



Ergebnisbericht

Anhörung zur Teilrevision der Verordnung vom
12. Juni 2007 über die Sorgfaltspflichten der Spiel-
banken zur Bekämpfung der Geldwäscherei
(Geldwäschereiverordnung ESBK; SR 955.021)

Bern, 30. März 2015

1. AUSGANGSLAGE.....	3
2. ANHÖRUNGSVERFAHREN	3
3. ERGEBNISSE IM EINZELNEN	4
4. ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE	6
5. FAZIT	7

1. Ausgangslage

Die Verordnung der Eidgenössischen Spielbankenkommission über die Sorgfaltspflichten der Spielbanken zur Bekämpfung der Geldwäscherei (Geldwäschereiverordnung ESBK, GwV ESBK; SR 955.021) ist am 1. Juli 2007 (und zum Teil am 1. Januar 2008) in Kraft getreten.

Als Folge verschiedener Änderungen des Geldwäschereigesetzes (GwG) hat die Eidgenössische Spielbankenkommission (ESBK) eine Teilrevision ihrer Verordnung vorgenommen.

Im Entwurf wurden nebst den einzelnen Änderungen des GwG seit 2008 die per Februar 2012 modifizierten Empfehlungen der Groupe d'action financière (GAFI) sowie die Änderungen des GwG im Rahmen des Inkrafttretens des Bundesgesetzes zur Umsetzung der 2012 revidierten Empfehlungen der Groupe d'action financière berücksichtigt.

In der Revision ebenfalls berücksichtigt ist der Follow-up-Bericht des Jahres 2009 zur Länderprüfung der Schweiz durch die GAFI.

Wiederholungen von höherrangigem Recht (insbesondere Wiederholungen des GwG) sind gestrichen worden.

2. Anhörungsverfahren

Die ESBK hat am 4. November 2014 ein Anhörungsverfahren eröffnet, das bis zum 17. Dezember 2014 dauerte.

Angehört wurden die Schweizer Spielbanken, der Schweizer Casino Verband (SCV) sowie die Selbstregulierungsorganisation der Schweizer Casinos (SRO Casinos).

Zur Vorlage zur Teilrevision der Verordnung Stellung genommen haben alle Spielbanken (mit Ausnahme der Casinos von Neuenburg und St. Moritz), die SRO Casinos, das Forum SRO/OAR/OAD, der Centre Patronal sowie die Fédération des entreprises romandes (FER).

3. Ergebnisse im Einzelnen

Teilnehmer	Zusammenfassung der wichtigsten Bemerkungen
<p>Casino de Montreux SA, Casino du Jura SA und Société fribourgeoise d'animation touristique SA</p>	<p>Die Casinos der Barrière-Gruppe sind aus folgenden Gründen gegen die Herabsetzung des Schwellenwerts für die Identifizierung von 5000 auf 4000 Franken:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Der Wechselkurs zwischen Euro und Schweizer Franken ist variabel und könnte sich mit der Zeit sogar umkehren. Er sollte nicht als Kriterium für die Bestimmung des GwG-Schwellenwerts in der Schweiz beigezogen werden. – Durch die Beibehaltung des Schwellenwerts von 5000 Franken würde der Schweizer Markt geschützt und würde vermieden, dass die Kunden ins Ausland davonlaufen. – Durch die Beibehaltung des aktuellen Schwellenwerts würde die Belastung der Casinos mit administrativen Aufgaben nicht deutlich erhöht. – Die FINMA hat die Schwellenwerte in ihrem Verordnungsentwurf nicht angepasst und es erscheint nicht normal, dass die für die Spielbanken geltenden GwG-Vorschriften strenger sind als jene für andere Finanzintermediäre, die viel stärker in die Finanzmärkte eingebunden sind.
<p>Casino Admiral SA</p>	<p>Das Casino Admiral von Mendrisio spricht sich aus folgenden Gründen gegen die Herabsetzung des Schwellenwerts für die Identifizierung von 5000 auf 4000 Franken aus:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Der Wechselkurs Euro/CHF schwankt stark. Wenn die ESBK der Entwicklung des Wechselkurses folgen will, so sollte der Schwellenwert in Euro festgelegt werden. – Zahlungen per Check bergen aufgrund des damit verbundenen «paper trail» ein minimales Risiko. In diesem Fall ist die Herabsetzung des Schwellenwerts somit nicht erforderlich. <p>Das Casino ist zudem gegen die Einführung einer neuen Voraussetzung für den Abbruch der Geschäftsbeziehung in Artikel 22 Absatz 1 Buchstabe b mit dem Wortlaut «wenn die Besucherin oder der Besucher die Angabe von Informationen über ihren oder seinen wirtschaftlichen Hintergrund verweigert». Dies aus folgenden Gründen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Das Casino kritisiert das aktuelle Vorgehen, wonach im Fall eines Abbruchs der Geschäftsbeziehung aus Gründen im Zusammenhang mit dem GwG gestützt auf Artikel 23 SBG eine lokale Zutrittsbeschränkung angeordnet wird. Es erachtete es in diesen Fällen als wirksamer, eine schweizweite Spielsperre auszusprechen. – Im Rahmen der GwG-Abklärungen muss mit dem Kunden nicht zwingend ein Gespräch geführt werden. – Es ist oft schwierig, vom Kunden beim ersten Kontakt Informationen über seine finanzielle Situation zu erhalten, denn die Casinos werden im Allgemeinen nicht als Finanzintermediäre wahrgenommen, sondern als Freizeiteinrichtungen. Nach mehreren Besuchen haben die Kunden jedoch mehr Vertrauen und sind in einem zweiten Schritt in der Regel bereit, Informationen über ihre finanzielle Situation zu geben. <p>Das Casino von Mendrisio schlägt vor, den Buchstaben b wie folgt zu formulieren:</p> <p>«Die Spielbank lehnt die Aufnahme einer Geschäftsbeziehung ab oder bricht eine bereits eingegangene Geschäftsbeziehung ab, wenn: b. sie nicht in der Lage ist, den wirtschaftlichen Hintergrund zu klären».</p>

	Es beantragt ausserdem, dass das Sperrsystem so angepasst wird, dass schweizweite (und nicht nur lokale) Spielsperren aus Gründen im Zusammenhang mit dem GwG möglich sind.
--	---

<p>SRO Casinos sowie folgende ihr angeschlossene Spielbanken: Spielbank Baden AG, Casino Bad Ragaz AG, Airport Casino Basel AG, Grand Casino Kursaal Bern AG, Casino Davos AG, Casino Interlaken AG, Casinò Locarno SA, Casinò Lugano SA, Grand Casino Luzern AG, Casino Zürichsee AG, Grand Casino St. Gallen AG, CSA Casino Schaffhausen AG, Swiss Casinos Zürich AG</p>	<p>Die SRO Casinos und ihre Mitglieder (im Folgenden: SRO) sprechen sich gegen die Beibehaltung des Status quo in Bezug auf die Selbstregulierungsorganisationen aus. Nach der SRO verstösst Artikel 25 gegen Artikel 17 GwG. Gestützt auf Artikel 17 GwG sowie die Botschaft des Bundesrates vom 13. Dezember 2013¹ ist die SRO der Auffassung, dass die Sorgfaltspflichten ihrer Mitglieder im Reglement der SRO festgelegt werden sollten anstatt in der GwV ESBK. So wäre die GwV ESBK für die der SRO angeschlossenen Spielbanken nur subsidiär anwendbar. Die SRO hat zur Untermauerung ihrer Stellungnahme ein Rechtsgutachten des Basel Institute on Governance beigelegt. Die SRO schlägt vor, Artikel 25 wie folgt zu ergänzen: «Die ESBK unterstützt die Selbstregulierung und kann diese im Rahmen ihrer Aufsichtsbefugnisse als Mindeststandard anerkennen und durchsetzen. Für die Sorgfaltspflichten von Spielbanken, die dem «Verein Selbstregulierungsorganisation der Schweizer Casinos (SRO Casinos)» angeschlossen sind, gelten die Bestimmungen des «Reglement der SRO Casinos» in der Fassung vom ... Vorbehalten bleibt Art. 14 Abs. 2.»</p> <p>In Bezug auf den Schwellenwert für die Identifizierung ist die SRO aus folgenden Gründen gegen die Herabsetzung von 5000 auf 4000 Franken:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Diese Änderung ergäbe nur dann einen Sinn, wenn die FINMA ihre Schwellenwerte ebenfalls an die Veränderungen des Wechselkurses anpassen würde. – Die Schwellenwerte im System des Geldwäschereiabwehrdispositivs dürften nicht isoliert betrachtet werden, sondern seien im Gesamtpaket der Massnahmen zu würdigen. <p>Die SRO bringt auch einen Vorbehalt an bezüglich der Aufhebung der Möglichkeit zur Delegation von Sorgfaltspflichten an Dritte (Art. 15). Auch wenn von dieser Möglichkeit bisher nicht Gebrauch gemacht worden sei, könne nicht ausgeschlossen werden, dass in Zukunft ein entsprechendes Interesse besteht. Die SRO begrüsst jedoch die Aufhebung der Möglichkeit, die Geldwäschereifachstelle und die internen Kontrollen an externe Fachpersonen zu delegieren (Art. 18 Abs. 3).</p> <p>Die SRO hat gegen die Streichung des 4. Kapitels betreffend die Aufsicht nichts einzuwenden.</p> <p>In Bezug auf das Inkrafttreten ist die SRO damit einverstanden, es mit dem Inkrafttreten des GwG zu koordinieren. Sie weist jedoch darauf hin, dass das GwG später als geplant, also erst nach Januar 2016 in Kraft treten könnte, da die Prüfung der Schweiz durch die GAFI von 2015 auf Anfang 2016 verschoben worden ist.</p>
<p>Forum SRO/OAR/OAD (Forum SRO)</p>	<p>Das Forum SRO wurde von der SRO Casinos darum ersucht, zu den Bestimmungen der Revision der GwV ESBK Stellung zu nehmen, welche die SRO Casinos betreffen.</p> <p>Das Forum SRO ist der Auffassung, dass die aktuelle Situation der SRO Casinos den Vorgaben des GwG nicht entspricht. Es schlägt folgende Änderungen in der Verordnung vor:</p>

¹ Botschaft vom 13. Dezember 2013 zur Umsetzung der 2012 revidierten Empfehlungen der Groupe d'action financière (GAFI) (13.106, S. 621, betreffend die Vorschriften zu den PEP).

	<ul style="list-style-type: none"> – Im Rahmen ihrer Aufsichtsbefugnisse kann die ESBK die Selbstregulierung als Mindeststandard für alle Spielbanken anerkennen; – zu diesem Zweck prüft sie die Angemessenheit der Selbstregulierung; – für die der SRO Casinos angeschlossenen Spielbanken gelten die Sorgfaltspflichten gemäss Reglement der SRO Casinos.
Fédération des entreprises romandes (FER)	Die FER unterstützt die Revision der GwV ESBK ohne Vorbehalte.
Centre Patronal	Keine Einwände gegen die Revisionsvorlage.
Société du Casino de Crans-Montana SA, Casino du Lac Meyrin SA	Keine besonderen Bemerkungen.

4. Zusammenfassung der Ergebnisse

Die ESBK hat 22 Stellungnahmen erhalten, vier davon ohne Bemerkungen (FER, Centre patronal, Casino de Meyrin et Casino de Crans-Montana).

Im Folgenden eine Zusammenfassung der Stellungnahmen, gegliedert nach den verschiedenen Aspekten der Revision:

- **Art. 2 Abs. 1 und 3 GwV ESBK: Bestimmungen zur Herabsetzung des Schwellenwertes für Transaktionen, die die Identifizierung der anderen Vertragspartei erfordern, von 5000 auf 4000 Franken**

Folgende Anhörungsteilnehmer sind **gegen** die vorgeschlagenen Änderungen: Casino de Montreux SA, Casino du Jura SA, Société fribourgeoise d'animation touristique SA, Casinò Admiral SA, SRO Casinos, Spielbank Baden AG, Casino Bad Ragaz AG, Airport Casino Basel AG, Grand Casino Kursaal Bern AG, Casino Davos AG, Casino Interlaken AG, Casinò Locarno SA, Casinò Lugano SA, Grand Casino Luzern AG, Casino Zürichsee AG, Grand Casino St. Gallen AG, CSA Casino Schaffhausen AG, Swiss Casinos Zürich AG. Sie beantragen, den Schwellenwert für die Identifizierung bei 5000 Franken zu belassen.

Die restlichen Anhörungsteilnehmer haben sich zu diesem Punkt nicht geäußert.

- **Art. 1 Abs. 3 und Art. 25 GwV ESBK: Bestimmungen zur Rolle der SRO und zur Zusammenarbeit zwischen der SRO und der ESBK**

Das Forum SRO/OAR/OAD, die SRO Casinos sowie folgende ihr angeschlossenen Spielbanken sind **dagegen**, dass der Status quo bezüglich der Rolle der SRO und der Zusammenarbeit mit der ESBK beibehalten wird: Spielbank Baden AG, Casino Bad Ragaz AG, Airport Casino Basel AG, Grand Casino Kursaal Bern AG, Casino Davos AG, Casino Interlaken AG, Casinò Locarno SA, Casinò Lugano SA, Grand Casino Luzern AG, Casino Zürichsee AG, Grand Casino St. Gallen AG, CSA Casino Schaffhausen AG, Swiss Casinos Zürich AG. Sie wünschen, dass der SRO eine normative Kompetenz zuerkannt wird, sodass die GwV ESBK für die der SRO angeschlossenen Spielbanken nur noch subsidiär gilt.

Die restlichen Anhörungsteilnehmer haben sich zu diesem Punkt nicht geäußert.

- **Art. 15 und Art. 18 Abs. 1 GwV ESBK: Bestimmungen zur Delegation von Sorgfaltspflichten, der Geldwäschereifachstelle und der internen Kontrolle an Finanzintermediäre, Dritte oder externe Fachpersonen**

Die SRO Casinos sowie folgende ihr angeschlossenen Spielbanken **begrüssen** die Aufhebung von Artikel 18 Absatz 1 und sind **gegen** die Aufhebung von Artikel 15: Spielbank

Baden AG, Casino Bad Ragaz AG, Airport Casino Basel AG, Grand Casino Kursaal Bern AG, Casino Davos AG, Casino Interlaken AG, Casinò Locarno SA, Casinò Lugano SA, Grand Casino Luzern AG, Casino Zürichsee AG, Grand Casino St. Gallen AG, CSA Casino Schaffhausen AG, Swiss Casinos Zürich AG.

Die restlichen Anhörungsteilnehmer haben sich zu diesem Punkt nicht geäußert.

- **Art. 22 Abs. 1 Bst. b GwV ESBK: Bestimmung zu den Voraussetzungen für den Abbruch oder die Aufrechterhaltung der Geschäftsbeziehung**

Das Casinò Admiral SA von Mendrisio ist **gegen** die vorgeschlagene Änderung. Sie erhöhe die Wirksamkeit der Geldwäschereibekämpfung nicht und führe zu Problemen bei der praktischen Umsetzung.

Die restlichen Anhörungsteilnehmer haben sich zu diesem Punkt nicht geäußert.

- **Inkrafttreten**

Die SRO Casinos sowie folgende ihr angeschlossenen Spielbanken haben darauf hingewiesen, dass das Inkrafttreten des GwG eventuell auf den 1. Januar 2016 verschoben wird und dass die revidierte GwV ESBK ebenfalls erst dann in Kraft treten könnte: Spielbank Baden AG, Casino Bad Ragaz AG, Airport Casino Basel AG, Grand Casino Kursaal Bern AG, Casino Davos AG, Casino Interlaken AG, Casinò Locarno SA, Casinò Lugano SA, Grand Casino Luzern AG, Casino Zürichsee AG, Grand Casino St. Gallen AG, CSA Casino Schaffhausen AG, Swiss Casinos Zürich AG.

Die restlichen Anhörungsteilnehmer haben sich zu diesem Punkt nicht geäußert.

5. Fazit

Die Mehrheit der Anhörungsteilnehmer, insbesondere die Spielbanken, war mit dem Vorschlag, den Schwellenwert für die Identifizierung von 5000 auf 4000 Franken zu senken, nicht einverstanden.

Die SRO Casinos, das Forum SRO/OAR/OAD sowie die der SRO angeschlossenen Spielbanken, die Stellung genommen haben, haben die Beibehaltung des Status quo in Bezug auf die Rolle der SRO in Frage gestellt: Sie wünschen, dass das Reglement der SRO für deren Mitglieder an die Stelle der Verordnung treten kann.

Die SRO Casinos sowie die ihr angeschlossenen Spielbanken, die Stellung genommen haben, haben die Aufhebung der Möglichkeit, Sorgfaltspflichten an Dritte zu delegieren, abgelehnt. Die Aufhebung der Möglichkeit, die Geldwäschereifachstelle und die interne Kontrolle an externe Fachpersonen zu delegieren, wurde von denselben Teilnehmern hingegen gutgeheissen.

Die Änderung der Voraussetzungen für den Abbruch der Geschäftsbeziehung wurde ausschliesslich vom Casinò Admiral SA von Mendrisio abgelehnt.

Die SRO Casinos sowie die ihr angeschlossenen Spielbanken, die Stellung genommen haben, haben das Datum für das Inkrafttreten der Verordnung in Frage gestellt.