

BVGer B-7234/2015 vom 6. Dezember 2017

Bundesverwaltungsgericht, 2017-12-06, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-7234_2015

FR: TAF B-7234/2015 du 6 décembre 2017

IT: TAF B-7234/2015 del 6 dicembre 2017

Regeste

Geldwäscherei

Erwägungen

E. 1.1

Die angefochtene Feststellungsverfügung der ESBK ist eine Verfügung i.S.v. Art. 5 Abs. 1 Bst. b des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021). Das Bundesverwaltungsgericht ist zuständig für die Beurteilung von Beschwerden gegen Verfügungen der ESBK (Art. 31 f. sowie Art. 33 Bst. f des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32]).

E. 1.2

Zur Beschwerde ist berechtigt, wer am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Art. 48 Abs. 1 VwVG).

E. 1.2.1

Bei der beschwerdeführenden SRO handelt es sich um eine juristische Person in der Form eines Vereins nach den Art. 60 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs vom 10. Dezember 1907 (ZGB, SR 210; vgl. Art. 1 der Statuten vom 22. Dezember 2008).

E. 1.2.2

Sie hat bei der Vorinstanz ein Feststellungsbegehren gestellt, das diese entgegen dem Antrag der Beschwerdeführerin beantwortet hat. Insofern hat sie am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und ist durch die getroffene Feststellung und die ihr auferlegten Verfahrenskosten offensichtlich formell beschwert.

E. 1.2.3

Die Vorinstanz hat in der Begründung ihrer Verfügung die Frage aufgeworfen, ob die Beschwerdeführerin überhaupt ein rechtsgenügendes Feststellungsinteresse dargetan habe oder nicht, trat dann aber, wie das Dispositiv der angefochtenen Verfügung zeigt, auf das Feststellungsbegehren ein. Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist zwar vordergründig allein die Frage, ob das Reglement der Beschwerdeführerin vom 29. September 2015 einen angemessenen Mindeststandard für die Sorgfaltspflichten der Spielbanken nach dem 2. Kapitel des Geldwäschereigesetzes vom 10. Oktober 1997 (GwG, SR 955.0) darstellt oder nicht. Wenn das Gericht den Begehren der Beschwerdeführerin entsprechen, die Beschwerde gutheissen und das Reglement der Beschwerdeführerin als angemessenen Mindeststandard qualifizieren würde, hätte dies zur Folge, dass die der Beschwerdeführerin

angeschlossenen Finanzintermediäre (Casinos) die Bewilligungsvoraussetzungen erfüllen würden, auch wenn sie nur die Anforderungen dieses Reglements, nicht aber die in einzelnen Punkten strengeren Anforderungen der Geldwäschereiverordnung ESBK vom 24. Juni 2015 (GwV-ESBK, SR 955.021) einhalten würden. Insofern beinhaltet die vorliegend umstrittene Streitfrage vorfrageweise eine Antwort auf die Grundsatzfrage, welche Stellung und welche Kompetenzen der beschwerdeführenden SRO im Verhältnis zur Vorinstanz zukommen. Das Interesse der Beschwerdeführerin an einer Beantwortung dieser Grundsatzfrage ist offensichtlich (vgl. Urteil des BGer 2C_867/2015 vom 13. Dezember 2016 nicht in BGE 143 II 132 publizierte E. 1.2) und wurde von ihr auch - entgegen der Behauptung der Vorinstanz - im vorinstanzlichen Verfahren dargetan.

E. 1.2.4

Die Beschwerdeführerin ist somit zur Beschwerdeführung legitimiert.

E. 1.3

Die Beschwerde ist frist- und formgerecht eingereicht worden (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG), die Vertreterin hat sich rechtsgenügend durch schriftliche Vollmacht ausgewiesen (Art. 11 VwVG) und der Kostenvorschuss wurde rechtzeitig geleistet (Art. 63 Abs. 4 VwVG). Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

E. 2.1

Der Gesetzgeber hat zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung im 2. Kapitel des GwG (Art. 3 ff. GwG) verschiedene konkretisierungsbedürftige Sorgfaltspflichten für Finanzintermediäre eingeführt. Deren Einhaltung bzw. Konkretisierung in weiteren Erlassen unterliegen der staatlichen Kontrolle (Art. 12 ff. GwG); diese beruht (teilweise) auf dem Prinzip der regulierten Selbstregulierung (mehrheitlich als gesteuerte Selbstregulierung bezeichnet; vgl. Georg Müller/Felix Uhlmann, Elemente einer Rechtssetzungslehre, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2013, Rz. 487 m.H., Rz. 495). Je nach Kategorie, welcher ein Finanzintermediär zuzuordnen ist, untersteht er betreffend die Einhaltung der Sorgfaltspflichten der Aufsicht durch die Eidgenössische Finanzmarktaufsichtsbehörde FINMA (Art. 12 Bst. a und Bst. c Ziff. 2 GwG), durch die ESBK (Art. 12 Bst. b GwG) oder aber durch eine anerkannte Selbstregulierungsorganisation (Art. 12 Bst. c Ziff. 1 GwG), welche wiederum durch die FINMA beaufsichtigt ist (Art. 18 GwG; vgl. zum Ganzen BGE 143 II 162 E. 2.1; Urteil des BGer 2C_887/2010 vom 28. April 2011 E. 6.1; Wolfgang Wohlers, Selbstregulierung - Aufsichtsrecht - Strafrecht: [Ziel-]Konflikte und Interdependenzen, in: Jürg-Beat Ackermann/Wolfgang Wohlers [Hrsg.], Finanzmarkt ausser Kontrolle?, Selbstregulierung - Aufsichtsrecht - Strafrecht, 3. Zürcher Tagung zum Wirtschaftsstrafrecht, Zürich/Basel/Genf 2009, S. 267 ff., 272 f.; Stephan Stadler, Die gelenkte Selbstregulierung im Bereich der Geldwäscherei, in: LeGes 2006/3, S. 49 ff., 50 f.).

E. 2.2

Zu unterscheiden sind Finanzintermediäre, welche gestützt auf ein anderes Finanzmarktgesetz als das GwG bewilligt und beaufsichtigt werden (spezialgesetzlich beaufsichtigte Finanzintermediäre), und nicht prudenziell beaufsichtigte Finanzintermediäre (Parabankensektor bzw. weitere Finanzintermediäre), wie z.B. Vermögensverwalter von Individualvermögen oder Anlageberater.

E. 2.2.1

Bei den spezialgesetzlich beaufsichtigten Finanzintermediären nach Art. 2 Abs. 2 GwG, wie beispielsweise Banken und Spielbanken, umfasst die Kontrolle der FINMA die Einhaltung der prudenziellen Regeln, der Verhaltensbestimmungen und der geldwäschereirechtlichen Sorgfaltspflichten, diejenige der ESBK die Einhaltung der spielbankenrechtlichen Vorschriften und der Konzessionsbestimmungen, die Überwachung der Geschäftsführung und des Spielbetriebs der Spielbanken, die Einhaltung der Pflichten aus dem GwG und die Umsetzung des Sicherheits- und Sozialkonzepts. Die FINMA und die ESBK konkretisieren für die ihnen spezialgesetzlich unterstellten Finanzintermediäre die gesetzlichen Sorgfaltspflichten nach dem 2. Kapitel des GwG und legen fest, wie diese zu erfüllen sind, soweit nicht eine SRO diese Sorgfaltspflichten und ihre Erfüllung regelt (Art. 17 GwG). Die FINMA hat gestützt darauf die Geldwäschereiverordnung-FINMA vom 3. Juni 2015 (GwV-FINMA, SR 955.033.0) erlassen (zur ESBK vgl. E. 2.2.4). Im Bereich der spezialgesetzlich beaufsichtigten Finanzintermediäre unterstützt die FINMA die Selbstregulierung und kann diese im Rahmen ihrer Aufsichtsbefugnisse als Mindeststandard anerkennen und durchsetzen (Art. 7 Abs. 3 des Finanzmarktaufsichtsgesetzes vom 22. Juni 2007 [FINMAG, SR 956.1]; für die Liste der als Mindeststandard anerkannten Selbstregulierungen vgl. das Rundschreiben 2008/10 der FINMA).

E. 2.2.2

Bei den nicht prudenziell beaufsichtigten Finanzintermediären nach Art. 2 Abs. 3 GwG wird nur die Einhaltung der Sorgfaltspflichten nach dem GwG geprüft. Dies kann direkt durch die FINMA geschehen (direkt unterstellte Finanzintermediäre [DUFI]; Bewilligungs- und Anschlusspflicht in Art. 14 Abs. 1 und 2 GwG). Den DUFI gegenüber konkretisiert ebenfalls die GwV-FINMA die gesetzlichen Sorgfaltspflichten (Art. 18 Abs. 1 Bst. e GwG). Statt sich der direkten Aufsicht durch die FINMA zu unterstellen, können sich Finanzintermediäre nach Art. 2 Abs. 3 GwG zur Erfüllung ihrer Pflichten aus dem GwG einer anerkannten SRO anschliessen (Art. 14 Abs. 1 GwG e contrario). Diese erfüllen - ungeachtet der privatrechtlichen Natur ihrer Organisation und des privatrechtlichen Charakters der von ihnen ausgesprochenen Sanktionen bei Verletzung der gesetzlichen bzw. reglementarischen Vorgaben - eine öffentliche bzw. öffentlich-rechtliche Aufgabe im Rahmen der ihnen diesbezüglich übertragenen staatlichen Kompetenzen (Urteil des BGer 2C_887/2010 vom 28. April 2011 E. 6.1). Die FINMA erteilt und entzieht ihnen von Gesetzes wegen die Anerkennung (Art 18 Abs. 1 Bst. a GwG), beaufsichtigt sie (Art. 18 Abs. 1 Bst. b GwG) und genehmigt ihre Reglemente (Art. 25 und Art. 18 Abs. 1 Bst. c GwG). Sie sorgt weiter dafür, dass die SRO den ihnen angeschlossenen Finanzintermediären gegenüber die gesetzlichen und reglementarischen Vorgaben wirksam durchsetzen (Art. 18 Abs. 1 Bst. d GwG; vgl. zum Ganzen BGE 143 II 162 E. 2.2 f. m.H.).

E. 2.2.3

Die Spielbanken nach dem Spielbankengesetz vom 18. Dezember 1998 (SBG, SR 935.52) gelten gemäss Art. 2 Abs. 2 Bst. e GwG als Finanzintermediäre und werden durch die ESBK beaufsichtigt, die u.a. die Einhaltung der Pflichten aus dem GwG überwacht (Art. 12 Bst. b GwG sowie Art. 48 Abs. 1 und Abs. 2 Bst. b SBG). Die Spielbanken müssen in ihren internen Richtlinien individuell festlegen, wie sie ihre Sorgfaltspflichten aus dem GwG erfüllen; dies bildet Teil des Sicherheitskonzepts jeder Spielbank (Art. 14 Abs. 1 SBG, Art. 27 Abs. 1 Bst. f der Spielbankenverordnung vom 24. September 2004 [VSBG, SR 935.521]). Änderungen im Sicherheitskonzept sowie bei den Massnahmen zur Bekämpfung

der Geldwäscherei sind meldepflichtig (Art. 18 SBG, Art. 18 VSBG). Die ESBK hat diese zu prüfen und zu verifizieren, dass die Konzessionsvoraussetzungen noch erfüllt sind.

E. 2.2.4

Gestützt auf Art. 17 GwG hat die ESBK die GwV-ESBK zur Konkretisierung der gesetzlichen Sorgfaltspflichten nach dem 2. Kapitel des GwG erlassen. Die GwV-ESBK musste anlässlich der Teilrevision des GwG per 1. Januar 2016 ebenfalls teilrevidiert werden. Die auf den 1. Januar 2016 in Kraft getretene Teilrevision des GwG erfolgte aufgrund der im Jahr 2012 revidierten Empfehlungen der Groupe d'action financière (GAFI), welche die international anerkannten Standards zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung bilden (Botschaft zur Umsetzung der 2012 revidierten Empfehlungen der Groupe d'action financière [GAFI] vom 13. Dezember 2013, BBl 2014 605, 606). Gemäss Art. 24 GwV-ESBK - sowohl in der vor dem 1. Januar 2016, als auch in der nach dem 1. Januar 2016 geltenden Fassung - kann die ESBK mit SRO zusammenarbeiten.

E. 3

Zu prüfen ist, ob die Vorinstanz zu Recht das Feststellungsbegehren der Beschwerdeführerin abgewiesen und festgestellt hat, dass ihr Reglement vom 29. September 2015 keinen angemessenen Mindeststandard für die Sorgfaltspflichten der Spielbanken nach dem 2. Kapitel des GwG darstelle.

E. 3.1

Die Beschwerdeführerin macht zusammengefasst geltend, der Kern der Differenz zwischen ihr und der Vorinstanz liege in den unterschiedlichen Auffassungen über Aufgaben und Kompetenzen der SRO für die angeschlossenen Finanzintermediäre. Art 17 GwG delegiere Rechtsetzungsbefugnisse an die SRO. Es handle sich somit um normative Selbstregulierung, die von der Aufsichtsbehörde anzuerkennen sei. Als SRO könne sie daher die Sorgfaltspflichten auf verbindliche Weise für die ihr angeschlossenen 15 (von 21) Spielbanken regeln, weshalb sie autonom und verbindlich beispielsweise von der GwV-ESBK abweichende Schwellenwerte definieren könne. Die Vorinstanz habe die als Folge der Revision des GwG notwendig gewordenen Anpassungen der GwV-ESBK genutzt, um die Autonomie der Beschwerdeführerin zu beschränken, obschon die GwG-Revision keine Änderung ihrer Aufgaben und Kompetenzen zur Folge gehabt habe. Weder Wortlaut noch Sinn von Art. 17 GwG seien geändert worden. Die Vorinstanz verletze das GwG, wenn sie von der Beschwerdeführerin verlange, die Schwellenwerte im Reglement unbeschrieben den Schwellenwerten der revidierten GwV-ESBK anzupassen. Die SRO geniesse eine Autonomie, die es ihr erlaube, bei der Umsetzung des GwG, das selber keine Schwellenwerte vorsehe, eine eigene Risikoeinschätzung zu treffen. Dieses Ermessen ergebe sich aus Art. 17 GwG. Die Vorinstanz könne sich in ihrer Behördenverordnung nicht über das GwG hinwegsetzen. Es fehle eine Norm, die es ihr erlaube, die in der GwV-ESBK konkretisierten Sorgfaltspflichten einheitlich für alle Casinos verbindlich zu erklären. Die Selbstregulierungskompetenz der Beschwerdeführerin habe deshalb ihren Platz neben der Regulierungskompetenz der Vorinstanz. Diese habe lediglich die Aufgabe, die Umsetzung des Gesetzes angesichts der Vielfalt von Geschäftsmodellen und des Nebeneinander von Casinos, die der SRO angeschlossen seien und solchen, die es nicht seien, zu gewährleisten. In der Sache sei es angesichts des als gering einzustufenden Geldwäschereirisikos, das von Schweizer Casinos ausgehe, unverhältnismässig, dass die Vorinstanz eine Senkung der

Schwellenwerte vorgenommen habe.

E. 3.2

Die Vorinstanz legt unter Verweis auf die Materialien zum GwG sowie die Botschaft zum neuen Geldspielgesetz und die Unterscheidung im GwG zwischen Finanzintermediären nach Art. 2 Abs. 2 und 3 GwG dar, Art. 17 GwG enthalte keine Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen an die SRO. Die Selbstregulierung sei lediglich ein privatrechtlicher Standard und habe nicht denselben Stellenwert wie eine Verordnung der ESBK. Solche privatrechtlichen Standards könnten den Inhalt der Verordnung übernehmen, diesen präzisieren oder strengere Pflichten vorsehen. Sie dürften aber nicht weniger weit gehen als in der Verordnung vorgesehen. Die GwV-ESBK stelle für die Spielbanken die Eckwerte bereit, die es bei der Einhaltung der Sorgfaltspflichten zu beachten gelte. Der Beschwerdeführerin sei es unbenommen, diese Eckwerte zu präzisieren und auszubauen, wie sie dies in ihrem Reglement auch stets getan habe. Dies sei nie problematisch gewesen, die Beschwerdeführerin habe ihre Reglemente in der Vergangenheit vor Inkraftsetzung jeweils mit der ESBK abgesprochen und deren Änderungswünschen rechtzeitig Rechnung tragen können. Nun habe dies erstmals nicht funktioniert. Die GwV-ESBK gehe dem Reglement vor bzw. das Reglement dürfe dieser nicht widersprechen. Das Reglement sei in den beanstandeten Punkten weniger streng als die öffentlich-rechtliche Lösung und deshalb diesbezüglich unzulässig. Somit könne es nicht als angemessener Mindeststandard qualifiziert werden. Die Befugnis zur autonomen Selbstregulierung sei ausschliesslich anerkannten SRO von nicht prudenziell beaufsichtigten Finanzintermediären nach Art. 2 Abs. 3 GwG vorbehalten. Es wäre absurd, wenn der Wille des Gesetzgebers dahingehend interpretiert würde, dass die Beschwerdeführerin alleine die Sorgfaltspflichten konkretisieren könnte, obwohl sie weder eine Anerkennung als SRO noch eine Genehmigung ihres Reglements durch die Aufsichtsbehörde benötige, wie dies für die SRO im Bereich der nicht prudenziell beaufsichtigten Finanzintermediäre im Verhältnis zur FINMA vorgesehen sei. Die Beschwerdeführerin vermische die Aufgaben und Stellung von SRO im Bereich von Finanzintermediären nach Art. 2 Abs. 2 und 3 GwG. Die Vorinstanz sei an einer Klärung der Rollenverteilung zwischen ihr und der Beschwerdeführerin interessiert. Zwar solle im Rahmen der neuen Gesetzgebung über Geldspiele diesbezüglich eine Klarstellung erfolgen, jedoch werde die Verabschiedung der entsprechenden Vorlage noch längere Zeit beanspruchen.

E. 3.3

Anlass für die unterschiedlichen Auffassungen ist die Formulierung von Art. 17 GwG, wonach FINMA und ESBK für die ihnen spezialgesetzlich unterstellten Finanzintermediäre die gesetzlichen Sorgfaltspflichten nach dem 2. Kapitel des GwG konkretisieren und festlegen, wie diese zu erfüllen sind, soweit nicht eine SRO diese Sorgfaltspflichten und ihre Erfüllung regelt (*pour autant qu'aucun organisme d'autorégulation ne l'ait fait; sempreché un organismo di autodisciplina non regoli tali obblighi di diligenza e il loro adempimento*).

E. 3.3.1

Dieser letzte Satzteil wurde erst auf Antrag der vorberatenden Kommission des Nationalrates im Parlament ergänzt; er war im Entwurf zum GwG nicht vorgesehen (AB 1997 N 326). Die Botschaft führte zum Entwurf zum damaligen Art. 16 Abs. 1 GwG aus, dass die Aufsicht im Bankenbereich der damaligen Eidgenössischen Bankenkommission

EBK (heute: FINMA) übertragen sei, parallel dazu jedoch im Rahmen der Schweizerischen Bankiervereinigung eine SRO existiere, die für ihre Mitglieder eine verbindliche Sorgfaltspflichtenvereinbarung erlassen habe. Eine Genehmigung dieser privatrechtlichen Vereinbarung durch die EBK finde nicht statt. So bleibe es der spezialgesetzlichen Aufsichtsbehörde unbenommen, die Verbandsnormen durch eigene Erlasse zu ergänzen. Diese Praxis solle durch das GwG nicht in Frage gestellt werden, sondern auf den ganzen Bereich der spezialgesetzlich beaufsichtigten Finanzintermediäre ausgedehnt werden. Analog den Finanzintermediären nach Art. 2 Abs. 3 GwG solle es auch den spezialgesetzlich beaufsichtigten Finanzintermediären möglich sein, SRO zu bilden und sich Verbandsnormen zu geben, welche einerseits die Geldwäscherei zu verhindern vermöchten, andererseits aber auch den Bedürfnissen ihres Bereiches optimal entsprechen würden. Die Selbstregulierung in diesem Bereich erfolge jedoch nicht anstelle einer behördlichen Kontrolle, sondern parallel und komplementär zur spezialgesetzlichen Aufsicht. Der Aufsichtsbehörde bleibe es auch im Rahmen der Selbstregulierung unbenommen, gestützt auf Art. 16 Abs. 1 GwG jederzeit diejenigen Bestimmungen zu erlassen, die ihr zur Konkretisierung der gesetzlichen Pflichten notwendig erschienen. Die Befugnis zur Selbstregulierung leite sich im Fall der spezialgesetzlich beaufsichtigten Finanzintermediäre denn auch nicht in erster Linie aus dem Gesetz, sondern aus der - ausdrücklichen oder stillschweigenden - Tolerierung durch die spezialgesetzliche Aufsichtsbehörde ab. Entsprechend seien Umfang und Inhalt der Selbstregulierung nicht durch das Gesetz zu definieren, weshalb die Bestimmungen des 5. Abschnitts des 3. Kapitels auf diesen von der spezialgesetzlichen Aufsicht erfassten Bereich der Selbstregulierung keine Anwendung fänden (Botschaft zum Bundesgesetz zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor [Geldwäschereigesetz, GwG] vom 17. Juni 1996, BBl 1996 III 1101, 1139; vgl. dazu Christoph Graber, GwG, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2003, Art. 16 N 1).

E. 3.3.2

In den parlamentarischen Beratungen wurde ausgeführt, dass das GwG bewusst als Rahmengesetz konzipiert und vom Gedanken der Selbstregulierung geprägt sei. Das Gesetz basiere auf dem Prinzip der Subsidiarität. Allen Finanzintermediären werde die Möglichkeit gegeben, eigene SRO zu bilden, welche die Einhaltung der Sorgfaltspflichten kontrollierten und bei Zuwiderhandlungen Sanktionen verhängen könnten. Diese Regelung orientiere sich an der bestehenden SRO der Schweizer Banken, die sich bewährt habe. Auch bei einer Selbstregulierung bleibe die direkte Aufsicht durch die spezialgesetzlichen Aufsichtsbehörden gewahrt (AB 1997 N 323). Zum Ergänzungsantrag "soweit nicht eine SRO diese Sorgfaltspflichten und ihre Erfüllung regelt" erklärte der Berichterstatter lediglich, in Art. 16 werde dann "das Subsidiaritätsprinzip noch etwas expliziter verankert" (AB 1997 N 324). Der zuständige Bundesrat stellte klar, dass es sich um eine kontrollierte Selbstregulierung handeln müsse (AB 1997 N 325). Die Räte nahmen den Ergänzungsantrag der vorberatenden Kommission des Nationalrates und damit die Abweichung von der Vorlage des Bundesrates ohne Diskussion an.

E. 3.3.3

Mit der Inkraftsetzung des SBG wurden die Spielbanken als Finanzintermediäre in Art. 2 Abs. 2 Bst. e GwG aufgenommen. In der Botschaft wurde zum Thema Geldwäscherei u.a. dargelegt, dass es an der ESBK als spezialgesetzliche Aufsichtsbehörde sein werde, den Risiken und Gefahren auf der ersten strukturellen Ebene entgegenzutreten, indem sie im

Konzessionsverfahren und während der Dauer der Konzession die Konzessionsvoraussetzungen und ihr dauerndes Vorliegen prüfe. Geldwäschereiaktivitäten des Publikums seien dadurch zu verhindern, dass die Spielbanken verpflichtet würden, bestimmte Sorgfaltspflichten im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit einzuhalten, wie dies das GwG für alle Finanzintermediäre vorschreibe. Diese Sorgfaltspflichten sollen namentlich verhindern, dass die Spielbanken dazu benutzt würden, als Alibi für anderweitig nicht erklärbaren - legalen oder illegalen - Vermögenszuwachs zu dienen (Botschaft zum Bundesgesetz über das Glückspiel und über die Spielbanken [Spielbankengesetz, SBG] vom 26. Februar 1997, BBl 1997 III 145, 160 f.). Durch das FINMAG wurde Art. 16 aGwG zu Art. 17 GwG. Das bestehende System der Selbstregulierung wurde beibehalten: Die Botschaft führte zu Art. 17 GwG aus, dieser regle wie bis anhin Art. 16 die Kompetenzen und Pflichten der Aufsichtsbehörden sowie deren Zusammenspiel mit den SRO betreffend Finanzintermediäre nach Art. 2 Abs. 2 GwG. Dieses System bleibe unverändert. Die bisherigen unterschiedlichen Funktionen der Selbstregulierung für Finanzintermediäre nach Art. 2 Abs. 2 GwG und für diejenigen nach Art. 2 Abs. 3 GwG blieben weiterhin bestehen (Botschaft zum Bundesgesetz über die Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht [Finanzmarktaufsichtsgesetz, FINMAG] vom 1. Februar 2006, BBl 2005 2829, 2846, 2909). Im Rahmen der Teilrevision des GwG per 1. Januar 2010 wurde Art. 41 GwG dahingehend geändert, dass die Verordnungskompetenz im Bereich der Geldwäschereibekämpfung an das FINMAG angepasst wurde, indem neu der Bundesrat statt die spezialgesetzliche Aufsichtsbehörde die Ausführungsbestimmungen erlässt. Im Bereich der Festlegung der Sorgfaltspflichten nach dem 2. Kapitel des GwG werde jedoch an der bisherigen Verordnungskompetenz der Aufsichtsbehörde festgehalten, die sich bewährt habe (Botschaft zur Umsetzung der revidierten Empfehlungen der Groupe d'action financière [GAFI] vom 15. Juni 2007, BBl 2007 6269, 6287 f.).

E. 3.3.4

Damit stellt sich die Frage, ob die im Jahr 1997 vom Parlament beschlossene Ergänzung von Art. 16 Abs. 1 aGwG "soweit nicht eine SRO diese Sorgfaltspflichten und ihre Erfüllung regelt" an der Parallelität und Komplementarität von spezialgesetzlicher Aufsicht und Selbstregulierung im Bereich der Finanzintermediäre nach Art. 2 Abs. 2 GwG bzw. am dem GwG zugrundeliegenden Konzept der Selbstregulierung etwas geändert hat. Die Materialien und die Entwicklung des GwG sowie des SBG und des FINMAG sprechen dagegen. Vielmehr geht daraus hervor, dass im Laufe der Zeit keine inhaltliche Veränderung von Art. 17 GwG stattgefunden hat: Stets wurde in den Gesetzesänderungen auf das bestehende System oder direkt auf die Botschaft zum GwG verwiesen, wonach für die zwei verschiedenen Gruppen von Finanzintermediären zwei verschiedenen Konzepte der Selbstregulierung bestehen. Die Ergänzung ist vielmehr mit dem Ziel erfolgt, dass es auch Finanzintermediären, die prudenziell beaufsichtigt sind, und nicht nur solchen aus dem Parabankensektor, unbenommen ist, SRO zu bilden.

E. 3.3.5

Im Rahmen des Geldspielgesetzes, welches das bisherige Spielbankengesetz und das Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten vom 8. Juni 1923 (SR 935.51) zusammenführt und ablöst, wird das GwG erneut teilrevidiert werden. Die Beratung im Parlament ist abgeschlossen. Art. 17 GwG erfährt durch die Teilrevision keine relevante Änderung (BBl 2015 8583).

E. 3.4

In der Lehre finden sich nur wenige Ausführungen zu dieser Frage. Es wird die Ansicht vertreten, die vom Parlament vorgenommene Ergänzung sei dahingehend auszulegen, dass die EBK (heute: FINMA) zwar berechtigt, aber nicht verpflichtet sei, eigene Regeln zu erlassen (Graber, a.a.O., Art. 16 N 1). Ferner wird dargelegt, auch wenn aus dem Wortlaut von Art. 17 GwG auf den ersten Blick der Schluss gezogen werden könnte, dass die behördliche Regelungskompetenz im Bereich der Finanzintermediäre nach Art. 2 Abs. 2 GwG strikt subsidiär sei und dort nicht mehr bestehe, wo eine SRO die Sorgfaltspflichten im Detail konkretisiere, widerspreche eine solche Interpretation dem Ziel und Zweck des GwG, verbindliche Mindeststandards im Kampf gegen die Geldwäscherei festzulegen. SRO im Bereich der Finanzintermediäre nach Art. 2 Abs. 2 GwG würden nicht behördlich anerkannt und beaufsichtigt, und ihr Reglement unterliege keinerlei behördlicher Kontrolle oder Genehmigung. Es könne vom Gesetzgeber offensichtlich nicht gewollt sein, dass eine behördliche Konkretisierung der Sorgfaltspflichten des GwG von vornherein ausgeschlossen sei, wenn eine private, weder anerkannte noch beaufsichtigte SRO dies in einem nicht genehmigten, ebenfalls privaten Reglement bereits auf irgendeine Weise getan habe. Nicht anerkannte SRO erhielten dadurch ausgerechnet in von den zuständigen Behörden direkt zu beaufsichtigenden Bereichen des Finanzsektors einen unbeschränkten Spielraum, während im Bereich der weiteren Finanzintermediäre nach Art. 2 Abs. 3 GwG die Selbstregulierungsreglemente einer behördlichen Kontrolle unterliegen würden. Dieses Ergebnis wäre unhaltbar (Christian Heierli, Das Konzept der Selbstregulierung im GwG - Rechtliche Grundlagen und Mängel bei der praktischen Umsetzung, in: GesKR 2010, nachfolgend: Konzept, S. 43 ff.). Insofern seien Reglemente von SRO im Bereich der spezialgesetzlichen Finanzintermediäre nur so lange massgebend, als die zuständige Aufsichtsbehörde auf dem Verordnungsweg nicht eigene Regelungen erlasse. Nach dem in der Botschaft dargelegten Konzept dürfe die Aufsichtsbehörde auch dann eigene Regelungen treffen, wenn die SRO bereits eine ausreichende Konkretisierung vorgenommen habe, doch impliziere die Änderung durch das Parlament, dass dieses den Vorrang der Selbstregulierung gegenüber dem ursprünglichen Vorschlag habe stärken wollen, weshalb Art. 16 aGwG (heute Art. 17 GwG) so zu verstehen sei, dass die Aufsichtsbehörde die Pflichten nur dann auf dem Verordnungsweg konkretisieren dürfe, wenn die Selbstregulierung nicht zureichend sei (Christian Heierli, Zivilrechtliche Haftung für Geldwäscherei, Unter Berücksichtigung der Instrumente des Einziehungsrechts, Zürich/Basel/Genf 2012, N 191; Ders., Konzept, S. 45).

E. 3.5

In systematischer Hinsicht ist festzustellen, dass das GwG den SRO für Finanzintermediäre nach Art. 2 Abs. 2 GwG keine Aufsichtskompetenz betreffend die geldwäschereirechtlichen Sorgfaltspflichten zuspricht. Dies im Gegensatz zu den SRO für Finanzintermediäre nach Art. 2 Abs. 3 GwG, denen eine solche Kompetenz ausdrücklich zukommt. Entsprechend dieser unterschiedlichen Stellung sieht das Gesetz denn auch nur in Bezug auf SRO für Finanzintermediäre nach Art. 2 Abs. 3 GwG verschiedene Regelungen vor, so insbesondere, dass sie durch die FINMA beaufsichtigt und anerkannt werden müssen und dass ihre Reglemente einer Genehmigung bedürfen (Art. 24 ff. GwG). Für die hier in Frage stehenden SRO für Finanzintermediäre nach Art. 2 Abs. 2 GwG dagegen sieht das Gesetz überhaupt keine Regelungen vor.

E. 3.6

Das Bundesverwaltungsgericht hat erkannt, dass den SRO für Finanzintermediäre nach Art. 2 Abs. 3 GwG im Rahmen der Geldwäschereibekämpfung eine eigenständige und wesentliche Rolle in der Aufsicht zukommt, weshalb sie über eine nicht unbedeutende Autonomie bei der Umsetzung der gesetzlichen Sorgfaltspflichten in ihren Reglementen verfügen, die auch die zuständige Aufsichtsbehörde über die SRO zu respektieren hat (vgl. Urteil des BVerfG B-2200/2014 vom 20. August 2015 E. 4.5). Da den hier in Frage stehenden SRO für Finanzintermediäre nach Art. 2 Abs. 2 GwG dagegen keine solche gesetzlich vorgesehene Rolle in Bezug auf die Aufsicht zukommt, haben ihre Reglementsbestimmungen auch keine eigenständige aufsichtsrechtliche Bedeutung in dem Sinn, dass die Aufsichtsbehörde über die angeschlossenen Finanzintermediäre diese zu respektieren hätte.

E. 3.7

Insgesamt ergibt sich daher, dass die Formulierung von Art. 17 GwG, wonach FINMA und ESBK für ihnen spezialgesetzlich unterstellte Finanzintermediäre die gesetzlichen Sorgfaltspflichten nach dem 2. Kapitel des GwG konkretisieren und festlegen, wie diese zu erfüllen sind, soweit nicht eine SRO diese Sorgfaltspflichten und ihre Erfüllung regelt, die Aufsichtsbehörde zwar ermächtigt, auf eine Konkretisierung zu verzichten, sofern sie diese als nicht erforderlich erachtet, weil bereits eine ausreichende Regelung einer SRO besteht, der sich alle Beaufsichtigten unterzogen haben, dass sie aber keine Regelungsautonomie einer SRO respektieren muss, die sie in ihrer eigenen Verordnungskompetenz einschränken würde.

E. 3.8

Beim Reglement der Beschwerdeführerin handelt sich somit um parallele und komplementäre Selbstregulierung zur behördlichen Aufsicht, im Unterschied zur gesteuerten Selbstregulierung, bei welcher staatliche Akteure die Regelung durch Private veranlassen, fördern oder mit ihnen aushandeln (vgl. dazu Urs Zulauf, Koregulierung statt Selbstregulierung, in: Jusletter vom 4. November 2013, Rz. 16 f. m.H.; Wohlers, a.a.O., S. 287 f.; Müller/Uhlmann, a.a.O., N 486 f.). Verbindlich für die Spielbanken bleiben daher die Regelungen der GwV-ESBK, analog der GwV-FINMA für die spezialgesetzlich beaufsichtigen Finanzintermediäre sowie für die DUFI. Es ist unbestritten, dass die Bestimmungen der GwV-ESBK tiefere Schwellenwerte und andere Modalitäten in Bezug auf die Wahrung des Paper Trails betreffend die Auszahlung bei Kassageschäften im Fall des Abbruchs einer Geschäftsbeziehung vorsehen als die Reglementsbestimmungen der Beschwerdeführerin. Dass die betreffenden Verordnungsbestimmungen verfassungs- oder gesetzwidrig seien, hat die Beschwerdeführerin nicht dargetan. Ihre Ausführungen, dass die Vorinstanz andere Schwellenwerte hätte normieren und die GAFI-Empfehlungen nicht blind hätte übernehmen müssen, sind daher unerheblich.

E. 3.9

Da alle Spielbanken - ungeachtet ihrer allfälligen Mitgliedschaft bei der Beschwerdeführerin sowie allfälliger höherer Schwellenwerte und abweichender Modalitäten betreffend die Auszahlung bei Kassageschäften im Fall des Abbruchs einer Geschäftsbeziehung in deren Reglement - die Schwellenwerte und Modalitäten nach der GwV-ESBK einhalten müssen, hat die Vorinstanz das Reglement der Beschwerdeführerin zu Recht nicht als angemessenen Mindeststandard für die Sorgfaltspflichten anerkannt.

E. 4

Zu prüfen bleiben die von der Vorinstanz auferlegten Verfahrenskosten.

E. 4.1

Die Vorinstanz hat in der angefochtenen Verfügung erwogen, dass die Kosten für das Verfassen der Verfügung nach ihrem Reglement Fr. 2'350.- betragen würden. Zudem seien die Aufwendungen von Fr. 13'350.- in Rechnung zu stellen, die im Vorfeld für die Prüfung der Eingänge der Beschwerdeführerin sowie für die Sitzungen mit ihr entstanden seien. Dieser Teil der Verfügung sei an sich nicht Bestandteil der Feststellungsverfügung. Aus Praktikabilitätsgründen sei er dennoch zusammen mit dieser als Kostenverfügung zu fakturieren.

E. 4.2

Die Beschwerdeführerin macht geltend, nur die direkt von ihr im Zusammenhang mit dem Reglement verursachten Kosten dürften ihr auferlegt werden. Aus der Kostenaufstellung ergebe sich, dass die hohen Kosten aus vielen Sitzungen der Beschwerdeführerin mit der Vorinstanz sowie aus deren aufwendiger Vor- und Nachbereitung, inkl. telefonischer Organisation und Protokollführung resultierten. Es munde seltsam an, wenn verschiedene Sitzungen, die es gar nicht immer gebraucht hätte und die von der Vorinstanz mitverursacht worden seien, nun als Verfahrenskosten erschienen. Die Beschwerdeführerin bestreite, dass alle Kosten, die vor dem 20. August 2016 (recte: 2015) angefallen seien, mit Ausnahme der Analyse des Reglements vom 13./14. August 2015 (je 1.5 Std.), adäquat kausal mit dem Erlass der Verfügung zu sehen seien. Die Abwälzung aller, auch interner Kosten munde sonderbar an, da die Vorinstanz der Beschwerdeführerin in der Vergangenheit für alle Kontakte, Vernehmlassungen und Revisionen des Reglements usw. keine solchen Kosten auferlegt und im Vorfeld auch keine entsprechende Praxisänderung angekündigt habe. Es sei deshalb davon auszugehen, dass die Vorinstanz auch in diesem Fall keine Kosten auferlegt hätte, hätte die Beschwerdeführerin sämtliche Vorgaben und Auflagen umgesetzt. Damit stehe die Kostenaufgabe des Vorverfahrens und der Diskussion im Rahmen der Ausarbeitung der GwV-ESBK im Gegensatz zur bisherigen Praxis der guten Zusammenarbeit, auf welche die Beschwerdeführerin vertraute. Daher seien die Verfahrenskosten substantiell, mindestens im Umfang von Fr. 5'000.- zu reduzieren. Nicht gerechtfertigt und unverhältnismässig seien die Kosten der für die Behörde üblichen administrativen Aufgaben, für die Sitzungsvorbereitung, Terminfindung, Erstellung und Kontrolle interne Protokolle sowie für die dritte Person, die an den Sitzung teilgenommen habe. Es sei nicht ersichtlich, weshalb die Anwesenheit eines Mitglieds der Direktion und eines Mitarbeiters der Vorinstanz an den Sitzungen nicht genügt hätte. Wenn die Vorinstanz diesen Aufwand treiben wolle, solle sie diesen auch selbst bezahlen.

E. 4.3

Die Vorinstanz legt dar, sie habe im Rahmen der Revision der GwV-ESBK diejenigen Mitarbeitenden eingesetzt, derer es ihrer Auffassung nach bedurfte. Die im Kostenblatt aufgelisteten Tätigkeiten seien aber alle im Zusammenhang mit der Beurteilung des Reglements der Beschwerdeführerin erfolgt. Die Analyse der Reglementsentwürfe sowie die entsprechenden Diskussionen mit zwei Vertretern der Beschwerdeführerin seien eine Dienstleistung i.S.v. Art. 112 Abs. 1 VSBG. Ob und inwiefern einzelne Tätigkeiten für den Erlass der Verfügung adäquat kausal gewesen seien, spiele keine Rolle, da die ESBK gemäss Art. 115 VSBG auch für Verfahren, die nicht mit einer Verfügung endeten, Gebühren erheben könne. Hinzu komme, dass im Vorfeld des Erlasses der Verfügung ein

im Vergleich zu früheren Verfahren wesentlich höherer Aufwand nicht zuletzt deshalb habe betrieben werden müssen, weil sich die Beschwerdeführerin widersprüchlich verhalten habe. Nachdem sie ursprünglich dem neuen Schwellenwert - da für die Casinos nach eigenen Aussagen kaum von grosser Relevanz - zugestimmt und in verschiedenen Bereichen die Bereitschaft zur Vornahme von Anpassungen signalisiert habe, habe sie später einen Kurswechsel vollzogen, der Zusatzabklärungen verursacht und weitere Gespräche notwendig gemacht habe. Der so generiert Aufwand sei nicht von der Allgemeinheit der Casinos über die Aufsichtsabgabe, sondern von der Beschwerdeführerin zu tragen, da sie Veranlasserin sei und Nutzniesser ausschliesslich ihre 15 Mitglieder seien, denen diese Gebühren über die Mitgliederbeiträge überwältzt werden könnten.

E. 4.4

Gemäss Art. 53 Abs. 3 SBG erhebt die Vorinstanz für ihre Verfügungen kostendeckende Gebühren. Diese hat zu entrichten, wer eine Dienstleistung der Vorinstanz oder eine Verfügung im Zusammenhang mit dem Vollzug der Spielbankengesetzgebung beansprucht oder veranlasst (Art. 112 Abs. 1 VSBG). Die Gebühren werden nach Zeitaufwand und der erforderlichen Sachkenntnis bemessen. Sie betragen zwischen Fr. 100. und Fr. 350. pro Stunde, je nach Funktionsstufe des ausführenden Personals und abhängig davon, ob ein Geschäft von der Vorinstanz oder ihrem Sekretariat behandelt wird (Art. 113 Abs. 1 VSBG). Gestützt auf Art. 113 Abs. 2 VSBG legt die Vorinstanz die Gebühren in einem Reglement fest (Reglement der Eidgenössischen Spielbankenkommission über Kosten und Entschädigungen vom 27. September 2004 [RKE]). Der vorliegend zur Anwendung gelangende Tarif nach Zeitaufwand (vgl. Art. 3 Abs. 1 RKE) ist in Art. 5 RKE festgelegt, wonach abhängig von der Lohnklasse der Mitarbeitenden unterschiedliche Stundensätze zwischen Fr. 100.- und Fr. 325.- gelten. Die Zeiterfassung erfolgt dabei auf eine Viertelstunde genau (Art. 11 Abs. 2 RKE).

E. 4.5

Gemäss der eingereichten Kostenaufstellung veranschlagte die Vorinstanz für das Verfahren eine Arbeitszeit von 59.75 Std. im Zeitraum vom 16. April 2015 bis zum Erlass der angefochtenen Verfügung am 7. Oktober 2015, wobei 46.25 Std. zu einem Stundensatz von Fr. 250.- berechnet wurden, 10.5 Std. à Fr. 300.- und 3 Std. à Fr. 325.-. Die Aufstellung gibt im Übrigen detailliert Auskunft über den Zeitpunkt, den Urheber sowie die jeweils ausgeführte Arbeit und den dafür benötigten Zeitaufwand, weshalb sie den Anforderungen nach Art. 113 Abs. 1 VSBG i.V.m. Art. 2 ff. RKE standhält. Die Kostenaufstellung umfasst Tätigkeiten der Vorinstanz ab dem 16. April 2015, somit nach Eingang des Reglementsentwurfs der Beschwerdeführerin im Hinblick auf die erste Besprechung vom 22. April 2015. Es sind, entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin, keine Tätigkeiten berechnet worden, die noch das vorangehende Vernehmlassungsverfahren zur GwV-ESBK betrafen. Die aufgelisteten und in Rechnung gestellten Tätigkeiten sind Aufwand, welcher der ESBK bei der Prüfung der durch die Beschwerdeführerin eingereichten Reglementsversionen und dem entsprechenden Besprechungsbedarf entstanden ist. Mit wie vielen Mitarbeitenden die Vorinstanz bei Treffen mit der Beschwerdeführerin vertreten war, stand in ihrem Ermessen. Die Beschwerdeführerin hat unbestritten das Verfahren vor der Vorinstanz veranlasst, weshalb ihr die entstandenen Kosten auferlegt werden können (Art. 112 Abs. 1 VSBG). Ein offensichtliches Missverhältnis zwischen den Leistungen der Vorinstanz und den erhobenen Gebühren von insgesamt Fr. 15'700.- ist nicht festzustellen.

E. 5

Die Feststellung, dass das Reglement der Beschwerdeführerin vom 29. September 2015 keinen angemessenen Mindeststandard für die Sorgfaltspflichten der Spielbanken nach dem 2. Kapitel des GwG darstellt, und die Verfahrenskostenaufgabe sind somit bundesrechtlich nicht zu beanstanden. Die Beschwerde erweist sich daher als unbegründet und ist abzuweisen.

E. 6

Entsprechend dem Verfahrensausgang hat die Beschwerdeführerin die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG sowie Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Im Lichte der in Art. 2 Abs. 1 VGKE genannten Bemessungskriterien erscheinen Verfahrenskosten von Fr. 3'000.- in jedem Fall als angemessen.

E. 7

Angesichts des Verfahrensausgangs ist auch keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG, Art. 7 Abs. 1 VGKE).

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