuständig (Art. 54 Abs. 1 des Finanzmarktaufsichtsgesetzes vom 22. Juni 2007 [FINMAG, SR 956.1] i.V.m. Art. 31 f. sowie Art. 33 Bst. e des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32]). Die Beschwerdeführerin, eine anwaltlich vertretene Aktiengesellschaft im Sinne von Art. 620 ff. des Obligationenrechts vom 30. März 1911 (OR, SR 220), ist zur Beschwerdeführung gegen die von der Vorinstanz getroffene Feststellungsverfügung legitimiert (Art. 48 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 [VwVG, SR 172.021]). Sie hat das Vertretungsverhältnis durch schriftliche Vollmacht nachgewiesen (Art. 11 VwVG), den Kostenvorschuss bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG) und die Beschwerde frist- und formgerecht eingereicht (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

E. 1.2

Dass die Vorinstanz von Amtes wegen eine Feststellungsverfügung zur Frage der Bewilligungspflicht der Beschwerdeführerin treffen durfte beziehungsweise ein dem schutzwürdigen Interesse eines Gesuchstellers analoges spezifisches öffentliches Feststellungsinteresse an der Klärung der Unterstellungspflicht der Beschwerdeführerin bejahte, ist nicht bestritten und auch nicht zu beanstanden. Die Beschwerdeführerin beantragt aber - nebst der Aufhebung der angefochtenen Verfügung - die negative Feststellung, dass sie kein bewilligungspflichtiges Zahlungssystem nach dem Finanzmarktinfrastrukturgesetz betreibe. Grundsätzlich sind Feststellungsentscheide gegenüber rechtsgestaltenden beziehungsweise leistungsverpflichtenden Verfügungen subsidiär (BGE 131 I 166 E. 1.4; Urteil des BGer 2C_963/2017 vom 25. Juli 2018 E. 1.2). Ob das fragliche Rechtsbegehren dennoch selbständige Bedeutung hat, kann angesichts des Ausgangs des Beschwerdeverfahrens (unten E. 7) offengelassen werden.

E. 2.1

Gegenstand des angefochtenen Entscheids bildet die von der Vorinstanz gestützt auf Art. 25 VwVG getroffene Feststellung, dass die Beschwerdeführerin ein bewilligungspflichtiges Zahlungssystem nach dem Finanzmarktinfrastrukturgesetz betreibe. Die Beschwerdeführerin wird zudem verpflichtet, innert Frist zu erklären, ob sie am bereits eingereichten Bewilligungsgesuch festhalte. Schliesslich werden ihr Verfahrenskosten auferlegt. Die Vorinstanz begründet ihren Entscheid damit, dass die Voraussetzungen für die Bewilligungspflicht beim von der Beschwerdeführerin betriebenen Zahlungssystem

erfüllt seien. Die Frage der Bewilligungspflicht von Retail- beziehungsweise Massenzahlungssystemen stelle sich insbesondere dann, wenn ihr Betrieb zu Risiken für die Funktionsfähigkeit des Finanzmarkts führe. Zunächst sei eine Unterstellung des Zahlungssystems nach Inkrafttreten des Finanzmarktinfrastrukturgesetzes aufgrund des geringen Zahlungsvolumens zwar verneint worden, seither seien jedoch Nutzer-, Transaktions- und Volumenzahlen erheblich gestiegen. Das Zahlungssystem habe einen massgebenden Einfluss auf die Funktionsfähigkeit des inländischen Retailzahlungsmarkts beziehungsweise des Schweizer Mobile-Payment-Markts erlangt, so dass dessen Bedeutung für die Gewährleistung der Funktionsfähigkeit dieses Markts mit Blick auf die identifizierten potenziellen Risiken (Kreditrisiko für das Zahlungssystem, finanzielle und operationelle Risiken, Risiken für die Finanzmarktteilnehmer) eine Unterstellung erfordere. Eine Bewilligungspflicht sei auch zum Schutz der Finanzmarktteilnehmer zu bejahen.

E. 2.2

Die Beschwerde richtet sich gegen die Feststellung der Bewilligungspflicht. Die Beschwerdeführerin macht geltend, sie benötige keine Bewilligung, da weder die Funktionsfähigkeit des Finanzmarkts noch der Schutz der Finanzmarktteilnehmer dies erforderten. Es sei unbestritten, dass eine Bewilligungspflicht auch für Zahlungssysteme gelten könne, die nicht systemisch bedeutsam im Sinne des Finanzmarktinfrastrukturgesetzes seien. Eine solche Unterstellungspflicht sei jedoch nur restriktiv anzunehmen, stelle sie doch einen Swiss Finish unter den dem Finanzmarktinfrastrukturgesetz zugrundeliegenden Prinzipien dar; diese sei vom Gesetzgeber nicht intendiert gewesen. Vom Zahlungssystem gehe in keiner Art und Weise eine Gefahr aus. Die Vorinstanz habe die Risiken falsch beziehungsweise verzerrt dargestellt und damit den Sachverhalt unrichtig beziehungsweise unvollständig festgestellt. Sie hätte die Nichtunterstellung unter die Bewilligungspflicht feststellen müssen. Die Beschwerdeführerin rügt, die von der Vorinstanz vorgenommene Prüfung der Bewilligungspflicht sei mangelhaft und willkürlich, indem lediglich eine auf gewisse Bewilligungskriterien beschränkte Prüfung vorgenommen werde. Im Ergebnis habe die Vorinstanz damit ihr Ermessen falsch ausgeübt. Das Vorgehen sei zudem mit dem Legalitätsprinzip nicht vereinbar und führe zu einer Vorwegnahme des gewünschten Prüfungsergebnisses. Die Bewilligungspflicht könne zudem nicht an eine starre Schwelle von Transaktionsvolumina geknüpft werden. Es müsse im Rahmen einer differenzierten Würdigung aller Kriterien bestimmt werden, ob ein relevantes Schutzbedürfnis der Finanzmarktteilnehmer bestehe und ob die Funktionsfähigkeit des Finanzmarkts in relevanter Weise betroffen sei, um eine nur restriktiv anzunehmende Bewilligungspflicht zu rechtfertigen. Damit rügt sie eine Verletzung von Art. 4 Abs. 2 FinfraG (unten E. 4 und 5). Zudem ficht die Beschwerdeführerin die Feststellungsverfügung auch im Kostenpunkt an (unten E. 6).

E. 3.1

Die FINMA übt die Aufsicht über den Finanzmarkt nach den Finanzmarktgesetzen, namentlich nach dem Finanzmarktinfrastrukturgesetz vom 19. Juni 2015 (FinfraG, SR 958.1), und nach dem FINMAG aus (Art. 6 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 FINMAG). Die Finanzmarktaufsicht bezweckt nach Massgabe der Finanzmarktgesetze den Schutz der Gläubigerinnen und Gläubiger, der Anlegerinnen und Anleger, der Versicherten sowie den Schutz der Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte. Sie trägt damit zur Stärkung des Ansehens, der Wettbewerbsfähigkeit und der Zukunftsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz

bei (Art. 4 FINMAG). Der Finanzmarktaufsicht unterstehen die Personen, die nach den Finanzmarktgesetzen eine Bewilligung, eine Anerkennung, eine Zulassung oder eine Registrierung der Finanzmarktaufsichtsbehörde benötigen und die kollektiven Kapitalanlagen, die über eine Bewilligung oder Genehmigung verfügen oder über eine solche verfügen müssen (Art. 3 FINMAG).

E. 3.2

Als Aufsichtsbehörde über den Finanzmarkt trifft die FINMA die zum Vollzug des Finanzmarktrechts notwendigen Verfügungen und überwacht die Einhaltung der gesetzlichen und reglementarischen Vorschriften. Zum Aufgabenbereich der FINMA gehört auch die Abklärung der finanzmarktrechtlichen Bewilligungspflicht und die Ermittlung von Finanzintermediären, die in Verletzung der gesetzlichen Bestimmungen tätig sind. Sie ist berechtigt, die im Gesetz vorgesehenen Mittel auch gegenüber Instituten (oder Personen) einzusetzen, deren Unterstellungs- beziehungsweise Bewilligungspflicht (noch) umstritten ist (BGE 136 II 43 E. 3.1, BGE 135 II 356 E. 3.1). Wenn hinreichend konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass eine bewilligungspflichtige Geschäftstätigkeit ausgeübt werden könnte, ist die FINMA befugt und verpflichtet, die zur weiteren Abklärung erforderlichen Informationen einzuholen und die nötigen Anordnungen zu treffen (BGE 137 II 284 E. 4.2.1). Gleiches muss gelten, wenn wie vorliegend eine (noch) nicht unterstellte Gesellschaft mit der Absicht an die Aufsichtsbehörde gelangt, eine allfällige Bewilligungspflicht zu klären.

E. 3.3

Als Zahlungssystem gilt eine Einrichtung, die gestützt auf einheitliche Regeln und Verfahren Zahlungsverpflichtungen abrechnet und abwickelt (Art. 81 FinfraG). Ein Zahlungssystem gilt als Finanzmarktinfrastruktur (Art. 2 Bst. a Ziff. 6 FinfraG). Finanzmarktinfrastrukturen benötigen eine Bewilligung der FINMA (Art. 4 Abs. 1 FinfraG). Die Bewilligungsvoraussetzungen - ausgenommen für Zahlungssysteme - und die Pflichten für Finanzmarktinfrastrukturen sind in der Finanzmarktinfrastrukturverordnung vom 25. November 2015 (FinfraV, SR 958.11) näher ausgeführt. Ein Zahlungssystem benötigt nur dann eine Bewilligung der FINMA, wenn die Funktionsfähigkeit des Finanzmarkts oder der Schutz der Finanzmarktteilnehmerinnen und -teilnehmer es erfordern und das Zahlungssystem nicht durch eine Bank betrieben wird (Art. 4 Abs. 2 FinfraG; frz.: "que si le fonctionnement des marchés financiers ou la protection des participants aux marchés financiers l'exigent"; ital.: "se la funzionalità del mercato finanziario o la tutela dei partecipanti al mercato finanziario lo esigono") oder durch die Schweizerischen Nationalbank (SNB) oder in ihrem Auftrag betrieben wird (Art. 4 Abs. 3 FinfraG). Letzteres gilt für das Zahlungssystem Swiss Interbank Clearing (SIC). Zahlungssysteme tangieren den Schutzzweck des Finanzmarktinfrastrukturgesetzes in der Regel nicht (Botschaft des Bundesrates zum Finanzmarktinfrastrukturgesetz [FinfraG] vom 3. September 2014, BBl 2014 7483 ff. [nachfolgend: Botschaft FinfraG], 7517). Die Bewilligungsvoraussetzungen werden nicht näher, weder im Gesetz noch in der Verordnung, konkretisiert. Eine Bewilligungspflicht besteht insbesondere - aber nicht nur - dann, wenn ein Zahlungssystem Finanztransaktionen unter Finanzintermediären abrechnet und abwickelt und das Zahlungssystem von SNB als systemisch bedeutsam eingestuft wird (vgl. aber Art. 4 Abs. 3 FinfraG). In jedem Fall von der Bewilligungspflicht ausgenommen sind Zahlungssysteme, die durch eine Bank betrieben werden, da diesfalls die Funktionsfähigkeit des Finanzmarkts und der Schutz der Finanzmarktteilnehmer durch die

Bankenregulierung gewährleistet werden (Botschaft FinfraG, BBl 2014 7517).

E. 3.4

Das Finanzmarktinfrastrukturgesetz basiert auf einer Dreiteilung der Zahlungssysteme in solche, welche dem Gesetz deswegen nicht unterstehen, weil sie die Definition von Art. 81 FinfraG nicht erfüllen, solche, welche die Definition von Art. 81 FinfraG erfüllen, aber mangels Systemrelevanz oder ihres Betriebs durch eine Bank keiner Bewilligung der FINMA bedürfen (Art. 2 Bst. a Ziff. 6 i.V.m. Art. 4 Abs. 1 und Abs. 2 e contrario FinfraG) und solche, welche die Definition von Art. 81 FinfraG erfüllen und wegen ihrer Systemrelevanz sowie mangels Betriebs durch eine Bank eine Bewilligung der FINMA benötigen (Art. 2 Bst. a Ziff. 6 i.V.m. Art. 4 Abs. 1 und Abs. 2 FinfraG; Urteil des BGER 2C_488/2018 vom 12. März 2020 E. 4.2; Martin Hess/André Kalbermatter/Alexandra Weiss Voigt, in: Rolf Sethe/Olivier Favre/Martin Hess/Stefan Kramer/Ansgar Schott [Hrsg.], Schulthess Kommentar Finanzmarktinfrastrukturgesetz, Zürich/Basel/Genf 2017 [nachfolgend: SK-FinfraG], Art. 81 N 37; Rashid Bahar/Eric Strupp, in: Rolf Watter/Rashid Bahar [Hrsg.], Basler Kommentar, Finanzmarktinfrastrukturgesetz, 3. Aufl., Basel 2019 [nachfolgend: BSK-FinfraG], Art. 81 N 7). Das Aufsichts- und Überwachungskonzept ist dualistisch ausgestaltet: Die FINMA beaufsichtigt die Einhaltung der Bewilligungsvoraussetzungen und Pflichten gemäss dem Finanzmarktinfrastrukturgesetz und dessen Ausführungsbestimmungen, soweit deren Einhaltung nicht durch die Überwachung der besonderen Anforderungen für systemisch bedeutsame Zahlungssysteme (Art. 23 FinfraG) durch die SNB erfasst wird (Art. 83 FinfraG; Art. 19 Abs. 1 des Nationalbankengesetzes vom 3. Oktober 2003 [NBG, SR 951.11]; Urteil des BGER 2C_345/2015 vom 24. November 2015 E. 4.5.2). Das bedeutet, Aufsichtsbehörde für Finanzmarktinfrastrukturen, die nicht systemisch bedeutsam sind, ist die FINMA. Für systemisch bedeutsame Finanzmarktinfrastrukturen (Art. 22 FinfraG) gilt Folgendes: Während die SNB die Finanzmarktinfrastrukturen unter dem Blickwinkel der Sicherung der Stabilität des Finanzsystems überwacht (Systemüberwachung), nimmt die FINMA die mikroprudenzielle Aufsicht über die Systembetreiber wahr (Institutsaufsicht; Botschaft FinfraG, BBl 2014 7499, 7557 f.; zu den Schnittstellen und den Kompetenzabgrenzungen zwischen der Überwachung durch die SNB und der Institutsaufsicht durch die FINMA vgl. Daniel M. Häusermann, in: Martin Plenio/Myriam Senn [Hrsg.], Nationalbankgesetz, Kommentar, Zürich/St. Gallen 2021 [nachfolgend: Kommentar NBG], Art. 19 N 8 ff.). Der Betrieb eines Zahlungssystems ist in der Schweiz solange ohne Bewilligung zulässig, als dieses von der SNB nicht als systemisch bedeutsam eingestuft wird, und solange die Funktionsfähigkeit des Finanzmarkts oder der Schutz der Finanzmarktteilnehmer keine Aufsicht erfordert. Wird das Zahlungssystem durch eine Bank betrieben, ist es von der Bewilligungspflicht ausgenommen, weil die Funktionsfähigkeit des Finanzmarkts und der Schutz der Finanzmarktteilnehmer bereits durch die Bankenregulierung gewährleistet werden (Cornelia Stengel/Lea Ruckstuhl, Finanzmarktrecht Schweiz, in: Cornelia Stengel/Thomas Weber [Hrsg.], Digitale und mobile Zahlungssysteme, 2. Aufl., Zürich/Genf 2024 [nachfolgend: Finanzmarktrecht Schweiz], N 476). Ein Zahlungssystem benötigt nur dann eine Bewilligung, wenn die Funktionsfähigkeit des Finanzmarkts oder der Schutz der Finanzmarktteilnehmer es erfordern und dieses weder durch eine Bank noch durch oder im Auftrag der SNB betrieben wird (Art. 4 Abs. 3 FinfraG).

E. 3.5

Art. 4 Abs. 2 FinfraG nimmt zwei Schutzzwecke des Finanzmarktinfrastrukturgesetzes von Art. 1 Abs. 2 FinfraG auf: die Gewährleistung der Funktionsfähigkeit des Finanzmarkts (Funktionsschutz) und den Schutz der Finanzmarktteilnehmer. Der Begriff der Finanzmarktteilnehmer ist umfassend zu verstehen und beinhaltet sämtliche Personen, die am Schweizer Finanzmarkt teilnehmen (Botschaft FinfraG, BBl 2014 7512). Mit dem Begriff "Funktionsschutz" (Vertrauenskollektivschutz, Schutz des Vertrauens des Publikums; vgl. auch Art. 4 FINMAG zu den Zielen der Finanzmarktaufsicht; Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht [Finanzmarktaufsichtsgesetz, FINMAG], BBl 2006 2819 ff., 2859 f.) beschreibt man den Schutz des Kapitalmarkts, um dessen für die Gesamtwirtschaft unverzichtbaren Funktionen zu sichern (Stefan Kramer/Dieter Zobl, Schweizerisches Kapitalmarktrecht, Zürich/Basel/Genf 2004, N 28; Simon Schären, Europakompatibles Finanzmarktrecht, Zürich/St. Gallen 2024, N 1001 f. m.H.). Regelungsziel ist nicht der Schutz des einzelnen Marktteilnehmers, sondern der Schutz des Kapitalmarkts als Institution (Rolf Sethe, SK-FinfraG, Art. 1 N 22). Der Zweckartikel des Gesetzes bezieht den Funktionsschutz im Wortlaut zwar auf die Effekten- und Derivatmärkte, aus den Materialien ergibt sich aber, dass auch die Gewährleistung der Funktionsfähigkeit des Finanzsystems gemeint ist (Botschaft FinfraG, BBl 2014 7513).

E. 3.6

Das Finanzmarktinfrastrukturgesetz wird teilrevidiert; das Vernehmlassungsverfahren wurde kürzlich abgeschlossen. Dabei sollen unter anderem Schwellenwerte festgelegt werden, ab welchen davon auszugehen ist, dass die Funktionsfähigkeit des Finanzmarkts oder der Schutz der Finanzmarktteilnehmer eine Bewilligung des Zahlungssystems durch die FINMA erfordern. Beabsichtigt ist die künftige Festlegung der Schwellenwerte durch den Bundesrat. Diese Regelung soll zur Erhöhung der Rechtssicherheit beitragen und sicherstellen, dass die Regulierung die Risiken, die mit der Tätigkeit von Zahlungssystemen verbunden sind, angemessen adressiert (Erläuternder Bericht des Eidgenössischen Finanzdepartementes EFD vom 19. Juni 2024 zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens betr. Änderung des Finanzmarktinfrastrukturgesetzes [nachfolgend: Erläuternder Bericht FinfraG 2024], S. 14). Beabsichtigt ist, Art. 4 Abs. 2 FinfraG durch einen neuen Abs. 2bis zu ergänzen, wonach der Bundesrat, insbesondere unter Berücksichtigung der Transaktionsvolumen, Schwellenwerte festlegt, ab denen davon auszugehen ist, dass die Funktionsfähigkeit des Finanzmarkts oder der Schutz der Finanzmarktteilnehmerinnen und -teilnehmer die Bewilligung eines Zahlungssystems durch die FINMA erfordern (vgl. Vernehmlassungsvorlage FinfraG, S. 2; Erläuternder Bericht FinfraG 2024, S. 24). Die vom Bundesrat beabsichtigte Regelung basiert auf dem Evaluationsbericht zum Finanzmarktinfrastrukturgesetz, worin ausgeführt wurde, dass die Bestimmungen zu Zahlungssystemen im Kontext des Swiss Interbank Clearing (SIC) und bankbetriebener Zahlungssysteme entwickelt worden seien. Mit der Digitalisierung kämen zunehmend auch andere Akteure auf den Markt. Damit stelle sich die Frage, ab welchem Moment eine Bewilligung erforderlich sei, zumal das Finanzmarktinfrastrukturgesetz keinen quantitativen Schwellenwert vorsehe. Ein solcher Wert wäre so festzulegen, dass die entsprechenden Schutzziele des Gesetzes sichergestellt werden könnten (Bericht des Eidgenössischen Finanzdepartementes EFD vom 30. September 2022 zur Evaluation des Finanzmarktinfrastrukturgesetzes [nachfolgend: Evaluationsbericht FinfraG 2022], Ziff. 2.3.1; Stengel/Ruckstuhl, Finanzmarktrecht Schweiz, N 478 f.). Die beabsichtigte Gesetzesänderung ist für die Beurteilung des vorliegenden Sachverhalts jedoch unerheblich,

da eine allfällige Bewilligungspflicht des Zahlungssystems der Beschwerdeführerin nach geltendem Recht zu beurteilen ist. Bei der Auslegung von geltendem Recht kann künftiges Recht als Gesichtspunkt unter Umständen allerdings berücksichtigt werden, soweit die Revision das geltende Recht nicht ändert, sondern verdeutlicht oder konkretisiert (BGE 141 II 297 E. 5.5.3, BGE 124 II 193 E. 5d). Eine Vorberücksichtigung der laufenden Gesetzesrevision fällt vorliegend aber ausser Betracht, da die entsprechende Norm vom Bundesgesetzgeber bis anhin weder beraten noch beschlossen worden ist.

E. 3.7

Vorliegend ist unbestritten, dass es sich beim von der Beschwerdeführerin betriebenen Geschäft um ein Zahlungssystem nach dem Finanzmarktinfrastrukturgesetz handelt, das weder durch eine Bank (oder durch die SNB oder in deren Auftrag) betrieben noch systemisch bedeutsam nach den Art. 22 und 23 FinfraG ist. Ferner ist zwischen den Verfahrensbeteiligten unbestritten, dass die Voraussetzungen der Bewilligungspflicht gemäss Art. 4 Abs. 2 FinfraG - Erforderlichkeit für die Funktionsfähigkeit des Finanzmarkts oder zum Schutz der Finanzmarktteilnehmer - nach geltendem Recht (oben E. 3.6) weder im Gesetz noch verordnungsweise konkretisiert werden. Einig sind sich die Verfahrensbeteiligten, dass die Kriterien zur Prüfung von systemisch bedeutsamen Finanzmarktinfrastrukturen nach Art. 20 der Nationalbankverordnung vom 18. März 2004 (NBV, SR 951.131) als Beurteilungskriterien für die Bewilligungsvoraussetzungen herangezogen werden können, das heisst, die Bewilligungsvoraussetzungen in Anlehnung an diese Kriterien geprüft werden können, was die Vorinstanz durch Auslegung von Art. 4 Abs. 2 FinfraG ermittelte und das Gericht nachfolgend prüft (unten E. 4.6).

E. 3.8

Bestritten und zu prüfen ist, ob die Funktionsfähigkeit des Finanzmarkts oder der Schutz der Finanzmarktteilnehmer es erfordern, dass das von der Beschwerdeführerin betriebene Zahlungssystem einer Bewilligungspflicht unterstellt wird.

E. 4.1

Die Bewilligungsvoraussetzungen von Art. 4 Abs. 2 FinfraG sind mittels unbestimmter Rechtsbegriffe formuliert. Der Bundesgesetzgeber hat die prägenden Elemente dieser Vorschrift als unbestimmte Rechtsbegriffe ausgestaltet: Erforderlichkeit einer Bewilligung für die Funktionsfähigkeit des Finanzmarkts und Erforderlichkeit einer Bewilligung zum Schutz der Finanzmarktteilnehmer. Der Rechtssatz umschreibt die Voraussetzungen der Rechtsfolge (Bewilligungspflicht) damit in offener, unbestimmter Weise (vgl. Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich/St. Gallen 2020, N 413). Die Anwendung eines unbestimmten Rechtsbegriffs gilt als Rechtsfrage. Unbestimmte Rechtsbegriffe sind der Auslegung zugänglich und diese kann durch das Gericht grundsätzlich überprüft werden (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, N 417). Praxisgemäss übt das Bundesverwaltungsgericht, wie auch das Bundesgericht, bei der Überprüfung der Anwendung von unbestimmten Rechtsbegriffen jedoch Zurückhaltung und billigt den Verwaltungsbehörden einen gewissen Beurteilungsspielraum zu, wenn der Entscheid besonderes Fachwissen oder Vertrautheit mit den tatsächlichen örtlichen, sachlichen oder persönlichen Verhältnissen voraussetzt (vgl. BGE 142 II 451 E 4.5.1, BGE 135 II 296 E. 4.4.3; Urteil des BVGer B-19/2012 vom 27. November 2013 E. 8.3.5 und E. 9.3.6 betreffend die FINMA). Das Gericht kann und soll dieses technische Ermessen respektieren, jedenfalls soweit die Fachinstanz die für den

Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die erforderlichen Abklärungen sorgfältig und umfassend durchgeführt hat (BGE 139 II 185 E. 9.3). Allerdings erlaubt erst ein aufgrund der Auslegung eines unbestimmten Rechtsbegriffs festgestellter Beurteilungsspielraum der gerichtlichen Instanz, sich bei der Überprüfung der Anwendung des unbestimmten Rechtsbegriffs zurückzuhalten (BGE 127 II 184 E. 5a/aa). Die Unbestimmtheit eines Rechtsbegriffs für sich allein hat nicht zwingend einen der Verwaltung vorbehaltenen Beurteilungsspielraum zur Folge. Massgebend ist der gesetzgeberische Wille, aus dem sich entnehmen lässt, ob und inwieweit der Gesetzgeber durch einen unbestimmten Rechtsbegriff den rechtsanwendenden Verwaltungsbehörden Ermessens- beziehungsweise Beurteilungsspielräume gewähren wollte. Der Beurteilungsspielraum ist durch eine Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe zu ermitteln; es ist "im Einzelfall gestützt auf den Regelungsgegenstand und das gesetzgeberische Motiv der Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe zu prüfen, ob dadurch der Verwaltungsbehörde ein von den Rechtsmittelinstanzen zu respektierender Beurteilungsspielraum gewährt werden sollte" (Urteil des BGer 2C_127/2018 vom 30. April 2019 E. 3.1.2 und 3.3.2).

E. 4.1.1

Die Vorinstanz hält dafür, dass ihr bei der Beurteilung der Bewilligungspflicht für Zahlungssysteme als rechtsanwendende Behörde ein bestimmter Beurteilungs- und Ermessensspielraum zukomme. Dabei habe sie sich an die allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätze, wie die Gebote der Verhältnismässigkeit sowie der Rechtsgleichheit, zu halten. Auch die Beschwerdeführerin erwähnt in ihren Rechtsschriften, dass der Vorinstanz bei der Beurteilung der Bewilligungspflicht Ermessen zukomme.

E. 4.1.2

Aus dem Wortlaut der Bestimmung kann mit Blick auf die Frage, ob der FINMA ein Beurteilungsspielraum hinsichtlich der Bewilligungspflicht zukommt, nichts gewonnen werden. Es ergibt sich daraus lediglich, aber immerhin, dass die FINMA Bewilligungsbehörde ist und woraus sich die zu prüfende Erforderlichkeit einer Bewilligung ergeben muss. Die Materialien sind in Bezug auf diese Frage ebenfalls unergiebig: Weder in der Botschaft noch im erläuternden Bericht zur Vernehmlassungsvorlage finden sich dazu Hinweise. In den parlamentarischen Beratungen wurde die Bestimmung nicht näher diskutiert. In systematischer Hinsicht lässt sich nichts Weiterführendes erkennen. Sinn und Zweck der Bewilligungspflicht und damit letztlich einer laufenden Aufsicht durch die FINMA ist, wie die Norm selber ausführt, der Funktionsschutz und der Schutz der Finanzmarktteilnehmer, was auch der Zielsetzung des Finanzmarktinfrastrukturgesetzes entspricht (vgl. Art. 1 Abs. 2 FinfraG). Der FINMA wurde die Kompetenz eingeräumt, wenn der Schutzzweck des Gesetzes es erfordert. Der Entscheid, ob ein Zahlungssystem einer Bewilligung bedarf oder nicht, ist ein Einzelfallentscheid, der in der Kompetenz der FINMA liegt (so auch Sarah Jungo/Oliver Zibung, in: SGHB-Finanzmarktrecht, § 20 N 9; vgl. Erläuternder Bericht des Eidgenössischen Finanzdepartementes EFD zur Vernehmlassungsvorlage vom 29. November 2013 zum Bundesgesetz über die Finanzmarktinfrastruktur FinfraG [nachfolgend: Erläuternder Bericht FinfraG 2013], S. 30). Angesichts des Umstands, dass die FINMA Bewilligungsbehörde ist, sodann als Aufsichtsbehörde amtiert und die Kriterien sowie Gesichtspunkte für die Beurteilung der genannten Aspekte (die im Übrigen auch den Zielen der Finanzmarktaufsicht entsprechen, vgl. Art. 4 FINMAG) weder im Gesetz noch in

der Verordnung geregelt sind (oben E. 3.3), muss ihr ein gewisser Beurteilungsspielraum zugestanden werden. Wenn der Gesetzgeber mit der offenen Normierung der Verwaltung eine gerichtlich zu respektierende Entscheidungsbefugnis und gewisse Beurteilungsspielräume einräumen will, hat sich das Gericht bei seiner Überprüfung zurückzuhalten. Das Gericht soll nicht aus eigenem Gutdünken, sondern nur aus triftigen Gründen von der Beurteilung durch die zuständige Fachbehörde abweichen (BGE 139 II 185 E. 9.3).

E. 4.1.3

Dieses Ergebnis steht in Einklang mit der bisherigen Rechtsprechung. Das Bundesgericht hat bereits verschiedentlich festgehalten, dass der FINMA als Aufsichts- und Fachbehörde ein fachtechnischer Beurteilungsspielraum beziehungsweise ein technisches Ermessen zukomme (BGE 143 II 162 E. 4.2.3 bzgl. Beurteilung einer Massnahme zur Reduktion des geldwäschereirechtlichen Risikos; BGE 135 II 356 E. 3.1 bzgl. Einzelheiten der Erfüllung der Aufsichtsfunktion [betraf die Vorgängerbehörde der FINMA, die Eidgenössische Bankenkommision EBK]; Urteile des BGer 2C_860/2017 vom 5. März 2018 E. 2.3.3 und 2C_30/2011 vom 12. Januar 2021 E. 2.3 bzgl. Anwendungsbereich der Finanzmarktgesetzgebung; 2C_1097/2014 vom 6. Oktober 2015 E. 2.2 bzgl. Beurteilung des für die Ausübung der Aufsicht notwendigen Bedarfs an Auskünften und Unterlagen; 2C_136/2019 vom 14. Januar 2020 E. 3.3, 2C_858/2017 vom 15. März 2018 E. 3.3, 2C_829/2013 vom 7. März 2014 E. 4.3, 2C_101/2011 vom 21. September 2011 E. 4.1.1 und 2C_71/2011 vom 26. Januar 2012 E. 4.3 bzgl. Zeitpunkt der Besorgnis einer Überschuldung oder ernsthafter Liquiditätsprobleme; 2C_858/2017 vom 15. März 2018 E. 4.2 bzgl. Ernennung eines Untersuchungsbeauftragten und einer Konkursliquidatorin; 2C_399/2020 vom 28. Dezember 2020 E. 2.1 bzgl. Ernennung eines Prüfbeauftragten; 2C_345/2015 vom 24. November 2015 E. 8.3.2.2 bzgl. Festsetzung eines Betrags durch die FINMA in einem Rundschreiben in Konkretisierung einer Bestimmung der Bankenverordnung als Ausübung ihres Beurteilungsspielraums bei der Auslegung unbestimmter Gesetzesbegriffe ["geringer Umfang"]; in 2C_315/2020 und 2C_317/2020 sowie 2C_318/202 vom 7. Oktober 2020 E. 5.4 in allgemeiner Weise festgehalten).

E. 4.2.1

Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Bewilligungspflicht für Zahlungssysteme sei eine Ausnahmebestimmung, die basierend auf den von der Bank für Internationalen Zahlungsverkehr (BIS) und der International Organization of Securities Commissions (IOSCO) publizierten Prinzipien für Sonderfälle, insbesondere für besonders bedeutsame Systeme zur Zahlungsabwicklung unter Finanzintermediären, geschaffen worden sei (Principles for financial market infrastructures [PFMI]), und sei daher restriktiv zu handhaben. Es bestünden keine Hinweise, wonach der Gesetzgeber eine Bewilligungspflicht für Retailzahlungssysteme beabsichtigt habe, zumal die Bewilligungspflicht eine Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit bedeute. Die Vorinstanz dürfe nicht durch extensive Auslegung praeter legem eine Zahlungsdienstleistungsregulierung unter Verweis auf das europäische Recht schaffen. In der Schweiz habe es bislang keine Zahlungsdienstleistungsregulierung gegeben, die über das für die Geldwäschereibekämpfung Notwendige hinausgehe (Anschluss an eine Selbstregulierungsorganisation). Mit der Einführung des Finanzmarktinfrastrukturgesetzes sei gerade nicht bezweckt worden, Zahlungssysteme generell einer Bewilligungspflicht zu unterstellen. Ausserdem sei die Eigentümerstruktur der Beschwerdeführerin so, dass eine

Unterstellungspflicht des Zahlungssystems nur dann in Frage komme, wenn selbst eine restriktive Auslegung keine andere Möglichkeit offenlasse.

E. 4.2.2

Die Vorinstanz führt aus, auch für Ausnahmeregelungen gälten die allgemeinen Auslegungsgrundsätze. Die Notwendigkeit einer restriktiven Auslegung ergäbe sich aus den Materialien nicht. Auch die Besonderheiten der Eignerschaft der Beschwerdeführerin (nähere Angaben zur Eignerschaft) legten keine restriktive Auslegung nahe. Es sei der Wille des Gesetzgebers, die Bewilligungspflicht nicht nur für systemisch bedeutsame Finanzmarktinfrastrukturen im Sinne von Art. 22 FinfraG gesetzlich festzulegen, sondern auch für Zahlungssysteme, die nach Art. 4 Abs. 2 FinfraG von Relevanz seien, ohne systemisch bedeutsam zu sein. Regulierungsziel des Finanzmarktinfrastrukturgesetzes sei die Äquivalenz mit der Regulierung in der Europäischen Union (EU) gewesen. Im EU-Raum werde eine Bewilligungspflicht als Zahlungsdienstleister bereits durch die gewerbsmässige Erbringung von Zahlungsdiensten ausgelöst. Eine restriktive Auslegung von Art. 4 Abs. 2 FinfraG sei vor diesem Hintergrund nicht angezeigt.

E. 4.2.3

Aus Art. 4 Abs. 2 FinfraG ergibt sich zweifelsohne, dass es sich um eine Ausnahmebestimmung handelt. Der Wortlaut, systematische Gesichtspunkte sowie die Materialien lassen erkennen, dass ein Zahlungssystem "nur dann" eine Bewilligung benötigt, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind, was insbesondere dann der Fall ist, wenn es sich um ein systemisch bedeutsames Zahlungssystem handelt (Art. 22 ff. FinfraG, Art. 19 Abs. 1 NBG und Art. 19 ff. NBV; oben E. 3.3). Es handelt sich somit um eine Ausnahme in dem Sinne, als eine Bewilligung nur erforderlich wird, wenn eine gewisse Relevanz des Zahlungssystems für Funktionsfähigkeit des Finanzmarkts und den Schutz der Finanzmarktteilnehmer besteht. Im Erläuternden Bericht FinfraG 2013 wird zwar ausgeführt: "Letztlich wurden die Bestimmungen für Zahlungssysteme der Vollständigkeit halber ins FinfraG aufgenommen. Hier bestand kein aktueller Regulierungsbedarf, weshalb lediglich die Grundlagen geschaffen wurden, um Zahlungssysteme einer Bewilligungspflicht zu unterstellen und im Rahmen einer Bundesratsverordnung weitere Pflichten definieren zu können" (S. 130). Dafür, dass die Ausnahme vom Grundsatz der bewilligungsfreien Tätigkeiten von Zahlungssystemen (abgesehen von den systemisch bedeutsamen) darüber hinaus besonders restriktiv zu handhaben wäre, bestehen aber keine Hinweise. Es ist im Übrigen auch unklar, was die Beschwerdeführerin aus einer möglichst restriktiven Handhabung der gesetzlichen Bestimmung ableiten will, zumal sie dafürhält, dass die Kriterien für die Annahme einer Bewilligungspflicht graduell seien (unten E. 5.6.1).

E. 4.3

In der Sache bringt die Beschwerdeführerin vor, aus dem anwendbaren Recht, den Materialien, der Literatur sowie allgemeinen öffentlich-rechtlichen Grundsätzen (Verhältnismässigkeitsprinzip, Willkürverbot, Rechtsgleichheitsprinzip) gehe hervor, dass eine risikobasierte Beurteilung aus einer ganzheitlichen Perspektive zu erfolgen habe. Dies mache die Vorinstanz gerade nicht. Es sei unzulässig, lediglich auf einzelnen Kennzahlen basierende Faustregeln oder Prüfkriterien selektiv und ergebnisgeleitet anzuwenden. Die Vorinstanz lasse wesentliche Elemente ausser Acht. Die Prüfung der Unterstellungspflicht habe in analoger Anwendung von Art. 20 NBV nach den Kriterien zur Prüfung systemisch

bedeutsamer Finanzmarktinfrastrukturen zu erfolgen, ohne dass einzelne Kriterien ausgenommen werden dürften. Die Vorinstanz blende ohne nähere Begründung diejenigen Kriterien aus, die gegen eine Unterstellungspflicht sprächen. Einzig die Währung und die Teilnehmer des Zahlungssystems lieferten Anhaltspunkte für ein mögliches Schutzbedürfnis. Die Exposition einzelner Nutzer zum Zahlungssystem sei gering, dessen Services seien leicht und für praktisch jedermann substituierbar und die bestehenden Kreditrisiken seien minim, insbesondere im Vergleich zu den auf dem Schweizer Finanzmarkt gängigen Expositionen. Hinzu komme die hohe Kreditwürdigkeit und Ausfallsicherheit der aktuellen Issuer (nähere Angaben zu Issuer). Die Vorinstanz lege den Schlussfolgerungen in der angefochtenen Verfügung keine ganzheitliche Betrachtung des Sachverhalts zugrunde, sondern treffe eine Auswahl und taxiere die übrigen Kriterien ohne hinreichende Begründung als irrelevant. Insbesondere verweigere die Vorinstanz eine Prüfung des Einflusses der Höhe der einzelnen Transaktionsbeträge (Art. 20 Bst. b NBV) sowie der Substituierbarkeit des Zahlungssystems (Art. 20 Bst. g NBV). Der Umstand, dass als quantitative Schwelle, ab deren Erreichen eine prudenzielle Beaufsichtigung angebracht sei, das für Eigeneffektenhändler geltende Transaktionsvolumen von 5 Mia. Franken relevant sein solle, beruhe auf unsachlichen Erwägungen und unterschlage wesentliche Unterschiede zwischen dem Zahlungssystem und Eigeneffektenhändlern. Die Marktmechanismen auf dem Zahlungs- und dem Effektenmarkt unterschieden sich grundlegend. Eine starre Schwelle sei grundsätzlich abzulehnen, da sie eine ganzheitliche und risikobasierte Betrachtung verhindere. Das Zahlungssystem stelle, anders als vernetzte Zahlungssysteme für die Abwicklung unter Finanzintermediären, keine relevante Gefahr für die Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte dar.

E. 4.4

Die Vorinstanz kommt in Auslegung von Art. 4 Abs. 2 FinfraG zum Schluss, dass die Kriterien, welche für die Beurteilung der systemischen Bedeutsamkeit eines Zahlungssystems relevant seien, zwar nicht anwendbar seien für Zahlungssysteme - wie dasjenige der Beschwerdeführerin - bei denen keine systemische Bedeutsamkeit vorliege, jedoch beigezogen werden könnten. Dabei seien für die Erfüllung einer Bewilligungspflicht qualitativ und quantitativ tiefere Anforderungen zu stellen. Relevant seien Transaktionsvolumen (Art. 20 Bst. b NBV), Transaktionsanzahl und Anzahl Kunden, Kredit- und Liquiditätsrisiken (Art. 20 Bst. h NBV). Angesichts des offen formulierten Art. 4 Abs. 2 FinfraG vermöchte jedoch keines dieser Kriterien für sich alleine den Ausschlag für eine Bewilligungspflicht zu geben. Vielmehr sei im Einzelfall unter Abwägung aller Umstände zu entscheiden. Substituierbarkeit (Art. 20 Bst. g NBV) und Transaktionsbeträge (Art. 20 Bst. b NBV) spielten dagegen für die Bestimmbarkeit der Bedeutung des Zahlungssystems keine Rolle. Quantitative Schwellenwerte für die Annahme der Erfüllung der relevanten Kriterien könnten aus der Finanzmarktregulierung und empirisch aus dem relevanten Finanz- und Zahlungsmarkt abgeleitet werden (z.B. Marktanteile). Als relevanter Markt gelte der inländische Retailzahlungsmarkt, der Zahlungsmittelmarkt für die Schweizer Bevölkerung und Konsumenten, in einem engeren Verständnis nur der inländische Mobile-Payment-Markt. Ein Ausfall oder wesentliche Betriebsstörungen des Zahlungssystems seien geeignet, die Funktionsfähigkeit des Finanzmarkts zu beeinträchtigen und stellten eine Gefahr für die Finanzmarktteilnehmer dar, da sich die Nutzer auf das Funktionieren des Zahlungssystems verliessen. Dies gelte ungeachtet einer allfälligen Substituierbarkeit. Der Umstand, dass die Abwicklung der Transaktionen um zwei Bankwerkstage verzögert stattfinde, berge operationelle und finanzielle Risiken für

Teilnehmer, Nutzer und den inländischen Retailzahlungsmarkt; das Abwicklungsvolumen pender Zahlungen sei erheblich. Es bestehe das Risiko, dass bei einer technischen Störung oder einem Ausfall Transaktionen nicht oder falsch abgewickelt würden. Die Risikolage sei unabhängig von bereits getroffenen risikomindernden Massnahmen oder Auslagerungsverhältnissen zu beurteilen, ansonsten bedeutsame Zahlungssysteme nicht als solche identifiziert würden (Berücksichtigung der inhärenten Risiken und Bruttoisiken). Die Transaktionsvolumen, Transaktionsanzahl und Anzahl Nutzer veranschaulichten, dass das Zahlungssystem zu den massgebenden Zahlungsmitteln im Alltag der Bevölkerung gehöre und für die Nutzer eine hohe Bedeutung habe. Dies erfordere eine Unterstellung unter die Finanzmarktaufsicht für die Gewährleistung der Funktionsfähigkeit des inländischen Retailzahlungsmarkts sowie des inländischen Mobile-Payment-Markts und zum Schutz der Finanzmarktteilnehmer.

E. 4.5

Die von der Vorinstanz vorgenommene Auslegung von Art. 4 Abs. 2 FinfraG überzeugt nicht vollends, weshalb folgende Präzisierungen anzubringen sind: Die Bewilligungsvoraussetzungen von Art. 4 Abs. 2 FinfraG sind mittels unbestimmter Rechtsbegriffe formuliert (oben E. 4.1). Daraus geht aber immerhin hervor, dass eine gewisse Relevanz des Zahlungssystems für die ausdrücklich erwähnten gesetzlichen Schutzzwecke der Funktionsfähigkeit des Finanzmarkts und des Schutzes der Finanzmarktteilnehmer bestehen muss (oben E. 4.2.3). In den Materialien findet sich betreffend Konkretisierung der unbestimmten Rechtsbegriffe nur der Hinweis, dass Zahlungssysteme normalerweise den Schutzzweck des Gesetzes nicht tangieren, eine Bewilligungspflicht aber jedenfalls dann anzunehmen ist, wenn es sich um ein Interbankenzahlungssystem handelt und wenn das Zahlungssystem von der SNB als systemisch bedeutsam eingestuft wird (oben E. 3.3) und dass die Bestimmungen für Zahlungssysteme der Vollständigkeit halber ins FinfraG aufgenommen worden waren, weshalb die gesetzliche Grundlage für eine Bewilligungspflicht geschaffen wurde, um im Rahmen einer Bundesratsverordnung weitere Pflichten definieren zu können (oben E. 4.2.3; vgl. Art. 66 ff. FinfraV). Der Evaluationsbericht FinfraG 2022 hält fest, dass das FinfraG keinen quantitativen Schwellenwert vorsehe und sich angesichts der Digitalisierung und der am Markt auftauchenden Akteure die Frage stelle, ab welchem Moment eine Bewilligung erforderlich sei (Evaluationsbericht FinfraG 2022, Ziff. 2.3.1; oben E. 3.6). Sinn und Zweck der Bewilligungspflicht ist, wie die Vorinstanz zutreffend ausführt, der Funktionsschutz und der Schutz der Finanzmarktteilnehmer, was auch der Zielsetzung des Finanzmarktinfrastrukturgesetzes entspricht (vgl. Art. 1 Abs. 2 FinfraG; oben E. 4.1.2). Als relevanten Finanzmarkt mit Bezug auf die Bewilligungspflicht des Zahlungssystems identifiziert die Vorinstanz den (Retail-) Zahlungsmarkt als Teil des Finanzmarkts (dazu unten E. 4.7). Als Finanzmarktteilnehmer im Zusammenhang mit Zahlungssystemen stuft die Vorinstanz die am System teilnehmenden Parteien ein, woraus sie ableitet, dass die Anzahl Kunden und Händler, die das Zahlungssystem nutzten, für die Frage der Bewilligungspflicht relevant seien (dazu unten E. 5.3).

E. 4.6

Dagegen überzeugt, dass die Vorinstanz in systematischer Auslegung zum Schluss kommt, dass die Kriterien, die für die Beurteilung der systemischen Bedeutsamkeit einer Finanzmarktinfrastruktur einschlägig sind, für die Frage einer Bewilligungspflicht unterhalb der Schwelle der systemischen Bedeutsamkeit nicht gelten, aber als

Relevanzkriterien beigezogen werden können, jedoch qualitativ und quantitativ geringere Anforderungen für eine Bewilligungspflicht nach Art. 4 Abs. 2 FinfraG anzunehmen sind. Das heisst, bewilligungspflichtige Zahlungssysteme nach Art. 4 Abs. 2 FinfraG müssen die Schwelle zur systemischen Bedeutsamkeit nach Art. 22 ff. FinfraG in Verbindung mit Art. 19 Abs. 1 NBG und Art. 20 NBV nicht erreichen (in diesem Sinn auch Christoph Winzeler, BSK-FinfraG, Art. 4 N 4). Dennoch muss eine gewisse Gefahr beziehungsweise Relevanz in Bezug die Funktionsfähigkeit des Finanzmarkts oder für die Finanzmarktteilnehmer durch das Zahlungssystem bestehen, weshalb eine Bewilligung durch die FINMA überhaupt erst erforderlich wird und die prudenzielle Beaufsichtigung beziehungsweise laufende Überwachung durch die FINMA nach sich zieht. Dass die Vorinstanz für ihre Beurteilung darauf bezogene Risiken identifiziert und analysiert, ist daher nicht zu beanstanden und ergibt sich ohne Weiteres aus dem Gesetzestext. Gleiches gilt für den von der Vorinstanz angelegten - offenbar an Art. 22 Abs. 1 Bst. a FinfraG angelehnten - Prüfungsmassstab, ob Vorfälle wie ein Ausfall oder wesentliche Betriebsstörungen des Zahlungssystems geeignet sind, die Funktionsfähigkeit des Finanzmarkts zu beeinträchtigen oder eine Gefahr für die betroffenen Finanzmarktteilnehmer, darzustellen.

E. 4.7.1

Die Beschwerdeführerin bringt vor, die Vorinstanz überzeichne die Marktstellung des Zahlungssystems um ein Vielfaches, indem sie eine zu enge Marktabgrenzung vornehme. Ein solch eng definierter Markt widerspiegeln das tatsächliche Zahlungsverhalten nicht. Auf dem von der Vorinstanz eng definierten Mobile-Payment-Markt existiere wenig Konkurrenz. Korrekterweise müsse die Position des Zahlungssystems im Verhältnis zum gesamten schweizerischen Retailzahlungsmarkt betrachtet werden, da dies dem Zahlverhalten in der Realität entspreche und die tatsächlichen Substitute berücksichtige. Der Marktanteil betrage (Angaben zum Marktanteil). Dabei müssten die beiden vom Zahlungssystem erbrachten Leistungen (bargeldloses Bezahlen [...] [P2M] sowie das Senden und Empfangen von Geldbeträgen zwischen Nutzern untereinander [P2P]) gesondert betrachtet werden. Das Transaktionsvolumen sei etwa hälftig aufgeteilt, was bewirke, dass die einzelne Funktion an relativer Bedeutung verliere, da sich beide Funktionen in ihrem Anwendungsbereich, ihrer Funktionsweise und ihren Substituten unterscheiden.

E. 4.7.2

Die Vorinstanz führt aus, aufgrund seiner starken Position habe das Zahlungssystem eine grosse Bedeutung für den inländischen Retailzahlungsmarkt und nehme eine herausragende Stellung im Schweizer Mobile-Payment-Markt ein. Die grosse Bedeutung des Zahlungssystems der Beschwerdeführerin bestehe aber in beiden Märkten. Eine separate Betrachtung der Bereiche führe nicht zu einer anderen Einschätzung der für die Funktionsfähigkeit des Finanzmarkts und die Finanzmarktteilnehmer relevanten Risiken. Die Schwelle von 5 Mia. Franken (unten E. 5.2) werde übrigens in beiden Untermärkten überschritten.

E. 4.7.3

Die Vorinstanz bezieht den Funktionsschutz (oben E. 3.5), der in Art. 4 Abs. 2 FinfraG allgemein formuliert ist, auf den Schweizer Retailzahlungsmarkt sowie spezifisch den Mobile-Payment-Markt, mithin diejenigen Märkte, in denen das Zahlungssystem tätig ist. Dies ist nicht zu beanstanden. Es erscheint adäquat, die Frage der Bewilligungspflicht vor

allem mit Blick auf den relevanten Markt zu beantworten. Das Bewilligungserfordernis muss sich aber wohl an beidem orientieren, am konkreten Finanzmarkt wie auch am Funktionieren des Finanzmarkts an sich.

E. 5.1

Nach Art. 22 Abs 1 FinfraG sind zentrale Gegenparteien, Zentralverwahrer, Zahlungssysteme und die DLT-Handelssysteme, die Dienstleistungen im Bereich der zentralen Verwahrung, der Abrechnung oder der Abwicklung anbieten, systemisch bedeutsam, wenn ihre Nichtverfügbarkeit, namentlich aufgrund technischer oder operationeller Probleme oder finanzieller Schwierigkeiten, zu schwerwiegenden Verlusten, Liquiditätsengpässen oder operationellen Problemen bei Finanzintermediären oder anderen Finanzmarktinfrastrukturen führen oder schwerwiegende Störungen an den Finanzmärkten zur Folge haben kann, oder Zahlungs- oder Lieferschwierigkeiten einzelner Teilnehmer über sie auf andere Teilnehmer oder verbundene Finanzmarktinfrastrukturen übertragen werden können und bei diesen zu schwerwiegenden Verlusten, Liquiditätsengpässen oder operationellen Problemen führen oder schwerwiegende Störungen an den Finanzmärkten zur Folge haben können. Um die Stabilität des Finanzsystems zu schützen, überwacht die SNB die systemisch bedeutsamen Finanzmarktinfrastrukturen (oben E. 3.4). Art. 20 NBV regelt die Kriterien, welche die SNB für ihre Beurteilung von systemisch bedeutsamen Finanzmarktinfrastrukturen anzuwenden hat. Für die Feststellung, ob ein Zahlungssystem, ein Zentralverwahrer oder eine zentrale Gegenpartei für die Stabilität des schweizerischen Finanzsystems gemäss Art. 22 Abs. 1 FinfraG bedeutsam ist, berücksichtigt die SNB nach Art. 20 NBV insbesondere a. die Geschäfte, die über die Finanzmarktinfrastruktur abgerechnet oder abgewickelt werden, namentlich ob es sich um Devisen-, Geldmarkt-, Kapitalmarkt- oder Derivatgeschäfte handelt oder um Geschäfte, welche die Umsetzung der Geldpolitik unterstützen; b. die Transaktionsvolumina und -beträge, die über die Finanzmarktinfrastruktur abgerechnet oder abgewickelt werden; c. die Währungen, in denen Geschäfte über die Finanzmarktinfrastruktur abgerechnet oder abgewickelt werden; d. die Anzahl, der Nominalwert und die Emissionswährung der von der Finanzmarktinfrastruktur zentral verwahrten oder verwalteten Finanzinstrumente; e. die Teilnehmer der Finanzmarktinfrastruktur; f. die Verbindungen der Finanzmarktinfrastruktur mit anderen Finanzmarktinfrastrukturen; g. die Möglichkeit der Teilnehmer der Finanzmarktinfrastruktur, für die Abrechnung und Abwicklung von Geschäften kurzfristig auf eine andere Finanzmarktinfrastruktur oder alternative Abrechnungs- und Abwicklungsverfahren auszuweichen und die damit verbundenen Risiken; h. die mit dem Betrieb der Finanzmarktinfrastruktur verbundenen Kredit- und Liquiditätsrisiken. Die Aufzählung ist nicht abschliessend (Martin Plenio/Ursula Thier, Systemisch bedeutsame Finanzmarktinfrastrukturen und ihre Überwachung, in: Peter Sester/Beat Brändli/Oliver Bartholet/Reto Schildknecht [Hrsg.], St. Galler Handbuch zum Schweizer Finanzmarktrecht, Finanzmarktaufsicht und Finanzmarktinfrastrukturen, Zürich/St. Gallen 2018 [nachfolgend: SGHB-Finanzmarktrecht], § 21 N 9; Daniel M. Häusermann, Kommentar NBG, Art. 19 N 20). Das systemische Risiko kann als Risiko definiert werden, dass sich finanzielle oder operationelle Schwierigkeiten eines oder mehrerer Systemteilnehmer auf andere Teilnehmer ausbreiten und das Zahlungs- beziehungsweise Effektenabwicklungssystem dadurch funktionsunfähig wird, so dass die Stabilität des Finanzsystems oder sogar der gesamten Wirtschaft gefährdet wird (sog. Ansteckung oder Dominoeffekt; Botschaft des Bundesrates über die Revision des Nationalbankgesetzes vom 26. Juni 2002 [nachfolgend: Botschaft NBG], BBl 2002 6097 ff., 6164). Die diesbezügliche

Tätigkeit der SNB hat zum Ziel, Systemrisiken auszuschliessen oder zu minimieren (Daniel M. Häusermann, Kommentar NBG, Art. 19 N 6).

E. 5.2.1

Die Vorinstanz führt aus, das Transaktionsvolumen (Art. 20 Bst. b NBV) sei ein taugliches Kriterium, um die Bedeutsamkeit eines Zahlungssystems zu beurteilen. Mit zunehmenden Volumen sei der Schutzzweck des Gesetzes eher tangiert. Sie legt die Schwelle auf ein jährliches Transaktionsvolumen von 5 Mia. Franken fest und begründet diese quantitative Schwelle damit, dass es sich dabei erstens um eine in der Finanzmarktregulierung etablierte Schwelle in einem erheblich grösseren Finanzmarkt handle (Eigenhandelstätigkeit: Effektenhandelsgeschäfte mit entspr. Gesamtvolumen/Kalenderjahr in der Schweiz führten zur Unterstellung als Wertpapierhaus; Art. 41 Bst. b Ziff. 1 des Finanzinstitutsgesetzes vom 15. Juni 2018 [FINIG, SR 954.1] i.V.m. Art. 65 Abs. 4 der Finanzinstitutsverordnung vom 6. November 2019 [FINIV, SR 954.11]), zweitens mit der (...) -Karte - die von einem auf Zahlungsdienstleistungen spezialisierten grossen Institut herausgegeben werde - im Jahr 2020 ein Transaktionsvolumen von über 13.2 Mia. Franken generiert worden sei, was für eine Unterstellungspflicht bereits bei niedrigeren Beträgen spreche, und drittens die Schwelle von 5 Mia. Franken fast 10 % des Zahlungsvolumens in der Schweiz mit Debitkarten und fast 20 % desjenigen mit Kreditkarten entspreche. Das Zahlungssystem der Beschwerdeführerin habe diese Schwelle im Jahr 2021 überschritten und habe damit eine erhöhte Bedeutung auf dem Retailzahlungsmarkt. Inzwischen sei das Zahlungssystem weiter gewachsen. Dabei sei unerheblich, dass der durchschnittliche Transaktionsbetrag tiefer sei als bei anderen Zahlungsmethoden. Die Schwelle sei nicht zu tief angesetzt, da der Schweizer Effektenmarkt erheblich grösser sei als der inländische Retailzahlungs- und Mobile-Payment-Markt, und sei auch nicht zu hoch angesetzt, liege sie doch weit unter der im Zusammenhang mit der Offenlegungspflicht von Zahlungssystemen gegenüber der SNB geltenden Schwelle von 25 Mia. Franken brutto (Art. 20 Abs. 1 NBG i.V.m. Art. 18 Abs. 1 Bst. a NBV). Diese Schwelle sei im Hinblick auf eine allfällige systemische Bedeutsamkeit vorgesehen und berücksichtige nicht, dass die Funktionsfähigkeit des Finanzmarkts oder der Schutz von Finanzmarktteilnehmern schon bei erheblich tieferen Beträgen relevant werden könne, weshalb bei Art. 4 Abs. 2 FinfraG von einem deutlich niedrigeren Schwellenwert auszugehen sei.

E. 5.2.2

Die Beschwerdeführerin teilt zwar die Ansicht, dass das Transaktionsvolumen von Bedeutung sei (Angaben zum Transaktionsvolumen im Jahr 2021), eine starre Schwelle schliesse eine differenzierte Gesamtbetrachtung jedoch aus. Eine einzelne Kennzahl könne nicht Grundlage der Bewilligungspflicht sein. Die Unterstellungspflicht für Eigenhändler sei ein Sonderfall im Finanzinstitutsgesetz, der mit dem Funktionsschutz des Finanzmarkts begründet werde, da Eigenhändler nur mit eigenem Geld handeln und keine Kunden geschädigt werden könnten. Der Regelung liege der Gedanke zugrunde, dass durch Effektenhändler auf eigene Rechnung eine gewisse Beeinflussung des Gesamtmarkts möglich sei. Dieser Zusammenhang fehle beim Zahlungssystem der Beschwerdeführerin offenkundig. Es sei nicht einsichtig, weshalb es wie ein Eigenhändler behandelt werden solle. Die darüber abgewickelten Zahlungen beeinflussten die Tätigkeiten der anderen Finanzmarktteilnehmer nicht in der gleichen Art. Ein Vergleich zwischen dem Effekten- und dem Zahlungsmarkt biete sich nicht an. Beim Effektenhandel nehme der Händler Einfluss auf den Gesamtmarkt, indem der Preis von jedem Marktteilnehmer abhängig sei.

Die von der Vorinstanz verwendete Analogie sei unzweckmässig.

E. 5.2.3

Tatsächlich wirkt die vorinstanzliche Analogie zur Eigenhändlerstätigkeit mit der quantitativen Schwelle etwas weit hergeholt, bestehen, wie die Beschwerdeführerin zutreffend ausführt, doch wesentliche funktionale Unterschiede zwischen dem Effektenmarkt und dem inländischen Retailzahlungsmarkt. Beim Schwellenwert für die Eigenhandelstätigkeit geht man davon aus, dass der Eigenhändler die Funktionsfähigkeit des Markts unter dieser Schwelle nicht entscheidend beeinflussen kann, weshalb sich eine Bewilligungspflicht im Rahmen des Funktionsschutzes nicht rechtfertigt (Urteil des BGER 2C_318/2020 vom 7. Oktober 2020 E. 7.1.2). Der Umstand, dass ein jährliches Transaktionsvolumen des Zahlungssystems hinsichtlich der Frage der Erforderlichkeit einer Bewilligung berücksichtigt wird, ist jedoch nicht zu beanstanden, weil sich daraus - wie die Beschwerdeführerin zutreffend ausführt - das Schadenspotential für das System und damit letztlich für die Beteiligten ergibt (vgl. dazu Erläuternder Kommentar zur Verordnung zum Bundesgesetz über die Schweizerische Nationalbank [Nationalbankverordnung, NBV] vom 18. März 2004 [nachfolgend: Erläuternder Kommentar NBV 2004], S. 21). Dass Bewilligungspflichten unter anderem auch an Schwellenwerte geknüpft werden können, ist im Finanzmarktaufsichtsrecht zudem nicht unüblich (z.B. Art. 1a i.V.m. Art. 3 des Bankengesetzes vom 8. November 1934 [SR 952.0, BankG], Art 1b Abs. 6 BankG; Art. 24 FINIG i.V.m. Art. 35 FINIV, Art. 84 Abs. 4 FINIV), wenn auch nicht als alleiniges Kriterium, was die Vorinstanz vorliegend aber auch nicht behauptet. Im Gegenteil führt sie aus, dass keines der Kriterien für sich alleine den Ausschlag für eine Bewilligungspflicht gebe. Die Höhe des als Relevanzkriteriums für die Bewilligungspflicht eines nicht systemisch bedeutsamen Zahlungssystems für massgeblich erklärten jährlichen Transaktionsvolumens liegt aber im Rahmen der gerichtlich zu respektierenden Entscheidungsbefugnis der Fachbehörde (oben E. 4.1). Die Erwägung, dass das relevante Transaktionsvolumen unterhalb der für Zahlungssysteme geltenden Schwelle zur Abklärung einer systemischen Bedeutsamkeit durch die SNB zu liegen kommt (Art. 20 Abs. 1 NBG i.V.m. Art. 18 Abs. 1 Bst. a NBV: mehr als 25 Mia. Franken brutto pro Geschäftsjahr), ist ebenfalls nicht zu beanstanden (zur Offenlegungspflicht vgl. Daniel M. Häusermann, Kommentar NBG, Art. 20 N 4 ff.).

E. 5.3

Die Vorinstanz begründet die Berücksichtigung der Transaktionsanzahl (Angaben zu Transaktionsanzahl in verschiedenen Geschäftsjahren) und Anzahl Kunden beziehungsweise Nutzer (Angaben zu Nutzerzahlen) damit, dass diese Kriterien Grössen für die Verbreitung solcher Systeme beim Publikum darstellten, wobei die Bedeutsamkeit bei zunehmender Verbreitung steige. Der Schutzzweck des Gesetzes sei mit zunehmender Transaktionsanzahl sowie Anzahl Kunden eher tangiert. Die Transaktionsanzahl habe im Jahr 2021 über 15 % der insgesamt in der Schweiz mit Debitkarten und Kreditkarten getätigten Transaktionen ausgemacht. Fast jede zweite Person in der Schweiz nutze das Zahlungssystem regelmässig. Auch sei dieses mittlerweile unter (...) und Verkaufsstellen weit verbreitet. Das Zahlungssystem gehöre zu den massgebenden Zahlungsmitteln im Alltag der Schweizer Bevölkerung. Die Beschwerdeführerin räumt ein, dass sie über eine hohe Anzahl Nutzer verfüge. Dass die Verbreitung des Zahlungssystems eine gewisse Relevanz für die Beurteilung einer Bewilligungspflicht aufweist, ist nicht von der Hand zu weisen und es ist demnach nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz diese Überlegungen in

ihren Entscheid hat miteinfließen lassen, die im Übrigen materiell von der Beschwerdeführerin nicht gerügt werden.

E. 5.4.1

Beim Zahlungssystem der Beschwerdeführerin werden die offenen Transaktionen pro Teilnehmer im Rahmen eines täglichen Clearings jeweils um 22 Uhr miteinander verrechnet und dadurch die Nettobeträge (Nettoclearing), welche die Issuer (Angaben zu Issuer) für ihre Nutzer (Zahler) an die Beschwerdeführerin und die Beschwerdeführerin an die Acquirer (zuständig für den Vertrieb, das Zurverfügungstellen der erforderlichen Zahlungsinfrastruktur und die Verarbeitung von Zahlungen) zuhanden der Händler (Merchants) auszuzahlen haben, ermittelt (Netting), wodurch die tatsächlichen Zahlungs- und Leistungsströme minimiert werden. Dieses Finance Processing ist an eine Dienstleisterin ausgelagert. Die Belastung (...) der Nutzer findet in Echtzeit statt. Der Issuer transferiert den Betrag auf sein Poolkonto. Die Abwicklung der Tagesnettobeträge zwischen den Issuern und der Beschwerdeführerin hingegen erfolgt mit einer Verzögerung von zwei Bankwerktagen. In der Folge werden die Beträge an die Acquirer weitergeleitet. Dieser bezahlt an den Händler. Bis zur Abwicklung bestehen bedingungslose und unwiderrufliche Zahlungsverprechen zugunsten und zulasten der Beschwerdeführerin. Bei den Zahlungen zwischen zwei Nutzern agieren zwei Issuer, statt Issuer und Acquirer.

E. 5.4.2

Die Vorinstanz erwägt in der angefochtenen Verfügung, dass die mit dem Betrieb der Finanzmarktinфраstruktur verbundenen Kredit- und Liquiditätsrisiken (Art. 20 Bst. h NBV) eine Rolle spielten. Sie seien bei Ausfällen oder wesentlichen Betriebsstörungen des Zahlungssystems mit Blick auf die Gewährleistung der Funktionsfähigkeit des Finanzmarkts und den Schutz der Finanzmarktteilnehmer relevant. Die verzögerte Abwicklung der Transaktionen um zwei Bankwerktage berge besondere operationelle und finanzielle Risiken für Teilnehmer, Nutzer und den inländischen Retailzahlungsmarkt; das Abwicklungsvolumen pender Zahlungen sei erheblich. Bei der Beurteilung von Risiken sei im Übrigen auf Bruttobeträge abzustellen. Aufgrund der Zahlungsverprechen ergibt sich ein Kreditrisiko für die Beschwerdeführerin, falls ein Issuer oder Acquirer (abhängig von der Art der Transaktion) ausfallen würde und seine Verpflichtung zwei Bankwerktage darauf nicht erfüllen könnte. Ausserdem bestehe das Risiko, dass bei einer Störung oder einem Ausfall Transaktionen gar nicht oder falsch abgewickelt würden. Bei einem Ausfall könne wohl auch das Netting nicht mehr durchgeführt werden.

E. 5.4.3

Die Beschwerdeführerin erhebt keine Einwände gegen die Berücksichtigung dieser Gesichtspunkte hinsichtlich der Frage der Bewilligungspflicht. Sie macht aber inhaltlich geltend, die Vorinstanz stelle die Risikoexposition des Zahlungssystems falsch dar, indem sie pauschal das Gesamtvolumen der während zweier Bankwerktage pendenten Zahlungen referenziere. Ein Kreditrisiko für die Beschwerdeführerin beim Ausfall eines Teilnehmers bestehe aber lediglich im Ausmass der im Rahmen des Netting ermittelten Nettobeträge (Angaben zu Tagesnettozahlungen), nicht des gesamten Transaktionsvolumens, und lediglich im Rahmen der verzögerten Verarbeitung (Angabe Volumen). Die Issuer seien (Angaben zu Issuer), die strengen regulatorischen Vorgaben zu Eigenmitteln, Risikoverteilung, und Liquidität unterstünden (hohe Kreditwürdigkeit, Ausfallsicherheit). In Richtung Acquirer bestehe in der Regel eine Nettoschuld der Beschwerdeführerin,

sodass das Zahlungssystem einem diesbezüglichen Kreditrisiko kaum ausgesetzt sei. Ohnehin erübrige sich diese Diskussion, da die Umstellung auf Instant-Payment geplant sei, was zur Folge habe, dass die Verzögerung von zwei Bankwerktagen wegfalle und somit keine Zahlungsverprechen und Kreditrisiken mehr bestünden. Zudem seien bei bisherigen Störungen keine Falschabwicklungen erfolgt. Es sei auch unzutreffend, dass bei einem Ausfall des Zahlungssystems das Netting nicht mehr möglich sei. Dabei handle es sich um eine Verrechnung, mithin primär um einen rechtlichen und nicht um einen technischen Vorgang, der durch eine Störung oder einen Ausfall nicht beeinträchtigt werde. Die technische Abwicklung des Netting sei an eine erfahrene Dienstleisterin ausgelagert. Das Netting könnte zwar bei einer Insolvenz des Zahlungssystems verzögert werden, das ändere aber nichts an der Verrechenbarkeit der sich gegenüberstehenden Forderungen. Das Netting sei ein wichtiges Element der Risikoabgrenzung und die Verrechnung in- und ausserhalb eines Konkurses in der Schweiz geregelt und durchsetzbar. Es bestünden keinerlei Risiken, welche über die Nichtverfügbarkeit des Zahlungssystems hinausgingen.

E. 5.4.4

Die aufgeschobene Abwicklung der Transaktionen birgt unzweifelhaft das von der Vorinstanz dargestellte (Kredit-)Risiko zwischen den Teilnehmern (zu den Unterschieden zwischen Brutto- und Nettozahlungssystemen vgl. Rashid Bahar/Eric Strupp, BSK-FinfraG, Art. 81 N 6 sowie Erläuternder Kommentar NBV 2004, S. 20 f.). Dabei ist unerheblich, dass die Beschwerdeführerin plant, zukünftig auf Instant-Payment umzustellen. Zu allfälligen Falschabwicklungen im Fall von Störungen und Ausfällen des Zahlungssystems oder zu fehlgeschlagenen Transaktionen findet sich nichts in den Akten. Das von der Vorinstanz geschilderte diesbezügliche Risiko bleibt somit vage und lässt sich nicht konkret festmachen. Aber auch die Beschwerdeführerin erklärt lediglich, dass solches nicht vorkomme, weil es ihr sonst gemeldet worden wäre. Allerdings bestehen im Fall der Nichtverfügbarkeit des Zahlungssystems zumindest Unsicherheiten bezüglich der Transaktionen, die bereits aufgegeben beziehungsweise zur Abwicklung entgegengenommen worden sind.

E. 5.4.5

Die Vorinstanz räumt darüber hinaus ein, dass das Netting zwar ein Element der Risikobegrenzung darstelle, wodurch Gegenparteienrisiken vermindert würden. Solche risikomindernden Massnahmen seien allerdings für die Beurteilung der Bedeutsamkeit eines Zahlungssystems im Rahmen eines Unterstellungsverfahrens nicht zu berücksichtigen, weil die Abstimmung und Abwicklung oder das Netting der offenen Transaktionen bei einer Störung gegebenenfalls anderweitig vorgenommen werden müssten. Die Beschwerdeführerin habe als Zahlungssystembetreiberin als einzige einen vollständigen Überblick über alle Forderungen. Die Abwicklung und das Netting der offenen Transaktionen könnten übrigens auch aus anderen Gründen und nicht erst im Fall des Konkurses der Beschwerdeführerin ausfallen. Dabei ändere die Möglichkeit der rechtlichen Verrechnung nichts, denn auch die Verrechnung müsse auf operativer Ebene vorgenommen werden. Dessen Auslagerung an eine externe Dienstleisterin sei unbeachtlich, da auch bei ihr Störungen vorkommen könnten. Ohnehin sei bei der Beurteilung der Bewilligungspflicht nicht auf die aktuelle Organisation abzustellen, da diese wieder geändert werden könne.

E. 5.4.6

Diesbezüglich ist festzuhalten, dass bei der Beurteilung der Bewilligungspflicht in der Regel auf die aktuelle Organisation und Ausgestaltung der Finanzmarktinfrastruktur abzustellen ist und gegebenenfalls spätere Änderungen erst Gegenstand der nachfolgenden laufenden Aufsicht bilden. Es trifft dagegen zu, dass die SNB bei der Prüfung der Systemrelevanz bereits getroffene risikominimierende Massnahmen nicht berücksichtigt, da ansonsten das Ziel von Art. 22 FinfraG verfehlt würde, jene Finanzmarktinfrastrukturen zu identifizieren, deren Ausfall die Stabilität des Finanzsystems gefährden könnten (Hans Kuhn, SK-FinfraG, Art. 22 N 34; Martin Peyer, BSK-FinfraG, Art. 22 N 35; Martin Plenio/Ursula Thier, SGHB-Finanzmarktrecht, § 21 N 11). Gleiches muss für die Beurteilung der Bewilligungspflicht nach Art. 4 Abs. 2 FinfraG gelten, da von der Bewilligungspflicht auch systemisch bedeutsame Zahlungssysteme betroffen wären, aber eben nicht nur (oben E 3.3).

E. 5.5

Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass die von der Vorinstanz berücksichtigten Kriterien mit Blick auf die in Art. 4 Abs. 2 FinfraG genannten Schutzzwecke relevant sind, weshalb deren Prüfung für die Frage der Bewilligungspflicht nicht zu beanstanden ist. Die Vorinstanz kommt bei der Beurteilung dieser Kriterien zum Schluss, dass sie für eine Bewilligungspflicht des Zahlungssystems der Beschwerdeführerin sprechen, was ebenfalls nicht zu beanstanden ist. Die Beschwerdeführerin bringt vor, in die Beurteilung hätten weitere Kriterien einfließen müssen, was nachfolgend zu prüfen ist.

E. 5.6.1

Die Beschwerdeführerin hält dafür, dass sämtliche in Art. 20 NBV genannten Kriterien relevant für die Prüfung der Bewilligungspflicht seien, wobei auf Bst. d verzichtet werden könne, da das Zahlungssystem keine Finanzinstrumente zentral verwahre oder verwalte. Die Vorinstanz treffe stattdessen eine Auswahl. Die kurzfristige Substituierbarkeit und Höhe der über das Zahlungssystem abgewickelten Transaktionsbeträge seien aber zu berücksichtigen. Es widerspreche dem Legalitätsprinzip, diese Gesichtspunkte zu ignorieren. Art. 20 NBV stelle nicht zu bejahende und zu verneinende Kriterien auf, sondern verlange die graduelle Berücksichtigung stärker oder schwächer ausgeprägter Merkmale. Die Vorinstanz verkenne, dass den Kriterien messbare Grössen zugrunde lägen. Gemäss SNB erlaubten die Kriterien von Art. 20 NBV eine umfassende und adäquate Beurteilung. Dies habe auch unterhalb der Schwelle der systemischen Bedeutsamkeit zu gelten. Gerade die Höhe der Transaktionsbeträge sei eine geeignete Grösse, um die Gefährdung der Schutzziele zu beurteilen. Bei höheren Transaktionsbeträgen stünden die Finanzmarktteilnehmer mit höheren Beträgen im Risiko und seien schutzbedürftiger als bei tieferen Beträgen, die ein reduziertes Schutzbedürfnis bedeuteten. Die verarbeiteten Beträge seien für die Risiken eines Zahlungssystems relevant. Die Exposition pro Nutzer sei gering (hohe Nutzerzahl bei geringen Transaktionsbeträgen). Wenn ein Zahlungssystem leicht zu substituieren sei, gehe davon eine geringere Gefahr für die Funktionsfähigkeit des Finanzmarkts aus, als ohne Alternativen. Inwieweit die Dienste des Zahlungssystems substituierbar seien, ergebe sich aus der im Jahr 2022 durchgeführten Analyse (Untersuchung des Nutzerverhaltens bei vergangenen Störungen durch Vergleich der Transaktionszahl vor und nach der Störung). Die Nutzer seien bei einer Störung auf andere Zahlungsmittel ausgewichen und hätten nicht gewartet, bis die Störung behoben gewesen sei. Die Schweiz verfüge über einen funktionierenden Retailzahlungsmarkt mit untereinander substituierbaren Angeboten. Gemäss einer Umfrage der SNB habe die

Bevölkerung bereits im Jahr 2020 im Durchschnitt über vier bargeldlose Zahlungsinstrumente verfügt. Fr. 70.- würden durchschnittlich in bar mitgetragen. Die Substitute zum Zahlungssystem der Beschwerdeführerin seien Debit- und Kreditkarten sowie Bargeld und Banküberweisungen. Die Nutzer seien daher nicht auf die Verfügbarkeit des Zahlungssystems angewiesen. Selbst längere Störungen hätten keine schweren Auswirkungen auf den Finanzmarkt. Ferner sei die Art des Geschäfts relevant. Ein Zahlungssystem, das keine Zahlungen zwischen Banken und anderen Finanzinstituten abwickle, schaffe keine mit dem systemischen Risiko vergleichbare Gefahr. Von den Teilnehmern der Finanzmarktinfrastruktur liessen sich Rückschlüsse darauf ziehen, ob das System die Stabilität des gesamten Finanzsystems gefährden könne. Teilnehmer seien Issuer (Angaben zu Issuer) und Acquirer ([...], keine Finanzintermediäre i.S. des GwG). Für Issuer bedeute die Teilnahme am Zahlungssystem keine zusätzlichen Kreditrisiken, da es sich um Nettozahler handle. Sie wären von einem Ausfall des Zahlungssystems finanziell nicht betroffen. Auch ein Dominoeffekt beim Ausfall eines teilnehmenden Instituts sei auszuschliessen. Von den Acquirern gehe kein Risiko für die Stabilität des Finanzsystems aus. Das Zahlungssystem habe überdies keine relevanten Verbindungen zu anderen Finanzmarktinfrastrukturen. Diese Gründe sprächen gegen eine Bewilligungspflicht.

E. 5.6.2

Die Vorinstanz weist darauf hin, dass Art. 20 NBV, der sich an die SNB richte und nicht an die FINMA, für systemisch bedeutsame Finanzmarktinfrastrukturen gelte und gerade nicht für nicht systemisch bedeutsame. Die Kriterien könnten zwar bei der Auslegung von Art. 4 Abs. 2 FinfraG beigezogen werden, jedoch sei die Anwendung sämtlicher Kriterien nicht zwingend. Die Prüfkriterien der Substituierbarkeit und der Transaktionsbeträge seien nicht relevant. Das Vorhandensein von Ausweichmöglichkeiten sei ein typisches Merkmal für die letztlich geldpolitischen Zwecken unterliegende systemische Bedeutsamkeit sowie der Gefahr für die Stabilität des Finanzsystems. Das Kriterium diene dazu, festzustellen, ob ein Fall von Art. 22 Abs. 1 Bst. a und b FinfraG vorliege. Nicht systemisch bedeutsame Zahlungssysteme als nicht bewilligungspflichtig nach Art. 4 Abs. 2 FinfraG zu qualifizieren, weil es dafür Substitute gebe, bedeutete im Ergebnis, die Bewilligungspflicht für solche Zahlungssysteme nach denselben Unterstellungskriterien zu entscheiden und an die Bewilligungspflicht gleich hohe Anforderungen zu stellen, wie bei systemisch bedeutsamen Zahlungssystemen. Im Ergebnis wäre ein Retailzahlungssystem nie oder erst dann bewilligungspflichtig, wenn andere Zahlungsmöglichkeiten, wie Bargeld oder Karten, vom Markt verschwinden würden. Für Teilnehmer und Nutzer sei angesichts der Bedeutung des Zahlungssystems Verlässlichkeit und Verfügbarkeit notwendig. Ausserdem seien die Teilnehmer und Nutzer operationellen Risiken ausgesetzt. Die geringe Höhe der durchschnittlichen Transaktionsbeträge habe keinen Einfluss auf die Bedeutung des Zahlungssystems im Schweizer Finanzmarkt und das Schutzbedürfnis der Finanzmarktteilnehmer. Der Schutz der Finanzmarktteilnehmer sei auch bei tieferen Transaktionsbeträgen verlangt. Der Transaktionsbetrag sei für die Höhe der Exposition pro Nutzer nicht relevant und der Medianbetrag pro Transaktion reduziere die Komplexität einer allfälligen Abwicklung des Zahlungssystems im Insolvenz- oder Störungsfall nicht.

E. 5.6.3

Die Vorinstanz begründet die Nichtberücksichtigung des Kriteriums der kurzfristigen Substituierbarkeit (Art. 20 Bst. g NBV) damit, dass dieses typischerweise dem Schutz der Stabilität des Finanzsystems diene. Sie scheint damit anzunehmen, dass der

Funktionsschutz nach Art. 4 Abs. 2 FinfraG die Stabilität nicht umfasst. Die Sicherstellung der Stabilität des Finanzsystems ist jedoch ein Mittel, um den Funktionsschutz zu verwirklichen und wird durch die Regulierung der professionellen Marktteilnehmer erreicht (Rolf Watter, BSK-FinfraG, Art. 1 N 21; Rolf Sethe, SK-FinfraG, Art. 1 N 25). Der Funktionsschutz umfasst auch Stabilität, auch wenn die Stabilität bei der ausnahmsweisen Bewilligungspflicht für Zahlungssysteme nicht im Vordergrund stehen dürfte, da negative Auswirkungen eines Ausfalls eines Zahlungssystems kaum die Stabilität des Finanzsystems an sich (bspw. durch Kettenreaktionen oder im Fall der Zahlungsunfähigkeit) beziehungsweise des vorliegend relevanten Zahlungsmarkts beeinträchtigen können, ausser es handle sich um ein systemisch bedeutsames Zahlungssystem, was vorliegend nicht der Fall ist (zur Wahrung der Stabilität des Finanzsystems durch das FinfraG vgl. Botschaft FinfraG, BBl 2014 7628 f.; zum systemischen Risiko vgl. Botschaft NBG, BBl 2002 6164). Dass das Zahlungssystem der Beschwerdeführerin einfach und auch in kurzer Zeit substituierbar ist, ergibt sich aus den Akten (vgl. Analyse von Ausfällen und Störungen 2022 sowie Darstellung des Retailzahlungsmarkts durch die Vorinstanz in N 17 ff. der angefochtenen Verfügung). Die Vorinstanz hält aber dafür, dass die Funktionsfähigkeit des relevanten Zahlungsmarkts und der Schutz der Finanzmarktteilnehmer ungeachtet einer Substituierbarkeit betroffen sein können. Die zahlreichen Nutzer würden auf das Funktionieren des Zahlungssystems vertrauen. Dies lässt sich allenfalls für angeschlossene Händler sagen, die unter Umständen das Zahlungssystem als einzige Möglichkeit des bargeldlosen Zahlens für Kunden anbieten. Ansonsten kann diese Folgerung einzig aus dem Umstand gezogen werden, dass das Zahlungssystem inzwischen sehr weit verbreitet ist (oben E. 5.3). Insgesamt erweist sich das Kriterium der kurzfristigen Substituierbarkeit für die Frage der ausnahmsweisen Bewilligungspflicht eines Zahlungssystems als unergiebig.

E. 5.6.4

Der durchschnittliche Transaktionsbetrag, der über das Zahlungssystem der Beschwerdeführerin abgewickelt wird, ist relativ niedrig, was die Vorinstanz nicht bestreitet (Angaben zu durchschnittlichen Transaktionsbeträgen). Auch werden, wie die Beschwerdeführerin zutreffend ausführt, keine Grossbetragszahlungen unter Finanzintermediären abgewickelt, die eine mögliche Gefahrenquelle für die Stabilität des Finanzsystems darstellen könnten. Die Vorinstanz erachtet die Berücksichtigung dieses Kriteriums von Art. 20 Bst. b NBV für die Beurteilung der ausnahmsweisen Bewilligungspflicht von Zahlungssystemen jedoch als irrelevant, weil der Schutz der Finanzmarktteilnehmer - an dem sich die Erforderlichkeit einer Bewilligung für Zahlungssysteme orientiere - auch bei tieferen Transaktionsbeträgen verlangt sei. Die Beschwerdeführerin hält dagegen, dass die Risiken erst bei höheren verarbeiteten Beträgen stiegen und verweist dafür auf die Ausführungen in der Botschaft NBG zur Auskunftspflicht und Offenlegungspflicht von Finanzmarktinfrastrukturen gegenüber der SNB in Art. 20 Abs. 1 NBG im Hinblick auf die Beurteilung der systemischen Bedeutsamkeit: "Bei Zahlungssystemen stellt das Volumen der abgewickelten Zahlungen ein einfaches und zuverlässiges Kriterium zur Ausscheidung der offensichtlich irrelevanten Systeme, welche nicht der erweiterten Auskunftspflicht unterstehen sollen, dar. [...] Die Betonung des Betragsvolumens bedeutet, dass primär die Beträge und nicht etwa die Anzahl Transaktionen, die in einem System verarbeitet werden, für die Risiken ausschlaggebend sind. Die kritische Betragshöhe dürfte aus heutiger Sicht bei einem Jahresumsatz von rund 25 Milliarden Franken liegen. Dieser Umsatz bezieht sich auf die Summe der beim System eingereichten Zahlungen (brutto) und nicht auf etwaige Nettopositionen. Da

Zahlungssysteme funktional sehr unterschiedlich ausgestaltet sind, ist der Betrag von 25 Milliarden Franken als Richtgrösse und nicht als feste Grenze zu verstehen" (Botschaft NBG, BBl 2002 6219 f.). Die Ausführungen zum Risiko dürften sich auf systemische Risiken beziehen (oben E. 5.1 in fine). Beides ist zutreffend: Die Exposition pro Nutzer steigt mit höheren Transaktionsbeträgen, aber ein im Sinne von Art. 4 Abs. 2 FinfraG relevantes Schutzbedürfnis der Finanzmarktteilnehmer kann unabhängig von bestimmten Betragshöhen bestehen. Die Beschwerdeführerin räumt denn auch ein, dass der Zusammenhang zwischen der Komplexität einer allfälligen Abwicklung des Zahlungssystems im Insolvenz- oder Störfall und dem Schutzbedürfnis insbesondere darin bestehe, dass eine komplexere Abwicklung mehr Zeit benötige, was für die Nutzer nachteilig sei. Das Schutzbedürfnis müsse jedoch auch danach beurteilt werden, wie hoch der Betrag sei, auf welchen der Nutzer im Fall einer verzögerten Abwicklung warten müsse. Dem ist grundsätzlich zuzustimmen.

E. 5.6.5

Schliesslich verzichtete die Vorinstanz auf Erwägungen zur Art des Geschäfts (Art. 20 Bst. a NBV), zu den Teilnehmern (Art. 20 Bst. e NBV) und zur Verbindung mit anderen Finanzmarktinfrastrukturen (Art. 20 Bst. f NBV). Sie führt dazu einzig aus, dass die Feststellung der systemischen Bedeutsamkeit durch die SNB auch ein Ermessensentscheid unter Berücksichtigung aller relevanter Umstände, wie namentlich der in Art. 20 NBV erwähnten Kriterien, darstellen dürfte, womit nicht erforderlich sei, dass sämtliche Kriterien gemäss Art. 20 NBV kumulativ erfüllt sein müssten. Bei der Art des Geschäfts "stehen die Fragen, ob ein System zur Abrechnung beziehungsweise Abwicklung von Geschäften auf den Finanzmärkten dient oder ob es direkt die Umsetzung der Geldpolitik unterstützt, im Vordergrund. Es ist davon auszugehen, dass Systeme, bei denen dies der Fall ist, mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit von zentraler Bedeutung für das reibungslose Funktionieren des Finanzsystems sind. Anders sieht es bei Systemen aus, die ausschliesslich oder zumindest in hohem Masse für die Abrechnung und Abwicklung von Zahlungen zwischen Individuen und/oder Unternehmen (sog. Massenzahlungen) verwendet werden. Eine Einschränkung in der Systemverfügbarkeit oder gar der Ausfall eines solchen Systems kann zwar eine grosse Zahl von Individuen und Unternehmen in Mitleidenschaft ziehen; in der Regel werden dadurch aber weder Turbulenzen an den Finanzmärkten ausgelöst noch wird die Stabilität einzelner Finanzintermediäre in Frage gestellt. Eine potenzielle Gefährdung des Finanzsystems dürfte daher nicht bestehen" (Erläuternder Kommentar NBV 2004, S. 21). Der Kreis der direkten Teilnehmer am Zahlungssystem beschränkt sich auf die Issuer, die Acquirer und die Beschwerdeführerin als Scheme Manager. Im erläuternden Kommentar wird ausgeführt, dass je nach Art der Teilnehmer (bspw. Finanzintermediäre) das System die Stabilität des Finanzsystems potenziell gefährden könne, sei es als Ursache im Fall eines operationellen oder technischen Problems oder als Übertragungskanal bei Zahlungs- oder Lieferschwierigkeiten einzelner Teilnehmer (Erläuternder Kommentar NBV 2004, S. 21). Die Verbindung mit anderen Finanzmarktinfrastrukturen wird von der SNB betrachtet, weil aufgrund der zunehmenden Interdependenz zwischen Teilen der Finanzmarktinfrastruktur eine isolierte Betrachtungsweise nicht ausreicht (Erläuternder Kommentar NBV 2004, S. 22).

E. 5.7

Die Bewilligungspflicht wurde gestützt auf Art. 4 Abs. 2 FinfraG angeordnet; von einer Verletzung des Legalitätsprinzips kann keine Rede sein. Der Rechtssatz enthält

unbestimmte Rechtsbegriffe und räumt den rechtsanwendenden Behörden einen erheblichen Beurteilungsspielraum ein. Die Vorinstanz kommt zum Schluss, dass die zur Beurteilung der systemischen Bedeutsamkeit einer Finanzmarktinфраstruktur einschlägigen Kriterien für die Frage der Bewilligungspflicht unterhalb dieser Schwelle zwar nicht gelten, aber als Relevanzkriterien beigezogen werden können, dabei jedoch qualitativ und quantitativ geringere Anforderungen für eine Bewilligungspflicht anzunehmen sind (oben E. 4.6). Indem die Vorinstanz einzelne der in Art. 20 NBV genannten Kriterien als nicht einschlägig einstuft, begeht sie keine Rechtsverletzung. Die Rüge der willkürlichen und mangelhaften Prüfung geht fehl. Selbst wenn man ergänzend auf die von der Beschwerdeführerin zusätzlich geforderten Kriterien nach Art. 20 NBV abstellen wollte (insb. Substituierbarkeit, Höhe Transaktionsbeträge), ist der Schluss der Vorinstanz, wonach das Zahlungssystem eine Bewilligung gestützt auf Art. 4 Abs. 2 FinfraG benötigt, weil es eine gewisse Relevanz für die erwähnten gesetzlichen Schutzzwecke der Funktionsfähigkeit des Finanzmarkts und des Schutzes der Finanzmarktteilnehmer aufweist, unter Berücksichtigung des zu respektierenden Beurteilungsspielraums der FINMA (oben E. 4.1) nicht zu beanstanden. Dafür, dass die Vorinstanz das Prüfungsergebnis in unzulässiger Weise vorweggenommen hätte, bestehen, entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin, keine Hinweise.

E. 5.8

Das von der Beschwerdeführerin ins Recht gelegte Kurzgutachten, das bereits der Vorinstanz zur Verfügung stand und diese im Rahmen der angefochtenen Verfügung gewürdigt hat, kommt dagegen zum Schluss, dass das Zahlungssystem keiner Bewilligung nach dem Finanzmarktinфраstrukturgesetz bedürfe. Dabei wird unter anderem auf eine Literaturmeinung verwiesen, wonach es, obwohl theoretisch möglich, schwer vorstellbar sei, dass einzelne Retailzahlungssysteme (das heisst Zahlungssysteme, die Transaktionen nicht zwischen Finanzintermediären abwickeln) derart bedeutsam werden könnten, dass sie dem Finanzmarktinфраstrukturgesetz unterstellt werden müssten (Martin Hess/André Kalbermatter/Alexandra Weiss Voigt, SK-FinfraG, Art. 81 N 36). Die wesentlichen Inhalte des Gutachtens hat die Beschwerdeführerin bereits in ihre Ausführungen im Schriftenwechsel aufgenommen. Aus dem Gutachten gehen keine zusätzlichen Aspekte oder Gesichtspunkte hervor, die am Gesagten etwas zu ändern vermöchten.

E. 5.9

Die Beschwerdeführerin bringt schliesslich unter dem Titel Rechtsgleichheit vor, das Bejahen einer Bewilligungspflicht für ein Zahlungssystem im Retailbereich könnte allenfalls zu Marktverzerrungen führen, wenn vergleichbare Systeme nicht dieselbe Behandlung erführen. Es sei auch zu berücksichtigen, dass direkte Konkurrenten der Beschwerdeführerin im Bereich des mobilen Bezahls oder ähnlicher Lösungen den Schweizer Markt aus dem Ausland bearbeiten und für diese Aktivitäten keiner Regulierung in der Schweiz unterliegen würden. Die Vorinstanz führt aus, dass sie selbstredend jedes andere Zahlungssystem für bewilligungspflichtig erklären würde, sofern die gesetzlichen Voraussetzungen hierfür erfüllt wären. Da vorliegend nicht in Frage steht, dass tatsächlich ein vergleichbares System auf dem Markt existiert, das von der Aufsichtsbehörde anders als die Beschwerdeführerin behandelt wird, ist darauf nicht einzugehen. Dass ausländische Systeme gegebenenfalls nicht der schweizerischen Regulierung unterliegen, ergibt sich aus Gesetz, wobei es in bestimmten Bereichen durchaus Anknüpfungspunkte gibt, die eine Bewilligungskompetenz, Anerkennungskompetenz oder Ähnliches der FINMA (z.B. Art.

40 ff. FinfraG betr. ausländische Teilnehmer an Schweizer Handelsplätzen und Handelsplätze mit Sitz im Ausland für Zugangsgewährung für Schweizer Teilnehmer) oder eine Überwachungskompetenz der SNB begründen (z.B. Art. 19 Abs. 2 NBG betr. systemisch bedeutsame Finanzmarktinfrastrukturen mit Sitz im Ausland).

E. 6.1

Art. 15 Abs. 1 FINMAG sieht unter der Marginalie "Finanzierung" vor, dass die FINMA für Aufsichtsverfahren im Einzelfall und für Dienstleistungen Gebühren erhebt. In Konkretisierung dieser Bestimmung bestimmt Art. 5 Abs. 1 der FINMA-Gebühren- und Abgabenverordnung vom 15. Oktober 2008 (FINMA-GebV, SR 956.122), dass gebührenpflichtig wird, wer eine Verfügung veranlasst (Bst. a), wer ein Aufsichtsverfahren veranlasst, das nicht mit einer Verfügung endet oder das eingestellt wird (Bst. b), wer als Beaufichtigte oder Beaufichtigter nach Massgabe der Finanzmarktgesetze durch die FINMA geprüft wird (Bst. bbis) oder wer eine Dienstleistung der FINMA beansprucht (Bst. c). Für Verfügungen, Aufsichtsverfahren, Prüfungen und Dienstleistungen, für die im Anhang kein Ansatz festgelegt ist, bemisst sich die Gebühr nach dem Zeitaufwand und der Bedeutung der Sache für die gebührenpflichtige Person (Art. 8 Abs. 3 FINMA-GebV). Der Stundenansatz für die Gebühren beträgt je nach Funktionsstufe der ausführenden Person innerhalb der FINMA und Bedeutung der Sache für die gebührenpflichtige Person 100-500 Franken (Art. 8 Abs. 4 FINMA-GebV).

E. 6.2

Die Beschwerdeführerin beantragt im Fall der gerichtlichen Bestätigung der Bewilligungspflicht eine Reduktion der Verfahrenskosten für das vorinstanzliche Verfahren auf Fr. 9'000.- oder eine Rückweisung zur Neufestsetzung der Verfahrenskosten. Die Vorinstanz habe im August 2020 eine vorgängige inhaltliche Prüfung der Unterstellungspflicht von Amtes wegen bereits mit Fr. 31'468.15 in Rechnung gestellt, ohne ihre Aufwände weiter zu spezifizieren. Nun erhebe sie für das Niederschreiben der Erkenntnisse in Form der angefochtenen Verfügung weitere Fr. 35'000.-. Es sei nicht ersichtlich, welcher Aufwand Gebühren in dieser Höhe rechtfertigen könnten. Die Vorinstanz habe 188 Stunden für die Redaktion der Verfügung benötigt. Trotz erfolgter Kürzung um ca. 57 % würden über 80 Stunden (zwei Arbeitswochen) durch hochqualifizierte Fachkräfte mit einem hohen Stundenansatz für die blosser Redaktion der weniger als 30 Seiten umfassenden bereits ausgedachten Verfügung in Rechnung gestellt. Die vorgenommene Kürzung sei zu gering. Es verbleibe ein mit dem Äquivalenzprinzip nicht zu vereinbarendes, offensichtliches Missverhältnis zum objektiven Wert der Leistung. Dies sei unverhältnismässig. Zudem scheine die Vorinstanz eine Art Strafzuschlag vorzunehmen, indem sie erkläre, dass der Erlass der Feststellungsverfügung auf die Beschwerdeführerin zurückzuführen sei. Dies sei rechtswidrig und könne bei der Bemessung der Gebührenhöhe keine Rolle spielen. Indem die Vorinstanz festhalte, dass die für die zeitlich vorgelagerte Abklärung der Bewilligungspflicht in Rechnung gestellten Kosten nicht Gegenstand dieses Verfahrens seien, räume sie ein, dass die angefochtenen Gebühren sich im Wesentlichen aus der Niederschrift bereits getätigter Abklärungen ergeben hätten. Die notwendigen Abklärungen seien von der Beschwerdeführerin somit bereits bezahlt worden. Abgesehen von den aktualisierten Geschäftszahlen habe es in der Zwischenzeit keine Änderungen gegeben. Die Kosten, die aufgrund der Treffen mit der Vorinstanz in diesem Zeitraum entstanden seien, seien dem Bewilligungsverfahren zuzuordnen, weil es um die Modalitäten einer möglichen Beaufsichtigung gegangen sei und

nicht um die Bewilligungspflicht selbst. Diese Kosten wären gegebenenfalls separat zu verrechnen. Der Kostenentscheid sei auf Fr. 9'000.- festzusetzen, was einem angemessenen Zeitaufwand von 30 Stunden (eine Stunde pro Seite) einer hierfür ausreichend qualifizierten Mitarbeiterin mittlerer Funktionsstufe mit einem Stundenansatz von Fr. 300.- entspreche.

E. 6.3

Die Vorinstanz macht geltend der gesamte Aufwand habe Fr. 81'000.- betragen. Die verfügbaren Verfahrenskosten entsprächen somit weniger als der Hälfte der tatsächlichen Aufwendungen. Die Reduktion sei aus Verhältnismässigkeitsgründen erfolgt, insbesondere weil es sich vorliegend um den ersten Fall einer Feststellungsverfügung zur Bewilligungspflicht eines Zahlungssystems handle. Dass der Beschwerdeführerin für Abklärungsarbeiten, die nicht aufgrund der Redaktion der Verfügung angefallen seien, Kosten in Rechnung gestellt worden seien, sei vorliegend irrelevant und nicht Gegenstand des Beschwerdeverfahrens. Die Notwendigkeit einer Feststellungsverfügung sei auf das Verhalten der Beschwerdeführerin als Verursacherin zurückzuführen, die ein bedingtes Bewilligungsgesuch eingereicht und sich davon Vorteile bei der Ausgestaltung der Bewilligungsanforderungen versprochen habe. Es liege keine Verletzung des Kostendeckungs- oder Äquivalenzprinzips vor. Ein Strafzuschlag bei der Bemessung der Kosten sei nicht erfolgt.

E. 6.4

Bei den auferlegten Verfahrenskosten handelt es sich um Verwaltungsgebühren und damit Kausalabgaben, weshalb sie dem Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip genügen müssen (Urteil des BGer 2C_235/2020 vom 25. Mai 2020 E. 3.2). Das Kostendeckungsprinzip besagt, dass der Gebührenertrag die gesamten Kosten des betreffenden Verwaltungszweigs nicht oder nur geringfügig übersteigen soll. Das Äquivalenzprinzip konkretisiert das Verhältnismässigkeitsprinzip und das Willkürverbot für den Bereich der Kausalabgaben. Es bestimmt, dass eine Gebühr nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der Leistung stehen darf und sich in vernünftigen Grenzen halten muss. Der Wert der Leistung bemisst sich nach dem wirtschaftlichen Nutzen, den sie dem Pflichtigen bringt (nutzenorientierte Betrachtung aus der Optik des Leistungsempfängers), oder nach dem Kostenaufwand der konkreten Inanspruchnahme im Verhältnis zum gesamten Aufwand des betreffenden Verwaltungszweigs (aufwandorientierte Betrachtung aus der Optik des Leistungserbringers; BGE 141 V 509 E. 7.1.2; Urteil des BGer 9C_718/2022 vom 8. Juni 2023 E. 6.2), wobei schematische, auf Wahrscheinlichkeit und Durchschnittserfahrungen beruhende Massstäbe angelegt werden dürfen. Zulässig sind schematisierte und pauschalisierte Bemessungsgrundlagen namentlich im Fall der Gebühren (Urteil des BGer 2C_973/2019 vom 27. Januar 2020 E. 2.2.3). Es ist nicht notwendig, dass die Gebühren in jedem Fall genau dem Verwaltungsaufwand entsprechen; sie sollen indessen nach sachlich vertretbaren Kriterien bemessen sein und nicht Unterscheidungen treffen, für die keine vernünftigen Gründe ersichtlich sind. Bei der Festsetzung von Verwaltungsgebühren darf deshalb innerhalb eines gewissen Rahmens auch der wirtschaftlichen Situation des Pflichtigen und dessen Interesse am abzugeltenden Akt Rechnung getragen werden. Die Gebühr darf im Übrigen die Inanspruchnahme bestimmter staatlicher Leistungen nicht verunmöglichen oder übermässig erschweren (zum Ganzen BGE 143 I 147 E. 6.3.1, BGE 141 I 105 E. 3.3.2 m.H.).

E. 6.5

Die Beschwerdeführerin erhielt am 10. Dezember 2020 eine "Gebührenabrechnung betr. Abklärung der Bewilligungspflicht als Zahlungssystem, gemäss Schreiben der FINMA vom 4. Dezember 2020" über Fr. 31'468.15, welche sie bezahlte. Die Vorinstanz stützte die damalige Gebührenauflage auf Art. 15 Abs. 1 FINMAG und Art. 5 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 8 Abs. 3 FINMA-GebV, wobei sie nicht spezifizierte, was der Veranlassungsgrund nach Art. 5 Abs. 1 FINMA-GebV (in der damals geltenden Fassung) war. Diese Gebühren bilden aber, wie die Vorinstanz zutreffend ausführt, nicht Gegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens. Ob es sich bei den entsprechenden Aufwendungen im Sinne von Art. 5 Abs. 1 FINMA-GebV um solche im Zusammenhang mit dem Veranlassen einer Verfügung (Bst. a), eines Aufsichtsverfahrens (Bst. b) oder der Beanspruchung einer Dienstleistung der FINMA (Bst. c) handelte (oder allenfalls um informelles Verwaltungshandeln ähnlich wie bei sog. Vorabklärungen zu Enforcementverfahren bei Hinweisen auf Verstösse gegen das Aufsichtsrecht, vgl. BGE 136 II 304 E. 6.3), und die erhobenen Gebühren bundesrechtskonform waren, kann somit offenbleiben. Zu prüfen ist vorliegend lediglich, ob die Gebührenauflage für das formelle vorinstanzliche Verfahren auf Erlass der Feststellungsverfügung gesetzeskonform ist und das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip eingehalten sind.

E. 6.6

Die Kostenaufgabe an die Beschwerdeführerin in der angefochtenen Verfügung ist im Grundsatz nicht streitig. Zu prüfen ist daher (nur), ob der verrechnete Aufwand vor dem Äquivalenzprinzip standhält. Die Vorinstanz stützt die Verpflichtung der Beschwerdeführerin zur Entrichtung von Kosten für das Verfahren auf Erlass der Feststellungsverfügung auf Art. 5 Abs. 1 Bst. a und Art. 8 Abs. 3 und 4 FINMA-GebV und verweist bezüglich der Kostenhöhe auf den entstandenen Verfahrensaufwand. Aus der eingereichten Kostenaufstellung ergibt sich, dass ab dem 2. August 2021 Aufwendungen fakturiert wurden beziehungsweise Verfahrenskosten entstanden sind, dass insgesamt 31.49 Stunden zu einem Stundenansatz von Fr. 190.- (Fr. 5'983.10) und 240.74 Stunden zu einem Stundenansatz von Fr. 315.- (Fr. 75'833.10) aufgewendet wurden (insgesamt Fr. 81'816.20), wobei Stundenansätze innerhalb des Rahmens von Art. 8 Abs. 4 FINMA-GebV liegen. Die Kostenaufstellung enthält redaktionelle Arbeiten, interne Besprechungen, Aktenstudium, Telefonate, eine Position zur Gewährung des rechtlichen Gehörs sowie Dokumentenversand und weitere, unter dem Begriff "Verfügung" subsumierte Arbeiten. Die Aufstellung zeigt, dass es nach der Eröffnung des Rechtsverfahrens nicht nur um eine "Niederschrift bereits getätigter Abklärungen" ging. Sie deutet auch auf keinen unzumutbaren, übertriebenen Aufwand hin, zumal es sich, wie die Vorinstanz erklärt, um den ersten Fall einer Feststellung der Bewilligungspflicht eines Zahlensystems handelt. Für das einzige "Treffen" (Video-Call zwischen Vertretern der Vorinstanz und der Beschwerdeführerin), das im massgeblichen Zeitraum (2. August 2021 bis 4. Juli 2022) stattfand, berechnete die Vorinstanz 1.5 Stunden einschliesslich Vor- und Nachbearbeitung. Diese Kosten von Fr. 472.50 einem (allfälligen späteren) Bewilligungsverfahren zuzuordnen, wie die Beschwerdeführerin geltend macht, erscheint unabhängig davon, was der exakte Inhalt der Besprechung war, nicht adäquat, zumal das Gespräch im Rahmen des erstinstanzlichen Verfahrens stattgefunden hat. Von den entstandenen Kosten in der Höhe von Fr. 81'813.20 verfügt die Vorinstanz aus Verhältnismässigkeitsgründen lediglich Fr. 35'000.- zulasten der Beschwerdeführerin. Damit hat sie berücksichtigt, dass kein ungebührlicher, über den Einzelfall hinausgehender Aufwand in Rechnung gestellt wird. Eine über die bereits vorgenommenen Reduktion von Fr. 46'816.20 hinausgehende Kürzung

der Verfahrenskosten auf Fr. 9'000.- drängt sich nicht auf. Jedenfalls erscheint die Kostenaufgabe für die angefochtene Feststellungsverfügung in der Höhe von Fr. 35'000.- nicht unverhältnismässig. Die Rüge, wonach die Vorinstanz einen Strafzuschlag berechnet habe, verfängt nicht. Die Vorinstanz weist lediglich auf das in Art. 5 Abs. 1 Bst. a FINMA-GebV festgelegte Veranlasser- beziehungsweise Verursacherprinzip hin (vgl. Urteil des BGer 2C_389/2020 vom 16. Dezember 2021 E. 4.2 in fine).

E. 7

Die von der Vorinstanz getroffene Feststellungsverfügung ist bundesrechtlich nicht zu beanstanden. Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen.

E. 8

Entsprechend dem Verfahrensausgang hat die unterliegende Beschwerdeführerin die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG und Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Die Kosten sind ausgehend vom Streitwert (Art. 63 Abs. 4bis Bst. b VwVG i.V.m. Art. 4 VGKE), wobei sich dieser vorliegend nicht konkret beziffern lässt, und in Anwendung der gesetzlichen Bemessungsfaktoren (Art. 63 Abs. 4bis VwVG i.V.m. Art. 2 Abs. 1 VGKE) auf Fr. 10'000.- festzusetzen. Es ist keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 VGKE).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.