56

Auszug aus dem Urteil der Abteilung II
i. S. X. gegen Kontrollstelle für Geldwäscherei
B-2334/2006 vom 6. September 2007

Aufsichtsabgabe gemäss GwG, erhoben bei den Selbstregulierungsorganisationen. Zulässige Überwälzung der Kosten der Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei (Kontrollstelle GwG) auf die Beaufsichtigten.

Art. 22 GwG. Art. 7 und Art. 8 Verordnung vom 26. Oktober 2005 über die Aufsichtsabgabe und die Gebühren der Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei.

1. **Die im GwG statuierte Aufsichtsabgabe soll sämtliche nicht durch Gebühren finanzierte Kosten decken, die im Zusammenhang mit der Umsetzung des gesetzlichen Auftrags der Kontrollstelle GwG anfallen (E. 4–4.5).**
2. **Angesichts des klaren gesetzgeberischen Willens kann die Frage nach der Rechtsnatur dieser Abgabe bzw. nach einer genügenden Verfassungsgrundlage offen gelassen werden (E. 4.6–5.1.1).**

Taxe de surveillance prélevée auprès des organismes d'autorégulation selon la LBA. Admissibilité de l'imputation des coûts de l'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent (Autorité de contrôle LBA) aux organismes contrôlés.

Art. 22 LBA. Art. 7 et art. 8 ordonnance du 26 octobre 2005 sur la taxe de surveillance et les émoluments de l'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent.

1. **La taxe de surveillance introduite par la LBA doit couvrir tous les frais de l'Autorité de contrôle LBA ayant un lien avec l'exécution de sa mission légale et qui ne sont pas couverts par des émoluments (consid. 4–4.5).**
2. **Vu la volonté claire du législateur, la question de la nature juridique de cette taxe, respectivement de la nécessité d'une base constitutionnelle, peut rester indécise (consid. 4.6–5.1.1).**

Tassa di sorveglianza secondo la LRD riscossa presso gli organismi di autodisciplina. Ammissibilità del trasferimento dei costi di sorveglianza dell'Autorità di controllo per la lotta contro il riciclaggio di denaro (Autorità di controllo LRD) sulle persone soggette alla vigilanza.

Art. 22 LRD. Art. 7 e art. 8 ordinanza del 26 ottobre 2005 sulla tassa di sorveglianza e sugli emolumenti dell'Autorità di controllo per la lotta contro il riciclaggio di denaro.

1. **La tassa di sorveglianza introdotta dalla LRD deve coprire tutti i costi dell'Autorità di controllo LRD che hanno un legame con l'adempimento dei suoi compiti legali e che non sono coperti dal ricavo degli emolumenti (consid. 4–4.5).**
2. **Considerata la chiara volontà del legislatore, può essere lasciata indecisa la questione, a sapere quale natura giuridica ha la tassa, rispettivamente se la stessa poggia su una base costituzionale sufficiente (consid. 4.6–5.1.1).**

Die Finanzintermediäre unterliegen der Aufsicht durch die Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei (Kontrollstelle GwG). Die Aufsicht erfolgt einerseits direkt (direkt unterstellte Finanzintermediäre [DUFI]), andererseits indirekt (über die anerkannten Selbstregulierungsorganisationen [SRO], denen sich die Finanzintermediäre anschliessen können).

Seit 2006 erhebt die Kontrollstelle GwG sowohl von den DUFI als auch von den SRO eine Aufsichtsabgabe (Art. 22 Geldwäschereigesetz vom 10. Oktober 1997 [GwG, SR 955.0] in der Fassung vom 19. Dezember 2003, in Kraftsetzung am 1. Januar 2006 [AS 2004 1633, 1647]. [Art. 21 und Art. 22 GwG wurden durch Anhang Ziff. 17 FINMAG aufgehoben]; zur heutigen Regelung vgl. Art. 15 Finanzmarktaufsichtsgesetz vom 22. Juni 2007 [FINMAG, SR 956.1). Bei den SRO wird die Aufsichtsabgabe nach dem Bruttoertrag und der Zahl der angeschlossenen Mitglieder bemessen (Art. 22 Abs. 3 GwG). Die Modalitäten der Abgabeerhebung hat der Bundesrat (BR) in einer Ausführungsverordnung geregelt (Verordnung über die Aufsichtsabgabe und die Gebühren der Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei [nachfolgend: GebV Kst, letzte aktualisierte Fassung vgl. AS 2005 5047; zur heutigen Regelung vgl. die Verordnung vom 15. Oktober 2008 über die Erhebung von Gebühren und Abgaben durch die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht [FINMA-GebV, SR 956.122]). Die Aufsichtsabgabe der SRO ist gemäss Art. 7 und Art. 8 der

Verordnung aufgeteilt in eine fixe Grundabgabe (die gleichmässig auf alle SRO verteilt wird) und eine variable Zusatzabgabe (die sich nach dem Bruttoertrag und der Anzahl angeschlossener Finanzintermediäre richtet).

Im Jahr 2005 gab es in der Schweiz 11 SRO, denen 6024 Finanzintermediäre angeschlossen waren und die einen Bruttoertrag von gesamthaft Fr. 9'588'879.– erzielten. Die SRO des Beschwerdeführers, der im Jahr 2005 (...) Finanzintermediäre angeschlossen waren, wies einen Bruttoertrag von Fr. (...) auf. Am 7. September 2006 verfügte die Kontrollstelle GwG, der Beschwerdeführer habe für das Jahr 2005 eine Aufsichtsabgabe in der Höhe von Fr. 60'654.– zu entrichten. Dieser Betrag war aufgeteilt in eine Grundabgabe von Fr. 41'038.– und eine Zusatzabgabe von Fr. 19'616.–. Mit Beschwerde vom 9. Oktober 2006 beantragte der Beschwerdeführer die Aufhebung der Abgabeverfügung der Kontrollstelle GwG, eventualiter die Reduktion der Aufsichtsabgabe auf höchstens Fr. 26'154.–.

Das Bundesverwaltungsgericht (BVGer) hiess die Beschwerde am 6. September 2007 teilweise gut und berechnete die Aufsichtsabgabe der SRO des Beschwerdeführers neu. Die gegen dieses Urteil beim Bundesgericht [BGer] erhobenen Beschwerden wurden abgewiesen, soweit die nachfolgenden Erwägungen betroffen waren (Urteil des BGer 2C_724/2007 vom 2. Oktober 2008).

Aus den Erwägungen:

4. Der Beschwerdeführer macht geltend, mit der Aufsichtsabgabe dürften nicht die gesamten, sondern nur die « eigentlichen » Aufsichtskosten der Kontrollstelle GwG gedeckt werden – also bloss jene (nicht durch Gebühren gedeckte) Kosten, die den SRO bzw. den DUFI effektiv zugeordnet werden könnten. Die Kontrollstelle GwG ist hingegen der Ansicht, dass *sämtliche* (nicht durch Gebühren gedeckte) Kosten der Kontrollstelle GwG über die Aufsichtsabgabe zu finanzieren seien, insbesondere die Kosten in den Bereichen Marktaufsicht, Internationale Zusammenarbeit und Gesetzgebung, aber auch alle weiteren Kosten für allgemeinen Aufwand.

4.1 Für die Frage, in welchem Umfang die Kosten der Kontrollstelle GwG auf die Beaufsichtigten überwälzt werden dürfen, ist in erster Linie das Gesetz massgebend. Gemäss Art. 22 Abs. 2 Satz 1 GwG deckt die Aufsichtsabgabe die Aufsichtskosten der Kontrollstelle GwG, 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 BR. Der Beschwerdeführer macht geltend, mit der Wendung « anrechenbare Aufsichtskosten » impliziere der Gesetzgeber, dass es auch « nicht anrechenbare Aufsichtskosten » geben müsse. Dem kann nicht zugestimmt werden. Die fragliche Bestimmung lautet wie folgt: « Der Bundesrat regelt die Einzelheiten, namentlich die Gebührenansätze, die anrechenbaren Aufsichtskosten und die Aufteilung der Aufsichtsabgabe unter die Selbstregulierungsorganisationen und die der Kontrollstelle GwG direkt unterstellten Finanzintermediäre. » Damit schliesst der Gesetzestext nicht aus, dass der BR *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 BR 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. Aufl., 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 Kontrollstelle GwG 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 5615 ff.) geht hervor, dass Art. 22 Abs. 3 GwG dazu führen sollte, sämtliche nicht durch Gebühren gedeckte Kosten der Kontrollstelle GwG auf die Beaufsichtigten zu überwälzen. Das Ziel bestand gemäss BR darin, « die gesamten Kosten der Kontrollstelle durch die Beaufsichtigten tragen zu lassen » (AS 2003 5774). Während bis anhin nur rund ein Fünftel der Gesamtkosten durch die Beaufsichtigten getragen worden waren (nämlich 0,75 Mio. Franken aufgrund von Gebühreneinnahmen), sollten die Beaufsichtigten künftig sämtliche Kosten tragen (nämlich 4,5 Mio. Franken, davon 0,75 Mio. Franken durch Gebühreneinnahmen und 3,75 Mio. Franken im Rahmen der Aufsichtsabgabe; vgl. AS 2003 5746 und 5774). Wenn die Botschaft an anderer Stelle erwähnt, mit der Aufsichtsabgabe sollten « die Kosten der

Aufsichtstätigkeit der Kontrollstelle verursachergerecht gedeckt werden » (AS 2003 5747 und 5774), kann dies daher nur so verstanden werden, dass der BR von einem *weiten* Aufsichtsbegriff ausging, der sämtliche (nicht durch Gebühren gedeckte) Kosten der Kontrollstelle GwG 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 GwG 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 GwG 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 (Amtliches Bulletin der Bundesversammlung [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 GwG 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, 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 GwG 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 GwG 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 vom 8. November 1934 [BankG, SR 952.0]), Versicherungen (Art. 50 Versicherungsaufsichtsgesetz vom 17. Dezember 2004 [VAG, SR 961.01]), Spielbanken (Art. 53 Spielbankengesetz vom 18. Dezember 1998 [SBG, SR 935.52]) und Kernkraftwerken (Art. 83 Kernenergiegesetz vom 21. März 2003 [KEG, SR 732.1]). In allen genannten Fällen ging der BR 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, 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 GwG 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 GwG auf die Beaufsichtigten überwälzen wollte (vgl. oben E. 4.2.2); ob es sich dabei um Kosten für « direkte » oder « indirekte » Aufsichtstätigkeiten der Kontrollstelle GwG handelt, ist somit nicht von Bedeutung. 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 Rechtsgleichheit verstossen. Sie würde ausserdem dazu führen, dass sich sämtliche DUFI einer SRO anschliessen würden, da sie kaum dazu bereit wären, die für die DUFI entstehenden Mehrkosten zu übernehmen.

4.4 Das Parlament hat seinen Willen vor kurzem erneut bekräftigt, und zwar im Zusammenhang mit dem Erlass des FINMAG (vgl. die Referendumsvorlage gemäss BBl 2007 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 GwG von den Beaufsichtigten getragen werden müssen. Die vollständige Kostenüberwälzung entspricht dem Willen des Gesetzgebers.

Vor diesem Hintergrund sind im Folgenden zwei weitere Rügen des Beschwerdeführers zu prüfen, nämlich 1. die Aufsichtsabgabe stelle eine Kostenanlastungssteuer dar, die einer verfassungsmässigen Grundlage entbehre (E. 4.6), und 2. die Kosten- und Leistungsrechnung der Kontrollstelle GwG enthalte sachlich nicht gerechtfertigte oder nicht ausgewiesene Kosten.

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, denn die Aufsichtsabgabe werde für Aufwendungen des Gemeinwesens (zugunsten des schweizerischen Finanzplatzes) geschuldet, welche den Abgabepflichtigen eher anzulasten

seien als der Allgemeinheit. Eine Kostenanlastungssteuer müsse gemäss Rechtsprechung und Literatur auf einer verfassungsmässigen Grundlage beruhen. Im Fall der strittigen Aufsichtsabgabe fehle es jedoch an einer entsprechenden Kompetenz in der Bundesverfassung. Art. 22 GwG sei aufgrund von Art. 127 und Art. 164 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) verfassungswidrig, soweit diese Bestimmung die Erhebung der Aufsichtsabgabe vorsehe und deren Regelung an den BR delegiere.

Die Kontrollstelle GwG wendet ein, 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 GwG 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 in Fällen von Individualäquivalenz – auf formellgesetzlicher Stufe statuiert werden. Es sei somit zulässig gewesen, die 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, Aktuelle Juristische Praxis 2007, S. 51 ff., insbes. S. 53 f.). Allerdings ist die Abgrenzung zwischen einer Kostenanlastungssteuer und einer Kausalabgabe im Einzelfall nicht immer eindeutig. Das BGer stuft nicht jede Abgabe, der kein individueller Sondernutzen der Abgabepflichtigen gegenübersteht, als Steuer ein. Das BGer 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 BGer 2A.62/2005 vom 22. März 2006 E. 4.2). Auf welche Weise die strittige Frage zu beantworten ist, kann aber im vorliegenden Fall offen bleiben. Wie das BVGer bereits ausgeführt hat, entsprechen die

von der Kontrollstelle GwG 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 BV 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 GwG in den Bereichen Marktaufsicht, Internationale Zusammenarbeit und Gesetzgebung für die Beaufsichtigten einen spezifischen Nutzen (Sondervorteil) bewirken.

Somit erwiese sich die Rüge des Beschwerdeführers aufgrund von Art. 190 BV selbst dann als unbeachtlich, wenn man davon ausgehen würde, dass die Geldwäscherei-Aufsichtsabgabe als verfassungsrechtlich unzulässige Kostenanlastungssteuer zu qualifizieren wäre – was aber nach dem Gesagten nicht leichthin anzunehmen ist. Aus diesem Grund braucht auch nicht näher auf das wiederholte Vorbringen des Beschwerdeführers eingegangen zu werden, die Kontrollstelle GwG müsse in ihrer Kostenrechnung eine genaue Unterscheidung zwischen überwälzbaren und nicht überwälzbaren Kosten vornehmen. Eine solche Differenzierung erweist sich als unnötig, da feststeht, dass der Gesetzgeber sämtliche nicht durch Gebühren gedeckte Kosten auf die Beaufsichtigten überwälzen wollte. Soweit die genannten Vorbringen des Beschwerdeführers als Beweisanträge aufzufassen sind, ist ihnen folglich nicht stattzugeben.

4.7 – 5 (...)

5.1 Der Beschwerdeführer macht geltend, Art. 22 GwG stelle keine genügende gesetzliche Grundlage für die Verordnung des BR 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 Rechts-

wirklichkeit und dem Erfordernis der Praktikabilität in einen unlösbaren Widerspruch gerät (BGE 128 II 247 E. 3.1).

Aus Art. 22 Abs. 1 GwG wird ersichtlich, dass der Kreis der Abgabepflichtigen aus den SRO und DUFI besteht. Gegenstand der Abgabe sind die Aufsichtskosten, die der Kontrollstelle GwG 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 BR 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 GwG bekannt; im Parlament wurden die Kosten sogar überschätzt, 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 Bestimmung erlassen können, mit der die (naturgemäss nicht exakt vorhersehbaren) Jahreskosten der Kontrollstelle GwG genauer hätten berechnet werden 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 genügend 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.

(...)