



Urteil vom 5. November 2009

Besetzung

Richterin Eva Schneeberger (Vorsitz),
Richter Stephan Breitenmoser,
Richter Jean-Luc Baechler,
Gerichtsschreiber Michael Barnikol.

Parteien

A. _____ AG,
Beschwerdeführerin,

gegen

Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA,
Einsteinstrasse 2, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Wechsel der Prüfgesellschaft nach GwG, Gebühren.

Sachverhalt:**A.**

Die A._____ AG (Beschwerdeführerin) teilte der eidgenössischen Finanzmarktaufsicht FINMA (Vorinstanz) am 8. Januar 2009 mit, sie habe beschlossen, das Prüfmandat nach Geldwäschereigesetz für das Geschäftsjahr 2008 von der B._____ SA an die C._____ AG zu übertragen. Sie ersuchte die Vorinstanz sinngemäss, dem Wechsel der Prüfungsgesellschaft zuzustimmen.

B.

Mit Verfügung vom 6. April 2009 hiess die Vorinstanz das Gesuch der Beschwerdeführerin vollumfänglich gut. Die C._____ AG sei als Prüfungsgesellschaft für Prüfungen gemäss Geldwäschereigesetz zugelassen und biete Gewähr für eine ordnungsgemässe Prüfung der Beschwerdeführerin. Die Vorinstanz stimmte der beantragten Übertragung des Prüfmandats zu und erlegte der Beschwerdeführerin Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'500.- auf.

C.

Gegen die Auferlegung der Verfahrenskosten erhebt die Beschwerdeführerin am 29. April 2009 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Sie macht geltend, die Kosten seien unangemessen hoch. In einem ähnlichen Verfahren seien ihr mit Verfügung vom 26. August 2008 von einer Vorgängerorganisation der Vorinstanz Verfahrenskosten in der Höhe von lediglich Fr. 158.- auferlegt worden. Ferner seien im vorliegenden Fall weder eine besondere Bedeutung der Marktteilnehmer noch eine intransparente Sachlage gegeben. Es gehe lediglich um den Wechsel von einer bereits zugelassenen Prüfungsgesellschaft zu einer anderen zugelassenen Prüfungsgesellschaft.

D.

Die Vorinstanz beantragt in ihrer Vernehmlassung vom 3. Juni 2009 die Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung führt sie an, selbst wenn es zum Wechsel zwischen zwei bereits zugelassenen Prüfungsgesellschaften komme, habe sie neben der Überprüfung der Zulassung der jeweiligen Prüfungsgesellschaft darauf zu achten, dass direkt unterstellte Finanzintermediäre eine einmal gewählte Prüfungsgesellschaft nicht andauernd wechselten, etwa weil sie mit einem ungünstigen Prüfurteil nicht zufrieden seien. Mit dem Genehmigungsvorbehalt für den Wechsel einer Prüfungsgesellschaft stelle sie sicher, dass ein solcher Wechsel nicht missbräuchlich erfolge. Die erhobene Gebühr sei auch nicht unangemessen hoch. Die Beschwerde-

führerin sei als Veranlasserin der Verfügung vom 29. April 2009 gebührenpflichtig. Die Gebühr sei innerhalb des gesetzlich vorgegebenen Gebührenrahmens erhoben worden. Die Vorinstanz führt im Einzelnen an, welche Tätigkeiten sie ausgeführt, welche Aufwendungen sie getätigt und welchen Stundensatz sie hierfür berechnet habe. Angesichts der Tatsache, dass der administrative Aufwand wegen der anfänglich zögerlichen Kooperation der Beschwerdeführerin höher als gewöhnlich gewesen sei, könne die erhobene Gebühr nicht als überhöht betrachtet werden. Ferner sei ein Vergleich der erhobenen Gebühr mit einer Gebühr, die ihre Vorgängerorganisation für eine gleiche Amtshandlung erhoben habe, unzulässig, weil die Erhebung der in Frage stehenden Gebühr auf einer anderen Rechtsgrundlage erfolgt sei, als die Gebührenerhebung durch die Vorgängerorganisation.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

Der Entscheid der Vorinstanz vom 29. April 2009 stellt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021) dar. Verfügungen der Vorinstanz unterliegen der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht (Art. 5 Abs. 1 VwVG sowie Art. 31 und 33 Bst. e des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32]). Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin der angefochtenen Verfügung durch diese berührt und hat daher ein schutzwürdiges Interesse an ihrer Aufhebung (Art. 48 Abs. 1 Bst. a bis c VwVG). Sie ist somit zur Beschwerdeführung legitimiert. Die Eingabefrist sowie die Anforderungen an Form und Inhalt der Beschwerdeschrift sind gewahrt (Art. 50 und 52 Abs. 1 VwVG), der Kostenvorschuss wurde fristgemäss bezahlt und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen liegen vor. Auf die Beschwerde ist demnach einzutreten.

2.

Streitgegenstand im vorliegenden Fall ist einzig der Kostenpunkt der angefochtenen Verfügung. Unbestritten ist dabei, dass die Beschwerdeführerin an sich gebührenpflichtig ist, weil sie die Verfügung der Vorinstanz vom 29. April 2009 veranlasst hat. Umstritten ist vorliegend jedoch die Höhe der Gebühr. Die Beschwerdeführerin macht diesbezüglich geltend,

die von der Vorinstanz erhobenen Gebühren seien im Verhältnis zum getätigten Aufwand unangemessen hoch. Die Vorinstanz habe lediglich den Wechsel von einer zugelassenen Prüfgesellschaft zu einer weiteren zugelassenen Prüfgesellschaft beurteilen müssen. Eine nochmalige Überprüfung sei daher nicht erforderlich und erhöhe die Transaktionskosten des Finanzmarktes, was den Zielen der Vorinstanz abträglich sei. Da weder eine besondere Bedeutung der Marktteilnehmer noch eine intransparente Sachlage vorgelegen habe, sei der Prüfungsaufwand im vorliegenden Fall geringfügig gewesen. Insbesondere sei die erhobene Gebühr von Fr. 1'500.- auch im Vergleich zu der Gebühr von Fr. 158.-, welche die Vorgängerorganisation der Vorinstanz im Jahr 2008 für eine inhaltlich gleichlautende Verfügung erhoben habe, unangemessen hoch.

2.1 Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung grundsätzlich mit voller Kognition, d.h. sowohl auf Verletzungen von Bundesrecht – einschliesslich der unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des Sachverhalts und Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens – als auch auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG).

2.2 Vorliegend wurde die Gebühr von der Vorinstanz für eine bestimmte Amtshandlung, nämlich die Entscheidung über das Gesuch der Beschwerdeführerin um Zustimmung zum Wechsel der Prüfgesellschaft, erhoben, weshalb es sich offensichtlich um eine Kausalabgabe handelt. Kausalabgaben sind Geldleistungen, welche die Privaten kraft öffentlichen Rechts als Entgelt für bestimmte staatliche Gegenleistungen oder besondere Vorteile zu entrichten haben (ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2006, N. 2625; zum Ganzen vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4620/2008 vom 19. Januar 2009). Unter den Begriff der Kausalabgaben fallen nach herrschender Lehre die Vorzugslasten, die Ersatzabgaben und die Gebühren (vgl. ADRIAN HUNGERBÜHLER, Grundsätze des Kausalabgaberechts, ZBI 2003, S. 505 ff., S. 508), wobei unter Gebühren das Entgelt für eine bestimmte, von der abgabepflichtigen Person veranlasste Amtshandlung oder für die Benutzung einer öffentlichen Einrichtung verstanden wird (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N. 2626). Dabei werden Verwaltungsgebühren, welche für einfache Tätigkeiten der Verwaltungsbehörden ohne besonderen Prüfungs- und Kontrollaufwand erhoben werden und von geringer Höhe sind, als Kanzleigeühren bezeichnet (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N. 2629); Beispiele für Kanzleigeühren sind Fotokopiergebühren und Gebühren für Auskünfte (vgl. HUNGERBÜHLER, a.a.O., S. 509).

2.3 Im Abgaberecht kommt den Prinzipien der Gewaltenteilung und der Gesetzmässigkeit besondere Bedeutung zu. Nach dem Grundsatz der Gesetzmässigkeit bedarf jedes staatliche Handeln einer gesetzlichen Grundlage (vgl. Art. 5 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101]). Inhaltlich gebietet das Gesetzmässigkeitsprinzip, dass staatliches Handeln insbesondere auf einem Rechtssatz (generell-abstrakter Struktur) von genügender Normstufe und genügender Bestimmtheit zu beruhen hat (vgl. PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Bern 2005, § 19 N. 1; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N. 381, 386).

Das Erfordernis der genügenden Normstufe erfüllt neben der rechtsstaatlichen regelmässig auch eine demokratische Funktion. Alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen sind in der Form eines Gesetzes und damit vom Parlament und – je nach Verfassung – unter Mitwirkung des Volkes zu erlassen (für den Bund Art. 164 Abs. 1 und Art. 141 Abs. 1 Bst. a BV; vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI, a.a.O., § 19 N. 3; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N. 394).

Der Gesetzesvorbehalt wirkt – zusammen mit dem als verfassungsmässiges Recht anerkannten Prinzip der Gewaltentrennung (vgl. BGE 126 I 180 E. 2a/aa) – vorab als Delegationsschranke (vgl. PIERRE TSCHANNEN, in: Bernhard Ehrenzeller et al. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2008, N. 5 ad Art. 164 BV). Diese Schranke findet ihren Ausdruck in den Delegationsgrundsätzen, wonach die Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen an die Exekutive nur zulässig ist, wenn sie von der Verfassung nicht ausgeschlossen wurde, sich auf eine bestimmte, genau umschriebene Materie beschränkt, in einem Gesetz im formellen Sinn enthalten ist und dieses die Grundzüge der delegierten Materie, d.h. die wichtigen Regelungen, selbst umschreibt (vgl. BGE 128 I 113 E. 3c; TSCHANNEN, a.a.O., N. 35 ad Art. 164 BV).

Das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage im Abgaberecht gilt seit jeher als selbständiges verfassungsmässiges Recht, dessen Verletzung unmittelbar gestützt auf Art. 127 Abs. 1 BV geltend gemacht werden kann (vgl. BGE 128 I 317 E. 2.2.1, BGE 123 I 248 E. 2; HUNGERBÜHLER, a.a.O., S. 514). Für die Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen an die Exekutive im Bereich des Abgaberechts – Kanzleigebühren ausgenommen (vgl. BGE 130 I 113 E. 2.2) – ergibt sich somit, dass neben der Einhaltung der übrigen Delegationsschranken das Gesetz im formellen Sinn den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand der Abgabe sowie die Bemes-

sungsgrundlage selbst enthalten muss (Art. 164 Abs. 1 Bst. d BV; vgl. MICHAEL BEUSCH, Lenkungsabgaben im Strassenverkehr, Diss. Zürich 1999, S. 136 f.). Für gewisse Arten von Kausalabgaben können die Anforderungen an die formell gesetzliche Festlegung der Bemessung – nicht aber der Umschreibung des Kreises der Abgabepflichtigen und des Gegenstands der Abgabe (HUNGERBÜHLER, a.a.O., S. 516; vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N. 2636 ff., 2703 f.) – gelockert werden, wenn das Mass der Abgabe durch überprüfbare verfassungsrechtliche Prinzipien (insbesondere das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip) begrenzt wird und nicht allein der Gesetzesvorbehalt diese Schutzfunktion erfüllt (vgl. BGE 130 I 113 E. 2.2, BGE 126 I 180 E. 2a/bb). Daraus kann jedoch nicht geschlossen werden, dass jegliche formellgesetzliche Grundlage stets dann entbehrlich ist, wenn eine Gebühr anhand des Kostendeckungs- und des Äquivalenzprinzips überprüfbar ist; die Anforderungen an die Bestimmtheit der formellgesetzlichen Gebührenbemessung können vielmehr nur dann mit dem Hinweis auf die Marktgerechtigkeit gelockert werden, wenn aus dem Gesetz im formellen Sinn geschlossen werden kann, dass die Abgabe nach marktwirtschaftlichen Kriterien bemessen werden soll bzw. dass eine kostendeckende Gebührenbemessung dem Zweck und Charakter der Abgabe entspricht (vgl. BGE 123 I 254 E. 2b/aa).

Als Grundsatz gilt, dass das Gesetzmässigkeitsprinzip weder seines Gehalts entleert werden darf noch in einer Weise zu überspannen ist, dass es mit der Rechtswirklichkeit und dem Erfordernis der Praktikabilität in einen unlösbaren Widerspruch geraten würde (BGE 130 I 113 E. 2.2, BGE 126 I 180 E. 2a/bb).

Im Übrigen haben Abgaben, wenn auch nicht notwendigerweise in allen Teilen auf Stufe des Gesetzes im formellen Sinn, so doch in genügender Bestimmtheit zumindest in rechtsatzmässiger Form definiert zu sein. Die Voraussetzungen für die Erhebung der Abgabe müssen in den anwendbaren Rechtsgrundlagen so klar umschrieben sein, dass der rechtsanwendenden Behörde kein übermässiger Spielraum verbleibt und die möglichen Abgabepflichten für den Bürger hinreichend voraussehbar sind. Welche Anforderungen im Einzelfall zu stellen sind, hängt von der Natur der Materie ab (vgl. BGE 126 I 180 E. 2a/bb, BGE 123 I 248 E. 2).

Gemäss Art. 190 BV sind Bundesgesetze für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden verbindlich. Diese Bestimmung steht einer Überprüfung auf Verfassungskonformität hin nicht entgegen,

statuiert jedoch eine Anwendung des Bundesgesetzes trotz allfälliger festgestellter Verletzung der Verfassung und – allenfalls – des Völkerrechts (vgl. BGE 131 II 562 E. 3.2; Urteil des Bundesgerichts 2C_725/2007 vom 2. Oktober 2008 E. 4.2.2; YVO HANGARTNER, in: Bernhard Ehrenzeller et al. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2008, N. 8 ad Art. 190 BV).

Delegiert ein Bundesgesetz Rechtsetzungsbefugnisse an die Exekutive, so werden die gesetzlich statuierten Delegationsnormen selbst vom Anwendungsbereich von Art. 190 BV erfasst (vgl. BGE 131 II 562 E. 3.2). Die aufgrund der Gesetzesdelegation erlassene Verordnung des Bundesrates (sog. unselbständige Verordnung, vgl. ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2008, N. 1869) kann jedoch vom Bundesverwaltungsgericht im Rahmen der Anfechtung einer darauf gestützten Verfügung vorfrageweise auf ihre Gesetzes- und Verfassungsmässigkeit überprüft werden (konkrete Normenkontrolle, vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_735/2007 vom 25. Juni 2008 E. 4.2; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-8382/2007 vom 29. September 2008 E. 4). Gegenstand der Gesetzmässigkeitsprüfung bildet dabei die Frage, ob sich der Bundesrat an die Grenze der ihm durch das Gesetz eingeräumten Befugnisse gehalten hat. Ergibt sich, dass die in Frage stehende Verordnungsbestimmung gesetzmässig ist, ist weiter deren Verfassungsmässigkeit zu überprüfen, es sei denn, ein Abweichen von der Verfassung sei in der massgeblichen Gesetzesvorschrift begründet (BGE 128 IV 177 E. 2.1). Soweit der Bundesrat somit nicht durch das Gesetz ermächtigt worden ist, von der Verfassung abzuweichen oder das Verordnungsrecht nicht lediglich eine bereits im Gesetz angelegte Verfassungswidrigkeit übernimmt, beurteilt das Gericht auch die Verfassungsmässigkeit der unselbständigen Verordnung (vgl. BGE 131 II 13 E. 6.1, BGE 130 I 26 E. 2.2.1).

Räumt das Gesetz dem Bundesrat einen weiten Ermessensspielraum ein, ist dieser für das Gericht verbindlich; es darf sein Ermessen nicht an die Stelle desjenigen des Bundesrates setzen, sondern hat sich auf die Kontrolle zu beschränken, ob dessen Regelung den Rahmen der ihm im Gesetz delegierten Kompetenzen offensichtlich sprengt oder aus anderen Gründen gesetz- und verfassungswidrig ist (vgl. BGE 131 II 562 E. 3.2, BGE 130 I 26 E. 2.2.1, BGE 128 IV 177 E. 2.1; Urteil des Bundesgerichts 2C_735/729/2007 vom 25. Juni 2008 E. 4.2). Im Rahmen dieser Überprüfung ist insbesondere zu beurteilen, ob sich die Verordnungsbestimmung auf ernsthafte Gründe stützt oder Art. 9 BV widerspricht, weil sie sinn-

oder zwecklos ist, rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den tatsächlichen Verhältnissen fehlt, oder Unterscheidungen unterlässt, die richtigerweise hätten getroffen werden sollen. Für die Zweckmässigkeit der Ordnungsbestimmungen trägt der Bundesrat die Verantwortung; es ist nicht Aufgabe der Gerichte, sich zu deren wirtschaftlichen oder politischen Sachgerechtigkeit zu äussern (BGE 130 I 26 E. 2.2.1). Die Einhaltung des Verhältnismässigkeitsprinzips durch den Ordnungsgeber unterliegt jedoch insbesondere dann der richterlichen Kontrolle, wenn Eingriffe in die Rechtsstellung des Bürgers vorliegen; diesfalls kommt den Behörden kein oder nur ein geringer Ermessensspielraum zu (vgl. BGE 107 Ib 243 E. 4).

2.4 Mit Art. 46a des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG, SR 172.010) wurde eine allgemeine gesetzliche Grundlage für die Gebührenerhebung bei Verfügungen und Dienstleistungen der Bundesverwaltung geschaffen (vgl. Botschaft zum Entlastungsprogramm 2003 für den Bundeshaushalt [EP 03] vom 2. Juli 2003, BBl 2003 5748, 5760; THOMAS SÄGESSER, Kommentar zum Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz RVOG, Bern 2007, N. 9 ad Art. 46a; THOMAS BRAUNSCHWEIG, Gebührenerhebung durch die Bundesverwaltung, LeGes 2005 S. 9 ff., S. 21). Er bildet damit die Grundlage für die Erhebung von Gebühren für erstinstanzliche Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG und für Leistungen, die auf Veranlassung von Privaten erbracht werden und regelmässig in deren Nutzen liegen (vgl. Botschaft EP 03, BBl 2003 5762; BRAUNSCHWEIG, a.a.O., S. 14; SÄGESSER, a.a.O., N. 17 ad Art. 46a RVOG). Der Kreis der Gebührenpflichtigen ergibt sich aus dem Gebührenbegriff; bei Dienstleistungen trifft die Gebühr die Person, welche die Leistung beansprucht und aus ihr einen Nutzen zieht bzw. bei Verfügungen den Verfügungsadressaten (vgl. BRAUNSCHWEIG, a.a.O., S. 14; SÄGESSER, a.a.O., N. 24 ad Art. 46a RVOG). Hinsichtlich der Bemessungsgrundlage bestimmt Art. 46a Abs. 1 RVOG, dass die Gebühren angemessen zu sein haben. Im Übrigen findet das Äquivalenz- und das Kostendeckungsprinzip Anwendung (Art. 46a Abs. 3 RVOG).

Gestützt auf die Delegation in Art. 46a RVOG hat der Bundesrat die Allgemeine Gebührenverordnung vom 8. September 2004 (AllgGebV, SR 172.041.1) erlassen. Die AllgGebV regelt die Gebührenpflicht, die Bemessung der Gebühren, das Verfahren ihrer Erhebung, das Gebühreninkasso und die Verjährung. Sie ist als der Allgemeine Teil des Gebührenrechts der Bundesverwaltung anzusehen; die speziellen Gebührenverordnungen – welche nach Art. 1 Abs. 4 AllgGebV weiterhin möglich blei-

ben (vgl. SÄGESSER, a.a.O., N. 32 ad Art. 46a RVOG) – sollen grundsätzlich nur noch die Gebührenansätze in Franken (Stundenansätze oder Pauschalen für standardisierte Verfügungen und Dienstleistungen) festlegen und allfällige von der AllgGebV abweichende Bestimmungen enthalten bzw. in der AllgGebV nicht enthaltene Besonderheiten regeln (vgl. BRAUNSCHWEIG, a.a.O., S. 31).

Als Allgemeiner Teil des Gebührenrechts der Bundesverwaltung, welcher die Grundsätze festlegt, nach denen die Bundesverwaltung Gebühren für ihre Verfügungen und Dienstleistungen erhebt, haben die Bestimmungen der AllgGebV unterschiedliche Normadressaten (vgl. SÄGESSER, a.a.O., N. 31, 35 ad Art. 46a RVOG). Art. 4 und 5 AllgGebV stellen Anweisungen für die generell-abstrakte Festlegung der Gebührensätze dar und richten sich an den Bundesrat (vgl. BRAUNSCHWEIG, a.a.O., S. 32; SÄGESSER, a.a.O., N. 35 ad Art. 46a RVOG); sie bilden keine Grundlage zur Festlegung von Gebühren durch Verwaltungsbehörden im Einzelfall (SÄGESSER, a.a.O., N. 35 ad Art. 46a RVOG). Andere Normen hingegen, wie etwa Art. 7, 9 und 10 AllgGebV (vgl. BRAUNSCHWEIG, a.a.O., S. 32; SÄGESSER, a.a.O., N. 35 ad Art. 46a RVOG), sind direkt anwendbar für die Bestimmung der Gebühr im Einzelfall.

2.5 Für die Dienstleistungen der FINMA besteht eine besondere Gebührenordnung, welche ihre gesetzliche Grundlage im Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht vom 22. Juni 2007 [Finanzmarktaufsichtsgesetz, FINMAG, SR 956.1]) findet. Dieses sieht vor, dass die Vorinstanz Gebühren für Aufsichtsverfahren im Einzelfall und für Dienstleistungen erhebt (Art. 15 Abs. 1 S. 1 FINMAG). Gestützt auf die Delegationsnormen von Art. 15 und 55 FINMAG hat der Bundesrat die Erhebung dieser Gebühren in der Verordnung über die Erhebung von Gebühren und Abgaben durch die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht vom 15. Oktober 2008 (FINMA-Gebühren- und Abgabenverordnung, FINMA-GebV, SR 956.122) näher geregelt. Diese Verordnung sieht vor, dass die Vorinstanz ihre Kosten soweit als möglich einem ihrer Aufsichtsbereiche zuordnet und vorab durch Gebühreneinnahmen aus dem betreffenden Aufsichtsbereich deckt (Art. 3 Abs. 1 und Art. 4 Abs. 1 FINMA-GebV). Gebührenpflichtig ist unter anderem, wer eine Verfügung veranlasst (Art. 5 Abs. 1 Bst. a FINMA-GebV). Für die Gebührenbemessung gelten die Ansätze im Anhang der FINMA-GebV (Art. 8 Abs. 1 FINMA-GebV). Ist im Anhang ein Rahmen festgelegt, so setzt die Vorinstanz die konkret zu bezahlende Gebühr innerhalb des Rahmens anhand des durchschnittlichen Zeitaufwandes für gleichartige Verrichtungen und der

Bedeutung der Sache für die gebührenpflichtige Person fest (Art. 8 Abs. 2 FINMA-GebV). Der Gebührenrahmen für Mutationsverfügungen im Bereich der direkt unterstellten Finanzintermediäre beträgt Fr. 200.- bis Fr. 2'000.- (Ziff. 6.2 Anhang FINMA-GebV).

2.6 Der angefochtene Kostenentscheid stützt sich auf Art. 15 Abs. 1 S. 1 FINMAG i.V.m. Art. 8 Abs. 2 FINMA-GebV und Ziff. 6.2 Anhang FINMA-GebV, in denen genaue Kriterien für die Bemessung von Gebühren durch die Vorinstanz angeführt werden. Gemäss diesen Vorschriften richtet sich die Höhe der Gebühr nach dem durchschnittlichen Zeitaufwand für gleichartige Verrichtungen und der Bedeutung der Sache für die gebührenpflichtige Person. Sie darf zudem maximal Fr. 2'000.- betragen. Die von der Vorinstanz auferlegte Gebühr von Fr. 1'500.- liegt damit unbestritten innerhalb des Gebührenrahmens von Ziff. 6.2 Anhang FINMA-GebV. Der angefochtene Kostenentscheid hat somit eine hinreichend bestimmte rechtliche Grundlage.

2.7 Das Kostendeckungsprinzip besagt, dass die Gesamterträge der Gebühren die Gesamtkosten des betreffenden Verwaltungszweigs nicht oder nur geringfügig übersteigen sollen (vgl. BGE 126 I 180 E. 3a/aa). Wie das Bundesverwaltungsgericht bereits in einem publizierten Präzedenzfall ausgeführt hat, war es der ausdrückliche Wille des historischen Gesetzgebers beim Erlass des Finanzmarktaufsichtsgesetzes, dass die Vorinstanz finanziell selbsttragend zu sein habe und dass ihre Kosten mittels ihrer Gebühren und Aufsichtsabgaben vollständig auf die Beaufsichtigten überwälzt werden sollen (vgl. BVGE 2008/56 E. 4.4 mit Hinweisen; Botschaft zum Finanzmarktaufsichtsgesetz vom 1. Februar 2006, BBl 2006 2844). Diese klare Absicht des Gesetzgebers fand ihren Niederschlag im Finanzmarktaufsichtsgesetz selbst. So sieht Art. 15 Abs. 1 FINMAG ausdrücklich vor, dass die Einnahmen der Vorinstanz, aus denen sie ihre gesamten Kosten decken muss, ausschliesslich aus den Gebühren und Abgaben der Beaufsichtigten bestehen (vgl. Art. 15 Abs. 1 FINMAG). Insofern besteht somit eine ausreichende gesetzliche Grundlage dafür, dass der Verordnungsgeber in der anwendbaren Gebührenverordnung von einem hohen Kostendeckungsgrad ausging und neben der Bedeutung der Sache für die gebührenpflichtige Person auch den "durchschnittlichen Zeitaufwand für gleichartige Verrichtungen" als Kriterium für die Bemessung der Gebühr im konkreten Einzelfall aufgeführt hat.

Solange die Vorinstanz ihrer Gebührenbemessung den im konkreten Fall effektiv erbrachten, ausscheidbaren und objektiv erforderlichen Zeitauf-

wand ihrer Mitarbeiter zu Vollkostenansätzen im Sinne von Art. 4 Abs. 2 AllgGebV zu Grunde legt und die Gebühr diese Selbstkosten nicht übersteigt, ist daher das Kostendeckungsprinzip nicht verletzt.

2.8 Das Äquivalenzprinzip verlangt in Konkretisierung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes, dass eine Gebühr im Einzelfall nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der bezogenen Leistung stehen darf und sich in vernünftigen Grenzen bewegen muss (BGE 132 II 371 E. 2.1). Der Wert der Leistung bemisst sich entweder nach dem Nutzen, den sie dem Pflichtigen einträgt, oder nach dem Kostenaufwand für die konkrete Inanspruchnahme im Verhältnis zum gesamten Aufwand des betreffenden Verwaltungszweiges. Anders als das Kostendeckungsprinzip bezieht sich das Äquivalenzprinzip nicht auf die Gesamtheit der Erträge und Kosten in einem bestimmten Verwaltungszweig, sondern immer nur auf das Verhältnis von Abgabe und Leistung im konkreten Fall (TSCHANNEN/ZIMMERLI, a.a.O., § 56, Rz. 21 f.). Wird die Gebühr nach dem Kostenaufwand für die konkrete Verwaltungshandlung bemessen, so darf daher nicht einfach der effektive, sondern höchstens der objektiv erforderliche Aufwand berücksichtigt werden. Diese Anforderung hat der Verordnungsgeber umgesetzt, indem er in der Gebührenverordnung den "durchschnittlichen Zeitaufwand für gleichartige Verrichtungen" als Bemessungskriterium innerhalb des Gebührenrahmens vorgegeben hat.

Im konkreten Fall hat die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung vom 3. Juni 2009 detailliert dargelegt, welche Tätigkeiten während des Verfahrens anfielen und wie viel Zeit die in Frage stehenden Mitarbeiter hierfür effektiv aufwendeten. Demgemäss betrug der gesamte Zeitaufwand 7.25 Stunden bei einem Stundenansatz von Fr. 285.-, insgesamt somit Fr. 2'066.25. Diese Aufstellung ist an sich nicht bestritten und es sind auch keine Anhaltspunkte ersichtlich, dass der geltend gemachte Aufwand nicht effektiv erbracht worden wäre oder der eingesetzte Stundenansatz die Selbstkosten übersteigen würde.

Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin beschränkte sich der objektiv erforderliche Aufwand der Vorinstanz nicht auf die Abklärung im System, ob auch die von ihr gewünschte neue Prüfgesellschaft bereits als zugelassen registriert war, und das Verfassen einer gutheissenden Verfügung. Auch wenn ein Revisionsunternehmen als Prüfgesellschaft gemäss Art. 19b des Geldwäschereigesetzes vom 10. Oktober 1997 (GwG, SR 955.0) zugelassen ist, können andere Gründe, beispielsweise ein Interessenskonflikt, gegen eine Mandatierung in Bezug auf die in Frage ste-

hende Finanzintermediärin sprechen. Die Vorinstanz hatte daher zu prüfen, ob die jeweilige Prüfgesellschaft auch im Hinblick auf den betreffenden Finanzintermediär die Gewähr dafür bietet, eine ordnungsgemässe Prüfung vorzunehmen. Aus den Akten ergibt sich, dass die Vorinstanz deshalb bei der neuen Prüfgesellschaft entsprechende Abklärungen durchführte. Hinzu kommt, dass – bei ansonsten gleichen Sachverhalts-umständen – eine erstmalige Prüfung gemäss Art. 18 Abs. 2 GwG grundsätzlich aufwendiger und daher teurer ist als die Prüfungen der Folgejahre, weshalb ein erneuter Wechsel der Prüfgesellschaft nach nur einem Jahr überraschen musste. Die Vorinstanz hatte daher hinreichenden Anlass, weitere Nachforschungen zu unternehmen um sicherzugehen, dass die Gründe für diesen Entscheid nicht missbräuchlicher Art waren. Bezüglich des erforderlichen Aufwands ist ferner zu berücksichtigen, dass nicht alle eingeforderten Informationen innert Frist vollständig geliefert wurden, was einen zusätzlichen Mehraufwand seitens der zuständigen Mitarbeiterin der Vorinstanz zur Folge hatte.

Die in der Vernehmlassung aufgeführten Tätigkeiten waren angesichts dieser Fragestellungen und Umstände begründet. Ob der ganze dafür geltend gemachte Zeitaufwand angemessen war, kann offen gelassen werden, da die Vorinstanz nur eine Gebühr von Fr. 1'500.- bzw. die Kosten für rund 75% der aufgewendeten Zeit auferlegt hat. Entscheid-relevant für das vorliegende Verfahren ist daher lediglich, dass der geltend gemachte Zeitaufwand jedenfalls in diesem Ausmass den objektiv erforderlichen bzw. "durchschnittlichen Zeitaufwand für gleichartige Ver-richtungen" nicht überschritt. Auch nach dem Äquivalenzprinzip ist die verfügte Gebühr daher nicht zu beanstanden.

2.9 Was den von der Beschwerdeführerin angeführten Vergleich mit den Gebühren für die Verfügung vom 26. August 2008 der Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei (nachfolgend: Kontrollstelle GwG), eine der Vorgängerorganisationen der Vorinstanz, betrifft, so ist fraglich, ob bzw. inwiefern aus dem Vergleich mit einer früheren Verfügung ge-genüber dem gleichen Verfügungsadressaten überhaupt irgendwelche Rechtsfolgen abgeleitet werden könnten. Die Frage kann indessen offen gelassen werden. Für die Bemessung der Gebühren der Kontrollstelle GwG galt einerseits eine andere rechtliche Grundlage als für die Gebüh-ren der Vorinstanz, weshalb nicht zwingend die gleichen Bemessungs-massstäbe zur Anwendung kamen. Andererseits bestehen insbesondere auch keine Anhaltspunkte zur Annahme, dass die Kontrollstelle GwG ver-gleichbare Abklärungen traf, wie sie die Vorinstanz im vorliegenden Fall

getroffen hat. Der von der Beschwerdeführerin herangezogene Vergleich mit den Gebühren für die Verfügung der Kontrollstelle GwG vom 26. August 2008 ist daher unbehelflich.

2.10 Die Beschwerde erweist sich somit als unbegründet und ist abzuweisen.

3.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind der Beschwerdeführerin die Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Diese sind mit dem von ihr geleisteten Kostenvorschuss zu verrechnen.

Der unterliegenden Beschwerdeführerin ist keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG, Art. 7 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 300.- werden der Beschwerdeführerin aufgelegt. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 300.- verrechnet.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Gerichtsurkunde)

Die vorsitzende Richterin:

Der Gerichtsschreiber:

Eva Schneeberger

Michael Barnikol

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (vgl. Art. 42 BGG).

Versand: 11. November 2009