

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

2C 71/2018

Urteil vom 11. März 2019

II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Seiler, Präsident,
Bundesrichter Zünd,
Bundesrichter Donzallaz,
Bundesrichter Stadelmann,
Bundesrichter Haag,
Gerichtsschreiberin Mayhall.

Verfahrensbeteiligte
SRO A._____,
Beschwerdeführerin,
vertreten durch Rechtsanwältin Prof. Sabine Kilgus,

gegen

Eidgenössische Spielbankenkommission,
Beschwerdegegnerin.

Gegenstand
Neues Reglement eines Casinos - Gesuch um Prüfung und Feststellung als angemessener
Mindeststandard,

Beschwerde gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 6. Dezember 2017 (B-7234/2015).

Sachverhalt:

A.

Die SRO A._____ ist als Verein im Sinne der Art. 60 ff. ZGB organisiert. Mit Eingabe vom 17. Juli 2015 bzw. am 30. September 2015 ersuchte SRO A._____ die Eidgenössische Spielbankenkommission ESBK um Feststellung, dass ihr Reglement vom 8. Juli 2015 einen angemessenen Mindeststandard für die Sorgfalts- und weiteren Pflichten der Spielbanken nach dem 2. Kapitel des Bundesgesetzes vom 10. Oktober 1997 über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung im Finanzsektor (GwG; SR 955.0; in der am 1. Januar 2016 massgeblichen Fassung) darstelle; eventualiter sei durch rechtsmittelfähige Verfügung festzustellen, welche Bestimmungen des Reglements einen angemessenen Mindeststandard in diesem Sinn darstellen bzw. welche Bestimmungen in welcher Weise geändert werden müssten, um diesen Anforderungen zu genügen. Mit Verfügung vom 7. Oktober 2015 wies die ESBK den Hauptantrag der SRO A._____ ab und stellte fest, dass ihr Reglement vom 29. September 2015 keinen angemessenen Mindeststandard für die Sorgfaltspflichten der Spielbanken nach dem 2. Kapitel GwG darstelle (Dispositivziffer 1); auf das Eventualbegehren trat die ESBK nicht ein (Dispositivziffer 2). Die Verfahrenskosten von Fr. 15'700.-- auferlegte die ESBK der SRO A._____ (Dispositivziffer 3).

B.

Mit Beschwerde vom 9. November 2015 beantragte die SRO A._____ die Aufhebung der Dispositivziffer 1 der Verfügung der ESBK vom 7. Oktober 2015 und die Feststellung, dass ihr Reglement einen angemessenen Mindeststandard für die Sorgfaltspflichten der Spielbanken nach dem zweiten Kapitel des GwG darstelle. Mit Urteil vom 6. Dezember 2017 wies das Bundesverwaltungsgericht die von SRO A._____ gegen die Verfügung der ESBK vom 7. Oktober 2015 erhobene Beschwerde ab.

C.

Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 26. Januar 2018 beantragt SRO A. _____, das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 6. Dezember 2017 sei kostenfällig aufzuheben und es sei festzustellen, dass das Reglement der Beschwerdeführerin vom 29. September 2015 (Eingabe vom 30. September 2015) einen Mindeststandard für die Sorgfaltspflichten der Spielbanken nach dem zweiten Kapitel des GwG darstelle. Eventualiter beantragt die Beschwerdeführerin die Aufhebung des angefochtenen Urteils und die Rückweisung an die Vorinstanz zu neuem Entscheid.

Die Vorinstanz hat auf eine Vernehmlassung verzichtet. Die ESBK schliesst auf kostenfällige Abweisung, soweit Eintreten. Die Beschwerdeführerin repliziert.

Erwägungen:

1.

1.1. Die Beschwerdeführerin hat frist- (Art. 100 Abs. 1 BGG) und formgerecht (Art. 42 BGG) eine Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten eingereicht. Sie richtet sich gegen einen verfahrensabschliessenden Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts auf dem Gebiet der Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung im Finanzsektor. Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist zulässig (Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. a BGG).

1.2. Zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat, durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat (Art. 89 Abs. 1 BGG). Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und ist mit ihren Anträgen unterlegen, weshalb sie ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung des angefochtenen Urteils hat (Art. 89 Abs. 1 BGG). Da das angestrebte Ziel - die Anerkennung ihres Reglements als angemessener Mindeststandard für die Sorgfaltspflichten der Spielbanken - durch ein Feststellungsurteil besser erreicht werden kann als über ein Leistungs- oder Gestaltungsbegehren, verfügt sie über ein schutzwürdiges Interesse an der Behandlung ihrer bereits im vorinstanzlichen Verfahren gestellten Feststellungsbegehren (BGE 126 II 300 E. 2c S. 303).

1.3. Das Bundesgericht prüft frei die Verletzung von Bundesrecht, Völkerrecht, kantonalen verfassungsmässigen Rechten, kantonalen Bestimmungen über die politische Stimmberechtigung der Bürger und Bürgerinnen und über Volkswahlen und -abstimmungen sowie von interkantonalem Recht (Art. 95 BGG). Das Bundesgericht wendet das Recht grundsätzlich von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Die Verletzung von Grundrechten prüft es aber nur insofern, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG). In der Beschwerde ist klar und detailliert anhand der Erwägungen des angefochtenen Entscheids darzulegen, inwiefern die angerufenen Rechte verletzt worden sein sollen (BGE 139 I 229 E. 2.2 S. 232; 135 III 232 E. 1.2 S. 234; 134 I 83 E. 3.2 S. 88).

2.

2.1. Im angefochtenen Urteil hat die Vorinstanz erwogen, dass die Formulierung von Art. 17 GwG, wonach FINMA und ESBK für ihnen spezialgesetzlich unterstellte Finanzintermediäre die gesetzlichen Sorgfaltspflichten nach dem zweiten Kapitel des GwG konkretisieren und festlegen würden, wie diese zu erfüllen seien, soweit nicht eine SRO diese Sorgfaltspflichten und ihre Erfüllung regelten, die Aufsichtsbehörde zwar ermächtigte, auf eine Konkretisierung zu verzichten, sofern sie diese nicht als erforderlich erachte, weil bereits eine ausreichende Regelung einer SRO bestehe, der sich alle Beaufsichtigten unterzogen hätten, dass sie aber eine Regelungsautonomie einer SRO respektieren müsse, die sie in ihrer eigenen Verordnungskompetenz einschränke (E. 3.7). Da sämtliche Spielbanken - ungeachtet ihrer allfälligen Mitgliedschaft bei der Beschwerdeführerin sowie allfälliger höherer Schwellenwerte und abweichender Modalitäten betreffend die Auszahlung bei Kassageschäften im Falle des Abbruchs einer Geschäftsbeziehung in deren Reglement - die Schwellenwerte und Modalitäten nach der alten Verordnung vom 24. Juni 2015 der Eidgenössischen Spielbankenkommission über die Sorgfaltspflichten der Spielbanken zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der

Terrorismusfinanzierung (Geldwäschereiverordnung ESBK, aGwV-ESBK; AS 2015 2313; heute: Verordnung vom 12. November 2018 der Eidgenössischen Spielbankenkommission über die Sorgfaltspflichten der Spielbanken zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung [GwV-ESBK; SR 955.021]) einhalten müssten, habe die ESBK das

Reglement der Beschwerdeführerin zu Recht nicht als angemessenen Mindeststandard für die Sorgfaltspflichten anerkannt (E. 3.9). Dies führte zur Abweisung der Beschwerde der Beschwerdeführerin im vorinstanzlichen Verfahren.

2.2. Die Beschwerdeführerin rügt, die Vorinstanz habe dadurch, dass sie trotz der aufgeworfenen Grundsatzfrage gar nicht mehr geprüft habe, ob Art. 31 Abs. 2 lit. b ihres Reglements im Lichte von Art. 23 Abs. 3 und Abs. 4 der aGwV-ESBK als Mindeststandard qualifiziert werden könne, ihr rechtliches Gehör und Bundesrecht durch eine unzutreffende Auslegung von Art. 17 GwG verletzt. Der Vorinstanz seien des Weiteren dadurch drei Ungenauigkeiten unterlaufen, dass sie nicht präzise zwischen Regulierung und Aufsicht trenne, die verschiedenen Aspekte der Aufsicht (insbesondere Bewilligung und Aufsicht über die laufende Geschäftstätigkeit) verkenne und die Abgrenzung der Finanzintermediäre gemäss Art. 2 Abs. 2 GwG von denjenigen gemäss Art. 2 Abs. 3 GwG nicht konsequent einhalte. Im Ergebnis hätten diese Ungenauigkeiten zu einer falschen Rechtsanwendung geführt. Beispielsweise habe die Vorinstanz pauschal auf das Prinzip der "regulierten Selbstregulierung" verwiesen, welche für die Beschwerdeführerin, die eine spezialgesetzlich beaufsichtigte Finanzintermediärin im Sinne von Art. 2 Abs. 2 GwG sei, nicht direkt herangezogen werden könne. Des Weiteren habe die Vorinstanz ihren Entscheid zu Unrecht auf Art. 7 Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 22.

Juni 2007 über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMAG; SR 956.1) abgestützt, und verkannt, dass die Sonderregelung von Art. 17 GwG Art. 7 Abs. 3 FINMAG als *lex specialis* vorgehe. Des Weiteren munde sonderbar an, dass die Vorinstanz im Zusammenhang mit dem ausdrücklich nachträglich in aArt. 16 GwG und heute Art. 17 GwG eingefügten Vorbehalt von "Tolerierung" der Selbstregulierung spreche. Die Bewilligung von spezialgesetzlich beaufsichtigten Finanzintermediären hänge im Übrigen nicht nur von der Einhaltung der Vorschriften zur Bekämpfung der Geldwäscherei ab. Im Ergebnis habe die Vorinstanz sodann in einer selektiven Heranziehung von Autoren und unter einer willkürlichen, unvollständigen Zitierweise geschlossen, die von der verfügbaren Behörde erlassene Verordnung regle nur Sorgfaltspflichten, sodass für eine Regelung durch eine SRO kein Raum mehr bleibe; gesetzeskonform sei jedoch das Umgekehrte: Art. 17 GwG sehe vor, dass die Behörde nur dann regulieren solle, soweit keine ausreichende Selbstregulierung bestehe. Ebenso habe die Vorinstanz verkannt, dass zwar auch die SRO gemäss Art. 2 Abs. 2 GwG gewisse Aufsichtskompetenzen hätten, im Unterschied zu den SRO nach Art. 2 Abs. 3 GwG jedoch die aufsichtsrechtlichen Instrumente

der Bewilligung und gegebenenfalls des Bewilligungsentzugs bei der staatlichen Aufsichtsbehörde verbleiben würden. Geradezu falsch sei, davon auszugehen, dass für die hier in Frage stehenden SRO für Finanzintermediäre nach Art. 2 Abs. 2 GwG das Gesetz keine Regelung vorsehe, verankere doch Art. 17 GwG das Subsidiaritätsprinzip für alle SRO. Übersehen habe die Vorinstanz auch, dass die FINMA selbst Sanktionen der freiwilligen Selbstregulierung respektiere. Selbstregulierung sei, entgegen der falschen Schlussfolgerung der Vorinstanz, bei sämtlichen Finanzintermediären gemäss Art. 2 Abs. 2 GwG als Mindeststandard anzuerkennen, soweit die entsprechenden Bestimmungen nach Prüfung durch die Aufsichtsbehörde als GwG-konform einzustufen seien. Auch wenn terminologisch von komplementärer Selbstregulierung gesprochen werde, heisse das nicht, dass dieser nicht im Rahmen des Gesetzes relative Autonomie zukomme. Von den herangezogenen Autoren äussere sich nur ZULAUF, Koregulierung statt Selbstregulierung, in: Jusletter vom 4. Oktober 2013, Rz. 21 ff., explizit; dieser Autor vertrete jedoch aufgrund seiner Vergangenheit klar eine "behördenfreundliche" Linie und habe die generelle Bestimmung von Art. 7 Abs. 3 FINMAG im Visier, unter deren

Anwendungsbereich die Beschwerdeführerin gerade nicht falle. Die Autoren MÜLLER/UHLMANN würden sich nur zu allgemeinen staatsrechtlichen Überlegungen äussern, und auch WOHLERS sei als Beleg für die Auslegung der Vorinstanz wenig hilfreich. Zusammenfassend ergebe sich, dass der Vorbehalt zugunsten Selbstregulierung in Art. 17 GwG für sämtliche SRO und alle Finanzintermediäre (auch die spezialgesetzlichen gemäss Art. 2 Abs. 2 GwG) gelten würde, und somit auch für die Beschwerdeführerin, weshalb ihr Reglement daraufhin zu überprüfen gewesen wäre, ob es als Mindeststandard durch die Aufsichtsbehörde hätte anerkannt werden können.

2.3. Im Lichte der Rügen der Beschwerdeführerin gilt es, vorab die in der Lehre als "freiwillig" oder "echt" bezeichnete Selbstregulierung einer Branche von der davon abzugrenzenden "gelenkten", "unechten" oder "regulierten" Selbstregulierung zu unterscheiden.

Freiwillige oder echte Selbstregulierung liegt vor, wenn Private privatautonom und in Ausübung ihrer Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) für sich selber Satzungen (wie etwa Standesregeln) erlassen oder Verträge schliessen (CHRISTOPH WINZELER, in: Basler Kommentar zum BEHG FINMAG, 2. Aufl. 2011, N. 79 zu Art. 7 FINMAG; ROLF WATTER/DIETER DUBS, Bedeutung und Zukunft der Selbstregulierung im Kapitalmarktrecht - Gestaltungsgrundsätze für die Selbstregulierung, in: ST

10/05 S. 745 f.; ARNOLD MARTI, Selbstregulierung anstelle staatlicher Gesetzgebung, in: ZBI 101/2000 S. 563; neuerdings NATASSIA GILI, Staatlich gesteuerte Selbstregulierung am Beispiel der medizinisch-ethischen Richtlinien der Schweizerischen Akademie der Medizinischen Wissenschaften, Diss. Zürich 2017, S. 9 f.; PASCAL ZYSSET, Selbstregulierung im Finanzmarktrecht - Grundlagen, verwaltungsrechtliche Qualifikationen und rechtsstaatlicher Rahmen, Diss. Zürich 2017, S. 59 f.). Als Beispiel wird regelmässig die seit 1977 existierende Vereinbarung über die Standesregeln zur Sorgfaltspflicht der Banken (VSB) genannt, die zwischen den unterzeichnenden Branchenmitgliedern - zu denen auch Nichtbanken wie Treuhand- und Revisionsgesellschaften, Investmentgesellschaften, Fondsleitungen sowie Kreditkartenunternehmen und Clearinghäuser zählen - und der Schweizerischen Bankiervereinigung einerseits und der Schweizerischen Nationalbank andererseits geschlossen wird (BGE 125 IV 139 E. 3d S. 144; 109 Ib 146 E. 1a S. 149; PETER NOBEL, Schweizerisches Finanzmarktrecht und internationale Standards, 3. Aufl. 2010, S. 294 ff., S. 625 ff.; LUC THÉVÉNOZ/ URS ZULAUF [Herausgeber], Regulierung und Selbstregulierung der Finanzmärkte in der Schweiz, BF 2017, D-01.17, D-01.17a; GEORG FRIEDLI, Übersicht über die Praxis der Aufsichtskommission zur Sorgfaltspflicht der Banken 1998-2001, S. 165). Abgegrenzt wird die freiwillige oder echte Selbstregulierung von der unechten oder staatlich gelenkten oder "regulierten" (BGE 143 II 518 E. 10 S. 550; 143 II 162 E. 2.1 S. 166), bei welcher der Staat in einem Rechtserlass die Grundlagen für die private Selbstregulierung bereitstellt (WATTER/DUBS, a.a.O., S. 744; MARTI, a.a.O., S. 568; NADINE MAYHALL, Aufsicht und Staatshaftung, Diss. Freiburg 2008, S. 184 ff.; PETER HETTICH, Regulierte Selbstregulierung im Recht der operationellen und technischen Risiken, Habil. Zürich, St. Gallen 2014, S. 269 ff.). Die Abgrenzung ist für die vorliegende Streitsache von Bedeutung, weil das

Ergebnis freiwilliger oder echter Selbstregulierung in aller Regel als private (Branchen-) Vereinbarung zu qualifizieren ist (für die VSB vgl. BGE 125 IV 139 E. 3d S. 144; 109 Ib 146 E. 5 S. 155; offen gelassen für den zeitlichen Anwendungsbereich des neu in Kraft getretenen Rechts in Urteil 4A 594/2009 vom 27. Juli 2010 E. 3.4), während die unechte oder staatlich gesteuerte Selbstregulierung heikle Abgrenzungsfragen über die Einordnung des Ergebnisses als private Branchenvereinbarung oder als eigentlicher, aufgrund delegierten Rechtsetzungsbefugnissen erlassener Rechtserlass (des öffentlichen oder des privaten Rechts) und hinsichtlich ihres Trägers als (allenfalls privatrechtlich organisierter) staatlicher Aufgabenträger aufwirft (zur Qualifikation anerkannter geldwäschereirechtlicher Selbstregulierungsorganisationen als Träger einer öffentlich-rechtlichen Aufgabe siehe BGE 143 II 162 E. 2.3 S. 2.3 S. 167 f.; Urteile 2C 1097/2014 vom 6. Oktober 2015 E. 2.1, E. 2.2; 2C 887/2010 vom 28. April 2011 E. 6.1; zur Qualifikation der Sanktion bei Verletzung gesetzlicher oder reglementarischer geldwäschereirechtlicher Vorgaben als privatrechtlich BGE 143 II 162 E. 2.3 S. 167 f.; Urteil 2C 303/2016 vom 24. November 2016 E. 3.2; offen

gelassen die Frage der Einordnung des Kotierungsregellements nach Art. 27 Abs. 4 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 2015 über die Finanzmarktinfrastrukturen und das Marktverhalten im Effekten- und Derivatehandel [FinfraG; SR 958.1] in BGE 137 III 37 E. 2.2 S. 40 ff.; für eine Übersicht über die Lehre vgl. HETTICH, a.a.O., S. 569 ff.; CHRISTIAN HEIERLI, Zivilrechtliche Haftung für Geldwäscherei - Unter Berücksichtigung der Instrumente des Einziehungsrechts, Diss. Zürich 2012, S. 386; MAYHALL, a.a.O., S. 184 ff.; MARTI, a.a.O., S. 566 ff.; neuerdings ZYSSET, a.a.O., S. 109 ff.; GILI, a.a.O., S. 88 ff.).

2.4. Als Anwendungsfall der unechten bzw. der gelenkten bzw. der "regulierten" Selbstregulierung gilt das Konzept, welches der Gesetzgeber zur Überwachung der Einhaltung der Pflichten nach dem zweiten Kapitel des GwG (Sorgfaltspflichten) durch Finanzintermediäre im Sinne von Art. 2 Abs. 3 GwG eingeführt hat (Art. 14 Abs. 1, Art. 18 GwG; BGE 143 II 162 E. 2.1 S. 166, E. 2.3, S. 168, unter Verweis auf CHRISTOPH ERRASS, Kooperative Rechtssetzung, 2010, N. 31 [S. 39 f.] und N. 77-90 [S. 81 ff.] mit weiteren Hinweisen; derselbe, Technikregulierungen zur Gewährleistung von Sicherheit, in: Sicherheit & Recht 2016 S. 63 ff., dort 66-68 und 85-87; GRABER/OBERHOLZER, in: Das neue GwG, 3. Aufl. 2009, N. 1 zu Art. 24 GwG: "von der Aufsichtsbehörde dirigierte Selbstregulierung"). Das gesetzliche Konzept wird nachfolgend kurz dargestellt.

Zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung hat der Gesetzgeber im zweiten Kapitel GwG in Art. 3 ff. GwG verschiedene konkretisierungsbedürftige Sorgfaltspflichten für Finanzintermediäre eingeführt (Identifizierung der Vertragspartei [Art. 3 GwG], Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person [Art. 4 GwG], erneute Identifizierung der wirtschaftlich berechtigten Person [Art. 5 GwG], besondere Sorgfaltspflichten [Art. 6 GwG], Dokumentationspflichten [Art. 7 GwG], organisatorische Massnahmen [Art. 8 GwG], Meldepflichten [Art. 9 GwG] usw.). Je nach Kategorie, welcher ein Finanzintermediär zuzuordnen ist, obliegt die Konkretisierung der geldwäschereirechtlichen Sorgfaltspflichten nach dem zweiten Kapitel und die Überwachung deren Einhaltung der FINMA (Kategorie Finanzintermediäre im Sinne von Art. 2 Abs. 2 lit. a-d ter GwG, Art. 12 lit. a GwG, Art. 17 GwG), der ESBK (Kategorie Finanzintermediär im Sinne von Art. 2 Abs. 2 lit. e

GwG, Art. 12 lit. b GwG, Art. 17 GwG), mittlerweile auch der interkantonalen Aufsichtsbehörde Geldspielgesetz (Kategorie Finanzintermediär im Sinne von Art. 2 Abs. 2 lit. f GwG in der am 1. Januar 2019 in Kraft getretenen Fassung) oder aber - im Sinne einer Aufgabendelegation - einer anerkannten Selbstregulierungsorganisation (SRO) im Sinne von Art. 24 GwG, wobei die FINMA subsidiär zuständig bleibt für nicht angeschlossene Finanzintermediäre im Sinne von Art. 2 Abs. 3 GwG (Kategorie Finanzintermediäre im Sinne von Art. 2 Abs. 3 FINMAG; Art. 12 lit. c Ziff. 2 GwG, Art. 14 Abs. 1 GwG, Art. 18 GwG, Art. 24 GwG, Art. 25 Abs. 2 GwG; vgl. zum Aufsichtskonzept: BGE 143 II 162 E. 2 S. 166 ff.; Urteil 2C 1184/2013 vom 17. Juli 2014 E. 3.1; für einen Anwendungsfall einer unbewilligt ausgeübten Finanzintermediation im Sinne von Art. 2 Abs. 3 GwG ohne Anschluss an eine anerkannte SRO Urteil 2C 303/2016 vom 24. November 2016 E. 3). Die formell-gesetzliche Grundlage der Aufgabendelegation (Art. 178 Abs. 3 BV) an die anerkannten SRO ist in Art. 18 GwG (in Verbindung mit Art. 24 GwG und Art. 25 GwG) zu erblicken, wonach die FINMA den SRO von Gesetzes wegen die Anerkennung erteilt und entzieht (Art. 18 Abs. 1 lit. a GwG), die anerkannten SRO beaufsichtigt (Art. 18 Abs. 1 lit. b GwG) und deren (die geldwäschereirechtlichen Sorgfaltspflichten konkretisierenden) Reglemente genehmigt (Art. 25 und Art. 18 Abs. 1 lit. c GwG); die FINMA sorgt dafür, dass die anerkannten SRO den ihnen angeschlossenen Finanzintermediären gegenüber die gesetzlichen und reglementarischen Vorgaben wirksam durchsetzen (Art. 18 Abs. 1 lit. d GwG). Anerkannte SRO, welche im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben die geldwäschereirechtlichen Sorgfaltspflichten der Finanzintermediäre im Sinne von Art. 2 Abs. 3 GwG konkretisieren und die Einhaltung dieser Pflichten überwachen, 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 (BGE 143 II 162 E. 2.3 S. 167 f.; Urteile 2C 1097/2014 vom 6. Oktober 2015 E. 2; 2C 575/2014 vom 28. Juli 2014 E. 1.2.3; 2C 887/2010 vom 28. April 2011 E. 6.1; GRABER/OBERHOLZER, in: Das neue GwG, a.a.O., N. 1 zu Art. 24 GwG: "von der Aufsichtsbehörde dirigierte Selbstregulierung").

3.

3.1. Aus dem oben dargestellten gesetzlichen Konzept zur Konkretisierung der geldwäschereirechtlichen Sorgfaltspflichten nach dem zweiten Kapitel GwG und der Überwachung deren Einhaltung durch die Finanzintermediäre geht hervor, dass der Gesetzgeber diese beiden Aufgaben die spezialgesetzlichen Finanzintermediäre (Art. 2 Abs. 2 GwG) betreffend einer staatlichen Behörde - der FINMA bzw. der ESBK - vorbehält und eine Aufgabendelegation an eine ausserhalb der Verwaltung stehende Organisation - vorliegend eine anerkannte Selbstregulierungsorganisation - nur die Finanzintermediäre im Sinne von Art. 2 Abs. 3 GwG betreffend vorgesehen hat. Angesichts dessen, dass eine Aufgabendelegation eine gesetzliche Grundlage im formellen Sinn voraussetzt (Art. 178 Abs. 3 BV; BGE 138 I 196 E. 4.4.3 S. 201), und eine solche die Spielbanken als spezialgesetzliche Finanzintermediäre im Sinne von Art. 2 Abs. 2 lit. e GwG betreffend fehlt, ist eine Delegation der beiden Aufgaben Konkretisierung der geldwäschereirechtlichen Sorgfaltspflichten nach Art. 2 GwG und Überwachung deren Einhaltung von der ESBK an die Beschwerdeführerin ausgeschlossen (im Ergebnis auch CHRISTIAN HEIERLI, Das Konzept der Selbstregulierung im GwG, Rechtliche Grundlagen und Mängel bei der praktischen Umsetzung, Gesellschafts- und Kapitalmarktrecht [GesKR] 1/2010 S. 47, [zu den Spielbanken] S. 50). Soweit die Vorinstanz das Reglement der Beschwerdeführerin nicht als eine - im Sinne der unechten bzw. gelenkten bzw. "regulierten" geldwäschereirechtlichen Selbstregulierung - Konkretisierung der geldwäschereirechtlichen Sorgfaltspflichten nach Kapitel 2 GwG genehmigt bzw. anerkannt hat, ist das angefochtene Urteil nicht zu beanstanden.

3.2. Die Beschwerdeführerin beruft sich auf Art. 17 GwG und sieht darin eine Grundlage für die Anerkennung ihres Reglements als Mindeststandard. Diese Bestimmung sieht für Finanzintermediäre nach Art. 2 Abs. 2 GwG die Konkretisierung der Sorgfaltspflichten durch die FINMA und die ESBK (mittlerweile auch durch das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement) vor, verweist allerdings auch auf eine Selbstregulierung.

Dazu ist vorab festzuhalten, dass eine Selbstregulierung für die Finanzintermediäre nach Art. 2 Abs. 2 GwG nichts an der Aufsicht durch die FINMA und ESBK ändert. Eine Selbstregulierung, auf welche Art. 17 GwG verweist, ist zunächst als privates Regelwerk zu verstehen und jedenfalls nicht als delegierte Rechtsetzungsbefugnis, wie sie für Selbstregulierungsorganisationen nach Art. 24 GwG für Finanzintermediäre im Sinne von Art. 2 Abs. 3 GwG in Betracht fällt.

Es kann aufgrund der Regelung von Art. 17 GwG zwar nicht zum vornherein ausgeschlossen werden, dass die ESBK ein Reglement als Mindeststandard genehmigt und ihrerseits auf eine Regelung auf

dem Verordnungsweg verzichtet. Das hätte zur Konsequenz, dass ein solches Reglement zum massgeblichen Standard würde, auf dessen Grundlage die Aufsicht durch die ESBK erfolgte. Allerdings besteht eine explizite Grundlage für die Anerkennung als Mindeststandard im Rahmen der Spielbankenaufsicht nicht, dies im Unterschied zur Finanzmarktaufsicht (Art. 7 Abs. 3 FINMAG). Es ist schon von daher höchst zweifelhaft, ob mit Bezug auf die Spielbanken dem Verweis auf die Selbstregulierung mehr Bedeutung zukäme, als dass beim Erlass der Verordnung durch die ESBK einer allfälligen Regelung durch die Branche Rechnung getragen werden kann. Jedenfalls ergäbe sich kein Anspruch darauf, dass ein solches Reglement als Mindeststandard anzuerkennen wäre.

3.3. Selbst wenn aber - analog zu Art. 7 Abs. 3 FINMAG - auch im Bereich der Spielbanken eine Anerkennung als Mindeststandard in Betracht fiele, hatte die ESBK gute Gründe, von einer solchen abzusehen. Mitglieder der Beschwerdeführerin sind rund zwei Drittel der Casinos. Die ESBK erachtet den Erlass einer Verordnung im übersichtlichen Spielbankensektor für vorteilhaft, weil diese auf sämtliche Spielbanken Anwendung findet, während die Anerkennung der Regulierung durch die SRO A. _____ für deren Mitglieder zu unterschiedlichen Massstäben führen würde. Dass die ESBK dies vermeiden will, ist ein triftiger Grund, von einer Anerkennung als Mindeststandard abzusehen. Wohl wäre auch denkbar, das Regelwerk der Beschwerdeführerin anzuwenden und auf sämtliche Spielbanken im Sinne eines statischen Verweises auszudehnen. Dass jedoch die ESBK einer Verordnung gegenüber einer solchen Lösung den Vorzug gibt, vermag ohne weiteres einzuleuchten. Hinzu kommt, dass die aGwV-ESBK in einzelnen Punkten strenger ist als das Reglement der Beschwerdeführerin. Dies trifft namentlich zu für den Schwellenwert für die Identifikation des wirtschaftlich Berechtigten. Daraus ergibt sich, dass das Reglement der Beschwerdeführerin den Standards, welche die ESBK für erforderlich erachtet, nicht genügt. Unter diesen Umständen aber durfte die ESBK ohne Weiteres davon absehen, das Reglement der Beschwerdeführerin als Mindeststandard anzuerkennen. Jedenfalls liegt darin kein Missbrauch ihres Ermessens.

3.4. Die Beschwerde erweist sich darum als unbegründet und ist abzuweisen.

4.

Bei diesem Verfahrensausgang sind die Gerichtskosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 und Abs. 4 BGG). Parteientschädigungen werden nicht gesprochen (Art. 68 Abs. 1 und Abs. 2 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten wird abgewiesen.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 3'000.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.

Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten und dem Bundesverwaltungsgericht schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 11. März 2019

Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Seiler

Die Gerichtsschreiberin: Mayhall