Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Abteilung II
B-2331/2006

{T 0/2}

Urteil vom 7. November 2007

Mitwirkung: Richter Frank Seethaler (vorsitzender Richter), Richter Jean-Luc Baechler, Richter Francesco Brentani; Gerichtsschreiber Kaspar Plüss.

X._____,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Thomas Spahni, Spahni Stein Rechtsanwälte, Florastrasse 44, 8008 Zürich,

Beschwerdeführer

gegen

Kontrollstelle GwG, Christoffelgasse 5, 3003 Bern,

Vorinstanz

betreffend
Aufsichtsabgabe.

Sachverhalt:

A. Im Rahmen des Entlastungsprogrammes des Bundes 2003 nahm das Parlament eine Änderung des Geldwäschereigesetzes vor, wonach die Kontrollstelle zur Bekämpfung der Geldwäscherei (Kontrollstelle) von den Selbstregulierungsorganisationen (SRO) und von den direkt unterstellten Finanzintermediären (DUFI) eine jährliche Aufsichtsabgabe erhebt. Die Gesetzesänderung trat am 1. Januar 2006 in Kraft. Am 26. Oktober 2005 erliess der Bundesrat eine Verordnung mit ausführenden Bestimmungen. Die Kontrollstelle informierte die 11 anerkannten SRO am 24. Februar 2006 über die Einführung der Aufsichtsabgabe, wobei sie die Regeln zur Bemessung der Abgabe ausführlich darlegte. Am 3. April 2006 führte die Kontrollstelle bei allen SRO eine Datenerhebung durch, um für das Jahr 2005 die Bemessungsgrundlagen der Abgabe, d.h. den Bruttoertrag und die Anzahl der angeschlossenen Finanzintermediäre, zu ermitteln. Der Beschwerdeführer meldete der Kontrollstelle am 4. Mai 2006, dass seine Organisation im Jahr 2005 einen Bruttoertrag von Fr. (...) erzielt habe und dass ihr (...) Finanzintermediäre angeschlossen gewesen seien. Am 7. September 2006 verfügte die Kontrollstelle, der Beschwerdeführer habe für das Jahr 2006 eine Aufsichtsabgabe in der Höhe von Fr. (...) zu entrichten. Der Betrag war aufgeteilt in eine Grundabgabe von Fr. 41'038.- und eine Zusatzabgabe von Fr. (...). Bei der Berechnung der Aufsichtsabgabe ging die Kontrollstelle davon aus, dass der Beschwerdeführer im Jahr 2005 einen Bruttoertrag in der Höhe von Fr. (...) erzielt hatte und dass ihm (...) Finanzintermediäre angeschlossen waren.

B. Am 6. Oktober 2006 reichte der Beschwerdeführer, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Thomas Spahni (Zürich), beim Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) Verwaltungsbeschwerde ein. Darin verlangte er, die Verfügung der Kontrollstelle vom 7. September 2006 sei aufzuheben. In Eventualanträgen forderte er, die angefochtene Verfügung sei an die Vorinstanz zurückzuweisen oder die Aufsichtsabgabe des Beschwerdeführers für das Jahr 2005 sei auf maximal Fr. (...) festzusetzen. Zur Begründung führte er an, aufgrund der mangelnden Transparenz und Begründung der ergangenen Kostenverfügung sei das rechtliche Gehör verletzt, weshalb die Verfügung aufzuheben sei. Weiter seien die Kosten- und Leistungsrechnung sowie die Kostenstellenrechnung der Kontrollstelle für das Jahr 2005 fehlerhaft. Unrichtig seien insbesondere die Berechnung des Bruttoertrages des Beschwerdeführers, die Zuordnung der Debitorenverluste und Arbeitsplatzkosten sowie die Verteilung der Marktaufsichts- und Revisionskosten. Die Verordnungsformel, nach der die Aufsichtsabgabe berechnet worden sei, enthalte gesetzlich nicht vorgesehene Faktoren; dies führe zu einer Benachteiligung des Beschwerdeführers gegenüber den SRO der Post und der SBB. Hinzu komme, dass die Kosten in den Bereichen Marktaufsicht, Gesetzgebung und internationale Beziehungen nicht durch die Aufsichtsabgabe gedeckt werden dürften: Hier nehme die Kontrollstelle eine Tätigkeit wahr, die zu den staatlichen Aufgaben zähle (polizeiliche

Aufsicht und Aussenpolitik) und im Interesse der gesamten Schweiz liege (Ruf des Finanzplatzes). Die Finanzierung solcher nicht-aufsichtsspezifischer Tätigkeiten müsse über allgemeine Steuermittel erfolgen. Da die SRO keine besonderen (finanziellen) Vorteile aus diesen Tätigkeiten der Kontrollstelle erhielten, sei die Aufsichtsabgabe als Kostenanlastungssteuer zu qualifizieren, die jedoch einer Verfassungs- und Gesetzesgrundlage entbehre. Aufgrund des Willens des Gesetzgebers dürften mit der Aufsichtsabgabe nur die eigentlichen Aufsichtskosten gedeckt werden, nicht aber die darüber hinaus anfallenden Kosten der Kontrollstelle. Eine gesetzliche Grundlage fehle demnach insbesondere für die Überwälzung der Kosten in den Bereichen Marktaufsicht, Internationales und Gesetzgebung. Ausserdem sei die Kontrollstelle bei der Berechnung des massgebenden Bruttoertrages von den Vorgaben der Verordnung abgewichen. Berechne man die Aufsichtsgebühr auf richtige Weise, so habe der Beschwerdeführer höchstens eine Grundabgabe von Fr. (...) und eine Zusatzabgabe von Fr. (...) zu bezahlen (wird näher ausgeführt).

C. In der Beschwerdeantwort vom 4. Dezember 2006 erläuterte die Kontrollstelle ihre Kosten- und Leistungsrechnung sowie die Kostenstellenrechnung. Sie begründete die vorgenommenen Berechnungen und Zuordnungen der Kosten ausführlich und hielt an der Höhe der Aufsichtsabgabe des Beschwerdeführers fest. Zwar sei das rechtliche Gehör des Beschwerdeführers verletzt worden; aufgrund der nachgelieferten Begründung der Verfügung sei diese Verletzung jedoch geheilt worden. Die Aufsichtsabgabe sei verfassungskonform und beruhe auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage. Die Beaufsichtigten profitierten von allgemeinen Tätigkeiten der Kontrollstelle zwar nicht individuell, aber als Gruppe; besondere Vorteile lägen etwa in der internationalen Anerkennung des schweizerischen Selbstregulierungssystems, in der Gleichbehandlung der Beaufsichtigten, im Ausschluss illegal tätiger Konkurrenz und in der kohärenten Gesetzgebung. Es entspreche dem Willen des Gesetzgebers, sämtliche Kosten der Kontrollstelle als Aufsichtskosten zu betrachten und auf die Beaufsichtigten zu übertragen. Eine ähnliche Ordnung gelte im Übrigen auch bei den Abgaben für die Banken- und Versicherungsaufsicht. Die Tätigkeiten der Kontrollstelle beruhten auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage, insbesondere auch in den Bereichen Marktaufsicht, Internationales und Gesetzgebung. Bei der Berechnung des Bruttoertrages sei die Kontrollstelle von den Angaben des Beschwerdeführers abgewichen, weil dieser unzulässige Abzüge vorgenommen habe.

Am 7. Dezember 2006 lud das Eidgenössische Finanzdepartement den Beschwerdeführer zur Einreichung einer Replik ein.

Am 31. Januar 2007 teilte das Bundesverwaltungsgericht den Parteien mit, dass das vorliegende Verfahren per 1. Januar 2007 vom Bundesverwaltungsgericht übernommen worden sei.

D. Mit Eingabe vom 15. Januar 2007 ersuchte der Beschwerdeführer um Fristverlängerung für die Einreichung der Replik sowie um Edition von verschiedenen Akten. Mit Replik vom 1. März 2007 beantragte der Beschwerdeführer erneut die Edition verschiedener Akten; im Übrigen hielt er an den vorgebrachten Rügen fest.

E. Am 26. März 2007 ersuchte das Bundesverwaltungsgericht die Kontrollstelle um Einreichung einer Duplik, einer ergänzten Kostenrechnung und eines erläuternden Berichts (Amtsbericht). Die Kontrollstelle reichte die geforderten Unterlagen sowie die Duplik am 27. April 2007 ein. Diese Eingaben wurden dem Beschwerdeführer zur Kenntnis gebracht. Am 21. Juni 2007 erfolgte die Stellungnahme des Beschwerdeführers, die der Vorinstanz zur Kenntnis gebracht wurde.

F. Am 7. September 2007 gab das Bundesverwaltungsgericht dem Beschwerdeführer davon Kenntnis, es sei zum Schluss gelangt, dass der angefochtene Beschwerdeentscheid zu Ungunsten des Beschwerdeführers abzuändern wäre (reformatio in peius). Das Gericht setzte dem Beschwerdeführer eine Frist für einen möglichen Beschwerderückzug und für die Einreichung einer Gegenäusserung. Am 30. Oktober 2007 teilte der Beschwerdeführer mit, dass er an der Beschwerde festhalte. Ferner rügte er, dass er keine Möglichkeit erhalten habe, sich zu Erwägungen zu äussern, die das Bundesverwaltungsgericht in Parallelverfahren angestellt hatte.

Auf die erwähnten und weiteren Vorbringen der Parteien wird soweit sie sich für den Entscheid als rechtserheblich erweisen in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

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 Bundesverwaltungs-

gericht Beschwerden gegen Verfügungen der Kontrollstelle (Art. 53 Abs. 2 i.V.m. Art. 33 Bst. d VGG). Der Beschwerdführer 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.

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).

3.

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.

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).

3.3 Schliesslich macht der Beschwerdeführer in der Beschwerde vom 6. Oktober 2006 geltend, die Mitglieder des Rechtsdienstes des Eidgenössischen Finanzdepartementes seien befangen. Das Ablehnungsbegehren werde allerdings per Ende Jahr gegenstandslos, da das Verfahren am 1. Januar 2007 vom Bundesverwaltungsgericht übernommen werde. In der Replik vom 1. März 2007 macht der Beschwerdeführer geltend, dass aufgrund des Ausstandsbegehrens die verfahrensleitenden Verfügungen, die der Rechtsdienst des EFD bisher erlassen hatte, nichtig seien (vgl. S. 3 oben der Replik).

Für das Bundesverwaltungsgericht ist nicht ersichtlich, welche verfahrensleitenden Verfügungen des EFD-Rechtsdienstes nichtig sein sollten, und inwiefern diese Nichtigkeit einen Einfluss auf das vorliegende Verfahren haben könnte. Die Rüge entbehrt einer Substantiierung und ist für das Gericht unbeachtlich.

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 DUFI 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.

4.1 Für die Frage, in welchem Umfang die Kosten der Kontrollstelle auf die Beaufsichtigten überwälzt 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 Aufsichtsabgbe 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 überwälzt. Die Bestimmung muss auch nicht zwingend in dem Sinne verstanden werden, dass der Bundesrat die zu überwälzenden 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.

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.

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 überwälzen. 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 Be-

aufsichtigten 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.

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.

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. 23^{octies} 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 stattfinde; 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 zitiert zwar parlamentarische Voten, wonach befürchtet wird, aufgrund dieser Sichtweise könnten z.B. sämtliche Kosten des Bundesamtes für Landwirtschaft auf die Bauern abgewälzt werden. Dem ist aber nicht so: Derartige Kostenüberwälzungen wurden vom Gesetzgeber im Bereich des Landwirtschaftsrechts 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 überwälzt 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 Rechts-

gleichheit 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.

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.

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 Rüge, die Kosten- und Leistungsrechnung enthalte sachlich nicht gerechtfertigte oder nicht ausgewiesene Kosten (E. 4.7).

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

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 geschuldet. Eine Kostenanlastungssteuer müsse gemäss Rechtsprechung und Literatur auf einer verfassungsmässigen Grundlage beruhen. Im Fall der strittigen Geldwäscherei-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.

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 Ge-

setzgebung 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. Insofern ist auch die Auffassung des Beschwerdeführers unzutreffend, Art. 22 GwG sei entgegen dem erklärten Willen des Gesetzgebers - verfassungskonform bzw. in der Lesart des Beschwerdeführers auszulegen (vgl. S. 23 der Beschwerde). Aus dem gleichen Grund braucht auch den wiederholt gestellten Beweisanträgen des Beschwerdeführers nicht nachgegangen zu werden, die auf eine minuziöse Ausscheidung zwischen überwälzbaren und nicht überwälzbaren Kosten abzielen (vgl. etwa S. 2 der Eingabe des Beschwerdeführers vom 26. Februar 2007). Eine solche Differenzierung erweist sich als unnötig, da feststeht, dass der Gesetzgeber sämtliche nicht durch Gebühren gedeckte Kosten auf die Beaufsichtigten überwälzen wollte.

4.7 Der Beschwerdeführer macht freilich geltend, die Kosten- und Leistungsrechnung enthalte darüber hinaus 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 blosse Plausibilitätsprüfung vorzunehmen, die sich auf jene Punkte beschränkt, die vom Beschwerdeführer gerügt werden.

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 ih-

res gesetzlichen Auftrages zu erfüllen hat. Die Kostenüberwälzung in den Bereichen Internationale Zusammenarbeit, Marktaufsicht, Gesetzgebung, Leitung / Stab sowie Administration ist deshalb nicht zu beanstanden.

4.7.2 Der Beschwerdeführer macht weiter geltend, die Arbeitsplatzkosten im Umfang von Fr. 533'000.- hätten nicht auf die Beaufsichtigten überwälzt werden dürfen. Zum einen seien diese Kosten im Aufwand der Kontrollstelle gemäss der vom Parlament genehmigten Staatsrechnung (Fr. 3'073'000.-) nicht enthalten gewesen (S. 478 Ziff. 42); es sei unzulässig, die Arbeitsplatzkosten erst in der Zusatzdokumentation der Staatsrechnung hinzuzurechnen und die gesamten überwälzbaren Aufwandkosten auf Fr. 3'607'000.- zu beziffern. Zum anderen seien die Arbeitsplatzkosten teilweise doppelt verrechnet worden: Die Kosten für Büroräumlichkeiten, für Büro- und Geschäftsausstattung sowie die Reinigungs- und Betriebskosten seien sowohl im pauschalen Betrag von Fr. 533'000.- enthalten (vgl. S. 4 der Stellungnahme der Kontrollstelle vom 4.12.2006) als auch in der separaten Auflistung der Kostenrechnung der Kontrollstelle vom 31. Dezember 2005 (Fr. 149'000.- für Raumkosten, Fr. 195'000.- für Büro- und Geschäftsausstattung und Fr. 190'000.- für Reinigungs- und Betriebskosten); auch die Sachausgaben (Fr. 122'000.-) könnten Kosten enthalten, die bereits bei den Arbeitsplatzkosten berücksichtigt worden seien. Als Drittes komme hinzu, dass die Arbeitsplatzkosten auf kalkulatorischen Durchschnittszahlen beruhten, die für die Arbeitsplätze der Kontrollstelle nicht repräsentativ seien; aufgrund des Finanzhaushaltsgesetzes sei es verboten, derartige virtuelle Kosten aufzuführen. Verglichen mit der Privatwirtschaft seien die Kosten pro Arbeitsplatz (durchschnittlich Fr. 3'000.- pro Jahr) viel zu hoch.

Die Kontrollstelle nimmt zu diesen Vorwürfen wie folgt Stellung: Die Arbeitsplatzkosten seien zwar erst in der Zusatzdokumentation der Staatsrechnung 2005 separat ausgewiesen worden; sie seien jedoch in den allgemeinen staatlichen Infrastrukturkosten enthalten gewesen, die in der Staatsrechnung global aufgeführt worden seien. Da es sich nicht um virtuelle, sondern um effektive Kosten bzw. Einnahmeminderungen der Kontrollstelle handle, rechtfertige sich die Überwälzung dieser Kosten auf die Beaufsichtigten. Bei der Berechnung der Kosten sei auf eine (jährlich durchgeführte) Erhebung der Eidgenössischen Finanzverwaltung über die Kosten der Arbeitsplätze abgestellt worden; die Ermittlung der effektiven Kosten wäre mit einem unverhältnismässig grossen Aufwand verbunden gewesen. Die Kosten seien keineswegs doppelt verrechnet worden: Die Arbeitsplatzkosten (Fr. 533'000.-) seien eine Summierung der Raumkosten (Fr. 149'000.-), der laufenden jährlichen Kosten (Fr. 190'000..-) sowie den Kosten für Büro- und Geschäftsausstattung (Fr. 195'000).

Das Bundesverwaltungsgericht erachtet die Angaben der Kontrollstelle als nachvollziehbar. Bei den Arbeitsplatzkosten handelt es sich um effektiv angefallene Kosten der Kontrollstelle, die in einem sachlichen Zusammen-

hang zur Tätigkeit der Kontrollstelle stehen und die gemäss dem Willen des Gesetzgebers auf die Beaufsichtigten überwälzt werden müssen. Nichts deutet darauf hin, dass die Arbeitsplatzkosten teilweise etwa im Zusammenhang mit den Sachausgaben doppelt verrechnet wurden. 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. Im Übrigen ist zu berücksichtigen, dass das Parlament die Staatsrechnung des Jahres 2005 genehmigt hat.

4.7.3 Der Beschwerdeführer macht ferner geltend, die Debitorenverluste (Fr. 76'000.-) hätten nicht auf die Beaufsichtigten überwälzt werden dürfen. Zum einen seien die Debitorenverluste in der Staatsrechnung 2005 nicht ersichtlich gewesen. Zum anderen bestehe die Vermutung, dass die Debitorenverluste des Jahres 2005 unzulässigerweise mit jenen der Vorjahre kumuliert worden seien; es fehle an einer termingerechten Abgrenzung, wie es das Finanzhaushaltgesetz verlange. - Die Kontrollstelle wendet ein, bei den Debitorenverlusten handle es sich um effektive Kosten bzw. Einnahmeminderungen der Kontrollstelle, so dass sich die Überwälzung dieser Kosten auf die Beaufsichtigten rechtfertige. In der Staatsrechnung 2005 seien die Debitorenverluste zwar nicht separat ausgewiesen worden, da keine Überwälzung stattgefunden habe. Sie seien in der Staatsrechnung aber jeweils im Sammelkonto uneinbringliche Forderungen enthalten gewesen, die z.B. im Jahr 2005 Fr. 339'692'380.- betragen hätten. Der auf die Kontrollstelle entfallende Betrag (Fr. 76'000.-) könne der Kosten- und Leistungsrechnung entnommen werden. Die Debitorenverluste des Jahre 2005 seien folglich nicht mit jenen der Vorjahre kumuliert worden.

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 erscheinen die Angaben der Kontrollstelle als nachvollziehbar. Für das Bundesverwaltungsgericht sind keine Hinweise ersichtlich, dass es sich bei den Debitorenverlusten um nicht effektiv angefallene oder um sachfremde Kosten handelt. Demnach müssen die Debitorenverluste gemäss dem Willen des Gesetzgebers auf die Beaufsichtigten überwälzt werden.

4.7.4 Insgesamt kann festgehalten werden, dass die Kosten, die die Kontrollstelle den SRO und DUFI im Jahr 2005 mittels Aufsichtsabgabe überwälzt 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.

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.

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 ist zu untersuchen, 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.

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.

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 Abgabepflichti-

gen 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. 4.7.4), so dass die SRO an sich höhere Aufsichtsabgaben hätten erwarten müssen. Die SRO können die Aufsichtsabgabe aufgrund von Art. 22 GwG zwar nicht präzis 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 Gebühreneinnahmen) als Bemessungsgrundlage genannt (vgl. Art. 23^{octies} 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.

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.

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).

5.2 Der Beschwerdeführer rügt, die Verordnungsbestimmungen über die überwälzbaren Aufsichtskosten (insbesondere Art. 1 Abs. 3 und Art. 4 GebV Kst) seien nicht gesetzeskonform.

Gemäss der Gebührenverordnung setzt sich die Aufsichtsabgabe zusammen aus Kosten, die aufgrund der Aufsicht über die Selbstregulierungsorganisationen (SRO) und die direkt unterstellten Finanzintermediäre (DUFI) 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 DUFI *gemeinsam* zugerechnet werden können (ohne dass eine Zuordnung zur Gruppe der SRO oder zur Gruppe der DUFI 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 Verordnungsbesstimmungen 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.

5.3 Der Beschwerdeführer macht geltend, dass die in der Verordnung geregelte Kostenverteilung zwischen SRO einerseits und den DUFI andererseits in verschiedener Hinsicht nicht rechtskonform sei. Die Debitorenverluste sowie die Revisionskosten hätten nicht dem Kostenträger Allgemeiner Aufwand zugeordnet und so teilweise den SRO verrechnet werden dürfen.

5.3.1 Der Beschwerdeführer macht geltend, die (in E. 4.7.3 erwähnten) Debitorenverluste hätten soweit sie im Jahr 2005 überhaupt entstanden seien - jedenfalls nicht den SRO zugerechnet werden dürfen. Es sei unmöglich, dass die SRO im Jahr 2005 Debitorenverluste verursacht hätten, da bisher noch nie eine SRO zahlungsunfähig geworden sei; diese Kosten seien den DUFI zuzuordnen. Soweit Debitorenverluste im Rahmen der Marktaufsicht entstanden seien, müssten sie dem Finanzdepartement zugerechnet werden, weil dieses und nicht die Kontrollstelle für den Gebühreneinzug zuständig sei.

Die Debitorenverluste der Kontrollstelle betrugen 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 Gebührenverordnung 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 (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 folglich 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.

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.

5.3.2 Der Beschwerdeführer macht geltend, es könne nicht sein, dass die SRO 68.75% der Revisionskosten (die insgesamt Fr. 158'000.- betragen) zu bezahlen hätten, die die Kontrollstelle den allgemeinen Aufwandkosten zugerechnet habe. Die Revisionskosten könnten den Beaufsichtigten direkt zugeordnet und deshalb über Gebühren finanziert werden. Aufgrund der hohen Stundenansätze der Kontrollstelle müsse es möglich sein, kostendeckend zu arbeiten. Da 87% der Revisionen bei den DUFI stattgefunden hätten, könnten höchstens 13% der Kosten den SRO zugerechnet werden. - Die Kontrollstelle gibt an, beim Betrag von Fr. 158'000.- für Revisionen handle es sich um residuelle Kosten, die der Sektion Revision durch interne Sitzungen, Mitarbeiterbetreuung, Weiterbildung oder andere übergreifende Arbeiten entstanden seien.

Die Darstellung der Vorinstanz, wonach der Kontrollstelle im Zusammenhang mit Revisionen Kosten in der Höhe von Fr. 158'000.- entstanden sind, die sich weder der Gruppe der SRO noch jener der DUFI zuordnen lassen, ist nachvollziehbar. Was der Beschwerdeführer dagegen vorbringt, erweist sich als wenig substantiiert und vermag nicht zu überzeugen. Dass diese Kosten als Teil des allgemeinen Aufwandes gemäss Art. 5 GebV Kst zu 68.75% den SRO zugeordnet werden, ist nicht zu beanstanden. Es wäre kaum möglich oder zumindest nicht praktikabel, sämtliche Elemente des Kostenträgers Allgemeiner Aufwand nach dem Verursacherprinzip zu verteilen; die vom Verordnungsgeber vorgenommene Pauschalisierung muss deshalb zulässig sein (vgl. zur Zulässigkeit von Schematisierungen im Abgaberecht BGE 110 Ia 7 E. 2b, BGE 109 Ia 325 E. 5 und BGE 104 Ia 284 E. 5d). Dass die SRO gemäss Art. 5 GebV Kst einen höheren Anteil der allgemeinen Aufwandkosten zu tragen haben als die DUFI, ist sachlich begründet: Damit trug der Bundesrat dem Umstand Rechnung, dass Finanzintermediäre, die einer SRO angeschlossen sind, sowohl gegenüber ihrer SRO als auch gegenüber der Kontrollstelle Aufsichtskosten zu tragen haben (vgl. Erläuterungen zur Verordnung, S. 22).

Somit ergibt sich, dass die Kontrollstelle die Revisionskosten, die weder den DUFI noch den SRO zugeordnet werden konnten, zu Recht dem Kostenträger Allgemeiner Aufwand zugewiesen hat, und dass die Überwälzung von 68.75% dieser Kosten auf die SRO nicht zu beanstanden ist.

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 einer SRO), beim Beschwerdeführer und bei einzelnen anderen SRO nicht korrekt bestimmt worden, was sich negativ auf die Berechnung der Aufsichtsabgabe ausgewirkt habe.

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 die 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 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 betrugen Fr. 9'588'879.-, wobei 6'024 Finanzintermediäre einer SRO angeschlossen waren. Der Bruttoertrag des Beschwerdeführers, dem (...) Finanzintermediäre angeschlossen waren, belief sich laut Kontrollstelle auf Fr. (...). 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: {(... / 6024 * 0.75) + (... / 9'588'879 * 0.25)} * Fr. 1'354'269].

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 [(... / 6024 * 0.75) + (... / 9'588'879 * 0.25)] = 0.1 Franken, 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.

5.4.3 Der Beschwerdeführer macht geltend, im Fall der SRO Post sei die Anzahl Finanzintermediäre falsch berechnet worden. Dies habe negative Auswirkungen auf die Höhe der Zusatzabgabe des Beschwerdeführers gehabt, da gemäss Art. 11 GebV Kst die Summe aller Finanzintermediäre ein Kriterium für die Berechnung der Zusatzabgabe sei. Die Aufsichtsabgabe der SRO Post sei auf der Basis eines einzigen Mitglieds festgesetzt worden. Dabei beaufsichtige die SRO Post zwei eigenständige Finanzintermediäre (die schweizerische Post sowie PostFinance) und verfüge über 126 Agenturen, welche Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs anböten. Die Zahl der beaufsichtigten Finanzintermediäre der Post betrage deshalb nicht 1, sondern 129. Als beaufsichtigter Finanzintermediär dürfe die Post keine unterstellungspflichtigen Tätigkeiten an rechtlich unabhängige Dritte (Agenturen) delegieren; solche Schachtelkonstruktionen seien unzulässig. Die Kontrollstelle wendet ein, die SRO Post habe mit der Post lediglich ein Mitglied. Die Kontrollstelle anerkenne praxisgemäss unter gewissen Umständen, dass die Tätigkeiten von Hilfspersonen eines Finanzintermediärs diesem zugerechnet würden. So verhalte es sich auch im Fall der Post: Die Agenturen seien Hilfspersonen, die nicht selbständig dem Geldwäschereigesetz unterstellt seien.

Art. 22 Abs. 3 GwG nennt die Anzahl Mitglieder der SRO als Kriterium zur Bemessung der Aufsichtsabgabe. Als Mitglieder einer SRO kommen unbestrittenermassen nur Finanzintermediäre in Frage, wobei dieser Begriff in Art. 2 GwG umschrieben ist. Eine eigentliche Definition fehlt im Gesetz, doch geht aus diesem unmissverständlich hervor, dass als Finanzintermediär nur die natürliche oder juristische Person zu gelten hat, die berufsmässig Finanzgeschäfte tätigt (vgl. WERNER DE CAPITANI, Rz. 31 zu Allgemeine Bestimmungen GwG 2, in: Niklaus Schmid (Hrsg.), Kommentar Einziehung, Organisiertes Verbrechen, Geldwäscherei, Zürich 2002, S. 662). Die Kontrollstelle hat als zuständige Aufsichtsinstanz zu überprüfen, wieviele Finanzintermediäre einer SRO angehören. Im vorliegenden Fall ging sie einer langjährigen Praxis folgend davon aus, dass die einzelnen Postagenturen, welchen keine juristische Persönlichkeit zukommt, nicht als Finanzintermediäre zu qualifizieren sind, sondern dass die Post als Ganzes einen einzigen Finanzintermediär bildet. Für das Bundesverwaltungsgericht besteht aufgrund des eingangs Gesagten kein Anlass, diese Betrachtungsweise in Zweifel zu ziehen. Der Beschwerdeführer konnte nicht schlüssig dartun, weshalb die Postagenturen selbständig dem GwG

unterstellt werden müssten. Demnach ging die Kontrollstelle zu Recht davon aus, dass die SRO Post lediglich einen einzigen Finanzintermediär beaufsichtigt.

5.4.4 Der Beschwerdeführer macht ferner geltend, der Bruttoertrag der SRO SBB sei falsch bzw. nicht nach den Kriterien gemäss Art. 10 GebV Kst - berechnet worden. Da es sich beim Bruttoertrag um ein Kriterium für die Berechnung der Zusatzabgabe handle (vgl. Art. 22 Abs. 3 GwG), habe der Fehler dazu geführt, dass die Aufsichtsabgabe der SRO SBB zu tief und jene der übrigen SRO zu hoch ausgefallen seien. Die SRO SBB sei nach Bruttoaufwand (statt nach Bruttoeinnahmen) veranlagt worden, so dass nicht alle relevanten Erträge berücksichtigt worden seien. Dies stelle eine Ungleichbehandlung dar gegenüber jenen SRO, die nach Bruttoeinnahmen veranlagt würden. Insbesondere müsse die Infrastruktur der SBB als Realleistung gelten (da sie von der SBB stamme) und deshalb zum Bruttoertrag hinzugerechnet werden. - Die Kontrollstelle wendet ein, die SRO SBB sei nicht nach dem Bruttoaufwand, sondern anhand des Bruttoertrags bemessen worden. Dabei habe sich die Kontrollstelle auf die Jahresrechnung 2005 der SBB gestützt. Realleistungen (z.B. für Räumlichkeiten) seien zwar tatsächlich nicht berücksichtigt worden. Dies wäre aber nur mit unverhältnismässigem Aufwand möglich gewesen und hätte den Bruttoertrag der SBB bloss geringfügig erhöht.

Das Bundesverwaltungsgericht geht davon aus, dass die SRO SBB nach Bruttoertrag (und nicht nach Bruttoaufwand) bemessen wurde; die entsprechenden Angaben der Kontrollstelle sind nachvollziehbar. Als Fachbehörde musste die Kontrollstelle in der Lage sein, die Bruttoerträge der SRO SBB aufgrund der Jahresrechnung 2005 einzuschätzen. Bei der Frage, welche Erträge zu berücksichtigen sind und mit welchem Aufwand die angegebenen Zahlen überprüft werden, steht der Kontrollstelle ein gewisses Ermessen zu. Dieses Ermessen hat die Kontrollstelle im vorliegenden Fall nicht überschritten, als sie die offenbar nur mit grossem Aufwand eruierbaren Realleistungen nicht in den Bruttoertrag der SRO SBB einfliessen liess. Der Beschwerdeführer bringt jedenfalls keine Argumente vor, die in objektiver Hinsicht Zweifel an der Rechnungsweise der Kontrollstelle aufkommen lassen würden. Die Rüge des Beschwerdeführers erweist sich somit als unbegründet.

5.4.5 Der Beschwerdeführer rügt, bei der Berechnung seines *Bruttoertrages* seien zu wenig Abzüge berücksichtigt worden, was sich negativ auf die Höhe seiner Aufsichtsgebühr ausgewirkt habe.

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 des

Beschwerdeführers (Fr. ...) die Kosten für Schulungen (Fr. ...) sowie für Revisionen (Fr. ...) ab und erhielt so einen Bruttoertrag von Fr. (...). Der Beschwerdeführer geht demgegenüber von einem Bruttoertrag in der Höhe von Fr. (...) aus.

5.4.5.2 Der Beschwerdeführer macht geltend, einzig die Aufnahmegebühren (Fr. ...) seien für die Berechnung des Bruttoertrags massgebend. Vom Betrag, den die Kontrollstelle berechnet habe (Fr. ...), müssten die Jahresbeiträge (Fr. ...), die Vereinsbussen (Fr. ...), die Spruchgebühren (Fr. ...), die Zinsen (Fr. ...) sowie die übrigen Erträge (Fr. ...) abgezogen werden. Die Erträge aus Mitgliederbeiträgen, Bussen, Spruchgebühren und Zinsen 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 Jahresbeiträge 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. Ebenfalls nicht abziehbar seien die Einnahmen aus Bussen und Spruchgebühren, da dies in Art. 10 GebV Kst nicht vorgesehen sei. Bei den Spruchgebühren komme hinzu, dass diesen eine konkrete Leistung des Beschwerdeführers gegenüber stehe (bzw. dass es sich nicht um Erträge aus Sanktionen handle). Was die Zinserträge sowie die übrigen Erträge betreffe, sei dem Beschwerdeführer zuzustimmen: Diese Erträge seien effektiv fälschlicherweise nicht vom Bruttoertrag abgezogen worden. Die Beschwerdeinstanz habe deshalb den Bruttoertrag des Beschwerdeführers um Fr. (...) zu reduzieren, was eine Kürzung der Aufsichtsabgabe um Fr. (...) zur Folge habe.

5.4.5.3 Aufgrund der Ausführungen der Kontrollstelle ist unbestritten, dass vom ursprünglich berechneten Bruttoertrag des Beschwerdeführers die Zinserträge und die übrigen Erträge abzuziehen sind. Was die strittigen weiteren Abzüge angeht (Mitgliederbeiträge, Bussen und Spruchgebühren), muss aufgrund des Sinns und Zwecks von Art. 10 GebV Kst entschieden werden.

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 Gewin

nen 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 dem Verkauf einer Sachanlage), übrige betriebliche Erträge (z.B. aktivierte Eigenleistungen), betriebsfremde Erträge (nicht-betriebstypische Ertragselemente) sowie ausserordentliche Erträge (nicht-wiederkehrende Ertragselemente) (vgl. MARKUS NEUHAUS / PETER ILG, Basler Kommentar zu Art. 663 OR, Rz. 14-19, mit weiteren Hinweisen).

Im vorliegenden Fall stellt sich zunächst 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. Der Beschwerdeführer rügt somit zu Recht, dass der Bussenertrag (Fr. ...) vom Bruttoertrag abzuziehen sei.

Was dagegen die Jahresgebühren betrifft, ist der Meinung der Kontrollstelle zu folgen: Der Bruttoertrag einer SRO umfasst auch die Jahresgebühren der ihr angeschlossenen Finanzintermediäre. Denn 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 der Beschwerdeführer seine Dienstleistungen gegenüber den Finanzintermediären kaum aufrecht erhalten könnte, wenn keine Jahresgebühren zu bezahlen wären. Folglich handelt es sich bei den Jahresgebühren um Erlöse aus Leistungen i.S.v. Art. 10 Abs. 1 GebV Kst bzw. Art. 663 Abs. 2 OR. Das gleiche gilt für die Spruchgebühren, denen ebenfalls eine

Leistung des Beschwerdeführers gegenübersteht.

Aufgrund des Gesagten müssen vom ursprünglichen Bruttoertrag der SRO des Beschwerdeführers (Fr. ...) die Zinserträge (Fr. ...), die übrigen Erträge (Fr. ...) sowie die Bussenerträge (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).

5.4.5.4 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 ebenfalls Auswirkungen auf die Berechnung der Aufsichtsabgabe des Beschwerdeführers (vgl. unten, E. 6.10).

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.

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.

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.

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.

6.4 Die Verordnungsregelung hat für die Aufsichtsabgabe der einzelnen SRO je nach Grösse der Organisation unterschiedliche Konsequenzen. Bei jener SRO, 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 bei der grössten SRO 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.

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 Grö-

sse 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 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 DUFI 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 Kehrichtgebühren gezogen werden (E. 6.8).

6.6 Bei der Aufsichtsabgabe der DUFI 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 DUFI 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 DUFI 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 DUFI im Wesentlichen damit, dass dadurch die Berechnung der Abgabe vereinfacht werde, und dass die DUFI 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 DUFI damit, dass die Gruppe der DUFI heterogener ist als jene der SRO. Die Spannweite des Bruttoertrags ist bei den DUFI tatsächlich grösser als bei den SRO: Während die kleinsten DUFI 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.

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. 23^{octies} 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, Effektenumsatz und Nettofondsvermögen (Art. 23^{octies} 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 Prämieneinnahmen 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 Prämieneinnahmen eines Versicherungsunternehmers (gemessen an den Gesamtprämieneinnahmen 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.

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 diesem Entscheid 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.

6.9 Das Bundesverwaltungsgericht gelangt 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 Grund-

abgaben 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.

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). Im vorliegenden stellt sich die Frage, ob eine Ausnahme vorliegt, die es rechtfertigen könnte, die Sache an die Kontrollstelle zurückzuweisen.

6.10.1 Der Beschwerdeführer macht in seiner Stellungnahme vom 30. Oktober 2007 geltend, das Bundesverwaltungsgericht würde sein Ermessen überschreiten, wenn es die Grundabgabe für rechtswidrig erklärte und die Aufsichtsabgabe selber - nach der Formel für die Zusatzabgabe neu berechnete. Der Bundesrat habe sein in Art. 22 GwG eingeräumtes Ermessen nicht überschritten, als er eine Grundabgabe eingeführt habe. Mit der Erhebung einer Grundabgabe werde nämlich berücksichtigt, dass auch eine SRO mit nur wenigen Mitgliedern einen beachtlichen Aufsichtsaufwand verursachen könne. Diese Regelung sei sachgerecht und entspreche dem Äquivalenz- und Verursacherprinzip. Berechne man die Aufsichtsabgabe dagegen nach der vom Bundesverwaltungsgericht angewendeten Formel der Zusatzabgabe, so führe dies zu einem linearen Massstab, was sachlich nicht gerechtfertigt sei und abstruse Resultate ergebe. Wäre der Verordnungsgeber davon ausgegangen, dass keine Grundabgabe zu erheben sei, so hätte er die Bemessungsfaktoren gemäss Art. 11 GebV Kst (Bruttoertrag und Mitgliederzahl) anders (nicht im Verhältnis 1:3) gewichtet. Die Berechnungsmethode stelle ein zusammengehöriges Ganzes dar; deshalb dürfte die Verordnung überhaupt nicht angewendet werden, wenn die Grundabgabe tatsächlich nicht gesetzeskonform wäre. Im Übrigen sei die vom Gericht beabsichtigte Neuberechnung auch deshalb unzulässig, weil die Kognition des Bundesverwaltungsgerichts nicht grösser sein könne als jene der Vorinstanz. Die Frage der Gesetzwidrigkeit von Art. 7 GebV Kst hätte nur auf Rüge des Beschwerdeführers hin überprüft werden dürfen.

6.10.2 Es trifft zu, dass das Gesetz dem Verordnungsgeber einen gewissen Ermessensspielraum für die Ausgestaltung der Aufsichtsabgabe einräumt. Gleichzeitig bestehen aber auch gewichtige Gründe, die im vorliegenden Fall gegen einen kassatorischen Entscheid sprechen: Zum einen verlangen prozessökonomische bzw. verfahrensrechtliche Gründe nach einer

Beurteilung innert angemessener Frist (vgl. Art. 29 Abs. 1 BV sowie Art. 61 Abs. 1 VwVG). Zum anderen erscheint dem Gericht eine verfassungs- und gesetzeskonforme Berechnung der Aufsichtsabgabe möglich, zumal die relevanten Bemessungsgrundlagen bekannt sind. 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).

6.10.3 Bei der Neuberechnung der Aufsichtsabgabe muss berücksichtigt werden, dass eine der 11 anerkannten 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.-.

6.10.4 Die Neuberechnung der Aufsichtsabgabe des Beschwerdeführers für das Jahr 2005 ergibt unter Berücksichtigung der Formel gemäss Art. 11 GebV Kst (E. 6.10.2), der Reduktion der zu deckenden Aufsichtskosten (E. 6.10.3) und der verminderten Bruttoerträge (E. 5.4.5.3 und 5.4.5.4) einen Betrag in der Höhe von Fr. (...) [Berechnungsweise: {(... / 6024 * 0.75) + (... / 9'337'750 * 0.25)} * Fr. 1'755'947.-]. Gemäss der ursprünglichen Verfügung der Kontrollstelle hatte die Aufsichtsabgabe des Beschwerdeführers für das Jahr 2005 Fr. (...) betragen [Berechnungsweise: Fr. 41'038 (Grundabgabe) + {(... / 6024 * 0.75) + (... / 9'588'879 * 0.25)} * Fr. 1'354'269 (Zusatzabgabe)].

Dem Beschwerdeführer war mit Brief vom 7. September 2007 eine leichte *Erhöhung* der Aufsichtsabgabe in Aussicht gestellt worden. Bei der damaligen Berechnung war jedoch der für eine der 11 SRO rechtskräftig verfügte

Betrag von Fr. 49'745.- (vgl. oben, E. 6.10.3) 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 sich für den Beschwerdeführer nicht eine Erhöhung der Aufsichtsabgabe ergibt (reformatio in peius), sondern eine leichte Reduktion.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Aufsichtsabgabe des Beschwerdeführers für das Jahr 2005 auf Fr. (...) festzusetzen ist.

7. Wie vorne erwähnt (E. 3.2), macht der Beschwerdeführer eine Verletzung des rechtlichen Gehörs gegenüber dem Bundesverwaltungsgericht geltend. Am 7. September 2007 hatte das Bundesverwaltungsgericht dem Beschwerdeführer mitgeteilt, dass es beabsichtige, den angefochtenen Entscheid zu *Ungunsten* des Beschwerdeführers abzuändern (reformatio in peius). In seiner Stellungnahme vom 30. Oktober 2007 machte der Beschwerdeführer geltend, das Bundesverwaltungsgericht habe seine Entscheidabsicht mit Argumenten begründet, die aus Parallelverfahren stammten. Diese Verfahren kenne er jedoch nicht. Aufgrund seines Anspruchs auf rechtliches Gehör hätte dem Beschwerdeführer die Möglichkeit eingeräumt werden müssen, sich zu den in den Parallelverfahren angestellten Erwägungen zu äussern.

Der Auffassung des Beschwerdeführers kann nicht gefolgt werden. Denn im Schreiben vom 7. September 2007 wurden ja eben die Gründe mitgeteilt, die das Bundesverwaltungsgericht für *alle* Verfahren als wegleitend erachtet und aus denen das Gericht die Konsequenzen für sämtliche Beschwerdeführer ableitet. Der Grund dafür, dass die Aufsichtsabgabe des Beschwerdeführers neu berechnet werden muss, liegt – wie im besagten Schreiben dargetan – 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 weiteren Angaben betreffend die anderen Verfahren und – sollte seine Eingabe zusätzlich in diesem Sinn zu verstehen sein – auch keine Kenntnis der Geschäftsdaten der übrigen beschwerdeführenden SRO. Anzumerken bleibt, dass der Beschwerdeführer nunmehr nicht mehr von einer reformatio in peius betroffen ist (vgl. oben, E. 6.10.4).

8.

8.1 Die unterliegende Partei hat in der Regel die Verfahrenskosten zu übernehmen (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG). Dem in der Hauptsache unterliegenden Beschwerdeführer sind demnach Verfahrenskosten aufzuerlegen. Beim vorliegenden Streitwert von Fr. (...) und einem Gebührenrahmen von Fr. 2'000.- bis 8'000.- (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. 5'300.- 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. 3'000.- 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]).

8.2 Da der Beschwerdeführer weitgehend 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 dessen Präsident ist und zu dessen Vorstandsmitgliedern gehört, kann somit offen bleiben. Die Kontrollstelle, die im vorliegenden Fall obsiegt hat, hat als Bundesbehörde ebenfalls keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 7 Abs. 3 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1. Die Verfügung der Vorinstanz vom 7. September 2006 wird in teilweiser Gutheissung der Beschwerde dahin geändert, dass der Betrag der Aufsichtsabgabe des Beschwerdeführers für das Jahr 2006 auf Fr. (...) festgesetzt wird. Weitergehend wird die Beschwerde abgewiesen.

2. Dem Beschwerdeführer werden Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 3'000.- auferlegt. An diesen Betrag wird der vom Beschwerdeführer am 31. Oktober 2006 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 2'000.- angerechnet. Der Restbetrag von Fr. 1'000.- ist nach Rechtskraft dieses Urteils, innert 30 Tagen nach Erhalt des Einzahlungsscheines, der Bundeskasse zu überweisen.

3. Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4. Dieses Urteil wird eröffnet:
   - dem Beschwerdeführer (mit Gerichtsurkunde)
   - der Vorinstanz (mit Gerichtsurkunde)
   - dem Eidgenössischen Finanzdepartement (mit Gerichtsurkunde)

Der vorsitzende Richter: Der Gerichtsschreiber:

Frank Seethaler Kaspar Plüss

Rechtsmittelbelehrung
Dieses Urteil kann innert dreissig Tagen seit Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht in Lausanne angefochten werden (Art. 82 i.V.m. Art. 100 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht [Bundesgerichtsgesetz], BGG, SR 173.110). Die Rechtsschrift ist in einer Landessprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten (Art. 42 BGG). Eingaben müssen spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingegangen oder zu dessen Handen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben werden (Art. 48 BGG).

Versand am: 15. November 2007