

Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung II
B-2332/2006

{T 1/2}

Urteil vom 6. September 2007

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

Die Schweizerische Post, Selbstregulierungsorganisation, Viktoriastrasse 21,
3030 Bern,

Beschwerdeführerin

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 (DUF) 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 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 bzw. Bruttoaufwand sowie die Anzahl der angeschlossenen Finanzintermediäre, zu ermitteln. Die SRO Post, die eine Organisationseinheit der Beschwerdeführerin (Schweizerische Post) bildet, meldete der Kontrollstelle am 8. Mai 2006, dass sie im Jahr 2005 einen Bruttoaufwand von Fr. (...) ausgewiesen habe, und dass ihr *ein* Finanzintermediär (die Post) angeschlossenen gewesen sei. Auf Nachfrage der Kontrollstelle hin lieferte die SRO Post am 26. Juni 2006 eine Begründung für die angegebenen Zahlen. Am 7. September 2006 verfügte die Kontrollstelle, die Beschwerdeführerin habe für das Jahr 2006 eine Aufsichtsabgabe in der Höhe von Fr. (...) zu entrichten. Dieser Betrag war aufgeteilt in eine Grundabgabe von Fr. 41'038.- und eine Zusatzabgabe von Fr. (...). Die Kontrollstelle war bei der Berechnung der Aufsichtsabgabe der SRO Post von einem Bruttoaufwand in der Höhe von Fr. (...) sowie von einem angeschlossenen Finanzintermediär ausgegangen.
- B. Am 6. Oktober 2006 reichte die Beschwerdeführerin beim Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) Verwaltungsbeschwerde ein. Darin forderte sie, die Verfügung der Kontrollstelle vom 7. September 2006 sei aufzuheben; eventuell sei bei der Berechnung der Aufsichtsabgabe von einem tieferen Bruttoaufwand auszugehen. Zur Begründung brachte sie vor, die Geldwäscherei-Aufsichtsabgabe entbehre einer Verfassungsgrundlage; eine solche wäre aber nötig, da die Abgabe als Steuer zu qualifizieren sei. Bei der Regelung der Aufsichtsabgabe auf Verordnungsebene habe der Bundesrat teilweise sein Ermessen überschritten. Insbesondere habe er Kategorien (Grund- und Zusatzabgabe) sowie Bemessungskriterien (Bruttoaufwand) festgelegt, die nicht auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage beruhten. Die Kosten der Kontrollstelle für allgemeinen Aufwand - insbesondere für Marktaufsicht, internationale Zusammenarbeit und Gesetzgebung - hätten nicht auf die Beaufsichtigten überwälzt werden dürfen. Die Höhe der Aufsichtsabgabe der SRO Post stehe nicht in einem vernünftigen Verhältnis zu den Leistungen, die die Kontrollstelle für sie erbringe. Was die Berechnung des Bruttoaufwandes betreffe, sei die Verordnung unklar oder führe zu Ungleichheiten. Im Fall der SRO Post sei die Kontrollstelle

von einem zu hohen Bruttoaufwand ausgegangen; sie hätte Abzüge in den Bereichen Schulungen und Revision zulassen und den Bruttoaufwand auf Fr. (...) reduzieren müssen. Ferner gelte es zu berücksichtigen, dass die SRO Post keine rechtlich selbständige Organisation sei und deshalb keiner Abgabepflicht unterstehe. Ebensowenig könne die Beschwerdeführerin, der die SRO Post als Organisationseinheit angehöre, abgabepflichtig sein. Ausserdem sei zu beachten, dass die angefochtene Verfügung keine rechtsgenüglihe Begründung enthalte und dass nicht daraus hervorgehe, wie die Aufsichtsabgabe berechnet worden sei.

- C. In der Beschwerdeantwort vom 10. Januar 2007 erläuterte die Kontrollstelle ihre Grundlagen zur Berechnung der Aufsichtsabgabe. Sie machte geltend, gemäss dem Willen des Gesetzgebers müssten sämtliche Kosten der Kontrollstelle auf die Beaufsichtigten überwältzt werden, also auch die Kosten in den Bereichen Marktaufsicht, Gesetzgebung und internationale Zusammenarbeit. Die Beaufsichtigten würden einen direkten Nutzen aus den Tätigkeiten der Kontrollstelle ziehen. Die Abgabepflicht beruhe auf verfassungs- und gesetzeskonformen Bestimmungen. Die Unterteilung der Aufsichtsabgabe in eine Grund- und eine Zusatzabgabe sei gesetzeskonform. Die Berechnung der Zahlen, die für die Abgabenhöhe massgebend seien, sei auf korrekte Weise erfolgt. Die SRO Post habe einen zu tiefen Bruttoaufwand angegeben; die Kontrollstelle habe Schulungs- und interne Revisionskosten hinzugerechnet und deshalb einen höheren Betrag erhalten. Die Beschwerdeführerin sei von der Abgabepflicht ihrer SRO betroffen, wobei irrelevant sei, dass die SRO Post keine eigenständige juristische Person sei. Das rechtliche Gehör der Beschwerdeführerin sei zwar verletzt worden; doch dieser Mangel sei geheilt worden aufgrund der nachträglich erfolgten Begründung durch die Kontrollstelle. Im Übrigen habe die Rechnungsprüferin (BDO Visura) am 2. Juni 2006 bestätigt, dass die Kosten- und Leistungsrechnung der Kontrollstelle nicht zu beanstanden sei.
- D. Am 24. Januar 2007 teilte das Bundesverwaltungsgericht den Parteien mit, dass das Verfahren per 1. Januar 2007 vom Bundesverwaltungsgericht übernommen worden sei. Im Rahmen des Schriftenwechsels (Replik der Beschwerdeführerin vom 23. Februar 2007 sowie Duplik der Kontrollstelle vom 18. April 2007) hielten die Parteien an ihren Ausführungen fest.

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, Zü-

rich 1998, Rz. 410).

Die Kostenverfügung der Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei vom 7. September 2006 stellt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren dar (VwVG, SR 172.021). Diese Verfügung wurde am 6. Oktober 2006 beim Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) angefochten, das bis zum Inkrafttreten des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht (Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG, SR 173.32) am 1. Januar 2007 (vgl. AS 2006 1069) zur Beurteilung vorliegender Streitsache sachlich und funktionell zuständig war (vgl. Art. 40 Abs. 2 GwG [zit. in E. 4.1] i.V.m. Art. 44 ff. VwVG). Mit Inkrafttreten des Verwaltungsgerichtsgesetzes beurteilt nunmehr das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen der Kontrollstelle (Art. 53 Abs. 2 i.V.m. Art. 33 Bst. d VGG). Die Beschwerdeführerin 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. Die Beschwerdeführerin macht einerseits einen Mangel formaler Art geltend, indem sie die Verletzung des rechtlichen Gehörs rügt. Zum anderen beanstandet sie materiellrechtlich relevante Punkte, insbesondere die Zulässigkeit der vollständigen Überwälzung der Kosten der Kontrollstelle. 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 zu übertragen sind, 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 der Beschwerdeführerin ergangene Kostenverfügung mit Verfassung und Gesetz vereinbar sind (E. 5).
3. Die Beschwerdeführerin 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 dadurch sei die Verletzung des rechtlichen Gehörs nicht geheilt worden, so dass die Verfügung als nichtig anzusehen sei. Die Kontrollstelle wendet ein, die Verletzung des rechtlichen Gehörs sei durch die nachträgliche Begründung geheilt worden. Die Beschwerdeführerin könne ihre 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 der Beschwerdeführerin 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. Die Beschwerdeführerin hatte die Gelegenheit, vor einer Instanz mit voller Kognition (dem Bundesverwaltungsgericht) zur Begründung der Kontrollstelle Stellung zu nehmen. Hiervon hat sie 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.

4. Die Beschwerdeführerin 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 Beaufsichtigten effektiv zugeordnet werden könnten. 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 Zusammenarbeit und Gesetzgebung.
- 4.1 Für die Frage, in welchem Umfang die Kosten der Kontrollstelle auf die Beaufsichtigten überwältigt 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. Die Beschwerdeführerin macht geltend, mit der Wendung anrechenbare Aufsichtskosten impliziere der Gesetzgeber, dass es auch nicht anrechenbare Aufsichtskosten geben müsse. Dem kann nicht zugestimmt werden. Die fragliche Bestimmung lautet wie folgt: Der Bundesrat regelt die Einzelheiten, namentlich die Gebührenansätze, die anrechenbaren Aufsichtskosten und

die Aufteilung der Aufsichtsabgabe unter die Selbstregulierungsorganisationen und die der Kontrollstelle direkt unterstellten Finanzintermediäre. Damit schliesst der Gesetzestext nicht aus, dass der Bundesrat *sämtliche* Aufsichtskosten - die auch in Art. 22 Abs. 4 GwG nicht näher definiert werden - auf die Beaufsichtigten 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 Kontrollstelle der Gesetzgeber mit der Aufsichtsabgabe finanzieren wollte.
- 4.2.1 Aus der Botschaft vom 22. Oktober 2003 zum Entlastungsprogramm für den Bundeshaushalt (EP 03; BBI 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 (BBI 2003 S.774). 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. BBI 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 (BBI 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. BBI 2002 8076 f. [zum BankG]; BBI 2003 3830 [zum VAG]; BBI 1997 III 189 [zum SBG]; BBI 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 Be-

reich 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).

- 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 der Beschwerdeführerin 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 enthalte sachlich nicht gerechtfertigte Kosten (E. 4.7).

- 4.6 Zu prüfen ist zunächst die Rüge der Beschwerdeführerin, die Aufsichtsabgabe stelle eine verfassungswidrige Steuer dar.
- 4.6.1 Die Beschwerdeführerin 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 BV und Art. 164 BV verfassungswidrig, soweit diese Bestimmung die Erhebung der Aufsichtsabgabe vorsehe und deren Regelung an den Bundesrat delegiere.

Die Kontrollstelle 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 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*, 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 ge-

stellt bleiben, ob und in welchem Ausmass die Tätigkeiten der Kontrollstelle in den Bereichen Marktaufsicht, Internationale Zusammenarbeit und Gesetzgebung für die Beaufsichtigten einen spezifischen Nutzen (Sondervorteil) bewirken.

Somit erwiese sich die Rüge der Beschwerdeführerin 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.

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

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 von der Beschwerdeführerin 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 die Beschwerdeführerin ergangenen Kostenverfügung vom 7. September 2006. Im Folgenden soll zunächst unter-

sucht 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). Anschliessend ist der Frage nachzugehen, ob im Fall der Beschwerdeführerin aufgrund der besonderen rechtlichen Konstellation (SRO als Organisationseinheit der Post) überhaupt eine Abgabepflicht besteht (E. 5.3). Ausserdem soll untersucht werden, ob es zulässig war, den Bruttoaufwand der Beschwerdeführerin als Kriterium zur Berechnung der Aufsichtsabgabe heranzuziehen, und - wenn ja - welche Beträge vom Bruttoaufwand abgezogen werden durften (E. 5.4). Zu prüfen ist schliesslich, ob sich die in der Verordnung vorgesehene Aufteilung der Aufsichtsabgabe in eine Grund- und eine Zusatzabgabe auf eine hinreichende Rechtsgrundlage stützt, und ob die Erhebung der fixen Grundabgabe zu einer rechtsungleichen Behandlung der Beaufsichtigten führt (E. 5.5).

- 5.1 Die Beschwerdeführerin macht geltend, Art. 22 GwG stelle keine genügende gesetzliche Grundlage für die Gebührenverordnung 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 Abgabepflichtigen aus zwei Gruppen von Beaufsichtigten (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 Finanzin-

termediäre und Bruttoertrag). Zum anderen sind die ungefähren jährlichen Kosten der Kontrollstelle bekannt; im Parlament wurden die Kosten sogar überschätzt (vgl. oben, E. 4.7), so dass die Beaufsichtigten an sich höhere Aufsichtsabgaben hätten erwarten müssen. Die Abgabepflichtigen können die Höhe des Betrages aufgrund von Art. 22 GwG zwar nicht präzise 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 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 hinreichend 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 Die Beschwerdeführerin rügt, die Verordnungsbestimmungen über die anrechenbaren Aufsichtskosten (insbesondere Art. 1 Abs. 3 und Art. 4 GebV Kst) seien nicht gesetzeskonform. Zur Begründung macht sie auch in diesem Zusammenhang geltend, von den Aufwendungen in den Bereichen Marktaufsicht, Internationales und Gesetzgebung profitiere die ganze Schweiz, so dass diese Kosten nicht den Beaufsichtigten angelastet werden dürften.

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). Damit erübrigt sich auch die Überprüfung einer allfälligen Verfassungswidrigkeit von Art. 1 Abs. 3 und Art. 4 GebV Kst: Diese Verordnungsbestimmungen setzen lediglich den Willen des Gesetzgebers um, der laut Art. 190 BV massgebend ist (vgl. BGE 107 Ib 243 E. 4 sowie oben, E. 4.6.2). Die Rüge der Beschwerdeführerin erweist sich somit als unbegründet.

- 5.3 Die Beschwerdeführerin macht geltend, dass in ihrem Fall eine besondere rechtliche Konstellation vorliege, die dazu führe, dass keine Abgabepflicht

bestehe. Die SRO Post besitze keine eigene Rechtspersönlichkeit; sie sei vielmehr eine Organisationseinheit der Beschwerdeführerin. Mangels Rechtspersönlichkeit komme die SRO Post als Steuersubjekt nicht in Frage und könne folglich der Abgabepflicht nicht unterstehen. Aber auch die Beschwerdeführerin - die Schweizerisch Post - könne nicht abgabepflichtig sein: Da in Art. 22 Abs. 1 GwG und in Art. 1 Abs. 1 GebV Kst einzig die SRO und die DUF1 als mögliche Steuersubjekte genannt würden, könne die Post keiner Abgabepflicht unterstehen. Dies ergebe sich im Übrigen auch aus Art. 13 des Bundesgesetzes vom 30. April 1997 über die Organisation der Postunternehmung des Bundes (POG; SR 783.1), wonach die Post grundsätzlich von der Steuerpflicht befreit ist. Diese Bestimmung schliesse die Erhebung der Geldwäscherei-Aufsichtsabgabe, die als (Kostenanlastungs-)Steuer zu qualifizieren sei, aus. - Die Kontrollstelle wendet ein, die SRO Post sei von der Kontrollstelle bereits im Jahr 1999 als SRO anerkannt worden. Die Tatsache, dass die SRO Post nicht als eigenständige juristische Person organisiert sei, könne nicht eine Befreiung von der Abgabepflicht bewirken. Die Kontrollstelle habe mehrere SRO anerkannt, die nicht rechtlich selbständig seien, sondern Teile von Vereinen bildeten, die sich auch anderen - meist branchenfördernden - Aufgaben widmeten. Aufgrund von Art. 13 POG sei die Post zwar tatsächlich grundsätzlich von Steuerpflichten befreit; die Steuerbefreiung gelte allerdings nur für direkte Steuern. Da es sich bei der Geldwäscherei-Aufsichtsabgabe nicht um eine Steuer, sondern um eine Kausalabgabe handle, sei die Beschwerdeführerin von der Abgabepflicht nicht befreit.

Aus Art. 22 Abs. 3 GwG geht unzweideutig hervor, dass sämtliche anerkannten SRO der Abgabepflicht unterstehen. Es würde dem Willen des Gesetzgebers widersprechen, wenn man die rechtlich unselbständigen SRO von der Abgabepflicht ausschliessen würde. Auch für die SRO Post besteht demnach eine Abgabepflicht. Nicht zu beanstanden ist auch, dass die Beschwerdeführerin, der die SRO Post als Organisationseinheit angehört, die Aufsichtsabgabe zu bezahlen hat. Postrechtlich ist eine solche Abgabepflicht jedenfalls nicht ausgeschlossen, und zwar selbst dann nicht, wenn man die Geldwäscherei-Aufsichtsabgabe als Steuer qualifizieren würde (vgl. oben, E. 4.6.2). Art. 13 POG besagt lediglich, dass die Post für Gewinne aus den Wettbewerbsdiensten nach Art. 9 POG besteuert wird, und dass im Übrigen Art. 10 des Bundesgesetzes vom 26. März 1934 über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft gelte. Letztere Bestimmung wurde mittlerweile durch Art. 62d des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010) ersetzt; demnach sind die Eidgenossenschaft sowie ihre Anstalten, Betriebe und unselbständigen Stiftungen grundsätzlich von jeder Besteuerung durch die Kantone und Gemeinden befreit. Dieser Bestimmung kann nicht entnommen werden, dass die Post von der im Geldwäschereigesetz statuierten Aufsichtsabgabe gegenüber der Kontrollstelle entbunden wäre. Somit ist nicht zu beanstanden, dass die Kontrollstelle von der Beschwerdeführerin eine Aufsichtsabgabe erhoben hat.

- 5.4 Die Beschwerdeführerin macht ferner Unstimmigkeiten geltend im Zusammenhang mit der Bestimmung des Bruttoaufwandes, der von der Kontrollstelle als Kriterium zur Berechnung der Aufsichtsabgabe herangezogen wurde.
- 5.4.1 Die Beschwerdeführerin rügt, es sei unzulässig, auf Verordnungsstufe (in Art. 10 Abs. 3 GebV Kst) den *Bruttoaufwand* als Kriterium zur Berechnung der Aufsichtsabgabe einzuführen, denn das Gesetz nenne in Art. 22 Abs. 3 GwG einzig den *Bruttoertrag* als Kriterium. Mit der Einführung dieses Kriteriums habe der Bundesrat seine Delegationskompetenz überschritten und das Gewaltenteilungsprinzip verletzt. Da die Aufsichtsabgabe aufgrund des Gesetzes anhand des Bruttoertrages zu berechnen sei und die SRO Post im Jahr 2005 keinen Bruttoertrag erzielt habe, schulde die Beschwerdeführerin keine Aufsichtsabgabe. - Die Kontrollstelle wendet ein, der Bundesrat habe sein Ermessen nicht überschritten, als er in der Verordnung das Kriterium des Bruttoaufwandes zur Bemessung der Aufsichtsabgabe festgesetzt habe. Der Gesetzgeber habe dem Verordnungsgeber diese Befugnis per Delegation (Art. 22 Abs. 4 GwG) eingeräumt. Der Bruttoaufwand müsse als Äquivalent für den Bruttoertrag herangezogen werden, wenn eine SRO keinen Bruttoertrag erwirtschaftete. Es würde gegen das Gleichbehandlungsgebot verstossen, wenn man in solchen Fällen von einem Bruttoertrag von Fr. 0.- ausginge und damit auf einen Teil der Aufsichtsabgabe verzichten würde.

Das Geldwäschereigesetz sieht in Art. 22 Abs. 3 zwar effektiv nur den Bruttoertrag als Kriterium zur Berechnung der Aufsichtsabgabe vor; vom Bruttoaufwand ist im Gesetz nicht die Rede. Gleichzeitig muss aber auch davon ausgegangen werden, dass der Gesetzgeber sämtliche nicht durch Gebühren gedeckte Kosten der Kontrollstelle auf die Beaufsichtigten überwälzen wollte (vgl. oben, E. 4.5). Nichts deutet darauf hin, dass der Gesetzgeber jene SRO von der Abgabepflicht ausnehmen wollte, die - etwa aus organisatorischen oder buchhalterischen Gründen - keinen Bruttoertrag erwirtschaften. Da die gesetzliche Regelung unvollständig ist und kein qualifiziertes Schweigen des Gesetzgebers vorliegt, ist von einer (echten) Gesetzeslücke auszugehen. Demnach war es dem Verordnungsgeber nicht verwehrt, im Fall von Selbstregulierungsorganisationen, die keinen Ertrag erwirtschaften, ein äquivalentes Kriterium zur Bemessung der Aufsichtsabgabe festzusetzen. Der Bruttoaufwand, den der Bundesrat in Art. 10 Abs. 3 GebV Kst als Bemessungskriterium für solche SRO vorgesehen hat, erscheint als sachgerechtes Kriterium. Denn wie die Kontrollstelle zurecht geltend macht, handelt es sich bei den SRO grundsätzlich um nicht gewinnorientierte Organisationen, so dass sich Aufwand und Ertrag der SRO zumindest langfristig in etwa die Waage halten dürften. Würde man den Bruttoaufwand als Bemessungskriterium nicht anerkennen, würden ausserdem Anreize zur Umgehung der Abgabepflicht geschaffen: Sämtliche SRO würden in diesem Fall Rechts- bzw. Organisationsformen anstreben, bei denen kein Ertrag erwirtschaftet wird. Das Bemessungskri-

terium des Bruttoaufwandes erweist sich somit als zulässig für jene SRO, die keinen Ertrag erwirtschaften.

5.4.2 Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Kontrollstelle habe den Bruttoaufwand zu hoch beziffert, was sich negativ auf die Aufsichtsabgabe der Beschwerdeführerin ausgewirkt habe. Bei der Berechnung des Bruttoaufwandes hätten Schulungs- und Revisionsaufwendungen abgezogen werden müssen. Der Bruttoaufwand sei deshalb von Fr. (...) auf Fr. (...) zu reduzieren.

5.4.2.1 Art. 10 Abs. 3 GebV Kst besagt, dass in gewissen Fällen der Bruttoaufwand als Kriterium zur Bemessung der Aufsichtsabgabe einer SRO dient; die Bestimmung enthält keine Angaben zur Berechnung des Bruttoaufwandes oder zu Abzugsmöglichkeiten. Die Berechnung des Bruttoertrages ist differenzierter geregelt: Zunächst müssen die Einnahmen aus Leistungen und Lieferungen nach Art. 663 OR addiert werden (Art. 10 Abs. 1 GebV Kst). Von dieser Summe werden erstens die Erträge aus Schulungen abgezogen, die eine SRO anbietet (Art. 10 Abs. 1 Bst. a GebV Kst). Zweitens werden Erträge aus Revisionen subtrahiert, soweit externe Revisionsgesellschaften mit der Revision der angeschlossenen Finanzintermediäre beauftragt werden und die Abrechnung über die SRO erfolgt (Art. 10 Abs. 1 Bst. b GebV Kst).

Im vorliegenden Fall hat die Kontrollstelle die Aufsichtsabgabe der Beschwerdeführerin aufgrund des Bruttoaufwandes berechnet, da die SRO Post - als Organisationseinheit der Beschwerdeführerin - keine Erträge erwirtschaftet (vgl. oben, E. 5.4.1). Die Kontrollstelle berücksichtigte dabei den gesamten Bruttoaufwand der SRO Post, der sich gemäss dem Jahresbericht 2005 auf Fr. (...) belief.

5.4.2.2 Die Beschwerdeführerin rügt, die Kontrollstelle hätte die Aufwendungen für *interne Revisionen* vom Bruttoaufwand abziehen müssen. Zuzulassen seien Abzüge für die Personalkosten des Bereiches Revision (Fr. ...), für die Aufwendungen des SRO-Leiters zur Qualitätssicherung im Bereich Revision (Fr. ...) sowie für allgemeine Revisionskosten (Büromiete und Infrastrukturkosten in der Höhe von Fr. ...). Art. 10 Abs. 2 GebV Kst bezwecke, dass der Ertrag einer SRO nicht durch allfällige Revisionstätigkeiten beeinflusst werde. Dies dürfe nicht nur für externe Revisionen gelten; vielmehr müsse auch der interne Revisionsaufwand der SRO Post subtrahiert werden. Nötig sei dies erstens aus Gründen der Rechtsgleichheit zwischen den einzelnen SRO. Zweitens müsse der interne Revisionsaufwand subtrahierbar sein, weil eine finanzielle Privilegierung von externen Revisionen einer staatlichen Lenkungsmaßnahme gleichkomme, die sich nicht auf eine gesetzliche Grundlage stützen könne. Drittens würde die Ungleichbehandlung von internen und externen Revisionen grundlos Anreize schaffen, durch überbrückende organisatorische Massnahmen (Spin-off) höhere Abzüge zu erreichen.

Die Kontrollstelle wendet ein, laut der Verordnung könnten lediglich gewisse Erträge aus *externen* Revisionen abgezogen werden. Dies diene dem schutzwürdigen Interesse einer besonders hohen Unabhängigkeit der Revisoren von den Finanzintermediären: Die Abzugsmöglichkeit motiviere dazu, dass die SRO externe Revisionsmandate in Auftrag gäben und die (abziehbaren) Kosten dem Finanzintermediär weiterverrechneten. Würde diese Abzugsmöglichkeit fehlen, so würden die Finanzintermediäre die Revisionsmandate selber in Auftrag geben und schmälerten dadurch die Unabhängigkeit der Revisoren. - Auf ähnliche Weise begründete auch der Verordnungsgeber die Abzugsmöglichkeit von Einnahmen aus externen Revisionen: Eine SRO, die externe Revisionsgesellschaften mit der Revision der Finanzintermediäre beauftragt und die Abrechnung über die eigene SRO erfolgen lässt, soll dadurch nicht einen höheren Bruttoertrag erhalten (bzw. stärker belastet werden) als eine SRO, bei der die angeschlossenen Finanzintermediäre direkt die Revisionsstelle mit der Durchführung der Revision beauftragen (vgl. Erläuterungen zur Verordnung über die Aufsichtsabgabe und die Gebühren der Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei [http://www.gwg.admin.ch/d/aktuell/pdf/Erlaeuterungen_d.pdf; Stand: 1. März 2005], S. 32).

Das Gesetz schreibt in Art. 22 Abs. 3 GwG lediglich vor, dass der Bruttoertrag ein Kriterium zur Bemessung der Aufsichtsabgabe sei. Wie der Bruttoertrag (bzw. der Bruttoaufwand) zu berechnen ist, hat aufgrund der gesetzlichen Delegationsnorm (Art. 22 Abs. 4 GwG) der Verordnungsgeber zu regeln. Dieser hat das Ermessen, das ihm vom Gesetzgeber eingeräumt wurde, nicht überschritten, als er festlegte, dass lediglich externe (nicht aber interne) Revisionskosten abziehbar seien. Es leuchtet ohne weiteres ein, dass die Unabhängigkeit der Revisoren besser gewahrt wird, wenn die Revisionsmandate durch die SRO extern vergeben werden, als wenn die Finanzintermediäre ihre Revisoren selber bestimmen; dies gilt sowohl für SRO, die nach Aufwand bemessen werden, als auch für nach Ertrag bemessene SRO. Weiter ist unbestritten, dass der Finanzplatz Schweiz ein schutzwürdiges Interesse an unabhängigen Revisionen hat. Die Unterscheidung zwischen abziehbaren externen Revisionen und nicht abziehbaren internen Revisionen beruht somit auf einem sachlichen Grund. Die Rüge der Beschwerdeführerin erweist sich demnach als unbegründet. Die Kontrollstelle hat die Aufwendungen der Beschwerdeführerin für interne Revisionen zurecht nicht vom Bruttoaufwand abgezogen.

5.4.2.3 Die Beschwerdeführerin macht ferner geltend, vom Bruttoaufwand zu subtrahieren seien die Aufwendungen für *Schulungen*, die die Fachstelle der SRO Post für den Finanzintermediär Post geleistet habe und die sich im Jahr 2005 auf Fr. (...) belaufen hätten. Solche Abzüge müssten nicht nur bei der Berechnung des *Bruttoertrages* berücksichtigt werden (Art. 10 Abs. 1 GebV Kst), sondern seien aus Gründen der Rechtsgleichheit auch bei der Berechnung des *Bruttoaufwandes* (Art. 10 Abs. 3 GebV Kst) vorzunehmen. Die Kontrollstelle wendet ein, die Verordnung sehe lediglich den

Abzug von *Schulungserträgen*, nicht aber von *Schulungskosten* vor.

Der Ordnungsgeber begründete den Abzug von Erträgen aus Schulungstätigkeiten wie folgt: Jene SRO, die ihre Schulung auslagern, sollen nicht tiefer belastet werden als jene, die selber Schulungstätigkeiten anbieten und deshalb einen höheren Bruttoertrag aufweisen (vgl. Erläuterungen zur Verordnung, S. 31 f.). Sinn und Zweck der Abzugsmöglichkeit ist also die Gleichstellung von SRO, die ihre Schulung auslagern, mit jenen, die selber Schulungen anbieten. Es wäre nun aber sachlich nicht gerechtfertigt, wenn man diese Abzugsmöglichkeit nur jenen SRO gewähren würde, die nach Bruttoertrag bemessen werden. Vielmehr muss diese Möglichkeit aus Gründen der Rechtsgleichheit auch im Fall von nach Bruttoaufwand bemessenen SRO bestehen, zumal die Kontrollstelle ja selbst einräumt, dass sich Aufwand und Ertrag langfristig die Waage halten dürften (vgl. E. 5.4.1). Analog zur Regelung, dass bei ertrags-bemessenen SRO Abzüge für *Schulungserträge* zulässig sind, muss für aufwand-bemessene SRO - die ja keinerlei Erträge erwirtschaften - gelten, dass Abzüge für *Schulungsaufwand* erlaubt sind. Somit erweist sich die Rüge der Beschwerdeführerin als berechtigt. Der *Schulungsaufwand* in der Höhe von Fr. 60'000.- muss vom Bruttoaufwand der Beschwerdeführerin abgezogen werden.

- 5.4.3 Als Zwischenresultat kann festgehalten werden, dass der Bruttoaufwand der Beschwerdeführerin um Fr. (...) zu reduzieren ist. Er beträgt somit nicht Fr. (...), sondern Fr. (...).

Weil in verschiedenen Parallelverfahren auch die Bruttoerträge und -aufwendungen anderer SRO nach unten korrigiert werden mussten - meist wegen fehlenden Abzügen für Bussenerträge -, beläuft sich die Summe der Bruttoerträge nach einer Neuberechnung nicht mehr auf Fr. 9'588'879.-, sondern auf Fr. 9'337'750.-. Der Bruttoaufwand-Anteil der Beschwerdeführerin - gemessen am Total der Bruttoerträge aller SRO - sinkt insgesamt von (...) % auf (...) %, was aufgrund der Berechnungsformel (Art. 11 GebV Kst) eine leichte Reduktion der Aufsichtsabgabe der Beschwerdeführerin zur Folge hat (vgl. unten, E. 6.).

- 5.5 Die Beschwerdeführerin macht schliesslich geltend, die Ordnungsregelung 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.

- 5.5.1 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 Re-

gelung 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.

5.5.2 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 bzw. -aufwand der SRO abhängig ist (Art. 8 GebV Kst). Aufgrund der in Art. 11 GebV Kst festgesetzten Formel betrug die Zusatzabgabe im Fall der Beschwerdeführerin Fr. (...) [Berechnungsweise: $\{(1 / 6024 * 0.75) + (... / 9'588'879 * 0.25)\} * Fr. 1'354'269.-$]. 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.

5.5.3 Die Erhebung der Grundabgabe hat im Fall der Beschwerdeführerin folgende Auswirkungen: Sie schuldet eine Aufsichtsabgabe von Fr. (...), wovon (...)% (Fr. 41'038.-) auf die fixe Grundabgabe entfallen und (...)% (Fr. ...) auf die variable Zusatzabgabe. Ihre Aufsichtsabgabe (Fr. ...) beträgt (...)% der Aufsichtsabgaben sämtlicher SRO (Fr. 1'805'692.-). Würde die Grundabgabe entfallen bzw. würde die gesamte Abgabe nach der Formel für die Zusatzabgabe (Art. 11 VO) berechnet, so hätte die Beschwerdeführerin - unter Vorbehalt von Änderungen der Referenzbeträge (vgl. hinten, E. 6.2) - nur Fr. (...) zu bezahlen [Berechnungsweise: $\{(1 / 6024 * 0.75) + (... / 9'588'879 * 0.25)\} * Fr. 1'805'692.-$]. Die Aufsichtsabgabe der Beschwerdeführerin würde in diesem Fall bloss noch etwa die Hälfte der heutigen Aufsichtsabgabe betragen, und gemessen an den gesamten Aufsichtsabgabe würde der Anteil der Beschwerdeführerin von (...)% auf (...)% sinken.

Zieht man alle 11 anerkannten SRO in die Betrachtungen ein, so kann ferner Folgendes festgestellt werden: Bei jener SRO, die den höchsten Bruttoertrag (...) 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 nur 22% der Aufsichtsabgaben; ohne Grundabgabe würde der Anteil 27% ausmachen. Aufgrund der Grundabgabe ergeben sich überdies Diskrepanzen bei der durchschnittlichen Aufsichtsgebühr pro Finanzintermediär: Während der einzige Finanzintermediär, der der SRO der Beschwerdeführerin angeschlossen ist, eine Aufsichtsabgabe von Fr. 1'264.- schuldet, bezahlen die Finanzintermediäre der grössten SRO durchschnittlich 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 (zu denen auch die Beschwerdeführerin mit bloss einem einzigen angeschlossenen Finanzintermediär gehört) gegenüber den grösseren SRO. Im Folgenden stellt sich die Frage, ob der Verordnungsgeber mit dieser Regelung das im Gesetz eingeräumte Ermessen überschritten hat.

- 5.5.4 Der Verordnungsgeber begründet die Erhebung der fixen Grundabgabe folgendermassen: Die Grundabgabe trage dem Umstand Rechnung, dass ein bestimmter Aufsichtsaufwand der Kontrollstelle unabhängig von der Grösse der SRO bzw. des DUFI entstehe. Zugleich komme ein bestimmter Teil der Aufsichtstätigkeit allen Beaufsichtigten unabhängig von ihrer Grösse gleichermassen zugute. Demgegenüber berücksichtige die Zusatzabgabe die Grösse der SRO bzw. des DUFI, was sich damit rechtfertige, dass von einem Teil der Tätigkeiten der Kontrollstelle die grösseren Beaufsichtigten mehr profitierten als die kleineren (Erläuterungen zur Verordnung, S. 22). Die Kontrollstelle ergänzt, 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. 5.4.5 und 5.4.6), und es sollen Analogien zur Rechtsprechung des Bundesgerichts im Bereich von Abwasser- und Kehrichtgebühren gezogen werden (E. 5.4.7).

- 5.5.5 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 Grund-

abgabe 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.

- 5.5.6 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, Effekturnumsatz 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 Prämieinnahmen des einzelnen Versicherungsunternehmens oder nach dem verursachten Aufwand bemessen (Art. 50 Abs. 2 VAG). Die Verordnung konkretisiert diese Bestimmung dahingehend, dass die Aufsichtsabgabe nach Massgabe des Verhältnisses der Prämieinnahmen eines Versicherungsunternehmens (gemessen an den Gesamtprämieinnahmen aller Versicherungsunternehmen) berechnet wird (Art. 210 Abs. 1 der Verordnung über

die Beaufsichtigung von privaten Versicherungsunternehmen [Aufsichtsverordnung, AVO; SR 961.011]), wobei die Aufsichtsabgabe jährlich mindestens Fr. 3'000.- (in gewissen Fällen Fr. 1'500.-) beträgt (Art. 211 Abs. 2 AVO). Das Spielbankengesetz macht keine Angaben zur Aufteilung der Aufsichtskosten auf die Beaufsichtigten; die einschlägige Verordnung sieht eine Verteilung im Verhältnis der Bruttospielerträge der Spielbanken vor (Art. 109 Abs. 2 der Verordnung über Glücksspiele und Spielbanken [Spielbankenverordnung, VSBG; SR 935.521]).

Beim Vergleich der Geldwäscherei-Aufsichtsabgabe mit jener der Banken, Versicherungen und Spielbanken fallen zwei Besonderheiten auf: Erstens kennt einzig das Geldwäschereirecht eine Grundabgabe, die nicht auf Gesetzesstufe geregelt ist. Zweitens nimmt ausschliesslich das Geldwäschereirecht eine gleichmässige Verteilung eines festen, pauschalen Betrages auf die Beaufsichtigten vor (soweit die SRO betroffen sind); in allen anderen Rechtsbereichen wird die Abgabenhöhe differenziert, in der Regel aufgrund des Ertrages oder Aufwandes. Somit weichen die Modalitäten zur Berechnung der Geldwäscherei-Aufsichtsabgabe in diesem Punkt nicht unwesentlich von jenen anderer Rechtsbereiche ab. Es erscheint als zweifelhaft, ob der Gesetzgeber eine solche Abweichung beabsichtigte. Die Gesetzesmaterialien zu Art. 22 GwG lassen eher vermuten, dass für alle Rechtsgebiete eine gleichartige Regelung der Aufsichtsabgabe angestrebt wurde (vgl. oben, E. 4.3). Dies stellt ein Indiz dafür dar, dass der Verordnungsgeber mit der Regelung der Geldwäscherei-Aufsichtsabgabe das Ermessen überschritten hat, das ihm vom Gesetzgeber eingeräumt worden ist.

- 5.5.7 Die Rechtsprechung hat sich zur vorliegenden Problematik bisher noch nicht geäussert. Es ergeben sich jedoch gewisse Parallelen zu Erwägungen des Bundesgerichts im Urteil 2P.266/2003 vom 5. März 2004. In dieser Entscheidung hatte das Bundesgericht die Zulässigkeit von Abwasser- und Kehrrechtgebühren 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 (Bereitstellungsggebühr) zu überbinden, denn die Infrastruktur für die Abfall- und Abwasse-

rentsorgung 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 der Beschwerdeführerin betrage 86% und die verbrauchsabhängige Gebühr nur 14% der Gesamtkosten, so dass der anzustrebende Lenkungseffekt nicht mehr gegeben sei. Das Gericht liess die Frage jedoch offen, 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 Geldwäscherei-Aufsichtsabgabe, die im vorliegenden Fall strittig ist. 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). Damit erweist sich der Ermessensspielraum der Verwaltung bei der Gestaltung von Abwasser- und Kehrrechtgebühren 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 Abwasser- und Kehrrechtgebühr, 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.

Im vorliegenden Fall 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 Beschwerdeführerin beträgt der Anteil rund (...) % und bei der kleinsten SRO 82% (vgl. oben, E. 5.5.3). Bei den kleineren SRO, zu denen auch die Beschwerdeführerin mit nur einem einzigen angeschlossenen Mitglied gehört, verhält es sich demnach so, dass der überwiegende Teil der bei ihnen erhobenen Abgabe nach Kriterien bemessen wurde, 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.

- 5.5.8 Zieht man in Erwägung, dass 1. die in Art. 7 GebV Kst geregelte Grundabgabe einer gesetzlichen Grundlage entbehrt, 2. die Verordnung vorsieht, einen relativ hohen Anteil (25%) durch Grundabgaben zu finanzieren, 3. die Höhe der Grundabgabe - im Gegensatz zu allen übrigen Rechtsgebieten - nicht nach Grösse der SRO differenziert wird, und 4. die Grundabgabe im Fall der Beschwerdeführerin (...) % der Aufsichtsabgabe ausmacht, wird ersichtlich, dass die Verwaltung ihr Ermessen bei der Festsetzung der Aufsichtsabgabe der Beschwerdeführerin für das Jahr 2005 überschritten hat.
6. Das Bundesverwaltungsgericht gelangt zum Schluss, dass die Anwendung von Art. 7 GebV Kst in der vorliegenden Fallkonstellation unzulässig ist, weil sie für die Beschwerdeführerin zu einer Aufsichtsabgabe führt, die das gesetzesrechtlich erlaubte Mass überschreitet. Daraus ergibt sich, dass Art. 7 GebV Kst gegen übergeordnetes Recht verstösst; die Regelung der Grundabgabe verletzt das Legalitätsprinzip und darf deshalb nicht angewendet werden. Die Abgabe darf einzig nach den Kriterien von Art. 22 Abs. 3 GwG bemessen werden.
- 6.1 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 Fall besteht kein Anlass zu einem kassatorischen Entscheid: Die vollständige Kostenüberwälzung entspricht dem Willen des Gesetzgebers, und die Kriterien zur Bemessung der Aufsichtsabgabe sind in Art. 22 Abs. 3 GwG klar umschrieben. Die Berechnungsformel in Art. 11 GebV Kst stellt eine gesetzeskonforme Umsetzung dieser Kriterien dar. Um die Aufsichtsabgabe bei der vorliegenden prozessualen Ausgangslage auf gesetzeskonforme Weise zu berechnen, müssen somit die gesamten Aufsichtskosten der Kontrollstelle des Jahres 2005, die die SRO zu tragen haben, nach dem Schlüssel von Art. 11 GebV

Kst auf die SRO verteilt werden. Dadurch kann für das Jahr 2005 eine verfassungs- und gesetzeskonforme Aufsichtsabgabe ermittelt werden, ohne dem Verordnungsgeber präzise Vorgaben für die künftige Regelung der Aufsichtsabgabe zu auferlegen (vgl. Urteil des Bundesgerichts vom 13. November 1997 i.S. P. c/ Administration des impôts du canton de Vaud, publiziert in RDAF 1998 II S. 133 ff., E. 3b/aa, mit Hinweis auf FRANCIS CAGIANUT, Der Steuerrichter und die Verfassung, in: Markus Reich / Martin Zweifel [Hrsg.], Das Schweizerische Steuerrecht, Eine Standortbestimmung, Festschrift Ferdinand Zuppinger, Bern 1989, S. 135 ff., S. 146).

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.-.

- 6.2 Berechnet man aufgrund des Gesagten die Aufsichtsabgabe der Beschwerdeführerin für das Jahr 2005 neu und berücksichtigt dabei den veränderten Bruttoaufwand der Beschwerdeführerin und die Reduktion der Bruttoertrags-Summe aller SRO (vgl. oben, E. 5.4.3) sowie die Verminderung der zu deckenden Aufsichtskosten (vgl. oben, E. 6.1), so beläuft sich die Abgabe auf Fr. (...) [Berechnungsweise: $\{(1 / 6024 * 0.75) + (... / 9'337'750 * 0.25)\} * Fr. 1'755'947.-$]. Gemäss der ursprünglichen Verfügung der Kontrollstelle hatte die Aufsichtsabgabe Fr. (...) betragen [Berechnungsweise: $Fr. 41'038$ (Grundabgabe) + $\{(1 / 6024 * 0.75) + (... / 9'588'879 * 0.25)\} * Fr. 1'354'269.-$ (Zusatzabgabe)]. Die Aufsichtsabgabe der Beschwerdeführerin ist somit um Fr. (...) zu reduzieren.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Aufsichtsabgabe der Beschwerdeführerin in teilweiser Gutheissung der Beschwerde auf Fr. (...) festzusetzen ist.

7.

- 7.1 Die unterliegende Partei hat in der Regel die Verfahrenskosten zu übernehmen; unterliegt eine Partei nur teilweise, so werden die Verfahrenskosten ermässigt oder (ausnahmsweise) erlassen (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG). Keine Verfahrenskosten werden Vorinstanzen oder beschwerdeführenden und unterliegenden Bundesbehörden auferlegt (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

Im vorliegenden Fall haben beide Parteien teilweise obsiegt. Nach dem Gesagten werden der Geldwäscherei-Kontrollstelle als Bundesbehörde keine Verfahrenskosten auferlegt. Es fragt sich, ob der teilweise unterlie-

genden Beschwerdeführerin als Organisationseinheit der Post Verfahrenskosten auferlegt werden können. Dies wäre zu bejahen, wenn man den Betrieb einer SRO nicht zu den sogenannten Universaldiensten der Post zählen würde, d.h. nicht zum Bereich, in dem die Post staatliche Aufgaben erfüllt (vgl. Art. 92 Abs. 2 BV, Art. 2 f. des Postgesetzes vom 30. April 1997 [PG; SR 783.0] und Art. 2 f. der Postverordnung vom 26. November 2003 [VPG; SR 783.01]), sondern zu den Wettbewerbsdiensten, bei denen die Post grundsätzlich denselben Regeln unterstellt ist wie die konkurrierenden privaten Anbieter (Art. 9 Abs. 3 PG). Nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts gehört der Betrieb einer SRO nicht zu den Universaldiensten der Post, denn Dienstleistungen im Zahlungsverkehr und die damit zusammenhängenden Vor- und Nebenleistungen zählen - abgesehen von Ein- und Auszahlungen sowie Überweisungen - zu den Wettbewerbsdiensten der Post (vgl. Art. 3 Bst. e und Art. 11 Abs. 1 VPG). Der Beschwerdeführerin können somit Verfahrenskosten auferlegt werden.

Beim vorliegenden Streitwert von Fr. (...) und einem Gebührenrahmen von Fr. 1'500.- bis 5'000.- (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. 2'700.- als angemessen. Dieser Betrag ist zu halbieren, da die Aufsichtsabgabe der Beschwerdeführerin um rund 50% gekürzt werden musste. Aufgrund von Art. 6 Bst. b VGKE rechtfertigt sich eine weitere Reduktion der Gebühr. Zum einen muss beachtet werden, dass durch die angefochtene Verfügung der Kontrollstelle das rechtliche Gehör der Beschwerdeführerin 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. 800.- festzusetzen. Dieser Betrag ist mit dem am 22. November 2006 geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 2'000.- zu verrechnen (Art. 5 Abs. 3 der Verordnung vom 10. September 1969 über Kosten und Entschädigungen im Verwaltungsverfahren [SR 172.041.0]).

- 7.2 Die Beschwerdeinstanz kann der ganz oder teilweise obsiegenden Partei eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG). Im vorliegenden Fall bestehen keine Ansprüche auf Entschädigungen: Bei der Kontrollstelle entfällt der Anspruch aufgrund ihrer Stellung als Bundesbehörde (Art. 7 Abs. 3 VGKE), und bei der Beschwerdeführerin ist mangels externer anwaltlicher Vertretung keine Parteientschädigung zuzusprechen (vgl. Art. 8 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 der Beschwerdeführerin für das Jahr 2006 auf Fr. (...) festgesetzt wird. Weitergehend wird die Beschwerde abgewiesen.
2. Der Beschwerdeführerin werden Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 800.- auferlegt. Dieser Betrag wird mit dem am 22. November 2006 geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 2'000.- verrechnet. Der Restbetrag von Fr. 1'200.- wird der Beschwerdeführerin nach Rechtskraft dieses Urteils zurückerstattet.
3. Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.
4. Dieses Urteil wird eröffnet:
 - der Beschwerdeführerin (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 Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben werden (Art. 48 BGG).

Versand am: 15. November 2007