

BVGer B-2333/2006 vom 7. November 2007

Bundesverwaltungsgericht, 2007-11-07, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-2333_2006

FR: TAF B-2333/2006 du 7 novembre 2007

IT: TAF B-2333/2006 del 7 novembre 2007

Regeste

Geldwäscherei

Erwägungen

E. 1

Das Bundesverwaltungsgericht prüft von Amtes wegen und mit freier Kognition, ob die Prozessvoraussetzungen erfüllt sind und ob auf die Beschwerde einzutreten ist (vgl. BGE 130 I 312 E. 1; BGE 129 I 173 E.1; Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, Bern 1983, S. 73 f.; Alfred Kölz / Isabelle Häner, Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Auflage, Zürich 1998, Rz. 410). Die Kostenverfügung der Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei vom 7. September 2006 stellt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren dar (VwVG, SR 172.021). Diese Verfügung wurde am 6. Oktober 2006 beim Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) angefochten, das bis zum Inkrafttreten des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht (Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG, SR 173.32) am 1. Januar 2007 (vgl. AS 2006 1069) zur Beurteilung vorliegender Streitsache sachlich und funktionell zuständig war (vgl. Art. 40 Abs. 2 GwG [zit. in E. 4.1] i.V.m. Art. 44 ff. VwVG). Mit Inkrafttreten des Verwaltungsgerichtsgesetzes beurteilt nunmehr das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen der Kontrollstelle (Art. 53 Abs. 2 i.V.m. Art. 33 Bst. d VGG). Der Beschwerdeführer ist durch die Verfügung in schutzwürdigen eigenen Interessen betroffen und deshalb zur Beschwerde legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Die Eingabefrist sowie die Anforderungen an Form und Inhalt der Beschwerdeschrift sind gewahrt (Art. 50 und 52 Abs. 1 VwVG), und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen sind erfüllt (Art. 32 ff. VGG i.V.m. Art. 44 ff. VwVG). Auf die Beschwerde ist somit einzutreten.

E. 2

Der Beschwerdeführer macht einerseits einen Mangel formaler Art geltend, indem er die Verletzung des rechtlichen Gehörs rügt. Zum anderen beanstandet er materiellrechtlich relevante Punkte, insbesondere die Zulässigkeit der vollständigen Überwälzung der Kosten der Kontrollstelle sowie die Verteilung der Kosten auf die einzelnen Beaufsichtigten. Im Folgenden sollen zunächst die Fragen formaler Art geprüft werden (E. 3). Sodann wird eruiert, welche Kosten der Kontrollstelle nach dem Willen des Gesetzgebers auf die Beaufsichtigten übertragen werden müssen, und wie diese Frage aus verfassungsrechtlicher Sicht zu beurteilen ist (E. 4). Im Anschluss daran ist zu prüfen, ob die ausführende Verordnung des Bundesrates, die Kosten- und Leistungsrechnung der Kontrollstelle für das Jahr 2005 sowie die im Fall des Beschwerdeführers ergangene Kostenverfügung vom 7. September 2006 mit Verfassung und Gesetz vereinbar sind (E. 5). Schliesslich wird auf eine in Parallelverfahren erhobene Rüge betreffend die Gesetzmässigkeit der Grundabgabe

eingegangen; die Beurteilung dieser Frage ist auch im vorliegenden Fall von Bedeutung (E. 6).

E. 3.1

Der Beschwerdeführer macht geltend, es liege eine Verletzung des rechtlichen Gehörs vor, da die Kontrollstelle ihre Verfügung vom 7. September 2006 nicht begründet habe und ihrer Begründungspflicht auch nachträglich nicht in hinreichender Weise nachgekommen sei. Im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht habe die Kontrollstelle die Verfügung zwar begründet; doch es herrsche nach wie vor keine Kostentransparenz, zumal die Kontrollstelle die Kostenstellenrechnung nicht offengelegt habe. Jedenfalls sei die Verletzung des rechtlichen Gehörs nicht geheilt worden, so dass die Verfügung als nichtig anzusehen sei. Die Kontrollstelle macht demgegenüber geltend, dass die Verletzung des rechtlichen Gehörs durch die nachträgliche Begründung geheilt worden sei. Der Beschwerdeführer könne seine Einwendungen zur begründeten Verfügung vor Bundesverwaltungsgericht und somit vor einer Behörde mit umfassender Kognition vorbringen. Gemäss der Rechtsprechung kann eine nicht besonders schwer wiegende Verletzung des rechtlichen Gehörs als geheilt gelten, wenn die betroffene Person die Möglichkeit erhält, sich vor einer Beschwerdeinstanz zu äussern, die sowohl den Sachverhalt als auch die Rechtslage überprüfen kann; die Heilung eines allfälligen Mangels soll die Ausnahme bleiben (vgl. BGE 126 I 68 E.2). Im vorliegenden Fall hat die Vorinstanz das rechtliche Gehör des Beschwerdeführers verletzt, denn die angefochtene Verfügung war nicht genügend begründet und die Berechnung der Aufsichtsabgabe war ohne Zusatzinformationen nicht ohne Weiteres nachvollziehbar. Die Verletzung des rechtlichen Gehörs wiegt jedoch nicht schwer: Die zentralen Begründungselemente, auf die sich die Kontrollstelle stützte, sind in der Staatsrechnung ausgewiesen und öffentlich zugänglich. Zudem hat die Kontrollstelle im Rahmen des Schriftenwechsels und der Instruktion vor dem Bundesverwaltungsgericht eine Zusammenfassung der Kosten- und Leistungsrechnung eingereicht und detaillierte Erläuterungen nachgeliefert. Der Beschwerdeführer hatte die Gelegenheit, vor einer Instanz mit voller Kognition (dem Bundesverwaltungsgericht) zur Begründung der Kontrollstelle Stellung zu nehmen. Hiervon hat er in umfassender Weise Gebrauch gemacht. Die Verletzung des rechtlichen Gehörs muss deshalb als geheilt gelten. Eine Rückweisung an die Kontrollstelle würde bloss eine Verfahrensverzögerung bedeuten und zu unnötigen Leerläufen führen.

E. 3.2

Soweit der Beschwerdeführer eine Verletzung des rechtlichen Gehörs durch das Bundesverwaltungsgericht geltend macht, ist dieser Rüge im entsprechenden Sach- und Rechtszusammenhang nachzugehen (vgl. hinten, E. 7).

E. 4

Der Beschwerdeführer macht geltend, mit der Aufsichtsabgabe dürften nicht die gesamten, sondern nur die "eigentlichen" Aufsichtskosten der Kontrollstelle gedeckt werden - also bloss jene (nicht durch Gebühren gedeckten) Kosten, die den SRO bzw. den DUFİ effektiv zugeordnet werden können. Die Kontrollstelle ist hingegen der Ansicht, dass sämtliche (nicht durch Gebühren gedeckte) Kosten der Kontrollstelle über die Aufsichtsabgabe zu finanzieren seien, insbesondere die Kosten in den Bereichen Marktaufsicht, internationale Beziehungen und Gesetzgebung, aber auch alle weiteren Kosten für allgemeinen Aufwand.

E. 4.1

Für die Frage, in welchem Umfang die Kosten der Kontrollstelle auf die Beaufsichtigten überwält werden dürfen, ist in erster Linie das Gesetz massgebend. Gemäss Art. 22 Abs. 2 Satz 1 des Bundesgesetzes vom 10. Oktober 1997 zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor (Geldwäschereigesetz, GwG [SR 955.0]) deckt die Aufsichtsabgabe die Aufsichtskosten der Kontrollstelle, soweit sie nicht aus dem Ertrag der Gebühren gedeckt sind. Welche Kosten als "Aufsichtskosten" gelten, geht aus dieser Bestimmung nicht hervor. In Art. 22 Abs. 4 GwG delegiert der Gesetzgeber unter anderem die Regelung der anrechenbaren Aufsichtskosten an den Bundesrat. Der Beschwerdeführer macht geltend, mit der Wendung "anrechenbare Aufsichtskosten" impliziere der Gesetzgeber, dass es auch "nicht anrechenbare Aufsichtskosten" geben müsse. Dem kann nicht zugestimmt werden. Die fragliche Bestimmung lautet wie folgt: "Der Bundesrat regelt die Einzelheiten, namentlich die Gebührenansätze, die anrechenbaren Aufsichtskosten und die Aufteilung der Aufsichtsabgabe unter die Selbstregulierungsorganisationen und die der Kontrollstelle direkt unterstellten Finanzintermediäre." Damit schliesst der Gesetzestext nicht aus, dass der Bundesrat sämtliche Aufsichtskosten - die auch in Art. 22 Abs. 4 GwG nicht näher definiert werden - auf die Beaufsichtigten überwält. Die Bestimmung muss auch nicht zwingend in dem Sinne verstanden werden, dass der Bundesrat die zu überwältenden Kosten im einzelnen durch eine (abschliessende) Auflistung oder dgl. zu bestimmen habe. Dem Wortlaut des Gesetzes lässt sich somit keine eindeutige Antwort auf die hier interessierende Frage entnehmen.

E. 4.2

Um den Sinngehalt einer Norm zu ergründen, ist nach Lehre und Rechtsprechung zunächst vom Wortlaut der auszulegenden Bestimmung auszugehen. Lässt sich - wie im Fall von Art. 22 GwG - daraus nichts ableiten, müssen weitere Auslegungselemente berücksichtigt werden, wie namentlich Entstehungsgeschichte und Zweck der Norm. Zu beachten ist auch die Bedeutung, die der Norm im Kontext mit anderen Bestimmungen zukommt (vgl. BGE 125 II 177 E.3; Ulrich Häfelin / Georg Müller / Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Auflage, Zürich / St. Gallen 2006, Rz. 216 ff.). Um den Sinn und Zweck von Art. 22 Abs. 2 Satz 1 GwG zu eruieren, muss danach gefragt werden, welche Kosten der Gesetzgeber mit der Aufsichtsabgabe finanzieren wollte.

E. 4.2.1

Aus der Botschaft vom 22. Oktober 2003 zum Entlastungsprogramm für den Bundeshaushalt (EP 03; BBl 2003 S. 7769 ff.) geht hervor, dass Art. 22 Abs. 3 GwG dazu führen sollte, sämtliche nicht durch Gebühren gedeckte Kosten der Kontrollstelle auf die Beaufsichtigten zu überwält. Das Ziel bestand gemäss Bundesrat darin, "die gesamten Kosten der Kontrollstelle durch die Beaufsichtigten tragen zu lassen" (BBl 2003 S. 5774). Während bis anhin nur rund ein Fünftel der Gesamtkosten durch die Beaufsichtigten getragen worden waren (nämlich 0.75 Mio. Franken aufgrund von Gebühreneinnahmen), sollten die Beaufsichtigten künftig sämtliche Kosten tragen (nämlich 4.5 Mio. Franken, davon 0.75 Mio. Franken durch Gebühreneinnahmen und 3.75 Mio. Franken im Rahmen der Aufsichtsabgabe; vgl. BBl 2003 S. 5746 und 5774). Wenn die Botschaft an anderer Stelle erwähnt, mit der Aufsichtsabgabe sollten "die Kosten der Aufsichtstätigkeit der Kontrollstelle verursachergerecht gedeckt werden" (BBl 2003 S. 5747 und 5774), kann dies daher nur so verstanden werden, dass der Bundesrat von einem weiten Aufsichtsbegriff ausging, der sämtliche (nicht durch Gebühren gedeckte) Kosten der Kontrollstelle umfasst. Aufgrund der Botschaft muss Art. 22 GwG somit im Sinne einer umfassenden

Kostenüberwälzung interpretiert werden. Die Bedeutung der Botschaft für die Auslegung ist allerdings insofern zu relativieren, als der Botschaftstext knapp gehalten ist; insbesondere wird darin nicht erwähnt, welche Positionen die Kostenrechnung der Kontrollstelle im Einzelnen aufweist.

E. 4.2.2

Das Parlament setzte sich in der Herbstsession 2003 eingehend mit der Einführung der neuen Aufsichtsabgabe auseinander. Dabei gingen sowohl Befürworter als auch Gegner der Vorlage davon aus, dass die Einführung der Aufsichtsabgabe zu einer Überwälzung sämtlicher Kosten der Kontrollstelle auf die Beaufsichtigten führen würde. Explizit genannt wurden folgende Kosten, die künftig durch die Beaufsichtigten zu finanzieren wären: Abklärungen allgemeiner Art, Marktrecherchen, allgemeine Infrastrukturkosten, Kosten für Personal, Büro, Konferenzbesuche im Ausland und allgemeine staatliche Tätigkeiten (AB S 2003 845, Votum Bruno Frick); Bearbeitung von Auslegungsfragen, Fragen zur Unterstellung von Tätigkeiten unter das Geldwäschereigesetz, Recherchen im Rahmen der Marktaufsicht (AB S 2003 845, Votum Hans Lauri); Überwachung des Finanzplatzes (AB N 2003 1706, Votum Hans Kaufmann). Auch bei der Schätzung der finanziellen Belastung der Finanzintermediäre nahmen die Parlamentarier an, dass nach Einführung der Aufsichtsabgabe sämtliche Kosten der Kontrollstelle durch die Beaufsichtigten zu tragen wären. Man schätzte, dass die Kosten von 3.8 Mio. Franken pro Jahr auf etwa 6100 Finanzintermediäre verteilt würden, so dass jährliche Abgaben in der Grössenordnung von 600 Franken pro Intermediär resultierten (AB S 2003 846 und AB N 2003 1708, Voten von Bundesrat Kaspar Villiger; vgl. AB N 2003 1706 f., Voten von Hans Kaufmann, Felix Walker und Christoph Blocher; AB S 2003 845, Votum Hans Lauri). - Diese Äusserungen lassen keinen Zweifel darüber offen, dass sich das Parlament des Umstandes bewusst war, dass die Zustimmung zur Aufsichtsabgabe zur Überwälzung sämtlicher (nicht durch Gebühren gedeckter) Kosten der Kontrollstelle auf die Beaufsichtigten führen würde. Die Zustimmung des Parlaments zu Art. 22 GwG (AB N 2003 1708 bzw. AB S 2003 846) kann deshalb nur so gedeutet werden, dass der Gesetzgeber alle Kosten der Kontrollstelle durch die Beaufsichtigten finanzieren wollte.

E. 4.3

Zum gleichen Ergebnis führt ein Vergleich der Geldwäscherei-Aufsichtsabgabe mit Aufsichtsabgaben, die in anderen Rechtsbereichen erhoben werden. Vergleichbare Aufsichtsabgaben finden sich im Zusammenhang mit Banken (Art. 23octies Bankengesetz [BankG, SR 952.0]), Versicherungen (Art. 50 Versicherungsaufsichtsgesetz [VAG, SR 961.01]), Spielbanken (Art. 53 Spielbankengesetz [SBG, SR 935.52]) und Kernkraftwerken (Art. 83 Kernenergiegesetz [KEG, SR 732.1]). In allen genannten Fällen ging der Bundesrat in der Botschaft explizit oder implizit davon aus, dass die Aufsichtsabgabe sämtliche Kosten zu decken hat, die bei der Aufsichtsinstanz anfallen - unabhängig davon, ob es sich um effektive Aufsichtskosten handelt oder aber um sonstige Kosten der Aufsichtsbehörde (vgl. BBl 2002 8076 f. [zum BankG]; BBl 2003 3830 [zum VAG]; BBl 1997 III 189 [zum SBG]; BBl 2001 2796 [zum KEG]). Die Aufsichtsabgaben wurden - zumindest im Bereich der Versicherungen und Banken - während Jahrzehnten erhoben, ohne dass dies in Frage gestellt worden wäre. In der Parlamentsdebatte zur Änderung von Art. 22 GwG wurde geltend gemacht, dass die Aufsichtskosten im Bereich der Geldwäscherei aus Gründen der Rechtsgleichheit nicht anders finanziert werden dürften als im Bereich der Banken, Versicherungen und Spielbanken (AB 2003 N 1708 und AB 2003 S 846, Voten von

Bundesrat Kaspar Villiger; vgl. AB N 2003 1707, Voten von Felix Walker und Charles Favre; AB S 2003 845, Votum Hans Lauri). Der Beschwerdeführer bestreitet nicht, dass die beaufsichtigten Banken und Versicherungen die Kosten ihrer Aufsichtsinstanzen vollständig zu decken haben. Er wendet jedoch ein, im Fall der Banken und Versicherungen gehe es um eine direkte Aufsicht durch ein Kontrollorgan, während im Fall der Geldwäscherei bloss eine indirekte Aufsicht durch die Kontrollstelle stattfindet; die direkte Aufsicht der Finanzintermediäre werde dagegen durch die SRO wahrgenommen. Diese Argumentation überzeugt jedoch nicht: Die Parlamentsdebatte hat gezeigt, dass der Gesetzgeber sämtliche Kosten der Kontrollstelle auf die Beaufsichtigten überwälzen wollte (vgl. oben, E. 4.2.2); ob es sich dabei um Kosten für "direkte" oder "indirekte" Aufsichtstätigkeiten der Kontrollstelle handelt, ist somit nicht von Bedeutung. Der Beschwerdeführer wendet zwar ein, aufgrund dieser Sichtweise könnte z.B. auch argumentiert werden, dass sämtliche Kosten des Bundesamtes für Landwirtschaft auf die Bauern abgewälzt werden könnten, oder dass das Bundesamt für Verkehr durch die Verkehrsteilnehmer zu finanzieren wäre. Dem ist jedoch nicht so: Derartige Kostenüberwälzungen wurden vom Gesetzgeber im Bereich des Landwirtschafts- bzw. Verkehrsrechts gerade nicht vorgesehen. Hinzu kommt ein Weiteres: Die Geldwäscherei-Kontrollstelle nimmt nicht nur indirekte Aufsichtsfunktionen wahr (im Zusammenhang mit den SRO), sondern auch direkte (im Zusammenhang mit den DUFI). Würde man der Ansicht des Beschwerdeführers folgen, so ergäbe sich konsequenterweise folgende Differenzierung: Im Fall der DUFI müssten sämtliche Kosten der Aufsichtsinstanz überwält werden (da die Aufsicht - wie im Fall der Banken - direkt erfolgt), während im Fall der SRO nur die unmittelbaren Aufsichtskosten weiterverrechnet werden dürften (weil die Aufsicht indirekt erfolgt). Eine solche Unterscheidung würde offensichtlich gegen die Rechtsgleichheit verstossen. Sie würde ausserdem dazu führen, dass sich sämtliche DUFI einer SRO anschliessen würden, da sie kaum dazu bereit wären, die für die DUFI entstehenden Mehrkosten zu übernehmen.

E. 4.4

Das Parlament hat seinen Willen vor kurzem erneut bekräftigt, und zwar im Zusammenhang mit dem Erlass des Bundesgesetzes vom 22. Juni 2007 über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (Finanzmarktaufsichtsgesetz, FINMAG; vgl. die Referendumsvorlage gemäss BBl 2007 S. 4625 ff.). Dieses Gesetz, das künftig die gesamte Finanzmarktaufsicht - insbesondere auch in den Bereichen Geldwäscherei, Versicherungen und Banken - regeln wird, enthält eine Bestimmung über die Finanzierung der Kosten der Aufsichtsbehörde (FINMA). Art. 15 Abs. 1 FINMAG sieht vor, dass von den Beaufsichtigten jährlich eine Aufsichtsabgabe erhoben wird für die Kosten der FINMA, die nicht durch Gebühren gedeckt sind. Der Nationalrat lehnte einen Minderheitsantrag, der die überwälzbaren Kosten auf die "reinen Aufsichtskosten ohne allgemeine staatliche Tätigkeiten der FINMA" reduzieren wollte, mit deutlichem Mehr ab (AB 2007 N 81 ff.), und der Ständerat stimmte dem Beschluss des Nationalrates diskussionslos zu (AB 2007 S 411 f.). Damit kann kein Zweifel bestehen, dass es dem Willen des Gesetzgebers entspricht, die gesamten (nicht durch Gebühren gedeckten) Kosten der Aufsichtsbehörde auf die Beaufsichtigten zu überwälzen.

E. 4.5

Als Zwischenergebnis kann festgehalten werden, dass grundsätzlich sämtliche nicht durch Gebühren gedeckte Kosten der Kontrollstelle von den Beaufsichtigten getragen werden

müssen. Die vollständige Kostenüberwälzung entspricht dem Willen des Gesetzgebers. Vor diesem Hintergrund sind im Folgenden zwei weitere Rügen des Beschwerdeführers zu prüfen, nämlich 1. die Aufsichtsabgabe stelle eine Kostenanlastungssteuer dar, die einer verfassungsmässigen Grundlage entbehre (E. 4.6), und 2. die Kosten- und Leistungsrechnung enthalte sachlich nicht gerechtfertigte oder nicht ausgewiesene Kosten (E. 4.7).

E. 4.6

Zu prüfen ist zunächst die Rüge des Beschwerdeführers, die Aufsichtsabgabe stelle eine verfassungswidrige Steuer dar.

E. 4.6.1

Der Beschwerdeführer macht geltend, die Aufsichtsabgabe könne nicht als Gebühr charakterisiert werden, da sie nicht als Entgelt für einen individuell zurechenbaren Sondervorteil erhoben werde. Vielmehr handle es sich um eine Kostenanlastungssteuer; die Aufsichtsabgabe werde für Aufwendungen des Gemeinwesens (zugunsten des schweizerischen Finanzplatzes) geschuldet. Eine Kostenanlastungssteuer müsse gemäss Rechtsprechung und Literatur auf einer verfassungsmässigen Grundlage beruhen. Im Fall der strittigen Aufsichtsabgabe fehle es jedoch an einer entsprechenden Kompetenz in der Bundesverfassung. Art. 22 GwG sei aufgrund von Art. 127 BV und Art. 164 BV verfassungswidrig, soweit diese Bestimmung die Erhebung der Aufsichtsabgabe vorsehe und deren Regelung an den Bundesrat delegiere. Die Kontrollstelle macht hingegen geltend, bei der Geldwäscherei-Aufsichtsabgabe handle es sich nicht um eine Kostenanlastungssteuer, sondern um eine eigenständige Abgabekategorie, die rechtlich wie eine Kausalabgabe zu behandeln sei. Mit der Aufsichtsabgabe würden Tätigkeiten der Kontrollstelle finanziert, die den einzelnen Beaufsichtigten zwar nicht individuell zugute kämen, aber dem Kreis der Abgabepflichtigen als Gruppe. So würden z.B. alle Beaufsichtigten davon profitieren, wenn illegal tätige Konkurrenten vom Markt genommen würden oder wenn die Anerkennung des Systems der Selbstregulierung auf internationaler Ebene gestärkt werde. Es bestehe ein so enger Zusammenhang zwischen dem Kreis der Abgabepflichtigen und dem Verwendungszweck der Abgabe, dass von einer Kongruenz im Sinne einer qualifizierten Gruppenäquivalenz gesprochen werden könne. Die Abgabe dürfe in solchen Fällen - gleich wie im Fall von Individualäquivalenz - auf formellgesetzlicher Stufe statuiert werden. Es sei somit zulässig gewesen, die Geldwäscherei-Aufsichtsabgabe im Gesetz ohne verfassungsrechtliche Grundlage - sondern gestützt auf die Sachkompetenz des Bundes im Bereich der Geldwäscherei - einzuführen.

E. 4.6.2

Die herrschende Lehre geht davon aus, dass eine Abgabe als Steuer zu qualifizieren ist bzw. einer verfassungsmässigen Grundlage bedarf, wenn keine Individualäquivalenz besteht (vgl. Xavier Oberson / Michel Hottelier, La taxe de surveillance perçue auprès des organismes d'autorégulation en matière de lutte contre le blanchiment d'argent: nature juridique et constitutionnalité, AJP 2007, S. 51 ff., S. 53 f.). Allerdings ist die Abgrenzung zwischen einer Kostenanlastungssteuer und einer Kausalabgabe im Einzelfall nicht immer eindeutig. Das Bundesgericht stuft nicht jede Abgabe, der kein individueller Sondernutzen der Abgabepflichtigen gegenübersteht, als Steuer ein. Das Bundesgericht hat z.B. in einem kürzlich ergangenen Entscheid eine Abgabe, die nicht ein Entgelt für individuell zurechenbare Gegenleistungen darstellte, als "mit einer [Kostenanlastungssteuer]

vergleichbare Sonderabgabe" qualifiziert (Urteil des Bundesgerichts vom 22. März 2006, 2A.62/2005 E. 4.2). - Auf welche Weise die strittige Frage zu beantworten ist, kann aber im vorliegenden Fall offen bleiben. Wie das Bundesverwaltungsgericht bereits ausgeführt hat, entsprechen die von der Kontrollstelle geltend gemachten Aufsichtskosten dem Willen des Gesetzgebers bzw. dem Sinn und Zweck von Art. 22 GwG (vgl. oben, E. 4.5). Da Bundesgesetze für alle rechtsanwendenden Behörden massgebend sind (Art. 190 der Schweizerischen Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV, SR 101] in der seit 1. Januar 2007 geltenden Fassung), kann offen gelassen werden, ob es sich bei Art. 22 GwG um eine verfassungswidrige Bestimmung handelt (vgl. BGE 128 II 247 E. 4.2). Damit erübrigen sich auch die Qualifikation der Aufsichtsabgabe sowie Ausführungen zur Thematik der Individual- und Gruppenäquivalenz. Schliesslich kann auch dahin gestellt bleiben, ob und in welchem Ausmass die Tätigkeiten der Kontrollstelle in den Bereichen Marktaufsicht, Internationale Zusammenarbeit und Gesetzgebung für die Beaufsichtigten einen spezifischen Nutzen (Sondervorteil) bewirken. Somit erwiese sich die Rüge des Beschwerdeführers aufgrund von Art. 190 BV selbst dann als unbeachtlich, wenn man davon ausgehen würde, dass die Geldwäscherei-Aufsichtsabgabe als verfassungsrechtlich unzulässige Kostenanlastungssteuer zu qualifizieren wäre - was aber nach dem Gesagten nicht leichthin anzunehmen ist.

E. 4.7

Der Beschwerdeführer macht geltend, die Kosten- und Leistungsrechnung enthalte teils nicht ausgewiesene, teils sachlich nicht gerechtfertigte Elemente. Der Grundsatz, dass sämtliche Kosten der Kontrollstelle auf die Beaufsichtigten zu überwälzen seien, berge ein Missbrauchspotenzial: Die Verwaltung könnte beliebige Tätigkeiten durch die Kontrollstelle ausführen lassen und die entsprechenden Kosten so auf die Beaufsichtigten auslagern. Aufgrund dieser Rüge hat das Bundesverwaltungsgericht zu prüfen, ob die Kosten- und Leistungsrechnung der Kontrollstelle sachfremde Positionen aufweist, d.h. Kosten, die nicht in einem Zusammenhang stehen mit dem Tätigkeitsfeld, das der Gesetzgeber der Kontrollstelle zugewiesen hat. Dabei kann es jedoch nicht Aufgabe des Gerichts sein, jede einzelne Rechnungsposition der Fachbehörde zu verifizieren. Vielmehr ist eine blossе Plausibilitätsprüfung vorzunehmen, die sich auf jene Punkte beschränkt, die vom Beschwerdeführer gerügt werden.

E. 4.7.1

Soweit der Beschwerdeführer geltend macht, die Kosten für Marktaufsicht (Fr. 576'000.-), Internationale Zusammenarbeit (Fr. 202'000.-), Gesetzgebung (Fr. 51'000.-) Leitung und Stab (Fr. 719'000.-) sowie Administration (Fr. 271'000.-) hätten nicht mittels Aufsichtsabgabe finanziert werden dürfen, ist auf das vorstehend Gesagte hinzuweisen. Aus dem Parlamentsprotokoll geht wie erwähnt hervor, dass der Gesetzgeber die Kosten der Kontrollstelle u.a. in den Bereichen Infrastruktur, Personal, Bürogebäude, Konferenzbesuche im Ausland, Bearbeitung von Auslegungsfragen, Marktaufsicht sowie allgemeine staatliche Tätigkeiten durch die Beaufsichtigten finanzieren wollte (vgl. oben, E. 4.2.2). Grundsätzlich wird denn auch von keiner Seite bestritten, dass die in Frage stehenden Kosten im Zusammenhang mit Tätigkeiten anfallen, die die Kontrollstelle zur Wahrnehmung ihres gesetzlichen Auftrages zu erfüllen hat. Die Kostenüberwälzung in den Bereichen Internationale Zusammenarbeit, Marktaufsicht, Gesetzgebung, Leitung / Stab sowie Administration ist deshalb nicht zu beanstanden.

E. 4.7.2

Der Beschwerdeführer macht ferner geltend, die Debitorenverluste (Fr. 76'000.-) hätten nicht auf die Beaufsichtigten überwältzt werden dürfen, denn sie seien in der Staatsrechnung 2005 nicht ersichtlich gewesen. - Die Kontrollstelle wendet ein, in der Staatsrechnung seien die Debitorenverluste der Kontrollstelle insofern nicht separat ausgewiesen worden, als sie lediglich im Sammelkonto der "uneinbringlichen Forderungen" enthalten gewesen seien. Dabei könne der auf die Kontrollstelle entfallende Betrag der Zusatzdokumentation zur Staatsrechnung entnommen werden. Gemäss Art. 22 Abs. 2 GwG deckt die Aufsichtsabgabe die Aufsichtskosten, "soweit sie nicht aus dem Ertrag der Gebühren gedeckt sind". Debitorenverluste sind Kosten, die aufgrund von Ausfällen im Zusammenhang mit der Gebührenerhebung entstehen. Sie fallen ohne Weiteres unter den Begriff der Aufsichtskosten i.S.v. Art. 22 Abs. 2 GwG und müssen somit mittels der Aufsichtsabgabe finanziert werden. Im Übrigen erachtet das Bundesverwaltungsgericht die Angaben der Kontrollstelle als nachvollziehbar. Bei den Debitorenverlusten handelt es sich um effektiv angefallene Kosten der Kontrollstelle, die in einem sachlichen Zusammenhang zur Tätigkeit der Kontrollstelle stehen und die gemäss dem Willen des Gesetzgebers auf die Beaufsichtigten überwältzt werden müssen. Gegen den Verdacht einer willkürlichen Kostenüberwälzung spricht auch die Stellungnahme der Rechnungsprüferin BDO Visura vom 2. Juni 2006, wonach die Kosten- und Leistungsrechnung der Kontrollstelle funktionstüchtig und zweckmässig sei, und dass die Aufsichtsabgabe auf dieser Grundlage gesetzeskonform und nachvollziehbar erhoben werden könne. Schliesslich ist auch zu berücksichtigen, dass das Parlament die Staatsrechnung des Jahres 2005 genehmigt hat.

E. 4.7.3

Insgesamt kann festgehalten werden, dass die Kosten, die die Kontrollstelle den SRO und DUFI im Jahr 2005 mittels Aufsichtsabgabe überwältzt hat, dem Willen des Gesetzgebers entsprechen. Es ist nach dem Gesagten davon auszugehen, dass sämtliche Kosten der Kontrollstelle im Rahmen von Tätigkeiten angefallen sind, die zur Umsetzung des gesetzlichen Auftrags erforderlich waren. Es ergeben sich keine Hinweise darauf, dass die für das Jahr 2005 ausgewiesene Kosten- und Leistungsrechnung der Kontrollstelle sachfremde Elemente enthält. Auch die Tatsache, dass die im Jahr 2005 mittels Aufsichtsabgabe zu finanzierenden Kosten deutlich geringer ausfielen als vom Parlament erwartet (2.7 Mio. Fr. statt 3.8 Mio. Fr.), spricht gegen den Verdacht, dass die Verwaltung auf willkürliche oder missbräuchliche Art Kosten auszulagern versuchte.

E. 4.8

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Überwälzung der Kosten der Kontrollstelle auf die Beaufsichtigten, soweit sie vom Beschwerdeführer gerügt wurde, nicht zu beanstanden ist.

E. 5

Zu prüfen bleibt die Rechtmässigkeit der ausführenden Verordnung des Bundesrates, ferner der Kosten- und Leistungsrechnung der Kontrollstelle für das Jahr 2005 sowie der an den Beschwerdeführer ergangenen Kostenverfügung vom 7. September 2006. Im Folgenden soll zunächst untersucht werden, ob Art. 22 GwG eine genügende gesetzliche Grundlage darstellt für die Verordnung über die Aufsichtsabgabe und die Gebühren der Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei (Gebührenverordnung Kontrollstelle, GebV Kst; SR 955.033.2) (E. 5.1). Sodann wird geprüft, ob die Verordnungsbestimmungen, die die überwälzbaren Kosten regeln, gesetzeskonform ausgestaltet sind (E. 5.2). Ferner ist der

Frage nachzugehen, ob die Kostenverteilung zwischen den SRO und den DUFI auf rechtskonforme Weise erfolgt ist (E. 5.3). Schliesslich wird untersucht, ob die Aufsichtsabgabe des Beschwerdeführers auf korrekte Weise bestimmt wurde, soweit die Zusatzabgabe betroffen ist (E. 5.4). In diesem Zusammenhang sind auch die Kriterien zur Bemessung der Zusatzabgabe (Anzahl Finanzintermediäre und Bruttoertrag) zu beleuchten.

E. 5.1

Der Beschwerdeführer macht geltend, Art. 22 GwG stelle keine genügende gesetzliche Grundlage für die Verordnung des Bundesrats dar; die Regelung über die Erhebung der Aufsichtsabgabe verletze den Grundsatz der Gewaltentrennung.

E. 5.1.1

Eine öffentliche Abgabe darf aufgrund von Art. 164 Abs. 1 Bst. d BV nur erhoben werden, wenn zumindest der Kreis der Abgabepflichtigen sowie der Gegenstand und die Bemessung der Abgabe in einem formellen Gesetz umschrieben sind (vgl. auch Art. 127 Abs. 1 BV; BGE 132 I 157 E. 2.2; BGE 132 II 371 E. 2.1; BGE 131 II 735 E. 3.2). Die Anforderungen an die gesetzliche Grundlage sind je nach der Natur der Abgabe zu differenzieren; so sind etwa die Anforderungen für Kausalabgaben in gewissen Fällen gelockert. Das Legalitätsprinzip darf weder seines Gehalts entleert noch in einer Weise überspannt werden, dass es mit der Rechtswirklichkeit und dem Erfordernis der Praktikabilität in einen unlösbaren Widerspruch gerät (BGE 128 II 247 E. 3.1). Aus Art. 22 Abs. 1 GwG wird ersichtlich, dass der Kreis der Abgabepflichtigen aus den SRO und DUFI besteht. Gegenstand der Abgabe sind die Aufsichtskosten, die der Kontrollstelle im Vorjahr entstanden sind und die nicht durch den Gebührenertrag gedeckt sind (Art. 22 Abs. 2 GwG). Als Bemessungskriterien gelten für die SRO der Bruttoertrag sowie die Anzahl Mitglieder (Art. 22 Abs. 3 GwG). Weitere Einzelheiten, etwa die anrechenbaren Aufsichtskosten oder die Verteilung der Abgabe zwischen SRO und DUFI, hat der Gesetzgeber an den Bundesrat delegiert (Art. 22 Abs. 4 GwG). Die Regelung der Aufsichtsabgabe in Art. 22 GwG erlaubt den einzelnen SRO, die zu bezahlende Aufsichtsabgabe mit einer gewissen Genauigkeit zu berechnen: Zum einen werden in Art. 22 Abs. 3 GwG die Berechnungskriterien genannt (Anzahl Finanzintermediäre und Bruttoertrag). Zum anderen sind die ungefähren jährlichen Kosten der Kontrollstelle bekannt; im Parlament wurden die Kosten sogar überschätzt (vgl. oben, E. 4.7.3), so dass die SRO an sich höhere Aufsichtsabgaben hätten erwarten müssen. Die SRO können die Aufsichtsabgabe aufgrund von Art. 22 GwG zwar nicht präzise berechnen (vgl. Oberson/Hottelier, a.a.O., S. 58); doch der Gesetzgeber hätte keine exaktere Bestimmung erlassen können, mit der er die (naturgemäss nicht exakt vorhersehbaren) Jahreskosten der Kontrollstelle auf die Beaufsichtigten hätte überwälzen können; aus diesem Grund werden auch im Bereich des Banken-, Versicherungs- und Spielbankenrechts bloss die Vorjahreskosten der Aufsichtsinstanz (abzüglich der Gebühreinnahmen) als Bemessungsgrundlage genannt (vgl. Art. 23octies Abs. 4 BankG, Art. 50 Abs. 2 VAG und Art. 53 Abs. 2 SBG). Insgesamt bewirkt Art. 22 GwG für die SRO eine relativ genaue Einschätzbarkeit der Aufsichtsabgabe, so dass die Rechtssicherheit der Beaufsichtigten gewahrt bleibt. Der Ermessensspielraum, den der Gesetzgeber der Verwaltung in Art. 22 GwG eingeräumt hat, erweist sich somit als hinreichend eng und es besteht eine genügende gesetzliche Grundlage für die Erhebung der Aufsichtsabgabe.

E. 5.1.2

Dieser Schluss rechtfertigt sich umso mehr, als das Bundesgericht auch schon eine sehr viel allgemeiner gehaltene Gesetzesnorm (Art. 4 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974 über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes [AS 1975 66], aufgehoben am 1. Januar 2005 [AS 2004 1639]) als genügende Grundlage für den Erlass von bundesrätlichen Gebührenverordnungen erachtete. Gemäss der genannten Gesetzesbestimmung konnte der Bundesrat Vorschriften aufstellen über die Erhebung von angemessenen Gebühren für Verfügungen und Dienstleistungen der Bundesverwaltung. Auf dieser Basis durfte der Bundesrat sowohl die Verordnung vom 25. Februar 1998 über die Erhebung von - zum Teil namhaften - Gebühren im Kartellgesetz (KG-Gebührenverordnung, SR 251.2) erlassen (BGE 128 II 247 E. 5) als auch die Verordnung vom 30. Januar 1985 über die Gebühren der diplomatischen und konsularischen Vertretungen der Schweiz (AS 1985 294; aufgehoben am 1. März 2004 [AS 2004 820]) (Bundesgerichtsurteil vom 21.10.1996 i.S. R., 2A.75/1996 E. 4c; bestätigt in Bundesgerichtsurteil vom 14.8.2000 i.S. G. und W.-M., 2A.212/2000 E. 2b). Das Bundesgericht erwog, die gesetzliche Delegationsnorm sei zwar sehr unbestimmt, was die Bemessungsgrundlage bzw. die Höhe der Gebühren betreffe ("angemessene Gebühr"); doch der bundesgesetzlich vorgegebene, weite Delegationsrahmen sei für das Bundesgericht verbindlich (BGE 128 II 247 E. 5). Die Geldwäscherei-Aufsichtsabgabe gemäss Art. 22 GwG ist zwar nicht als Gebühr zu qualifizieren, so dass das Legalitätsprinzip strengeren Anforderungen unterliegt als in den soeben genannten Fällen (vgl. BGE 128 II 247 E. 3.1). Diese erachtet das Bundesverwaltungsgericht indessen, wie in E. 5.1.1 dargetan, vorliegend als erfüllt. Es kann demnach mit einer gewissen Berechtigung argumentiert werden, Art. 22 GwG stelle eine hinreichende gesetzliche Grundlage für die Regelung der Aufsichtsabgabe in der GebV Kst dar, wenn im Zusammenhang mit der Erhebung von Gebühren bereits eine derart allgemeine Gesetzesbestimmung den Anforderungen des Legalitätsprinzips genügt.

E. 5.1.3

Als Zwischenergebnis kann festgehalten werden, dass die bundesrätliche Verordnung grundsätzlich auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage beruht. Das Ermessen, das der Gesetzgeber der Exekutive eingeräumt hat, ist für das Bundesverwaltungsgericht verbindlich; das Gericht darf nicht sein eigenes Ermessen an die Stelle desjenigen des Bundesrates setzen. Wenn im Folgenden einzelne Verordnungsbestimmungen untersucht werden, so ist die Prüfung auf die Frage zu beschränken, ob diese Bestimmungen den Rahmen der dem Bundesrat im Gesetz delegierten Kompetenzen offensichtlich sprengen oder aus anderen Gründen gesetz- oder verfassungswidrig sind (vgl. BGE 128 II 247 E. 3.3).

E. 5.2

Der Beschwerdeführer rügt, die Verordnungsbestimmungen über die anrechenbaren Aufsichtskosten (insbesondere Art. 1 Abs. 3 und Art. 4 GebV Kst) seien nicht verfassungs- und gesetzeskonform. Gemäss der Gebührenverordnung setzt sich die Aufsichtsabgabe zusammen aus Kosten, die aufgrund der Aufsicht über die Selbstregulierungsorganisationen (SRO) und die direkt unterstellten Finanzintermediäre (DUFİ) entstehen (die aber nicht individuell zurechenbar sind bzw. durch Gebühren finanziert werden können) sowie einem Anteil am allgemeinen Aufwand (vgl. Art. 1 Abs. 3 GebV Kst). Der allgemeine Aufwand betrifft Kosten, die den SRO und den DUFİ gemeinsam zugerechnet werden können (ohne dass eine Zuordnung zur Gruppe der SRO oder zur Gruppe der DUFİ möglich ist); es geht insbesondere um Kosten für Marktaufsichtstätigkeit, für die Vorbereitung der Rechtsetzung

und für die internationale Zusammenarbeit (Art. 4 GebV Kst). Mit diesen Bestimmungen hat der Bundesrat das Ermessen, das ihm vom Gesetzgeber eingeräumt wurde, nicht überschritten. Vielmehr entspricht es - wie bereits ausgeführt - dem Willen des Gesetzgebers, auch die Kosten für den allgemeinen Aufwand auf die Beaufsichtigten zu überwälzen (vgl. oben, E. 4.7.1). Damit erübrigt sich auch die Überprüfung einer allfälligen Verfassungswidrigkeit von Art. 1 Abs. 3 und Art. 4 GebV Kst: Diese Verordnungsbestimmungen setzen lediglich den Willen des Gesetzgebers um, der laut Art. 190 BV massgebend ist (vgl. BGE 107 Ib 243 E. 4 sowie oben, E. 4.6.2). Die Rüge des Beschwerdeführers erweist sich somit als unbegründet.

E. 5.3

Der Beschwerdeführer macht geltend, die (in E. 4.7.2 erwähnten) Debitorenverluste hätten - soweit sie im Jahr 2005 überhaupt entstanden seien - jedenfalls nicht den SRO zugerechnet werden dürfen. Dies, weil im Jahr 2005 im Rahmen der SRO-Aufsicht keine derartigen Verluste angefallen seien. Die Rüge des Beschwerdeführers betrifft die in der Verordnung statuierte Verteilung der Kosten zwischen der Gruppe der SRO und jener der DUFI.

E. 5.3.1

Laut Angaben der Kontrollstelle betragen die Debitorenverluste im Jahr 2005 Fr. 76'000.-; sie wurden zu Fr. 53'000.- dem Allgemeinen Aufwand und zu Fr. 23'000.- den DUFI zugerechnet. Gemäss der Verordnung werden die Kosten für den allgemeinen Aufwand zunächst zu 25% den DUFI angelastet; die restlichen 75% werden im Verhältnis der Anzahl SRO zur Kontrollstelle auf die Gruppe der SRO und die Gruppe der DUFI aufgeteilt (Art. 5 GebV Kst). Unter den heutigen Voraussetzungen (11 anerkannte SRO) werden somit 68.75% (11/12 von 75%) der allgemeinen Aufwandkosten den SRO (und 31.25% den DUFI) zugewiesen (vgl. Erläuterungen zur Verordnung über die Aufsichtsabgabe und die Gebühren der Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei [http://www.gwg.admin.ch/d/aktuell/pdf/Erlaeuterungen_d.pdf; Stand: 1. März 2005], S. 29 f.). Die SRO hatten somit 68.75% der Debitorenverluste zu bezahlen, die dem Kostenträger "Allgemeiner Aufwand" zugewiesen worden waren, was einen Betrag in der Höhe von Fr. 36'400.- bedeutet.

E. 5.3.2

Gemäss den Angaben der Kontrollstelle fielen sämtliche Debitorenverluste, die dem Kostenträger "Allgemeiner Aufwand" zugewiesen wurden, im Zusammenhang mit der Marktaufsicht an. Wie bereits ausgeführt wurde, handelt es sich bei der Marktaufsicht um einen Bereich, in dem die Kosten der Kontrollstelle auf die Beaufsichtigten zu überwälzen sind (vgl. oben, E. 4.7.1). Dies muss auch für die im Rahmen der Marktaufsicht entstandenen Debitorenverluste gelten. Im Übrigen erhalten die DUFI durch die Marktaufsicht ebensowenig einen direkten Nutzen wie die SRO; es wäre daher stossend gewesen, die fraglichen Debitorenverluste vollumfänglich den DUFI anzulasten. Die Überwälzung der Debitorenverluste auf die Beaufsichtigten ist somit nicht zu beanstanden.

E. 5.4

Der Beschwerdeführer macht geltend, dass bei der Berechnung seiner Aufsichtsabgabe Unstimmigkeiten bestünden, soweit es um die Bestimmung der sogenannten Zusatzabgabe gehe. Dies habe dazu geführt, dass seine Aufsichtsabgabe für das Jahr 2005 zu hoch berechnet worden sei. Zum einen sei die in der Verordnung festgesetzte Berechnungsformel nicht richtig angewendet worden. Zum anderen seien die zwei Faktoren, die für die

Berechnung der Zusatzabgabe relevant sind (Anzahl Finanzintermediäre und Bruttoertrag der SRO), nicht korrekt bestimmt worden, was sich negativ auf die Berechnung der Aufsichtsabgabe ausgewirkt habe.

E. 5.4.1

Gemäss der Gebührenverordnung wird die Aufsichtsabgabe der SRO zu 25% durch eine (fixe) Grundabgabe finanziert, die gleichmässig auf die SRO verteilt wird, und zu 75% durch eine (variable) Zusatzabgabe (Art. 7 Abs. 1 und Art. 8 Abs. 1 GebV Kst). Die Zusatzabgabe ist abhängig von der Zahl der Finanzintermediäre sowie vom Bruttoertrag einer SRO (Art. 8 Abs. 2 GebV Kst). Art. 11 GebV Kst enthält eine Formel zur Berechnung der Zusatzabgabe; demnach wird das Kriterium der Anzahl Finanzintermediäre zu 75% gewichtet und jenes des Bruttoertrags zu 25%. Der Bruttoertrag der SRO bemisst sich nach Kriterien, die in Art. 10 GebV Kst festgesetzt sind. Im vorliegenden Fall berücksichtigte die Kontrollstelle bei der Berechnung der Zusatzabgabe des Beschwerdeführers folgende Zahlen: Die von den SRO zu tragenden Aufsichtskosten beliefen sich im Jahr 2005 auf Fr. 1'805'692.-. Davon waren gemäss Art. 8 Abs. 1 GebV Kst 75% (Fr. 1'354'269.-) durch Zusatzabgaben zu finanzieren. Die Bruttoerträge aller SRO betragen Fr. 9'588'879.-, wobei 6024 Finanzintermediäre einer SRO angeschlossen waren. Die Kontrollstelle ging davon aus, dass sich der Bruttoertrag der SRO des Beschwerdeführers im Jahr 2005 auf Fr. (...) belief, und dass ihr (...) Finanzintermediäre angeschlossen waren. Aufgrund der Formel von Art. 11 GebV Kst gelangte die Kontrollstelle bei der Zusatzabgabe des Beschwerdeführers für das Jahr 2005 zu einem Betrag von Fr. (...) [Berechnungsweise: $\{(\dots / 6024 * 0.75) + (\dots / 9'588'879 * 0.25)\} * \text{Fr. } 1'354'269]$].

E. 5.4.2

Der Beschwerdeführer macht geltend, er schulde aufgrund des klaren Wortlautes von Art. 11 GebV Kst bloss eine Zusatzabgabe in der Höhe von 0.27 Franken [Berechnungsweise: $\{(\dots / 6024 * 0.75) + (\dots / 9'588'879 * 0.25)\}$], da in der Formel die Aufsichtskosten (Fr. 1'354'269.-) als Faktor nicht enthalten seien. Die in Art. 11 GebV Kst statuierte exakte Berechnungsformel dürfe nicht auf dem Auslegungsweg korrigiert werden. Die Kontrollstelle wendet ein, die Formel gemäss Art. 11 GebV Kst betreffe nur die Berechnung der Schlüssel-Faktoren (ohne den Kostenfaktor). Dass die Formel in dieser Bestimmung fälschlicherweise als Berechnung der Aufsichtsabgabe bezeichnet werde, sei bloss ein formeller Schreibfehler. Der Fehler sei augenfällig, und die richtige Berechnung der Aufsichtsabgabe gehe zweifelsfrei aus Art. 8-10 GebV Kst hervor. Art. 11 GebV Kst legt für die SRO den Schlüssel zur Aufteilung des Anteils der Kosten fest, die durch die Zusatzabgabe gedeckt werden sollen. Sowohl im Gesetz (Art. 23 Abs. 3 GwG) als auch in der Verordnung (Art. 8 GebV Kst) kommt zum Ausdruck, dass der Bruttoertrag und die Anzahl Finanzintermediäre die Kriterien für die Berechnung der Aufsichtsabgabe darstellen. In diesem Sinne ist auch die Formel gemäss Art. 11 GebV Kst gemeint (vgl. Erläuterungen zur Verordnung, S. 32). Die Formel ist insofern nicht korrekt, als sie bloss die beiden Faktoren berechnet und addiert, ohne die Multiplikation mit dem Betrag zu nennen, der durch die Zusatzabgaben zu finanzieren ist. Dabei handelt es sich um ein offensichtliches Versehen. Dieses ist für die rechtsanwendenden Behörden unbeachtlich, weil sich bereits aus Art. 22 GwG - jedenfalls implizit - ergibt, dass die in der Formel gemäss Art. 11 GebV Kst fehlende Multiplikation vorzunehmen ist.

E. 5.4.3

Der Beschwerdeführer macht geltend, die Berechnung der Zusatzabgabe gemäss Art. 11 GebV Kst sei nicht gesetzeskonform, weil der Anteil der Finanzintermediäre und der Anteil des Bruttoertrags nicht gleich hoch gewichtet würden (je 50%), sondern im Verhältnis 75:25. Dies führe zu Ungleichheiten zulasten jener SRO, die (wie jene des Beschwerdeführers) eine grosse Anzahl Finanzintermediäre beaufsichtigten. Umgekehrt würden die SRO der Post und der SBB bevorteilt, weil ihnen nur wenige, finanzkräftige Finanzintermediäre angehörten. Art. 22 Abs. 3 GwG nennt die beiden Kriterien, die für die Berechnung der Abgabe relevant sind (Anteil Finanzintermediäre und Anteil Bruttoertrag), ohne diese zu gewichten. Dies könnte die Vermutung aufkommen lassen, dass der Gesetzgeber eine je 50%ige Gewichtung beabsichtigte. Dass der Bundesrat in der Verordnung dennoch von einer Gewichtung im Verhältnis 75:25 bzw. 3:1 ausging, rechtfertigte er damit, dass die Zahl der Finanzintermediäre relativ stabil sei, während der Bruttoertrag je nach Tätigkeiten einer SRO grösseren Schwankungen unterliege und damit zu einer verzerrten Kostenaufteilung führen könne (Erläuterungen zur Verordnung, S. 23). Die Kontrollstelle machte in der Beschwerdeantwort ausserdem geltend, die überwiegende Mehrheit der Tätigkeiten der Kontrollstelle komme den einzelnen Finanzintermediären zugute, so dass sich eine Mehrbelastung der SRO mit vielen Mitgliedern rechtfertige. Dass das Kriterium des Bruttoertrags bei den SRO nur mit 25%, bei den DUFI dagegen mit 50% gewichtet wird (vgl. Art. 17 GebV Kst), legitimierte der Bundesrat wie folgt: Die SRO seien im Gegensatz zu den DUFI Non-Profit-Organisationen und könnten deshalb den Bruttoertrag durch Auslagerung ertragsstarker Geschäftszweige schmälern (Erläuterungen zur Verordnung, S. 23). Der Gesetzgeber räumte dem Bundesrat in Art. 22 Abs. 3 GwG ein gewisses Ermessen ein für die Konkretisierung der Berechnung der Aufsichtsabgabe auf Verordnungsebene. Dieses Ermessen hat der Bundesrat nicht überschritten, als er die beiden gesetzlich vorgeschriebenen Kriterien verschieden stark (im Verhältnis 1:3) gewichtete. Die unterschiedliche Gewichtung führt zwar zu finanziellen Ungleichheiten zwischen SRO mit verhältnismässig wenigen Mitgliedern, aber relativ hohen Bruttoerträgen, und jenen mit vielen Mitgliedern, aber geringen Bruttoerträgen: Nimmt der Anteil der Finanzintermediäre in einem bestimmten Umfang zu, so wirkt sich dies auf die Höhe der Aufsichtsabgabe stärker aus, als wenn der Anteil des Bruttoertrags im gleichen Ausmass zunimmt. Für diese Differenzierung besteht jedoch ein sachlicher Grund: Der Anteil Mitglieder einer SRO wirkt sich stärker auf die verursachten Kosten aus als der Anteil am Bruttoertrag. Der Bundesrat hat sein Ermessen nicht überschritten, als er in Art. 11 GebV Kst vorschrieb, die beiden gemäss Art. 22 Abs. 3 GwG relevanten Faktoren zur Berechnung der Aufsichtsabgabe seien unterschiedlich stark zu gewichten. Die Formel zur Berechnung der Zusatzabgabe ist demnach nicht zu beanstanden.

E. 5.4.4

Der Beschwerdeführer macht geltend, die Anzahl der Finanzintermediäre seiner SRO sei nicht korrekt bestimmt worden, was sich negativ auf die Höhe seiner Aufsichtsabgabe ausgewirkt habe. Die Kontrollstelle hätte nicht mit (...), sondern nur mit (...) Finanzintermediären rechnen dürfen, da (...) Mitglieder nicht berufsmässig tätige Finanzintermediäre seien; für diese erbringe die SRO des Beschwerdeführers nur unbedeutende Leistungen. - Die Kontrollstelle wendet ein, die (...) nicht berufsmässig tätigen Finanzintermediäre der SRO des Beschwerdeführers müssten berücksichtigt werden, denn diese könnten die Schwelle zur Berufsmässigkeit jederzeit überschreiten. Als Kriterium, das laut Art. 22 Abs. 3 GwG für die Bemessung der Aufsichtsabgabe relevant ist, gilt die "Anzahl Mitglieder" einer SRO. Bei den (...) nicht berufsmässig tätigen

Finanzintermediären, die der SRO des Beschwerdeführers angeschlossen sind, handelt es sich - ebenso wie bei den (...) berufsmässig tätigen Finanzintermediären - um Mitglieder der SRO des Beschwerdeführers. Es ist nicht einzusehen, weshalb die nicht berufsmässig tätigen Finanzintermediäre für die Berechnung der Aufsichtsabgabe nicht berücksichtigt werden sollten, zumal weder das Gesetz noch die Verordnung eine Beschränkung auf die berufsmässig tätigen Finanzintermediäre vorsehen. Die Kontrollstelle hat die Zahl der angeschlossenen Finanzintermediäre der SRO des Beschwerdeführers folglich korrekt bestimmt.

E. 5.4.5

Der Beschwerdeführer rügt, bei der Berechnung des Bruttoertrages seiner SRO seien zu wenig Abzüge gewährt worden, was sich negativ auf die Höhe seiner Aufsichtsgebühr ausgewirkt habe.

E. 5.4.5.1

Gemäss Art. 10 GebV Kst wird der Bruttoertrag bei den SRO folgendermassen berechnet: Die Einnahmen aus Leistungen und Lieferungen nach Art. 663 OR werden addiert, und von dieser Summe werden in bestimmten Fällen Erträge aus Schulungen sowie aus Revisionen subtrahiert. Im vorliegenden Fall zog die Kontrollstelle von den gesamten Einnahmen der SRO des Beschwerdeführers (Fr. ...) die Einnahmen aus Schulungen (Fr. ...) und externen Revisionen (Fr. ...) ab und erhielt so einen Bruttoertrag von Fr. (...). Der Beschwerdeführer geht demgegenüber von einem Bruttoertrag in der Höhe von Fr. (...) aus.

E. 5.4.5.2

Der Beschwerdeführer macht geltend, es sei wettbewerbsverzerrend, nur die externen Revisionskosten abzuziehen, während die internen Revisionskosten zum Bruttoertrag gezählt werden müssten. Die Kontrollstelle wendet ein, die Regelung bezüglich externer und interner Revisionskosten sei aus Gründen der finanziellen Gleichbehandlung erfolgt: Jene SRO, die eine externe Revision vornehmen und die Kosten via SRO abrechnen, sollten gleich behandelt werden wie jene, die die beauftragte Revisionsstelle direkt mit ihren Mitgliedern abrechnen lassen. Die unterschiedliche Behandlung von internen und externen Revisionskosten gemäss Art. 10 Abs. 1 Bst. b GebV Kst beruht auf sachlichen Gründen: Die Abzugsmöglichkeit motiviert dazu, dass die SRO externe Revisionsmandate in Auftrag geben und die (abziehbaren) Kosten dem Finanzintermediär weiterverrechnen. Würde diese Abzugsmöglichkeit fehlen, so würden die Finanzintermediäre die Revisionsmandate vermehrt selber in Auftrag geben und dadurch die Unabhängigkeit der Revisoren schmälern (vgl. die Erläuterungen zur Verordnung, S. 32). Die Unterscheidung zwischen abziehbaren externen Revisionen und nicht abziehbaren internen Revisionen dient somit dem anerkannten Ziel einer möglichst unabhängigen Überprüfung der Finanzintermediäre. Der Gesetzgeber hat sein gesetzlich eingeräumtes Ermessen nicht überschritten, als er einzig die Erträge aus externen Revisionen zum Abzug zuliess. Die Kontrollstelle hat die internen Revisionen des Beschwerdeführers deshalb zurecht nicht berücksichtigt.

E. 5.4.5.3

Der Beschwerdeführer macht ferner geltend, die Mitgliederbeiträge seiner SRO (Fr. ...) hätten nicht zum Bruttoertrag gerechnet werden dürfen. Die Erträge aus Mitgliederbeiträgen stellten keine Erlöse aus Leistungen dar, denn die Zahlung dieser Beträge bewirke für die Finanzintermediäre keinen Anspruch auf eine bestimmte Gegenleistung der SRO. Die Kontrollstelle wendet ein, die Mitgliederbeiträge seien einzurechnen, da damit in erster

Linie die Verwaltung der SRO des Beschwerdeführers finanziert werde und die Beiträge somit den Mitgliedern der SRO (im Sinne einer Leistung) zugute kämen. Bei der Ertragsberechnung gemäss Art. 10 GebV Kst dürften - im Gegensatz zu Art. 663 Abs. 2 OR - weder Finanzerträge noch Veräusserungsgewinne von Anlagevermögen berücksichtigt werden. Die Kontrollstelle ging zu Recht davon aus, dass der Bruttoertrag einer SRO auch die Jahresgebühren der ihr angeschlossenen Finanzintermediäre umfasst. Zum einen fallen die Jahresgebühren nicht unter die in Art. 10 GebV Kst genannten abziehbaren (Schulungs- und Revisions-)Kosten. Zum anderen ist von Bedeutung, dass die SRO des Beschwerdeführers ihre Dienstleistungen gegenüber den Finanzintermediären kaum aufrecht erhalten könnte, wenn keine Mitgliederbeiträge zu bezahlen wären. Folglich handelt es sich bei diesen Beiträgen um "Leistungen" i.S.v. Art. 10 Abs. 1 GebV Kst bzw. Art. 663 Abs. 2 OR.

E. 5.4.5.4

Der Beschwerdeführer rügt schliesslich, die Sanktionserträge (Fr. ...) hätten vom Bruttoertrag seiner SRO abgezogen werden müssen. Die Bussen seien kein Entgelt für eine Leistung, sondern hätten pönalen Charakter. Die Kontrollstelle wendet ein, die Einnahmen aus Bussen seien nicht abziehbar, da dies in Art. 10 GebV Kst nicht vorgesehen sei. Gemäss Art. 10 GebV Kst umfasst der Bruttoertrag einer SRO sämtliche Einnahmen aus Lieferung und Leistung nach Art. 663 OR (abgesehen von Abzugsmöglichkeiten in den Bereichen Schulungen und Revisionen). Art. 663 OR befasst sich mit der Mindestgliederung der Erfolgsrechnung einer Aktiengesellschaft. Die Erfolgsrechnung weist betriebliche und betriebsfremde sowie ausserordentliche Erträge und Aufwendungen aus (Art. 663 Abs. 1 OR). Im Bereich der Erträge wird unterschieden zwischen "Erlösen aus Lieferungen und Leistungen", "Finanzerträgen" sowie "Gewinnen aus Veräusserungen von Anlagevermögen", die gesondert ausgewiesen werden müssen (Art. 663 Abs. 2 OR). Art. 10 GebV Kst muss daher so verstanden werden, dass sich der Bruttoertrag einer SRO aus jenen Erlösen zusammensetzt, die in der Erfolgsrechnung der Position "Erlöse aus Lieferungen und Leistungen" zuzuordnen sind. Diese Position umfasst alle eigentlichen betrieblichen Umsätze aus Handel, aus hergestellten Produkten, aus erbrachten Leistungen, aus Dienstleistungen usw. nach Abzug von Aufwendungen, die in unmittelbarem Zusammenhang mit der Erzielung der Bruttoumsätze stehen (Rabatte, Skonti etc.). Nicht dieser Position zuzuordnen sind demgegenüber der Finanzertrag (z.B. Zinserträge aus Bankguthaben und Darlehen oder Dividendenerträge aus Beteiligungen), Gewinne aus Veräusserungen von Anlagevermögen (z.B. aus Verkauf einer Sachanlage), übrige betriebliche Erträge (z.B. aktivierte Eigenleistungen), betriebsfremde Erträge (nicht-betriebstypische Ertragsselemente) sowie ausserordentliche Erträge (nicht-wiederkehrende Ertragsselemente) (vgl. Markus Neuhaus / Peter Ilg, Basler Kommentar zu Art. 663 OR, Rz. 14-19, mit weiteren Hinweisen). Im vorliegenden Fall stellt sich die Frage, ob Bussenerträge in der Erfolgsrechnung einer SRO der Position "Erlöse aus Lieferungen und Leistungen" zuzuordnen sind oder nicht. Eine gewisse Unklarheit besteht insofern, als Art. 663 OR auf Aktiengesellschaften zugeschnitten ist, die in der Regel nicht zur Erhebung von Bussen legitimiert sind und folglich keine entsprechenden "Erträge" aufweisen. Demgegenüber sind die SRO im Rahmen von Art. 25 Abs. 3 Bst. c GwG dazu berechtigt, in ihrem Reglement angemessene Sanktionen festzulegen; in diesem Zusammenhang fallen auch Einnahmen aus Bussen an. Solche Einnahmen können nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts nicht der Position "Erlöse aus Leistungen und Lieferungen" zugeordnet werden, denn sie stammen nicht aus

betrieblichen Umsätzen aus Handel, aus hergestellten Produkten, aus erbrachten Leistungen oder aus Dienstleistungen der SRO. Vielmehr stellen die Bussenerträge Entgelte aus verwaltungsrechtlichen Sanktionen dar und sind in der Erfolgsrechnung am ehesten der Position "betriebsfremde Erträge" zuzuordnen. Folglich sind die Einnahmen aus Bussen nicht zum Bruttoertrag der SRO zu rechnen. Die Rüge des Beschwerdeführers erweist sich demnach als berechtigt. Die Bussenerträge (Fr. ...) müssen vom ursprünglichen Bruttoertrag des Beschwerdeführers (Fr. ...) subtrahiert werden, was zu einem neuen Bruttoertrag in der Höhe von von Fr. (...) führt. Der veränderte Bruttoertrag des Beschwerdeführers hat aufgrund von Art. 11 GebV Kst Auswirkungen auf die Berechnung der Aufsichtsabgabe des Beschwerdeführers (vgl. unten, E. 6.10).

E. 5.4.6

Weil in verschiedenen Parallelverfahren auch die Bruttoerträge und -aufwendungen anderer SRO nach unten korrigiert werden mussten - aus ähnlichen Gründen wie beim Beschwerdeführer -, beläuft sich die Summe dieser Beträge nach einer Neuberechnung nicht mehr auf Fr. 9'588'879.-, sondern auf Fr. 9'337'750.-. Die Reduktion der Bruttoertragssumme hat aufgrund von Art. 11 GebV Kst Auswirkungen auf die Berechnung der Aufsichtsabgabe des Beschwerdeführers (vgl. unten, E. 6.10).

E. 6

In einem parallelen Verfahren (B-2334/2006) ist das Bundesverwaltungsgericht zum Schluss gekommen, dass die Grundabgabe, die von den SRO gemäss Art. 7 GebV Kst als Teil der Aufsichtsabgabe erhoben wird, nicht den gesetzlichen Vorgaben (Art. 22 Abs. 3 GwG) entspricht. Da diese Beurteilung auch für das vorliegende Verfahren Konsequenzen hat (vgl. unten, E. 6.9 und E. 6.10), ist im Folgenden auf die im Parallelverfahren gemachten Erwägungen einzugehen.

E. 6.1

Der Beschwerdeführer im Verfahren B-2334/2006 - dessen SRO bzgl. Mitgliederzahl und Bruttoertrag verhältnismässig klein ist - machte geltend, die Verordnungsregelung über die Aufsichtsabgabe sei insofern nicht rechtskonform, als ein Teil der Aufsichtsabgabe aus einer Grundabgabe bestehe. Diese werde pauschal erhoben und folge den in Art. 22 Abs. 3 GwG aufgestellten Bemessungskriterien nicht. Hierfür fehle es demnach an einer hinreichenden Rechtsgrundlage. Zudem bewirke die fixe Grundabgabe eine Verletzung der Rechtsgleichheit, weil die kleineren SRO dadurch stärker belastet würden als die grösseren SRO.

E. 6.2

Das Geldwäschereigesetz kennt keine Unterteilung der Aufsichtsabgabe in eine Grund- und eine Zusatzabgabe. Vielmehr nennt das Gesetz lediglich die Kriterien zur Bemessung der Aufsichtsabgabe, delegiert aber die Regelung der Einzelheiten an den Bundesrat (Art. 22 Abs. 3 und 4 GwG). Im Parlament wurde nicht über eine Aufteilung der Aufsichtsabgabe in eine Grund- und eine Zusatzabgabe diskutiert. Dass das Gesetzesrecht künftig die Möglichkeit vorsehen wird, die Aufsichtsabgabe in eine fixe Grundabgabe und eine variable Zusatzabgabe aufzuteilen (Art. 15 Abs. 3 FINMAG [zit. in E. 4.4]), ist im vorliegenden Fall nicht relevant.

E. 6.3

Gemäss der Verordnung wird die Aufsichtsabgabe unterteilt in eine Grund- und eine Zusatzabgabe (Art. 1 Abs. 2 GebV Kst), wobei für die DUFI und die SRO separate Bestimmungen bestehen (Art. 8 ff. bzw. Art. 13 ff. der Verordnung). Die von den SRO zu deckenden Kosten werden zu 25% durch eine Grundabgabe gedeckt, die gleichmässig auf alle SRO zu verteilen ist (Art. 7 GebV Kst). Im Jahr 2005 beliefen sich die von den SRO zu tragenden Aufsichtskosten auf Fr. 1'805'692.-, wovon ein Viertel (Fr. 451'432.-) durch die Grundabgabe zu decken war. Damit ergab sich für jede der 11 SRO eine Grundabgabe von Fr. 41'038.-. Die restlichen drei Viertel der Aufsichtskosten (im vorliegenden Fall Fr. 1'354'269.-) werden mittels einer variablen Zusatzabgabe finanziert, die von der Anzahl Finanzintermediäre und dem Bruttoertrag der SRO abhängig ist (Art. 8 GebV Kst; vgl. oben, E. 5.4.1). Während die Zusatzabgabe die in Art. 22 Abs. 3 GwG genannten Bemessungskriterien (Anzahl Finanzintermediäre und Bruttoertrag) berücksichtigt, ist dies bei der pauschalen Grundabgabe nicht der Fall.

E. 6.4

Die Verordnungsregelung hat für die Aufsichtsabgabe der einzelnen SRO - je nach Grösse der Organisation - unterschiedliche Konsequenzen. Bei der SRO des Beschwerdeführers, die den höchsten Bruttoertrag und die grösste Mitgliederzahl aller 11 anerkannten SRO aufweist, macht die Grundabgabe nur 10% der Aufsichtsabgabe aus, während der Anteil im Fall der kleinsten SRO 82% beträgt. Die kleinste SRO bezahlt 2.8% sämtlicher Aufsichtsabgaben; würde man die Grundabgabe weglassen und nur die Zusatzabgabe berücksichtigen, so betrüge der Anteil lediglich 0.6%. Bei der grössten SRO verhält es sich gerade umgekehrt: Sie bezahlt heute bloss 22% der Aufsichtsabgaben; ohne Grundabgabe würde der Anteil 27% ausmachen. Aufgrund der Grundabgabe ergeben sich überdies Diskrepanzen bei der durchschnittlichen Aufsichtsgebühr pro Finanzintermediär: Während die Finanzintermediäre, die der SRO des Beschwerdeführers im Verfahren B-2334/2006 angeschlossen sind, eine Aufsichtsabgabe von durchschnittlich Fr. 1'264.- schulden, sind es beim Beschwerdeführer nur Fr. 240.-; betrachtet man alle 6024 Finanzintermediäre, die einer SRO angeschlossen sind, so beträgt die Aufsichtsabgabe durchschnittlich Fr. 300.-. Die Grundabgabe führt somit zu stärkeren finanziellen Belastungen der kleineren SRO gegenüber den grösseren SRO. Im Folgenden stellt sich die Frage, ob der Verordnungsgeber mit dieser Regelung das im Gesetz eingeräumte Ermessen überschritten hat.

E. 6.5

Der Verordnungsgeber begründet die Erhebung der fixen Grundabgabe folgendermassen: Die Grundabgabe trage dem Umstand Rechnung, dass ein bestimmter Aufsichtsaufwand der Kontrollstelle unabhängig von der Grösse der SRO bzw. des DUFI entstehe. Zugleich komme ein bestimmter Teil der Aufsichtstätigkeit allen Beaufsichtigten unabhängig von ihrer Grösse gleichermassen zugute. Demgegenüber berücksichtige die Zusatzabgabe die Grösse der SRO bzw. des DUFI, was sich damit rechtfertige, dass von einem Teil der Tätigkeiten der Kontrollstelle die grösseren Beaufsichtigten mehr profitierten als die kleineren (Erläuterungen zur Verordnung, S. 22). Die Kontrollstelle machte im genannten Parallelverfahren ferner geltend, die Aufteilung in eine pauschale Grund- und in eine variable Zusatzabgabe sei eine typische Vorgehensweise bei der Bemessung von kostendeckenden und verursachergerechten Kausalabgaben. Es wird nachfolgend zu prüfen sein, ob diese Argumente der Verwaltung eine genügende sachliche Begründung darstellen, um die ungleiche Belastung von grösseren und kleineren SRO zu rechtfertigen. Zu diesem

Zweck soll die Regelung der Aufsichtsabgabe der SRO mit jener der DUFİ sowie jener in anderen Rechtsgebieten verglichen werden (E. 6.6 und 6.7), und es sollen Analogien zur Rechtsprechung des Bundesgerichts im Bereich von Abwasser- und Kehrrechtgebühren gezogen werden (E. 6.8).

E. 6.6

Bei der Aufsichtsabgabe der DUFİ hat der Verordnungsgeber eine etwas andere Lösung gewählt als bei den SRO. Zwar wird auch hier eine Grundabgabe und eine Zusatzabgabe erhoben (vgl. Art. 13 und Art. 15 GebV Kst). Die Grundabgabe der DUFİ wird jedoch nicht gleichmässig auf die Beaufsichtigten verteilt, sondern hängt von der Höhe des Bruttoertrags der Finanzintermediäre ab. Gemäss Art. 13 GebV Kst bestehen bei der Grundabgabe der DUFİ folgende vier Kategorien: 1. Fr. 500.- (Bruttoertrag bis Fr. 20'000.-), 2. Fr. 1'000.- (Bruttoertrag von Fr. 20'000.- bis Fr. 500'000.-), 3. Fr. 2'500.- (Bruttoertrag von Fr. 500'001.- bis 5 Mio. Fr.) und 4. Fr. 5'000.- (Bruttoertrag über 5 Mio. Fr.). Der Verordnungsgeber begründete die Kategorienbildung bei der Grundabgabe der DUFİ im Wesentlichen damit, dass dadurch die Berechnung der Abgabe vereinfacht werde, und dass die DUFİ eine heterogene Gruppe in Bezug auf ihre Grösse und finanzintermediäre Tätigkeit darstellten (Erläuterungen zur Verordnung, S. 24). Der Verordnungsgeber rechtfertigt demnach die differenziertere Grundabgabe der DUFİ damit, dass die Gruppe der DUFİ heterogener ist als jene der SRO. Die Spannweite des Bruttoertrags ist bei den DUFİ tatsächlich grösser als bei den SRO: Während die kleinsten DUFİ weniger als Fr. 20'000.- und die grössten mehr als 5 Mio. Fr. Bruttoertrag aufweisen, lagen die Bruttoerträge bei den SRO zwischen Fr. (...) und Fr. (...). Zieht man allerdings in Betracht, dass der Bruttoertrag der grössten SRO fast 12mal höher ist als jener der kleinsten SRO und dass die Anzahl der Mitglieder zwischen 1 und 1680 schwankt, kann auch bei den SRO nicht von einer homogenen Gruppe gesprochen werden.

E. 6.7

In anderen Rechtsgebieten, die eine Aufsichtsabgabe kennen (Banken-, Versicherungs- und Spielbankenrecht), ergibt sich bezüglich der Kostenverteilung folgendes Bild: Einzig das Bankenrecht unterscheidet zwischen einer Grund- und einer Zusatzabgabe, wobei diese Differenzierung nicht auf Verordnungsebene erfolgt, sondern auf Gesetzesstufe. Gemäss Art. 23octies Abs. 3 BankG deckt die Grundabgabe jene Aufsichtskosten der Bankenkommission, die für alle Beaufsichtigten regelmässig und unabhängig von ihrer Unternehmensgrösse anfallen. Mit der Zusatzabgabe werden dagegen die Kosten abgegolten, die weder durch Gebühren noch durch die Grundabgabe gedeckt sind; die Bemessung erfolgt nach bestimmten Kriterien wie namentlich Bilanzsumme, Effekturnumsatz und Nettofondsvermögen (Art. 23octies Abs. 4 BankG). In der massgebenden Verordnung wird die Höhe der Grundabgabe konkretisiert, wobei für 7 verschiedene Kategorien von Beaufsichtigten fixe Beträge zwischen Fr. 1'250.- (bestimmte ausländische kollektive Kapitalanlagen) und Fr. 5'000.- (Banken) vorgesehen sind und von der Raiffeisenorganisation ein Pauschalbetrag von Fr. 50'000.- erhoben wird (Art. 4 Abs. 1 der Verordnung über die Erhebung von Abgaben und Gebühren durch die Eidgenössische Bankenkommission [EBK-Gebührenverordnung, EBK-GebV; SR 611.014]). - Bei den Versicherungen wird die Aufsichtsabgabe nach dem Anteil der Prämieinnahmen des einzelnen Versicherungsunternehmens oder nach dem verursachten Aufwand bemessen (Art. 50 Abs. 2 VAG). Die Verordnung konkretisiert diese Bestimmung dahingehend, dass die Aufsichtsabgabe nach Massgabe des Verhältnisses der Prämieinnahmen eines

Versicherungsunternehmers (gemessen an den Gesamtprämieinnahmen aller Versicherungsunternehmen) berechnet wird (Art. 210 Abs. 1 der Verordnung über die Beaufsichtigung von privaten Versicherungsunternehmen [Aufsichtsverordnung, AVO; SR 961.011]), wobei die Aufsichtsabgabe jährlich mindestens Fr. 3'000.- (in gewissen Fällen Fr. 1'500.-) beträgt (Art. 211 Abs. 2 AVO). Das Spielbankengesetz macht keine Angaben zur Aufteilung der Aufsichtskosten auf die Beaufsichtigten; die einschlägige Verordnung sieht eine Verteilung im Verhältnis der Bruttospielerträge der Spielbanken vor (Art. 109 Abs. 2 der Verordnung über Glücksspiele und Spielbanken [Spielbankenverordnung, VSBG; SR 935.521]). Beim Vergleich der Geldwäscherei-Aufsichtsabgabe mit jener der Banken, Versicherungen und Spielbanken fallen zwei Besonderheiten auf: Erstens kennt einzig das Geldwäschereirecht eine Grundabgabe, die nicht auf Gesetzesstufe geregelt ist. Zweitens nimmt ausschliesslich das Geldwäschereirecht eine gleichmässige Verteilung eines festen, pauschalen Betrages auf die Beaufsichtigten vor (soweit die SRO betroffen sind); in allen anderen Rechtsbereichen wird die Abgabenhöhe differenziert, in der Regel aufgrund des Ertrages oder Aufwandes. Somit weichen die Modalitäten zur Berechnung der Geldwäscherei-Aufsichtsabgabe in diesem Punkt nicht unwesentlich von jenen anderer Rechtsbereiche ab. Es erscheint als zweifelhaft, ob der Gesetzgeber eine solche Abweichung beabsichtigte. Die Gesetzesmaterialien zu Art. 22 GwG lassen eher vermuten, dass für alle Rechtsgebiete eine gleichartige Regelung der Aufsichtsabgabe angestrebt wurde (vgl. oben, E. 4.3). Dies stellt ein Indiz dafür dar, dass der Verordnungsgeber mit der Regelung der Geldwäscherei-Aufsichtsabgabe das Ermessen überschritten hat, das ihm vom Gesetzgeber eingeräumt worden ist.

E. 6.8

Die Rechtsprechung hat sich zur vorliegenden Problematik bisher noch nicht geäussert. Es ergeben sich jedoch gewisse Parallelen zu Erwägungen des Bundesgerichts im Urteil 2P.266/2003 vom 5. März 2004. In dieser Entscheidung hatte das Bundesgericht die Zulässigkeit von Abwasser- und Kehrichtgebühren der Gemeinde St. Moritz zu beurteilen. Die Gebühren setzten sich gemäss kommunalen Gesetzen zusammen aus einer Grundgebühr, die nach dem Gebäudeversicherungswert bemessen wurde, sowie aus einem verbrauchsabhängigen Teil. Das Bundesgericht erwog, es müsse ein gewisser Zusammenhang bestehen zwischen den Benützungsgebühren und dem Ausmass der Beanspruchung der Entsorgungseinrichtung, denn laut umweltrechtlichen Spezialvorschriften (Art. 60a Abs. 1 Bst. a des Bundesgesetzes vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer [Gewässerschutzgesetz, GschG, SR 814.20] und Art. 32a Abs. 1 Bst. a des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz [Umweltschutzgesetz, USG, SR 814.01]) müssten bei der Ausgestaltung der Abgaben die Art und Menge des Abwassers bzw. des Abfalls berücksichtigt werden (a.a.O., E. 3.1). Aufgrund der gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit sei es jedoch zulässig, einen Teil der Aufwendung den Benützern durch eine mengenunabhängige Grundgebühr (Bereitstellungsgebühr) zu überbinden, denn die Infrastruktur für die Abfall- und Abwasserentsorgung müsse unabhängig von der tatsächlichen Inanspruchnahme durch die einzelnen Liegenschaften aufrechterhalten werden (a.a.O. E. 3.2; vgl. auch BGE 129 I 290 E. 3.2 sowie die Urteile des Bundesgerichts 2A.403/1995 vom 28. Oktober 1996 E. 4b und 2P.380/1996 vom 28. Januar 1998 E. 2a). Das Bundesgericht bezeichnete es als zweifelhaft, ob die Gebührenregelung der Gemeinde St. Moritz mit dem Verursacherprinzip (gemäss Art. 60a GschG bzw. Art. 32a USG) vereinbar sei: Die Grundgebühr des Beschwerdeführers habe im Jahr 2002 rund 92% des Gesamtbetrages ausgemacht; im

Bereich des Kehrichts habe der Anteil 86% betragen. Folglich habe die Gebühr die tatsächliche Inanspruchnahme der Abfall- und Abwasserentsorgung nur noch "in ganz nebensächlichem Ausmass" erfasst, so dass der anzustrebende Lenkungseffekt nicht mehr gegeben gewesen sei. Das Gericht liess schliesslich die Frage offen, ob die Gebührenregelung mit Art. 60a GSchG bzw. Art. 32a USG vereinbar sei, da die Beschwerde aus anderen Gründen gutzuheissen war (a.a.O., E. 3.3). Die umweltrechtlichen Gebühren, die das Bundesgericht im soeben dargelegten Entscheid zu beurteilen hatte, weisen strukturelle Ähnlichkeiten auf zur hier strittigen Geldwäscherei-Aufsichtsabgabe. In beiden Fällen geht es um eine Abgabe, die sich aus einer fixen Grundabgabe und einer variablen Zusatzabgabe zusammensetzt. Vergleicht man die gesetzlichen Grundlagen des Umwelt- und Gewässerschutzgesetzes mit jenen des Geldwäschereigesetzes, so wird ersichtlich, dass der Ermessensspielraum der Verwaltung bei der Ausgestaltung der Abgabe unterschiedlich gross ist: Während Art. 22 Abs. 3 GwG die Bemessungskriterien (Anzahl Finanzintermediäre und Bruttoertrag) unzweideutig festhält und keine Ausnahmeregelung vorsieht, nennen Art. 60a Abs. 1 GschG und Art. 32a USG mehrere mögliche Kriterien für die Bemessung einer verursachergerechten Gebühr; die Aufzählung der Kriterien ist nicht abschliessend, und in Ausnahmefällen darf vom Grundsatz der verursachergerechten Finanzierung abgewichen werden (Art. 60a Abs. 2 GSchG und 32a Abs. 2 USG; zu den Finanzierungsmöglichkeiten im Bereich von Abfällen vgl. Veronika Huber-Wälchli, Finanzierung der Entsorgung von Siedlungsabfällen durch kostendeckende und verursachergerechte Gebühren, in: URP 1999/1, S. 35 ff.). Damit erweist sich der Ermessensspielraum der Verwaltung bei der Gestaltung von Abwasser- und Kehrichtgebühren als deutlich grösser als bei der Regelung der Geldwäscherei-Aufsichtsabgabe. Trotz des beträchtlichen Ermessensspielraums der Verwaltung bei der Gestaltung von Umweltgebühren zweifelte das Bundesgericht an der Gesetzmässigkeit einer Kehrichtgebühr, die zu 86% aus einer pauschalen Grundgebühr bestand. Umso grösser müssen die entsprechenden Zweifel im Fall der Geldwäscherei-Aufsichtsabgabe sein, da der Gesetzgeber der Verwaltung in Art. 22 Abs. 3 GwG nur einen verhältnismässig engen Ermessensspielraum einräumte. Das Geldwäschereigesetz schliesst zwar nicht explizit aus, dass ein Teil der Aufsichtsabgabe durch eine pauschale, von den gesetzlichen Kriterien unabhängige Grundabgabe erhoben wird. Eine solche Grundabgabe darf aber nach dem Gesagten nicht so bemessen sein, dass sie im Einzelfall einen erheblichen Teil der gesamten Aufsichtsabgabe ausmacht. Vielmehr muss ein massgeblicher Teil der Aufsichtsabgabe auf den im Gesetz vorgegebenen Kriterien beruhen. Was die Geldwäscherei-Aufsichtsabgabe betrifft, sind Zweifel an der Gesetzmässigkeit der Verordnungsregelung angebracht: Die Aufsichtsabgabe wird gemäss Art. 7 GebV Kst zu 25% mittels einer fixen Grundabgabe finanziert, welche nicht den gesetzlichen Kriterien (Anzahl Finanzintermediäre und Bruttoertrag der SRO) entspricht. Die gesetzlichen Kriterien werden nur bei der Bemessung der Zusatzabgabe berücksichtigt (vgl. Art. 8 GebV Kst), mit der 75% der Aufsichtskosten gedeckt werden. Im Fall von SRO mit relativ geringen Bruttoerträgen oder mit verhältnismässig wenigen angeschlossenen Mitgliedern macht die Grundabgabe einen wesentlichen Teil der gesamten Aufsichtsabgabe aus; bei der kleinsten SRO beträgt der Anteil 82% (vgl. oben, E. 6.4). Bei den kleineren SRO verhält es sich demnach so, dass der überwiegende Teil der bei ihnen erhobenen Abgabe nach Kriterien bemessen wird, für die eine gesetzliche Grundlage fehlt. Die so berechnete Abgabe führt zudem zu einer rechtsungleichen Behandlung. In derartigen Fällen kann nicht mehr von einer Verordnungsregelung innerhalb des gesetzlich eingeräumten

Ermessens gesprochen werden.

E. 6.9

Das Bundesverwaltungsgericht kommt zum Schluss, dass 1. die in Art. 7 GebV Kst geregelte Grundabgabe einer gesetzlichen Grundlage entbehrt, 2. die Verordnung vorsieht, einen relativ hohen Anteil (25%) durch Grundabgaben zu finanzieren, 3. die Höhe der Grundabgabe - im Gegensatz zu allen übrigen Rechtsgebieten - nicht nach Grösse der SRO differenziert wird, und 4. die Grundabgabe im Fall der kleinsten SRO über 80% der Aufsichtsabgabe ausmacht. Daraus wird ersichtlich, dass der Verordnungsgeber beim Erlass von Art. 7 GebV Kst das Ermessen überschritten hat, das ihm in Art. 22 Abs. 3 GwG eingeräumt worden ist. Die Regelung der Grundabgabe verletzt das Legalitätsprinzip und darf deshalb nicht angewendet werden. Die Aufsichtsabgabe muss somit neu berechnet werden, wobei es die Rechtsgleichheit gebietet, dass die Berechnung bei jeder SRO - auch bei jener des Beschwerdeführers - nach der gleichen Formel erfolgt.

E. 6.10

Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet in der Sache selbst oder weist diese ausnahmsweise mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurück (Art. 61 Abs. 1 VwVG).

E. 6.10.1

Im vorliegenden Fall besteht kein Anlass zu einem kassatorischen Entscheid: Die vollständige Kostenüberwälzung entspricht dem Willen des Gesetzgebers, und die Kriterien zur Bemessung der Aufsichtsabgabe sind in Art. 22 Abs. 3 GwG klar umschrieben. Die Berechnungsformel in Art. 11 GebV Kst stellt eine gesetzeskonforme Umsetzung dieser Kriterien dar. Um die Aufsichtsabgabe bei der vorliegenden prozessualen Ausgangslage auf gesetzeskonforme Weise zu berechnen, müssen somit die gesamten Aufsichtskosten der Kontrollstelle des Jahres 2005, die die SRO zu tragen haben, nach dem Schlüssel von Art. 11 GebV Kst auf die SRO verteilt werden. Dadurch kann für das Jahr 2005 eine verfassungs- und gesetzeskonforme Aufsichtsabgabe ermittelt werden, ohne dem Verordnungsgeber präzise Vorgaben für die künftige Regelung der Aufsichtsabgabe zu auferlegen (vgl. Urteil des Bundesgerichts vom 13. November 1997 i.S. P. c/ Administration des impôts du canton de Vaud, publiziert in RDAF 1998 II S. 133 ff., E. 3b/aa, mit Hinweis auf Francis Cagianut, Der Steuerrichter und die Verfassung, in: Markus Reich / Martin Zweifel [Hrsg.], Das Schweizerische Steuerrecht, Eine Standortbestimmung, Festschrift Ferdinand Zuppinger, Bern 1989, S. 135 ff., S. 146).

E. 6.10.2

Bei der Neuberechnung der Aufsichtsabgabe muss berücksichtigt werden, dass eine der 11 SRO die Kostenverfügung vom 7. September 2006 nicht angefochten hat. Die Höhe des Abgabebetrags dieser SRO (Fr. 49'745.-) steht damit bereits rechtskräftig fest. Die Aufsichtskosten, die die 10 beschwerdeführenden SRO mittels Aufsichtsabgabe zu finanzieren haben, müssen um den entsprechenden Betrag reduziert werden; ohne diese Reduktion würde die Summe der Aufsichtsabgaben höher ausfallen als die zu deckenden Aufsichtskosten der Kontrollstelle. Die für die Berechnung der Aufsichtsabgabe relevanten Aufsichtskosten betragen demnach nicht Fr. 1'805'692.-, sondern Fr. 1'755'947.-.

E. 6.10.3

Die Neuberechnung der Aufsichtsabgabe des Beschwerdeführers für das Jahr 2005 ergibt - unter Berücksichtigung der Formel gemäss Art. 11 GebV Kst (E. 6.10.1), der Reduktion der zu deckenden Aufsichtskosten (E. 6.10.2) und der verminderten Bruttoerträge (E. 5.4.5.4 und 5.4.6) - einen Betrag in der Höhe von Fr. (...) [Berechnungsweise: $\{(\dots / 6024 * 0.75) + (\dots / 9'337'750 * 0.25)\} * \text{Fr. } 1'755'947.-$]. Gemäss der ursprünglichen Verfügung der Kontrollstelle hatte die Aufsichtsabgabe des Beschwerdeführers für das Jahr 2005 Fr. (...) betragen [Berechnungsweise: $\text{Fr. } 41'038$ (Grundabgabe) + $\{(\dots / 6024 * 0.75) + (\dots / 9'588'879 * 0.25)\} * \text{Fr. } 1'354'269$ (Zusatzabgabe)]. Die Neuberechnung führt also zu einer Erhöhung der Aufsichtsabgabe des Beschwerdeführers und damit zu einer *reformatio in peius*. Der Beschwerdeführer hat diese Schlechterstellung hinzunehmen: Das Bundesverwaltungsgericht hat ihm mit Brief vom 7. September 2007 mitgeteilt, dass die Aufsichtsabgabe für das Jahr 2005 höher ausfallen werde (vgl. Art. 62 Abs. 3 VwVG); er hielt jedoch an der Beschwerde fest (vgl. das Schreiben des Beschwerdeführers vom 29. Oktober 2007). Dem Beschwerdeführer war mit Brief vom 7. September 2007 in Aussicht gestellt worden, dass die Aufsichtsabgabe auf Fr. (...) erhöht werde. Bei der damaligen Berechnung war jedoch der für eine der 11 SRO rechtskräftig verfügte Betrag von Fr. 49'745.- (vgl. oben, E. 6.10.2) zu Unrecht nicht von den Aufsichtskosten der Kontrollstelle abgezogen worden. Die nun erfolgte Subtraktion dieses Betrags bewirkt, dass sich die verbleibenden Aufsichtskosten und damit auch die auf die einzelnen Beschwerdeführer fallenden Anteile vermindern. Die korrekte Neuberechnung hat zur Folge, dass die Aufsichtsabgabe des Beschwerdeführers geringer ausfällt als der Betrag, der im Brief vom 7. September 2007 genannt wurde. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Aufsichtsabgabe des Beschwerdeführers für das Jahr 2005 auf Fr. (...) festzusetzen ist.

E. 7

Wie vorne erwähnt (E. 3.2), macht der Beschwerdeführer eine Verletzung des rechtlichen Gehörs geltend, weil das Bundesverwaltungsgericht sein Akteneinsichtsgesuch vom 29. Oktober 2007 abgewiesen hatte. Am 7. September 2007 hatte das Bundesverwaltungsgericht dem Beschwerdeführer mitgeteilt, dass es beabsichtige, den angefochtenen Entscheid zu Ungunsten des Beschwerdeführers abzuändern (*reformatio in peius*). Aufgrund dieses Schreibens verlangte der Beschwerdeführer Einsicht in die Akten sämtlicher weiterer Verfahren betreffend SRO-Aufsichtsabgaben. Er begründete dies damit, dass die Beschwerden anderer SRO eine Erhöhung seiner Aufsichtsabgabe zur Folge hätten; unter diesen Umständen müsse er Gelegenheit erhalten, zu den Beschwerden der anderen SRO Stellung zu nehmen. Der Auffassung des Beschwerdeführers kann nicht gefolgt werden. Der Grund dafür, dass die Aufsichtsabgabe des Beschwerdeführers erhöht werden muss, liegt in erster Linie darin, dass das Bundesverwaltungsgericht die einschlägigen Vorschriften der GebV Kst gesetzes- und verfassungskonform anwendet (vgl. vorne, E. 6). Ferner ist von Bedeutung, dass gemäss dem Willen des Gesetzgebers sämtliche nicht durch Gebühren gedeckte Kosten der Kontrollstelle auf die SRO und DUFI zu überwälzen sind (vgl. vorne, E. 4). Im Zusammenhang mit den vorliegenden Verfahren ist das Bundesverwaltungsgericht - wie dargelegt - zum Schluss gekommen, dass die Aufsichtsabgabe bei einem Teil der beschwerdeführenden SRO auf das verfassungsmässig Zulässige reduziert werden muss; umgekehrt müssen die Aufsichtsabgaben der anderen SRO (ebenfalls im Rahmen des verfassungsmässig Zulässigen) erhöht werden. Um sich hiergegen mit begründeten Anträgen zur Wehr zu setzen, benötigte der Beschwerdeführer keine Kenntnis der - im Übrigen geheimen - Geschäftsdaten aller übrigen Verfahrensbeteiligten. Ein schutzwürdiges Interesse an einer umfassenden Akteneinsicht,

die der Beschwerdeführer verlangt, ist nicht ersichtlich. Die dem gestellten Antrag entgegenstehenden Interessen an der Geheimhaltung der Geschäftsdaten und an einer beförderlichen Verfahrensabwicklung überwiegen klar. Der Antrag ist somit als unbegründet abzuweisen.

E. 8.1

Die unterliegende Partei hat in der Regel die Verfahrenskosten zu übernehmen (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG). Dem unterliegenden Beschwerdeführer, der eine reformatio in peius hinzunehmen hat, sind demnach Verfahrenskosten aufzuerlegen. Beim vorliegenden Streitwert von Fr. (...) und einem Gebührenrahmen von Fr. 3'000.- bis 12'000.- (Art. 4 des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 11. Dezember 2006 [VGKE; SR 173.320.2]) erweist sich eine Gerichtsgebühr von Fr. 8'000.- als angemessen. Aufgrund von Art. 6 Bst. b VGKE rechtfertigt sich indessen eine Reduktion dieser Gebühr. Zum einen muss beachtet werden, dass durch die angefochtene Verfügung der Kontrollstelle das rechtliche Gehör des Beschwerdeführers verletzt wurde und die Heilung des rechtlichen Gehörs erst im Verlauf des Beschwerdeverfahrens erfolgte (vgl. oben, E. 3). Kostenmindernd ist ferner zu berücksichtigen, dass das Gericht neun weitere, ähnlich gelagerte Fälle zu beurteilen hatte. Unter Würdigung dieser Umstände sind die Kosten auf Fr. 5'000.- festzusetzen. An diesen Betrag ist der am 31. Oktober 2006 geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 2'000.- anzurechnen (vgl. Art. 5 Abs. 3 der Verordnung vom 10. September 1969 über Kosten und Entschädigungen im Verwaltungsverfahren [SR 172.041.0]).

E. 8.2

Da der Beschwerdeführer unterlegen ist, hat er keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG). Die von der Kontrollstelle aufgeworfene Frage, ob eine Parteientschädigung aufgrund von Art. 9 Abs. 2 VGKE ausgeschlossen ist, weil der Anwalt des Beschwerdeführers zu dessen Vorstandsmitgliedern gehört, stellt sich somit nicht. Die Kontrollstelle, die im vorliegenden Fall obsiegt hat, hat als Bundesbehörde ebenfalls keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 7 Abs. 3 VGKE).

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