



Abteilung II
B-372/2021

Urteil vom 21. November 2023

Besetzung

Richter Martin Kayser (Vorsitz),
Richter Christian Winiger, Richterin Eva Schneeberger,
Gerichtsschreiber Martin Wilhelm.

Parteien

X. _____ AG,
vertreten durch die Rechtsanwälte
Dr. iur. Markus Bösiger und/oder lic. iur. LL.M. Lukas Rich,
BEELEGAL Bösiger. Engel. Egloff,
Beschwerdeführerin,
gegen

Eidgenössische Spielbankenkommission ESBK,
Vorinstanz.

Gegenstand

Sanktion (Art. 100 BGS).

Sachverhalt:**A.**

Die Beschwerdeführerin ist Trägerin der Spielbankenkonzession Nr. (...) vom (...), am (...) erweitert um das Recht, Spielbankenspiele auch online anzubieten (...). Sie betreibt die Online-Spielplattform (...).

Im Juni 2020 zeigte die Beschwerdeführerin der Vorinstanz verschiedene Vorkommnisse im Zusammenhang mit ihrer Online-Spielplattform an. Am 12. Juni 2020 informierte die Vorinstanz die Beschwerdeführerin über die Eröffnung eines besonderen Abklärungsverfahrens. Zwischen Juni und August 2020 forderte sie von der Beschwerdeführerin Unterlagen zu verschiedenen Vorkommnissen ein und nahm Abklärungen vor. Am 8. September 2020 stellte sie der Beschwerdeführerin den Entwurf einer Sanktionsverfügung zur Stellungnahme zu, wozu sich die Beschwerdeführerin am 16. Oktober 2020 vernehmen liess.

Mit Verfügung vom 7. Dezember 2020 sprach die Vorinstanz gegenüber der Beschwerdeführerin eine Verwaltungssanktion in der Höhe von Fr. 1'799'465.– aus. Zudem wies sie die Beschwerdeführerin an, Fr. 6'000.– als unrechtmässig erzielte Spielerträge der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) zuzuweisen und auferlegte ihr Verfahrenskosten von Fr. 19'150.–.

B.

Mit Beschwerde vom 22. Januar 2021 beantragt die Beschwerdeführerin den Verzicht auf eine Verwaltungssanktion unter Aufhebung der genannten Verfügung, soweit sie die Verwaltungssanktion betrifft, eventualiter die Rückweisung an die Vorinstanz, sowie eine Parteientschädigung. Sie bestreitet im Wesentlichen das Vorliegen sanktionierbarer Gesetzesverstösse. Als Eventualstandpunkte bringt sie Einwände gegen die Bemessung der Sanktion vor.

C.

Mit Vernehmlassung vom 8. März 2021 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde unter Kostenfolge zulasten der Beschwerdeführerin. Die Beschwerdeführerin habe nachgewiesenermassen schuldhaft gegen mehrere Bestimmungen der Geldspiel- und der Geldwäschereigesetzgebung verstossen und sei deshalb mit einer Verwaltungssanktion zu belasten. An der Bemessung der Sanktion sei festzuhalten.

D.

Mit Replik vom 7. Juni 2021 hält die Beschwerdeführerin an den gestellten Anträgen fest.

E.

Mit Duplik vom 12. August 2021 hält die Vorinstanz an den gestellten Anträgen und ihrer Einschätzung fest.

F.

Mit Stellungnahme vom 27. August 2021 hält die Beschwerdeführerin an ihren Anträgen und Vorbringen fest. Die Vorinstanz liess sich dazu nicht weiter vernehmen.

G.

Auf die weiteren Vorbringen der Parteien wird – soweit entscheidungswesentlich – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**1.**

Der Rechtsschutz im Bereich des Geldspielgesetzes richtet sich grundsätzlich nach den allgemeinen Vorschriften der Bundesverwaltungsrechtspflege (Urteil des BVGer B-439/2020 vom 30. November 2021 E. 2.1, nicht publiziert in BVGE 2023 IV/1). Das Bundesverwaltungsgericht ist entsprechend zur Beurteilung von Beschwerden gegen Entscheide der Vorinstanz zuständig (Art. 5 und 44 des Verwaltungsverfahrensgesetzes [VwVG, SR 172.021] i. V. m. Art. 31, 32 und 33 Bst. f des Verwaltungsgerichtsgesetzes [VGG, SR 173.32]). Als Adressatin der angefochtenen Verfügung ist die Beschwerdeführerin zur Beschwerde legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Die Beschwerde wurde frist- und formgerecht eingereicht und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen liegen ebenfalls vor (Art. 50 Abs. 1, Art. 52 Abs. 1 und Art. 44 ff. VwVG). Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

2.

2.1 Die Beschwerdeführerin untersteht als Betreiberin einer Spielbank dem Geldspielgesetz (BGS, SR 935.51; vgl. Art. 1 Abs. 1 und Art. 5 ff. BGS) und dem Geldwäschereigesetz (GwG, SR 955.0; vgl. Art. 2 Abs. 2 Bst. e GwG und Art. 67 Abs. 1 BGS). Das Geldspielgesetz regelt die Zulässigkeit von

Geldspielen und deren Durchführung sowie die Verwendung der Spielerträge (Art. 1 Abs. 1 BGS). Es bezweckt unter anderem, die Bevölkerung angemessen vor den Gefahren zu schützen, die von Geldspielen ausgehen (Art. 2 Bst. a BGS). Dazu zählen insbesondere die Gefahr von exzessivem Geldspiel, aber auch jene von Spielbetrug und Geldwäscherei (Botschaft des Bundesrates zum Geldspielgesetz vom 21. Oktober 2015 [nachfolgend: Botschaft BGS], BBl 2015 8387, 8435).

Gemäss Art. 97 Abs. 1 BGS beaufsichtigt die Vorinstanz die Spielbanken und überwacht die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen einschliesslich der Umsetzung des Sicherheits- und des Sozialkonzepts (Art. 97 Abs. 1 Bst. a Ziff. 3 BGS) und der Verpflichtungen zur Verhinderung der Geldwäscherei (Art. 97 Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 BGS). Verstösst eine Konzessionärin gegen die gesetzlichen Bestimmungen oder gegen die Konzession, wird sie mit einem Betrag von bis zu 15 Prozent des im letzten Geschäftsjahr erzielten Bruttospielertrags belastet (Art. 100 Abs. 1 BGS). Verstösse werden vom Sekretariat der Vorinstanz untersucht und von der Vorinstanz beurteilt (Art. 100 Abs. 2 BGS).

2.2 Zu beurteilen ist vorliegend, ob die Vorinstanz der Beschwerdeführerin zu Recht wegen der Verletzung von Vorschriften des Geldspielgesetzes und des Geldwäschereigesetzes eine Sanktion nach Art. 100 BGS auferlegt hat. Streitig sind zunächst die geltend gemachten Verletzungen der Bestimmungen zur Früherkennung und Spielsperre (unten E. 3), des Werbeverbots in Bezug auf gesperrte Personen (E. 4), des Einzahlungslimits für provisorische Spielerkonti (E. 5), des Spielverbots für gesperrte Personen (E. 6) und der Abklärungspflicht bei erhöhtem Risiko (E. 7). Sodann ist streitig, ob die Beschwerdeführerin *schuldhaft* gegen die entsprechenden Vorschriften verstossen hat, wobei zu prüfen ist, inwiefern Sanktionen nach Art. 100 BGS ein Verschulden der Konzessionärin voraussetzen (E. 8 f.). Ebenfalls umstritten sind Bemessung und Verhältnismässigkeit der Sanktion (E. 10 ff.). Nicht beantragt hat die Beschwerdeführerin, auf die Zuweisung von Fr. 6'000.– als unrechtmässige Spielerträge an die AHV zu verzichten, was separat zu erörtern sein wird (E. 14). Weiter ist über die Gebührenaufgabe im vorinstanzlichen Verfahren (E. 15) zu befinden. Die Beschwerdeführerin rügt schliesslich eine Verletzung des rechtlichen Gehörs. Da die diesbezüglichen Vorbringen nur vor dem Hintergrund der materiellen Rügen nachvollziehbar sind und insgesamt mehrere Punkte betreffen, werden sie am Schluss des vorliegenden Urteils behandelt (E. 16).

3.

3.1 Die Vorinstanz wirft der Beschwerdeführerin vor, gegen ihre Sozialschutzpflichten nach Art. 71 BGS in Verbindung mit Art. 90 VGS und Art. 80 BGS verstossen zu haben.

3.2 Die Veranstalterinnen von Geldspielen sind verpflichtet, angemessene Massnahmen zu treffen, um die Spielerinnen und Spieler vor Spielsucht und exzessivem Geldspiel zu schützen, wobei unter Letzterem Spieleinsätze zu verstehen sind, die in keinem Verhältnis zu ihrem Einkommen und Vermögen stehen (Art. 71 BGS). Spielbanken und Veranstalterinnen von Grossspielen haben zu diesem Zweck ein Sozialkonzept zu erstellen, in dem sie auf ihr Spielangebot zugeschnittene Massnahmen zum Schutz der Spielerinnen und Spieler vorsehen (Art. 76 Abs. 1 BGS). Unter anderem müssen sie Kriterien zur Früherkennung gefährdeter Personen festlegen sowie Massnahmen, die bei Vorliegen dieser Kriterien ergriffen werden (Art. 76 Abs. 1 Bst. b und Art. 78 Abs. 1 BGS). Ihre Beobachtungen und die ergriffenen Massnahmen haben sie zu dokumentieren (Art. 78 Abs. 2 BGS).

Für Online-Geldspiele hat der Ordnungsgeber die Vorschriften zur Früherkennung in Art. 90 der Geldspielverordnung (VGS, SR 935.511) konkretisiert. Zunächst hat die Spielbank mittels geeigneter und sachdienlicher Kriterien das Spielverhalten jeder Spielerin und jedes Spielers zu beobachten, um risikobehaftetes Spielen frühzeitig zu erkennen (Art. 90 Abs. 1 VGS). Erfüllt das beobachtete Spielverhalten eines oder mehrere Kriterien, so muss die Spielbank rasch die erforderlichen Massnahmen treffen (Art. 90 Abs. 2 Satz 1 VGS). Dabei muss sie insbesondere überprüfen, ob die Spielerin oder der Spieler die Voraussetzungen für eine Sperre nach Art. 80 BGS erfüllt (Art. 90 Abs. 2 Satz 2 VGS). Bei Bedarf tritt sie mit ihr oder ihm direkt in Kontakt (Art. 90 Abs. 2 Satz 3 VGS).

Spielbanken und Veranstalterinnen von Grossspielen müssen sodann Spielsperren gegen Personen aussprechen, von denen sie aufgrund eigener Wahrnehmungen oder aufgrund von Meldungen Dritter wissen oder annehmen müssen, dass sie überschuldet sind oder ihren finanziellen Verpflichtungen nicht nachkommen (Art. 80 Abs. 1 Bst. a BGS) oder dass sie Spieleinsätze tätigen, die in keinem Verhältnis zu ihrem Einkommen und Vermögen stehen (Art. 80 Abs. 1 Bst. b BGS).

3.3 Die Vorinstanz wirft der Beschwerdeführerin insbesondere vor, sie hätte Spieler mit auffälligem Spielverhalten und hohen Einsätzen respektive Spielverlusten umgehend vom Spiel aussperren müssen. Es sei an den betreffenden Spielern zu belegen, dass sie die Sperrvoraussetzungen nicht erfüllten (S. 9 der Verfügung). Zu klären ist entsprechend, wann die Beschwerdeführerin im Sinne von Art. 80 Abs. 1 BGS aufgrund eigener Wahrnehmungen oder aufgrund von Meldungen Dritter wissen oder annehmen muss, dass ein Spieler überschuldet ist respektive seinen finanziellen Verpflichtungen nicht nachkommt oder Einsätze tätigt, die in keinem Verhältnis zu seinem Einkommen und Vermögen stehen.

3.4 Bei den in Art. 80 Abs. 1 BGS enthaltenen Elementen «annehmen müssen» und «Spieleinsätze [...], die in keinem Verhältnis zu ihrem Einkommen und Vermögen stehen» handelt es sich um offene, unbestimmte Umschreibungen tatbeständlicher Voraussetzungen, die einer wertenden Konkretisierung bedürfen. Es liegen somit unbestimmte Rechtsbegriffe vor, die als solche der Auslegung zugänglich sind (Urteile des BVGer A-7245/2018 vom 13. September 2019 E. 3.2; A-66/2018 vom 14. November 2018 E. 4.1.3; A-4006/2016 vom 11. Mai 2017 E. 3.3). Das Bundesverwaltungsgericht prüft die Auslegung und Anwendung unbestimmter Gesetzesbegriffe als Rechtsfrage grundsätzlich ohne Beschränkung der richterlichen Kognition. Nach konstanter Praxis und Doktrin ist indes Zurückhaltung auszuüben und der rechtsanwendenden Behörde ein gewisser Beurteilungsspielraum zuzugestehen, wenn diese den örtlichen, technischen oder persönlichen Verhältnissen nähersteht oder über spezifische Fachkenntnisse verfügt. Das Gericht hat nicht einzugreifen, solange die Auslegung der Verwaltungsbehörde als vertretbar erscheint (BVGE 59/2013 E. 9.3.6; Urteile des BVGer B-4072/2019 vom 20. Mai 2020 E. 7.3; B-3424/2015 vom 9. Dezember 2016 E. 6).

3.4.1 Ausgangspunkt jeder Gesetzesauslegung bildet der Wortlaut einer Bestimmung. Ist der Text nicht ohne Weiteres klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, so muss unter Berücksichtigung aller Auslegungsmethoden (grammatikalische, systematische, historische, zeitgemässe und teleologische Auslegung) nach der wahren Tragweite der Norm gesucht werden (BGE 147 V 297 E. 6.1; 145 IV 146 E. 2.3; 143 III 385 E. 4.1). Dabei kommt es namentlich auf die Entstehungsgeschichte, auf den Zweck der Norm, auf die ihr zugrundeliegenden Wertungen und auf den Sinnzusammenhang an, in dem die Norm steht. Die Gesetzesmaterialien sind zwar nicht unmittelbar entscheidend, dienen aber als Hilfsmittel,

den Sinn der Norm zu erkennen. Bei der Auslegung neuerer Bestimmungen kommt den Materialien eine besondere Stellung zu, weil veränderte Umstände oder ein gewandeltes Rechtsverständnis in dieser Situation eine von den Materialien abweichende Lösung kaum nahelegen (BGE 146 II 201 E. 4.1; 144 I 242 E. 3.1.2; 142 IV 401 E. 3.3).

3.4.2 Art. 80 Abs. 1 Bst. a und b BGS entspricht in Bezug auf Spielbanken Art. 22 Abs. 1 Bst. a und b des Spielbankengesetzes (SBG, AS 2000 677). Gemäss der Botschaft zum Geldspielgesetz soll die bestehende Regelung, zu der bereits eine Rechtsprechung vorliegt, weiter gelten (Botschaft BGS, BBl 2015 8387, 8470). Dies impliziert, dass die Rechtsprechung zu Art. 22 Abs. 1 Bst. a und b SBG auch unter dem Geldspielgesetz Bestand haben soll.

Nach dieser muss eine Spielbank nicht mit Sicherheit wissen, dass die Spieleinsätze einer Person in keinem Verhältnis zu ihrer finanziellen Situation stehen. Die Spielsperre ist vielmehr bereits dann *zwingend* auszusprechen, wenn lediglich Hinweise den hinreichend verdichteten Verdacht begründen, die Person tätige Einsätze, die im Vergleich zu ihrem Einkommen und ihrem Vermögen als unverhältnismässig erscheinen (Urteile des BVGer B-4830/2011 vom 26. Juni 2013 E. 5.3.1; B-4024/2010 vom 8. November 2010 E. 6.1). Ab dem Zeitpunkt, in dem die Spielbank aufgrund eigener Wahrnehmungen annehmen muss, dass der Spieler Einsätze riskiert, die in keinem Verhältnis zu seinem Einkommen und Vermögen stehen, obliegt es dem Spieler etwa mittels aktueller Bankauszüge, Lohnausweise oder Steuererklärungen nachzuweisen, dass er sich diese Spieleinsätze leisten kann (Urteil des BVGer B-4830/2011 vom 26. Juni 2013 E. 5.3.2).

3.4.3 Die Vorinstanz legt nicht konkret dar, welche Indizien ihrer Auffassung nach einen Anfangsverdacht im Sinne von Art. 80 Abs. 1 BGS begründen, bei deren Vorliegen die Spielbank einen Spieler provisorisch sperren muss, bis er durch geeignete Dokumente diesen Verdacht widerlegt hat. Es wäre wünschenswert, dass die Vorinstanz dies tun würde, denn es kann nicht Sache des Bundesverwaltungsgerichts sein, diese Indizien, insbesondere auch etwa massgebliche Grenzen für Nettoverluste innert bestimmter Zeitperioden, konkret festzulegen, solange die fachkundigere Erstinstanz sich dazu nicht geäussert hat.

3.4.4 Im Zweckartikel des Geldspielgesetzes wird an erster Stelle der Schutz der Bevölkerung vor den Gefahren des Geldspiels genannt (Art. 2

Bst. a BGS). Dazu zählt insbesondere die Gefahr exzessiven Geldspiels (Botschaft BGS, BBl 2015 8387, 8435), was wiederum die Gefahr nicht tragbarer Verluste, einer Verschuldung und schlimmstenfalls eine Sozialhilfeabhängigkeit einschliesst, wobei gegebenenfalls auch unterstützungsberechtigte Personen in Mitleidenschaft gezogen werden.

Im Lichte dieser Überlegungen müssen die Spielbanken, wenn sie das Spielverhalten jeder Spielerin und jedes Spielers im Hinblick auf risikobehaftetes Spielverhalten beobachten, auch auf Wahrscheinlichkeitsüberlegungen abstellen. Gemäss Bundesamt für Statistik weist die Hälfte der in der Schweiz wohnhaften Personen ein verfügbares Äquivalenzeinkommen (Bruttoeinkommen des gesamten Haushalts abzüglich obligatorischer Transferausgaben [Sozialversicherungsbeiträge, Steuern, Prämien für die Krankenkassengrundversicherung und regelmässige Transferzahlungen an andere Haushalte wie z. B. Alimente] sowie eines fiktiven Mietzinses, dividiert durch die gewichtete Haushaltsgrösse) von weniger als Fr. 50'308.– pro Jahr auf (neueste Zahlen für 2021, <https://www.bfs.admin.ch/> > Statistiken finden > Wirtschaftliche und soziale Situation der Bevölkerung > Soziale Situation, Wohlbefinden und Armut > Ungleichheit der Einkommensverteilung, zuletzt abgerufen am 21. November 2023). Damit aber müssen Essen, Kleider, Verkehrsausgaben, Telekommunikation, Freizeit und alles andere bezahlt werden. Nur 10 Prozent der Bevölkerung haben ein verfügbares Äquivalenzeinkommen von über Fr. 94'765.– pro Jahr (<https://www.bfs.admin.ch/> > Statistiken finden > Wirtschaftliche und soziale Situation der Bevölkerung > Soziale Situation, Wohlbefinden und Armut > Ungleichheit der Einkommensverteilung, zuletzt abgerufen am 21. November 2023). Steuerbares Vermögen über Fr. 200'000.– haben gemäss der Eidgenössischen Steuerverwaltung nur 27,31 Prozent der in der Schweiz steuerpflichtigen natürlichen Personen (neueste Zahlen für 2020, <https://www.estv.admin.ch/> > Die ESTV > Steuerstatistiken > Allgemeine Steuerstatistik > Gesamtschweizerische Vermögensstatistik, zuletzt abgerufen am 21. November 2023). In diesem Vermögen ist aber selbstbewohntes Wohneigentum und Geschäftsvermögen von Selbständigen eingeschlossen.

Angesichts dieser statistischen Daten ist jedenfalls davon auszugehen, dass nur sehr wenige Personen über ein entsprechendes Einkommen oder Vermögen verfügen, dass sie sich Nettoverluste von Fr. 100'000.– oder mehr pro Jahr leisten könnten. Entsprechend dieser statistischen Wahr-

scheinlichkeit ist davon auszugehen, dass sich der Spielbank bereits deutlich vor dem Überschreiten dieser Verlustgrenze ein Anfangsverdacht im Sinne von Art. 80 BGS aufdrängen muss.

3.5 Die Vorinstanz wirft der Beschwerdeführerin insbesondere vor, sie hätte Spieler mit auffälligem Spielverhalten und hohen Einsätzen respektive Spielverlusten umgehend vom Spiel aussperren müssen. In keinem der untersuchten 17 Dossiers hätten Nachweise vorgelegen, die den durch das Feststellen von Früherkennungskriterien ausgelösten Verdacht, dass die Sperrvoraussetzungen erfüllt sein könnten, hätten entkräften können (S. 8 der Verfügung).

3.5.1 Auf welche Spielerdossiers die Vorinstanz diesen Vorwurf konkret abstützt, wird aus der Begründung der angefochtenen Verfügung nicht restlos klar. Auch die Ausführungen in der Vernehmlassung sind nicht in allen Punkten nachvollziehbar. Aus den Akten ergibt sich indessen Folgendes:

Die Vorinstanz hat insgesamt 22 Spielerdossiers der Beschwerdeführerin geprüft. 15 davon hat sie aus einer Liste der 50 Spielerinnen und Spieler auf der Spielplattform der Beschwerdeführerin mit den höchsten Nettoverlusten ausgewählt (Auswertung «Highplayer [...] per 14.08.2020», vi-act. 14), wobei sie die entsprechenden Daten dem Datenaufzeichnungssystem (DZS; vgl. Art. 60 VGS) der Beschwerdeführerin entnommen und anschliessend die entsprechenden Spielerdossiers von der Beschwerdeführerin einverlangt hat, das heisst «sämtliche Informationen, Daten und Unterlagen [...], die die [Beschwerdeführerin] zur Umsetzung der Geldspielgesetzgebung [...] zu den folgenden Spielern gesammelt, erfasst, angelegt und eingefordert hat» (Schreiben der Vorinstanz vom 18. August 2020, vi-act. 15). Die 15 Dossiers (A._____, B._____, C._____, D._____, E._____, F._____, G._____, H._____, I._____, J._____, K._____, L._____, M._____, N._____ und O._____) enthalten jene der 9 Spielerinnen und Spieler (A._____, B._____, C._____, D._____, E._____, F._____, G._____, H._____ und I._____), die auf der Spielplattform der Beschwerdeführerin per Stichdatum den höchsten Nettoverlust erzielt hatten. Alle 15 Dossiers weisen Einzahlungen auf die betreffenden Spielerkonti von mehr als Fr. 100'000.– oder Spieleinsätze von mehr als 1 Mio. Fr. aus, worauf die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung Bezug nimmt (S. 5 der Vernehmlassung). Für zwei weitere Spieler (P._____ und Q._____) – deren Dossiers die Vorinstanz in Zusammenhang mit einem nicht sanktionierten Vorfall (vgl. unten E. 15.5) einverlangt hat (Schreiben der Vorinstanz vom

2. Juli 2020, vi-act. 9) sind ebenfalls Fr. 100'000.– oder Spieleinsätze von mehr als 1 Mio. Fr. dokumentiert (Dossiers P._____ und Q._____, enthalten in der Eingabe der Beschwerdeführerin vom 8. Juli 2020, vi-act. 10). In der folgenden Tabelle sind die genannten insgesamt 17 Dossiers sowie die von den betreffenden Spielerinnen und Spielern eingezahlten, eingesetzten sowie verlorenen Beträge aufgeführt. Für die Spieler P._____ und Q._____ ist der Nettoverlust in den Akten nicht eigens ausgewiesen. Stattdessen ist in der Tabelle die Differenz zwischen Spieleinsätzen und Gewinnen gemäss den von der Beschwerdeführerin eingereichten Dossiers aufgeführt.

Nr.	Spieler/in (Initialen)	Einzahlungen (Fr.)	Einsätze (Fr.)	Nettoverlust (Fr.)
1	A._____	727'935.00	10'838'170.84	481'565.45
2	B._____	326'100.00	6'666'367.08	280'860.00
3	C._____	165'350.00	3'857'496.98	165'349.98
4	D._____	217'045.00	1'762'120.99	125'169.49
5	E._____	476'594.00	2'935'089.90	117'855.87
6	F._____	312'564.00	2'238'013.90	106'119.69
7	G._____	299'515.00	1'556'487.86	104'922.49
8	H._____	109'200.00	1'748'993.18	104'151.32
9	I._____	123'710.00	1'136'441.50	96'710.00
10	J._____	801'259.00	2'287'653.00	81'523.72
11	K._____	264'070.00	1'683'873.30	74'570.00
12	L._____	118'150.00	932'065.76	54'888.24
13	M._____	88'325.00	1'042'713.90	54'548.00
14	N._____	70'000.00	2'588'201.65	50'705.17
15	P._____	120'043.00	947'839.91	40'319.31*
16	O._____	118'924.00	1'001'198.69	38'074.10
17	Q._____	119'680.00	567'134.00	19'137.48*

3.5.2 Von diesen 17 aufgeführten Spielern wiesen per 14. August 2020 deren 8 (A._____, B._____, C._____, D._____, E._____, F._____, G._____ und H._____) einen Nettoverlust von über Fr. 100'000.– auf. Weitere 4 Spieler erreichten diesen Wert zwar nicht. In Bezug zur jeweiligen kurzen Spieldauer gesetzt, hatten sie jedoch so hohe monatliche Verluste zu verzeichnen, dass ein Jahresverlust von über Fr. 100'000.– zu prognostizieren war (I._____ rund Fr. 39'000.–, J._____ rund Fr. 9'000.–, K._____ rund Fr. 15'000.– und M._____ rund Fr. 14'000).

In den fünf restlichen Fällen war angesichts der jeweiligen Spieldauer ein geringerer Jahresverlust von aber immerhin noch rund Fr. 48'000.– (P._____) bis rund Fr. 73'000.– (L._____) zu prognostizieren. Zumindest einem Teil der Dossiers lassen sich weitere Auffälligkeiten entnehmen wie eine deutliche Zunahme der Verlusthöhe und -frequenz gegen Ende

der verzeichneten Spieldauer (P._____ und Q._____) oder eine sehr hohe Einzahlungsfrequenz über die gesamte Spieldauer hinweg (O._____).

Die Vorinstanz führt zwar nicht konkret aus, in welchen dieser 17 Dossiers die Beschwerdeführerin den betreffenden Spieler bereits hätte sperren müssen oder wo zwar weitere Abklärungen, aber noch keine Spielsperre erforderlich gewesen sei. Aufgrund der dargelegten Umstände ergibt sich indessen, dass mindestens die Mehrheit dieser 17 Spieler ein Spielverhalten zeigte, das einen Anfangsverdacht im Sinne von Art. 80 BGS begründete.

3.5.3 Aus den Ausführungen der Vorinstanz und den Akten ergibt sich weiter, dass die Vorinstanz für ihre Stichprobenauswahl aus der Liste der Spieler mit den höchsten Nettoverlusten insbesondere diejenigen mit den höchsten Bruttoeinzahlungen ausgewählt hat und dass sie offensichtlich nicht nur den Nettoverlusten, sondern auch den Bruttoeinzahlungen eine relevante Bedeutung zumisst. Auch aus dem Früherkennungssystem der Beschwerdeführerin ergibt sich, dass das Einzahlungsverhalten eines Spielers, insbesondere die Erhöhung der Einzahlungen oder von deren Frequenz, offenbar als ein typisches Indiz dafür gesehen wird, dass der Spieler spielsüchtig geworden sein könnte. Es ist insofern nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanz offenbar davon ausgeht, auch bereits allein Bruttoeinzahlungen von über Fr. 100'000.– müssten zumindest Anlass zu Abklärungen und zum Einverlangen von aussagekräftigen Belegen bieten. Ob die Vorinstanz der Meinung ist, auch in diesen Fällen hätte die Beschwerdeführerin nicht nur weitere Abklärungen treffen, sondern die betreffenden Spieler provisorisch sperren müssen, geht aus ihren Ausführungen nicht hervor. Diese Frage kann indessen offenbleiben.

Die sachverhaltlichen Feststellungen der Vorinstanz basierten nicht auf einer repräsentativen, nach anerkannten statistischen Methoden gezogenen Stichprobe von Dossiers und schon gar nicht auf einer Vollkontrolle aller Spielerdossiers der Beschwerdeführerin. Die Anzahl der beanstandeten Dossiers erlaubt daher keine quantitativen Rückschlüsse darauf, in welchem Mass die Beschwerdeführerin ihren Früherkennungs- und Sozialschutzpflichten nachgekommen respektive nicht nachgekommen ist. Bei wie vielen der untersuchten 22 Dossiers die Beschwerdeführerin nicht nur weitere Abklärungen hätte treffen, sondern die betreffenden Spieler provisorisch hätte sperren müssen, ist daher nicht entscheidungsrelevant, solange jedenfalls, wie dargelegt, mit der Vorinstanz davon auszugehen ist, dass

die Mehrheit der von der Vorinstanz genannten 17 Spielerinnen und Spieler ein Spielverhalten zeigte, das einen Anfangsverdacht im Sinne von Art. 80 BGS begründete, so dass die Beschwerdeführerin die betreffenden Spieler unverzüglich provisorisch hätte sperren müssen.

3.6 Die Beschwerdeführerin bringt vor, sie habe auf die systeminternen Frühalerts gemäss ihrem Früherkennungsprozess reagiert. Dieser sehe zwei Massnahmenstufen vor, wobei die erste Stufe («FE Normal») neben einer Analyse des Spielverhaltens der betroffenen Person die Bonitätsprüfung mittels Abfrage der Datenbank Teledata umfasse und erst die zweite Stufe («FE Intensiv») einen Kontakt mit der betroffenen Person und das Einholen von Dokumenten zum Beleg der finanziellen Situation. Sie habe für die von der Vorinstanz genannten Spieler mit hohen Spieleinsätzen einen «Teledata- beziehungsweise Betreibungsregisterauszug» eingeholt. Aus diesen Unterlagen sei ersichtlich gewesen, dass weder ein Konkursfall vorgelegen noch offene Beteiligungen bestanden hätten. Die Analysen des Spielverhaltens seien mit einem Minuszeichen dokumentiert worden, soweit sich keine Auffälligkeiten ergeben hätten. Ansonsten seien diese detailliert beschrieben worden (Rz. 27 ff. der Beschwerde; Rz. 21 f. der Replik).

3.6.1 Es ist unbestritten, dass die Beschwerdeführerin für die 17 Spielerinnen und Spieler eine Bonitätsprüfung mittels Abfrage der Datenbank Teledata vorgenommen hat, dass die entsprechenden Auszüge in den Spielerdossiers enthalten sind und dass in allen Fällen eine positive Bewertung der Kreditwürdigkeit («Scorewert» A [«sehr hoch»] oder B [«hoch»]) verzeichnet ist.

Die Bewertung der Kreditwürdigkeit wird gemäss dem Sozialkonzept der Beschwerdeführerin im Wesentlichen von den drei Faktoren «Anzahl, Status und Aktualitätsgrad der bekannten Zahlungsverstösse» bestimmt (Formular C «Sozialkonzept», Beilage 4 zur Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 16. Oktober 2020, vi-act. 25, S. 8). Eine Bonitätsabklärung, die im Wesentlichen darauf beruht, dass keine Zahlungsverstösse oder Beteiligungen bekannt sind, ist nach der Rechtsprechung jedoch nichtssagend in Bezug auf die Frage, ob sich ein Spieler sein Spielverhalten leisten kann (vgl. Urteil des BGE 2C_949/2010 vom 18. Mai 2011 E. 5.3.3). Daran ist festzuhalten. Während eine negative Bewertung der Kreditwürdigkeit unter Umständen auf eine mögliche Überschuldung hindeutet, lässt eine positive Bewertung umgekehrt nicht den Schluss zu, dass ein Spieler über

finanzielle Mittel in einer bestimmten Höhe verfügt. Die von der Beschwerdeführerin vorgelegten Teledata-Auszüge sind entsprechend nicht geeignet, einen Verdacht auf Erfüllung der Sperrvoraussetzungen nach Art. 80 Abs. 1 BGS zu entkräften.

3.6.2 Nichts zu ihren Gunsten ableiten kann die Beschwerdeführerin auch aus den Minuszeichen, mit denen sie nach eigenen Angaben die Analyse unauffälligen Spielverhaltens dokumentierte.

Spielbanken haben ihre Beobachtungen und die ergriffenen Massnahmen im Rahmen der Früherkennung (Art. 78 Abs. 2 BGS) sowie sämtliche im Zusammenhang mit Sozialschutzmassnahmen erstellten oder beschafften Dokumente und Daten zu dokumentieren (Art. 49 Abs. 1 der Spielbankenverordnung EJPD vom 7. November 2018 [SPBV-EJPD, SR 935.511.1]). Die Vorinstanz muss sich als Aufsichtsbehörde auf dieser Grundlage jederzeit ein zuverlässiges Urteil über die Einhaltung der Massnahmen zur Bekämpfung des exzessiven Geldspiels bilden können (Art. 49 Abs. 2 SPBV-EJPD).

Entgegen der Beschwerdeführerin reicht es deshalb nicht aus, eine unauffällige Analyse mit einem Minussymbol zu dokumentieren. Aus der Dokumentation müsste vielmehr erkennbar sein, welche Faktoren wie Spielfrequenz und Nettoverlust sowie daraus abgeleiteter Verlustprognose die Spielbank beurteilt hat und welche Schlüsse sie daraus gezogen hat angesichts vorhandener Anhaltspunkte zu den finanziellen Verhältnisse des betreffenden Spielers sowie von sich aus Einkommens- und Vermögensstatistiken ergebenden Wahrscheinlichkeitsüberlegungen (oben E. 3.4.4). Sodann ist auch eine sauber dokumentierte Analyse des Spielverhaltens nicht geeignet, einen bestehenden Verdacht auf Erfüllung der Sperrvoraussetzungen nach Art. 80 Abs. 1 BGS zu entkräften, wenn der Spielbank die nötigen Nachweise über die finanziellen Verhältnisse der Spielerin oder des Spielers nicht vorliegen.

3.7 Die Beschwerdeführerin bringt sodann vor, sie nehme soweit nötig die nach ihrem Sozialschutzkonzept erforderlichen weitergehenden Abklärungen («Früherkennung Intensiv») vor und verlange Dokumente wie «z. B. einen Betreibungsregisterauszug sowie Bankkontoauszüge und Lohnauszüge der letzten drei Monate» (Rz. 37 f. der Beschwerde; Rz. 21 der Replik). Namentlich macht sie in Bezug auf die Spielerinnen und Spieler A._____, C._____ und D._____ geltend, über ausreichende Informationen zur finanziellen Lage der Spieler verfügt zu haben (Rz. 38 der

Beschwerde). Sodann ist in den Akten ersichtlich, dass die Beschwerdeführerin in Bezug auf die Dossiers B._____ und P._____ weitergehende Schritte unternommen hat. Damit ist zu prüfen, ob der Beschwerdeführerin in Bezug auf die fünf genannten Spielerinnen und Spieler ausreichende Nachweise über deren finanziellen Verhältnisse vorlagen oder ob sie andernfalls rechtzeitig eine Spielsperre verhängt hat.

3.7.1 A._____ (Dossier 1 in der Eingabe der Beschwerdeführerin vom 25. August 2020, vi-act. 19): Die Beschwerdeführerin verlangte von der Spielerin A._____ erstmals am 24. März 2020 Informationen über deren finanzielle Verhältnisse. Die Beschwerdeführerin tat dies im Rahmen der Erfüllung ihrer Pflichten im Bereich der Geldwäschereibekämpfung, wie aus dem verwendeten Formular «Besondere Abklärung» hervorgeht (vgl. unten E. 7). Dass sie die erlangten Informationen, die aus einer Selbstdeklaration von Einkommen und Vermögen sowie aus Handelsregisterinformationen bestanden, im Rahmen ihres Früherkennungsprozesses beurteilt hätte, ist nicht dokumentiert. Belastbare Nachweise über die finanziellen Verhältnisse von A._____ forderte die Beschwerdeführerin sodann erst am 27. Mai 2020 ein. Auf die Verhängung einer provisorischen Spielsperre verzichtete sie dabei.

Angesichts dessen, dass A._____ vom 6. bis zum 22. März 2020 mehr als Fr. 100'000.– auf ihr Konto eingezahlt und per 22. März 2020 einen Nettoverlust von Fr. 109'255.– zu verzeichnen hatte, hätte die Beschwerdeführerin bereits zu diesem Zeitpunkt von A._____ belastbare Nachweise über ihre finanziellen Verhältnisse verlangen und die Spielerin bis zum Erhalt der entsprechenden Dokumente provisorisch sperren müssen.

3.7.2 B._____ (Dossier 2 in vi-act. 19): Der Spieler B._____ hatte per 2. April 2020 bereits einen Nettoverlust von Fr. 137'240.– zu verzeichnen. Die Beschwerdeführerin verlangte jedoch erst am 23. Juli 2020 belastbare Nachweise über seine finanziellen Verhältnisse. Eine provisorische Sperre verhängte sie sogar erst am 22. August 2020, nachdem B._____ die verlangten Dokumente nicht eingereicht hatte. Damit liess die Beschwerdeführerin B._____ trotz bestehendem Verdacht auf Erfüllung der Sperrvoraussetzungen mehrere Monate lang weiterspielen.

3.7.3 C._____ (Dossier 3 in vi-act. 19): Die Beschwerdeführerin erkannte am 17. August 2020, dass der Spieler C._____ angesichts seiner Spieltätigkeit in ihrem terrestrischen Casino sowie auf ihrer Online-Spielplattform ein hoher Verlust drohte, den sie auf Fr. 740'000.– bezifferte. Sie

verlangte von C._____ Nachweise über seine finanziellen Verhältnisse. Dieser brachte jedoch einzig belastbare Bankbelege über ein verfügbares Vermögen von Fr. 423'095.25 bei (zwei Geschenksparkonti sowie ein Liegenschaftskonto nicht berücksichtigt). Die von der Beschwerdeführerin ebenfalls verlangten Kontoauszüge für die letzten drei Monate und Belege zu seiner Einkommenssituation blieb er schuldig. Aus einer früheren Abklärung im Rahmen des terrestrischen Casinobetriebs lag der Beschwerdeführerin darüber hinaus noch ein auf C._____ ausgestellter Vorsorgeausweis vor. Dieser wies zwar einen gemeldeten Jahreslohn von Fr. 130'000.– aus, aber keinerlei vorhandenes Altersguthaben, womit er nicht ausreichend belastbar erscheint.

Der Beschwerdeführerin lagen somit keine ausreichenden Belege vor, die den Verdacht auf Erfüllung der Sperrvoraussetzungen hätten entkräften können. Zudem hätte sie nicht auf eine provisorische Sperre von C._____ verzichten dürfen.

3.7.4 D._____ (Dossier 4 in vi-act. 19): Der Spieler D._____ hatte per 14. August 2020 einen Nettoverlust von Fr. 125'169.49 zu verzeichnen. Dennoch hat die Beschwerdeführerin weder von dem Spieler belastbare Nachweise über seine finanziellen Verhältnisse verlangt noch ihn provisorisch gesperrt. Unbehilflich ist sodann der Verweis der Beschwerdeführerin auf «SOK-Abklärungen im terrestrischen Casino». Das «SOK Dossier» zu D._____ weist einzig eine auf den 6. April 2017 datierte und somit nicht aktuelle Abklärung «FE 1A» aus, wobei weder Inhalt und Ergebnis der Abklärung noch Belege dokumentiert sind. Damit hat die Beschwerdeführerin bei D._____ auf den Erlass einer provisorischen Sperre sowie die Einholung belastbarer Nachweise über die finanzielle Situation des Spielers verzichtet, obwohl ein Verdacht auf Erfüllung der Sperrvoraussetzungen bestand.

3.7.5 P._____ (Dossier enthalten in der Eingabe der Beschwerdeführerin vom 8. Juli 2020, vi-act. 10): Im Fall des Spielers P._____ eröffnete die Beschwerdeführerin am 6. Mai 2020 eine Abklärung «FE Normal». Zu diesem Zeitpunkt hatte P._____ einen Nettoverlust von Fr. 6'458.– während der letzten 30 Tage zu verzeichnen. Die Beschwerdeführerin stellte in der Folge ein auffälliges Einzahlungs- und Spielverhalten von P._____ fest und sperrte diesen am 25. Mai 2020 provisorisch unter Aufforderung, Belege über Einkommen und Vermögen einzureichen. Vom 7. Mai 2020 bis am 24. Mai 2020 konnte P._____ allerdings weitere Einzahlungen in der Höhe von täglich Fr. 1'000.– bis Fr. 7'000.– und insgesamt Fr. 90'015.–

tätigen. Diesen Betrag verspielte er sodann bis auf einen Rest von rund Fr. 8'000.– Unter diesen Umständen erfolgte die provisorische Spielsperre jedenfalls zu spät.

3.8 Die Beschwerdeführerin macht geltend, sie sei in ihrem berechtigten Vertrauen in die Beurteilung ihres Sozialschutzkonzeptes durch die Vorinstanz zu schützen. Die Vorinstanz habe im Rahmen des Konzessionserweiterungsverfahrens sämtliche Prozesse und Massnahmen geprüft und genehmigt. Insbesondere bringt sie vor, die Eignung der Teledata-Abfragen mit der Vorinstanz erörtert zu haben. Nach einer Überarbeitung des Sozialschutzkonzeptes sei die Vorinstanz schliesslich damit einverstanden gewesen. In der Konzessionserweiterung vom (...) sei explizit festgehalten, dass diese aufgrund der von der Konzessionärin im Laufe des Verfahrens um Konzessionserweiterung gemachten Angaben erteilt werden (Rz. 24 f. und 33 ff. der Beschwerde).

3.8.1 Nach Art. 5 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 9 BV hat jede Person Anspruch darauf, von den staatlichen Organen nach Treu und Glauben behandelt zu werden. Darin eingeschlossen ist der Grundsatz des Vertrauensschutzes, welcher bedeutet, dass die Privaten Anspruch darauf haben, in ihrem berechtigten Vertrauen auf behördliche Zusicherungen oder anderweitiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden geschützt zu werden (vgl. Urteile des BVGer B-2334/2022 vom 27. September 2023 E. 6.1; B-2179/2019 vom 6. November 2020 E. 6.3; A-321/2019 vom 17. September 2019 E. 2.3.1). Allgemein setzt die Aktivierung des Vertrauensschutzes gestützt auf Art. 9 BV voraus, dass ein Anknüpfungspunkt im Sinne einer Vertrauensgrundlage besteht. Darunter ist ein Verhalten zu verstehen, das geeignet ist, bei den Betroffenen bestimmte Erwartungen auszulösen (vgl. BGE 129 I 161 E. 4.1; Urteile des BVGer B-2334/2022 vom 27. September 2023 E. 6.1; B-3048/2021 vom 4. April 2023 E. 7.4.2).

3.8.2 In der Tat wäre es wünschenswert gewesen, wenn die Vorinstanz ihre Vorbehalte gegen die Teledata-Abfragen bereits anlässlich ihrer Vorprüfung des Konzessionsgesuchs in unzweideutiger Weise geäussert hätte. Ob in der Erteilung der Konzession durch den Bundesrat eine implizite Genehmigung des Sozialschutzkonzeptes zu erblicken ist und ob sich dadurch oder allenfalls durch das Verhalten der Vorinstanz ein Anspruch auf Vertrauensschutz ergibt, kann aber – wie nachfolgend aufgezeigt wird – offenbleiben.

3.8.3 Der Sinn und Zweck der Früherkennungskonzepte der Casinos ist, dass diese den Sozialschutz verbessern, indem Probleme möglichst früh erkannt werden. Sowohl aus systematischer wie aus teleologischer Sicht kann aber keine Rede davon sein, dass ein Früherkennungskonzept die gesetzliche Bestimmung von Art. 80 BGS im Sinne einer Minderung der Sozialschutzpflichten derogieren könnte. Auch der Konzessionstext ist diesbezüglich klar. Die Konzessionärin hat neben den in der Konzessionsurkunde sowie der Konzessionserweiterung festgelegten Verpflichtungen sämtliche rechtlichen Anforderungen zu beachten (Ziff. 1.1 und 2.1 der Konzessionserweiterung vom [...]). Ihr Sozialkonzept hat sie periodisch auf dessen Wirksamkeit in der Realität zu überprüfen und soweit erforderlich anzupassen, um während der ganzen Konzessionsdauer die Ziele und Vorgaben der Gesetzgebung erfüllen zu können (Ziff. 2.1 der Konzessionserweiterung vom [...]).

3.8.4 Das Sozialkonzept der Beschwerdeführerin sieht zahlreiche Früherkennungskriterien vor. Ist eines davon erfüllt, hat eine erststufige Abklärung («FE Normal») zu erfolgen, soweit noch keine erfolgt ist oder die letzte mehr als drei Monate zurückliegt. Die Früherkennungskriterien sind mehrheitlich niederschwelliger als die dargelegten Sachverhaltsumstände, die einen Anfangsverdacht im Sinne von Art. 80 BGS begründen. Dazu gehören etwa unterschiedliche Einzahlungsmethoden, eine hohe Einzahlung nach einer Spielpause oder ein Nettoverlust von Fr. 40'000.– innerhalb der letzten zwölf Monate (vgl. das Dokument «Hauptprozess Früherkennung online», enthalten in der Eingabe der Beschwerdeführerin vom 8. Juli 2020, vi-act. 10). Die Vorinstanz verhielt sich daher noch nicht widersprüchlich, wenn sie ein Früherkennungskonzept akzeptierte, das als Reaktion auf derartige niederschwellige Früherkennungskriterien weniger aufwendige, aber auch weniger aussagekräftige Massnahmen vorsah, als sie erforderlich wären, um einen Anfangsverdacht im Sinne von Art. 80 Abs. 1 BGS zu widerlegen.

3.8.5 Die Rüge der Beschwerdeführerin ist daher unbegründet. Die Vorinstanz hat ihr zu Recht vorgeworfen, dass das Einholen einer Bonitätsprüfung durch Teledata keine hinreichende Massnahme ist, um einen Anfangsverdacht im Sinne von Art. 80 Abs. 1 BGS zu widerlegen und von einer sofortigen Sperre abzusehen.

3.9 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Beschwerdeführerin wie von der Vorinstanz vorgebracht gegen ihre Sozialschutzpflichten nach

Art. 71 BGS in Verbindung mit Art. 90 VGS und Art. 80 BGS verstossen hat.

4.

4.1 Am 3. Juli 2020 erhielten 174 gesperrte Personen einen Promotions-Newsletter der Beschwerdeführerin per E-Mail zugesendet. Eine Mitarbeiterin der Softwareanbieterin Y._____, die den E-Mail-Versand auslöste, hatte die gesperrten Personen versehentlich mit ausgewählt. 59 von ihnen öffneten den Newsletter, konnten jedoch weder spielen noch Einzahlungen tätigen (vgl. die Stellungnahme der Beschwerdeführerin zuhanden der Vorinstanz vom 23. Juli 2020, vi-act. 12, inkl. Beilagen).

4.2 Die Vorinstanz wirft der Beschwerdeführerin vor, gegen Art. 74 Abs. 2 BGS verstossen zu haben, wonach es den Spielbanken verboten sei, gesperrte Personen gezielt zu bewerben, sowie gegen Art. 51 SPBV-EJPD, wonach die Spielbanken keine kommerziellen Kontakte zu gesperrten Spielerinnen und Spielern aufnehmen dürften. Die durch das beauftragte Unternehmen verursachten Pflichtverstösse seien der Beschwerdeführerin zuzurechnen, da diese nach Art. 9 Abs. 3 VGS gewährleisten müsse, dass beauftragte Dritte die gesetzlichen Pflichten einhielten (E. 8 der Verfügung).

Die Beschwerdeführerin entgegnet im Wesentlichen, es liege keine gezielte Bewerbung gesperrter Spieler vor, da der Newsletter gar nicht an diese gerichtet gewesen sei (Rz. 46 f. der Beschwerde). Der Fehler des beauftragten Unternehmens könne ihr zudem nicht zugerechnet werden, da sie die nötige Sorgfalt bei der Auswahl, Instruktion und Kontrolle aufgewendet habe (Rz. 25 f. der Replik).

4.3 Werbung für Geldspiele darf sich nicht an Minderjährige oder an gesperrte Personen richten (Art. 74 Abs. 2 BGS). Unzulässig ist etwa ein Werbebrief, der explizit an eine gesperrte Spielerin adressiert wird (Botschaft BGS, BBI 2015 8387, 8466). Die Spielbanken dürfen zudem allgemein keine kommerziellen Kontakte zu gesperrten Personen aufnehmen (Art. 51 SPBV-EJPD).

4.4 Der Newsletter der Beschwerdeführerin richtete sich teilweise an gesperrte Personen, was aus der Verwendung von deren E-Mail-Adressen (vgl. Liste der betroffenen Personen, Beilage zur Meldung der Beschwerdeführerin vom 6. Juli 2020, vi-act. 12) sowie der persönlichen Anrede hervorgeht (vgl. Beispiel-E-Mail, Beilage zur Meldung der Beschwerdeführerin

vom 6. Juli 2020, vi-act. 12). Angesichts der enthaltenen Aufforderung, sich einen Bonus von bis zu Fr. 250.– zu sichern, indem man sich innerhalb von 48 Stunden auf der Online-Spielplattform der Beschwerdeführerin einloggt (a.a.O.), ist der Newsletter der Beschwerdeführerin als werbend einzustufen. Daran ändert auch nichts, dass sich die gesperrten Personen angesichts ihrer Sperre gar nicht einloggen und nicht von dem Werbeangebot profitieren konnten. Der Gesetzgeber hielt gesperrte Personen über die Sperre hinaus für schutzbedürftig, ansonsten er ein entsprechendes Werbeverbot gar nicht hätte erlassen müssen. Somit ist Art. 74 Abs. 2 BGS als verletzt zu erachten. Gleichzeitig liegt ein unzulässiger kommerzieller Kontakt im Sinne von Art. 51 SPBV-EJPD vor.

4.5 Zu prüfen ist weiter, ob die erwähnten Verstösse der Beschwerdeführerin zuzurechnen sind.

4.5.1 Die Spielbanken müssen Gewähr für eine einwandfreie und unabhängige Geschäftsführung bieten (Art. 8 Abs. 1 Bst. b Ziff. 2 und Bst. d BGS). Gemäss der Botschaft zum Geldspielgesetz dürfen sie deshalb «zentrale Tätigkeiten wie den Betrieb der Spiel- und der Kontrollsysteme sowie die Umsetzung des Sozialkonzepts und des Sicherheitskonzepts [...] weder an Dritte noch an andere Konzessionärinnen auslagern» (Botschaft BGS, BBl 2015 8378, 8441). Auf Verordnungsstufe konkretisiert Art. 9 VGS diese Anforderung wie folgt:

- «¹ Die Anforderung der Gewähr für eine unabhängige Geschäftsführung ist erfüllt, wenn die Gesuchstellerin alle wichtigen Aufgaben im Sinne des BGS selbst ausübt.
- ² Sie übt insbesondere bei der Erfüllung der folgenden Aufgaben die zentralen Tätigkeiten selbst aus:
 - a. Durchführung und Beaufsichtigung der Geldspiele in den landbasierten Spielbanken, mit Ausnahme des Falls nach Artikel 59 BGS;
 - b. Überwachung des Online-Spielbetriebs;
 - c. Führung der Kundenkonten;
 - d. Pflege der Beziehungen mit den Spielerinnen und Spielern;
 - e. Beaufsichtigung der Spielerinnen und Spieler sowie Umsetzung der Sozialschutzmassnahmen und der Sorgfaltspflichten zur Bekämpfung der Geldwäscherei;
 - f. Erstellung der Abrechnungen über den Bruttospielertrag.
- ³ Erfüllt die Gesuchstellerin eine Aufgabe nicht selbst, so muss sie gewährleisten, dass die Dritten die gesetzlichen Pflichten einhalten.»

4.5.2 Der Versand von Newslettern an Spielerinnen und Spieler ist als Pflege der Beziehungen im Sinne von Art. 9 Abs. 2 Bst. d VGS einzustufen und somit als wichtige, von den Spielbanken grundsätzlich selbst auszuübende Aufgabe. Da die Spielbanken aber gemäss Art. 9 Abs. 2 VGS auch im Rahmen von wichtigen Aufgaben nur die «zentralen Tätigkeiten» selbst ausüben haben, bleibt diesbezüglich Raum für die Auslagerung von Hilfstätigkeiten an Dritte. Dies räumt auch die Vorinstanz ein (E. 8 der Verfügung).

Im vorliegenden Fall bereitete die Beschwerdeführerin selbst den Versand des Newsletters mithilfe der Software (...) der Softwareanbieterin Y. _____ vor und bestimmte dabei auch, an welche Spielerinnen und Spieler der Newsletter versendet werden sollte. Eine Mitarbeiterin von Y. _____ musste die Selektion der entsprechenden Adressen allerdings von Hand vornehmen, weil die Software die gewünschte Kombination von Kriterien nicht zulies (vgl. den «Incident Report» von Y. _____ zum Versand vom 3. Juli 2020, enthalten in vi-act. 12). Darin ist eine an sich zulässige Hilfstätigkeit zu erblicken. Etwas anderes macht die Vorinstanz auch nicht geltend.

4.5.3 Art. 9 Abs. 3 VGS stellt in Konkretisierung von Art. 8 Abs. 1 Bst. d BGS klar, dass die Spielbank verpflichtet ist, im Falle einer Auslagerung von Aufgaben an Dritte die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen sicherzustellen. So muss sie «gewährleisten, dass die Dritten die gesetzlichen Pflichten einhalten» (Art. 9 Abs. 3 VGS). Da Sanktionen nach Art. 100 BGS Vorwerfbarkeit voraussetzen (unten E. 8.10), kann dies nicht bedeuten, dass die Spielbank unbegrenzt Verantwortung für das Handeln von beauftragten Dritten übernimmt. Anders als wenn sie Aufgaben selber erledigt, kann die Spielbank bei der Auslagerung von Aufgaben auch nur eingeschränkt Einfluss auf die Mitarbeitenden und die Organisation des beauftragten Dritten nehmen. Dass die Möglichkeit zur Sanktionierung von Gesetzesverstössen beim Betrieb von Spielbanken insofern eingeschränkt ist, hat der Gesetzgeber in Kauf genommen, indem er Auslagerungen zulies. Im Gegenzug hat er die Auslagerung auf nicht wichtige Aufgaben der Spielbanken beschränkt.

4.5.4 Beim Beizug von Hilfspersonen wird regelmässig Sorgfalt bei der Auswahl, der Instruktion und der Überwachung der Hilfsperson verlangt (*curia in eligendo, instruendo et custodiendo*). Das gilt insbesondere für den Sorgfaltsnachweis bei der Geschäftsherrenhaftung nach Art. 55 Abs. 1 OR (vgl. BGE 145 III 409 E. 5.5; 135 III 198 E. 2.3; Urteil des BGer

2C_584/2020 vom 3. Dezember 2020 E. 3.2) sowie für die Beurteilung des Organisationsverschuldens bei der Strafbarkeit von Unternehmen nach Art. 102 Abs. 2 StGB (vgl. MARCEL A. NIGGLI/DIEGO R. GFELLER, in: Basler Kommentar Strafrecht, 4. Aufl. 2019, Art. 102 StGB N 266). Ebenso wird die Beachtung der drei Pflichten von Finanzdienstleistern verlangt, die Dritte für die Erbringung von Finanzdienstleistungen beiziehen (Art. 23 Abs. 2 des Finanzdienstleistungsgesetzes [FIDLEG, SR 950.1]; vgl. LUKAS FAHRLÄNDER, in: Rolf Sethe et al. [Hrsg.], Kommentar zum Finanzdienstleistungsgesetz FIDLEG, 2021, Art. 23 N 50 ff.). Dies lässt sich auf den Beizug von Dritten bei der Erfüllung von Aufgaben nach dem Geldspielgesetz übertragen, da die Auswahl, die Instruktion und die Überwachung des Dritten jene Faktoren sind, die von der Spielbank bei der Beauftragung eines Dritten massgeblich beeinflusst werden können.

Damit ist allerdings noch nicht gesagt, welcher Sorgfaltsmassstab im Einzelnen anzuwenden ist. Auf eine bestehende Praxis oder etablierte Branchenstandards kann unter dem neuen Geldspielgesetz nicht zurückgegriffen werden. Der Wortlaut von Art. 9 Abs. 3 VGS, wonach eine einwandfreie Geschäftsführung beziehungsweise die Einhaltung der gesetzlichen Pflichten «gewährleistet» werden muss, lässt immerhin darauf schliessen, dass ein ausreichend strenger Massstab anzuwenden ist, bei dessen Beachtung die Einhaltung der gesetzlichen Pflichten durch den beauftragten Dritten erwartet werden kann (vgl. auch mit einem weniger strengen Wortlaut Art. 10a Abs. 2 des Bundesgesetzes über den Datenschutz vom 19. Juni 1992 [DSG, SR 235.1]).

4.5.5 Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Selektion der Newsletter-adressaten sei durch eigene Mitarbeitende vorgenommen und gemäss dem Vieraugenprinzip überprüft worden. Entgegen ihrem damaligen Wissensstand sei die Selektion in der Folge nicht durch die verwendete Software automatisiert übernommen worden. Stattdessen habe eine Mitarbeiterin der Softwareanbieterin Y._____ die Adressaten manuell selektioniert, wobei sie fälschlicherweise Personen mit einer Spielsperre nicht ausgeschlossen habe (Rz. 43 der Beschwerde; Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 23. Juli 2020, vi-act. 12; Meldung der Beschwerdeführerin vom 6. Juli 2020, enthalten in vi-act. 12).

Zunächst ist festzuhalten, dass die Überprüfung der Adressselektion durch Mitarbeitende der Beschwerdeführerin nach dem Vieraugenprinzip nicht hinreichend dokumentiert ist. In den Akten befinden sich zwar entspre-

chende Screenshots, die von zwei Personen unterzeichnet wurden (enthalten in vi-act. 12). Datiert sind die Unterschriften aber auf den 23. Juli 2020, während der Newsletter bereits am 3. Juli 2020 versendet wurde.

Unabhängig davon ergibt sich aus den Screenshots, dass die Beschwerdeführerin die gewünschte Selektion zwar dahingehend vornehmen konnte, dass nur nicht gesperrte Personen enthalten waren («Account status» «Active», «Fully identified» und «Provisional»). Demgegenüber konnte die Beschwerdeführerin nicht wie von ihr gewünscht jene Spielerinnen und Spieler selektionieren, die im Juni einen bestimmten Umsatz erzielt hatten (vgl. den «Incident Report», a.a.O). Unter diesen Umständen musste sich die Beschwerdeführerin bewusst sein, dass die von ihr getroffene Selektion noch verfeinert werden musste und somit nicht automatisiert eins zu eins übernommen werden würde. Unter diesen Umständen hätte sie zumindest durch entsprechende Rückfragen und Vorgaben sicherstellen müssen, dass manuelle Änderungen der Selektion ebenfalls nach dem Vieraugenprinzip kontrolliert werden. Eine solche Instruktion geht – anders als von der Beschwerdeführerin behauptet (Rz. 46 der Beschwerde) – nicht aus dem «Incident Report» der Softwareanbieterin Y._____ (a.a.O.) hervor und wurde von der Beschwerdeführerin auch nicht anderweitig belegt.

Offenbleiben kann damit, ob die Beschwerdeführerin schon von Beginn weg hätte Vorsichtsmassnahmen vereinbaren müssen, wie sie die Softwareanbieterin Y._____ nach dem irrtümlichen Versand vorsah, darunter namentlich, dass bei nicht vorhandener Funktionalität der Software diese erst entwickelt wird und so manuelle Selektionen verhindert werden, sowie dass der Versand von Newslettern an gesperrte Personen grundsätzlich technisch verunmöglicht wird (vgl. den «Incident Report», a.a.O.).

4.6 Die Beschwerdeführerin hat somit ihre sich aus Art. 8 Abs. 1 Bst. d BGS ergebenden und in Art. 9 Abs. 3 VGS konkretisierten Sorgfaltspflichten bei der Auslagerung von Aufgaben an Dritte verletzt. Der Verstoss gegen das in Art. 74 Abs. 2 BGS statuierte Verbot der Bewerbung gesperrter Personen und mithin gegen Art. 51 SPBV-EJPD durch den Versand eines Newsletters an gesperrte Personen am 3. Juli 2020 ist ihr insofern zuzurechnen. Dass der Versand nicht beabsichtigt war und die gesperrten Spielerinnen und Spieler auch keinen Zugriff auf die Spielplattform der Beschwerdeführerin erhielten, ändert daran nichts.

5.

5.1 Die Vorinstanz wirft der Beschwerdeführerin vor, gegen das Einzahlungslimit für provisorische Spielerkonti nach Art. 52 Abs. 3 VGS verstossen zu haben, da der Spieler R. _____ mehr als Fr. 1'000.– habe einzahlen können und die Beschwerdeführerin offensichtlich keine technischen Massnahmen ergriffen habe, um dies zu verhindern (E. 14 f. der Verfügung).

Aus der Dokumentation der Beschwerdeführerin geht hervor, dass R. _____ Einzahlungen auf sein provisorisches Spielerkonto in der Höhe von insgesamt Fr. 7'000.– tätigte (vgl. die entsprechende «Player Timeline», enthalten in vi-act. 19), was von der Beschwerdeführerin auch nicht bestritten wird. Diese bringt aber vor, es habe sich um einen Einzelfall gehandelt. Der zugrundeliegende technische Fehler sei bereits im November 2019 behoben worden und seither seien keine Einzahlungen von mehr als Fr. 1'000.– auf provisorische Spielerkonti mehr möglich. Die Auferlegung einer hohen Verwaltungssanktion rechtfertige sich aufgrund dieses Einzelfalls nicht (Rz. 58 f. der Beschwerde).

5.2 Zugang zu Online-Geldspielen im Sinne des Geldspielgesetzes erhalten nur Personen, die ein Spielerkonto bei der Veranstalterin eröffnen (Art. 47 Abs. 1 VGS). Diese muss die Identität der Spielerinnen und Spieler überprüfen (Art. 49 Abs. 1 VGS). Damit wird sichergestellt, dass die Spielerinnen und Spieler volljährig sind (Art. 47 Abs. 3 Bst. a VGS), über einen Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt in der Schweiz verfügen (Art. 47 Abs. 3 Bst. b VGS) und von keiner Spielsperre betroffen sind beziehungsweise keinem Spielverbot unterliegen (Art. 47 Abs. 3 Bst. c und d VGS). Insofern werden Anforderungen des Geldspielgesetzes erfüllt, das die Konzessionen für Geldspiele auf die Schweiz beschränkt (Art. 4 BGS), die Identifikation von Spielerinnen und Spielern vorschreibt (Art. 54 BGS), die Zulassung von Minderjährigen zu Spielbankenspielen und zu online durchgeführten Grossspielen untersagt (Art. 72 Abs. 1 BGS) und Spielsperren (Art. 80 BGS) beziehungsweise Spielverbote (Art. 52 BGS) vorsieht. Art. 52 Abs. 1 und 2 VGS sehen derweil im Sinne einer Erleichterung vor, dass Spielerkonti zunächst provisorisch, das heisst ohne Überprüfung der Identität der Spielerinnen und Spieler eröffnet werden dürfen. Damit soll verhindert werden, dass Spielerinnen und Spieler während der Wartezeit bis zum Abschluss der Identifikation auf unbewilligte Spielangebote ausweichen (so die Erläuterungen vom 22. Oktober 2018 zu den Verordnungen

gen zum Geldspielgesetz, <<https://www.gespa.ch/download/pictures/82/6xp3nx8cxv7641ixpg69ylvfic34n4/erlaueterungen-vo-d.pdf>>, zuletzt abgerufen am 21. November 2023, S. 17). Art. 52 Abs. 3 VGS beschränkt die Höhe der Einzahlungen auf provisorische Spielerkonti jedoch auf Fr. 1'000.– und untersagt die Auszahlung von auf provisorischen Konti entstandenen Gewinnen. Die Identifikation hat bis spätestens einen Monat nach der provisorischen Eröffnung des Spielerkontos zu erfolgen (Art. 52 Abs. 2 VGS).

5.3 Auf das provisorische Spielerkonto von R. _____ wurde mehr als die von Art. 52 Abs. 3 VGS als Limit vorgegebenen Fr. 1'000.– einbezahlt. Die Beschwerdeführerin hätte die Einzahlungen im Fr. 1'000.– übersteigenden Umfang somit nicht entgegennehmen und dem Spielerkonto von R. _____ gutschreiben dürfen. Sie bestreitet dies nicht und bringt auch nicht vor, dass sie die Einzahlungen nicht hätte technisch unterbinden können. Damit hat die Beschwerdeführerin Art. 52 Abs. 3 VGS und mithin ihre Pflicht zur Identifikation der auf ihrer Plattform spielenden Personen nach Art. 54 BGS verletzt. Daran ändert nichts, dass es sich um einen Einzelfall handelte und dass die Beschwerdeführerin die nötigen Massnahmen getroffen hat, um gleiche Fälle fortan zu verhindern. Soweit die Beschwerdeführerin ausserdem geltend macht, eine Sanktionierung erweise sich angesichts der Geringfügigkeit des Verstosses als unverhältnismässig (vgl. Rz. 59 der Beschwerde), ist dies im Rahmen der Prüfung der Verhältnismässigkeit wieder aufzunehmen (unten E. 13.5).

6.

6.1 Die Vorinstanz wirft der Beschwerdeführerin vor, das Spielverbot für gesperrte Personen nach Art. 52 Abs. 1 Bst. f BGS verletzt zu haben, da sieben Personen (S. _____, T. _____, U. _____, V. _____, W. _____, Aa. _____ und Ab. _____) trotz einer Spielsperre auf der Spielplattform der Beschwerdeführerin hätten spielen können.

Die Beschwerdeführerin hat die Spielteilnahmen der sieben gesperrten Personen der Vorinstanz selber gemeldet (vgl. Beilagen 13, 14, und 18 – 22 zu vi-act. 25). Sie bringt vor, in zwei Fällen habe ihr Kundendienst falsche Angaben der betroffenen Personen bei der Registrierung nicht erkannt. Solche Fälle liessen sich bei einer manuellen Überprüfung der Identität, wie sie die Vorinstanz bewilligt habe, auch bei Anwendung grosser Sorgfalt nicht zu hundert Prozent ausschliessen. In den anderen fünf Fällen wären die Spielsperren beim automatischen Abgleich mit der Datenbank

der schweizweit gesperrten Personen aufgrund einer technischen Unzulänglichkeit nicht erkannt worden. Eine solche könne nicht ausgeschlossen werden, wenn eine Konzessionärin neu im Spielbankenbereich tätig werde (Rz. 60 ff. der Beschwerde).

6.2 Personen, gegen die eine Spielsperre besteht, unterliegen in Spielbanken einem Spielverbot (Art. 52 Abs. 1 Bst. f BGS). Die Spielbanken führen ein Register der gesperrten Personen und teilen sich gegenseitig die Daten mit (Art. 82 Abs. 1 BGS) oder führen ein gemeinsames Register (Art. 82 Abs. 2 BGS), wobei unter anderem Angaben zur Identität der gesperrten Personen in das Register einzutragen sind (Art. 82 Abs. 3 BGS). Bei der Eröffnung eines Spielerkontos hat die Spielbank die Identität der Spielerin oder des Spielers zu überprüfen (Art. 49 Abs. 1 VGS). Ist dieser oder dieser von einer Spielsperre betroffen, darf die Spielbank das Konto nicht eröffnen (Art. 47 Abs. 3 Bst. c VGS), was eine Überprüfung anhand des Registers der gesperrten Personen impliziert und im Übrigen auch für provisorische Spielerkonti gilt (Art. 52 Abs. 1 Bst. c VGS).

6.3 Angesichts des Spielverbots für gesperrte Personen hätte die Beschwerdeführerin die sieben Spielerinnen und Spieler nicht auf ihrer Spielplattform spielen lassen dürfen. Damit ist der Vorinstanz zuzustimmen, dass die Beschwerdeführerin das Spielverbot für gesperrte Personen nach Art. 52 Abs. 1 Bst. f BGS verletzt hat. Inwiefern sich die Beschwerdeführerin darauf berufen kann, Fehler in Einzelfällen und gerade in den ersten Monaten nach Betriebsaufnahme liessen sich nicht vermeiden, ist im Rahmen der Prüfung der Vorwerfbarkeit der festgestellten Verstösse zu beurteilen (unten E. 9.2.4). Soweit die Beschwerdeführerin ausserdem geltend macht, eine Sanktionierung erweise sich angesichts der Geringfügigkeit des Verstosses als unverhältnismässig, ist dies im Rahmen der Prüfung der Verhältnismässigkeit wieder aufzunehmen (unten E. 13.5).

7.

7.1 Die Vorinstanz wirft der Beschwerdeführerin vor, gegen die ihr obliegenden Sorgfaltspflichten nach Art. 6 GwG in Verbindung mit Art. 12 der Geldwäschereiverordnung ESBK (GwV-ESBK, SR 955.021) verstossen zu haben. Gemäss einer Auswertung der Daten aus dem Datenaufzeichnungssystem (DZS; vgl. Art. 60 VGS) hätten 15 der 22 Spielerinnen und Spieler, deren Dossiers die Vorinstanz untersucht habe, ab dem 1. Januar 2020 Einzahlungen von mehr als Fr. 100'000.– getätigt. Für 11 dieser 15 Fälle lägen wiederum in der von der Beschwerdeführerin eingereichten

Dokumentation der Massnahmen zur Bekämpfung der Geldwäscherei keine Hinweise darauf vor, dass die Beschwerdeführerin die nötigen Abklärungen im Sinne von Art. 16 GwV-ESBK vorgenommen habe (E. 11 f. der Verfügung).

Die Beschwerdeführerin bringt vor, die nötigen Abklärungen korrekt und vollständig vorgenommen zu haben, wobei in einem Fall (B._____) eine Spielsperre ausgesprochen worden sei, nachdem der Spieler die verlangten Unterlagen nicht eingereicht habe. In zwei Fällen (N.____ und R._____) sei die Schwelle von Fr. 100'000.– gar nicht überschritten worden. Die Beschwerdeführerin räumt aber ein, in zehn Fällen (J.____, F.____, D.____, I.____, H.____, K.____, L.____, O.____, M.____ und B._____) die nötigen Abklärungen zum Zeitpunkt der Einleitung des besonderen Abklärungsverfahrens durch die Vorinstanz noch nicht vollständig abgeschlossen zu haben (Rz. 55 f. der Beschwerde).

7.2 Spielbanken unterstehen dem Geldwäschereigesetz (Art. 2 Abs. 2 Bst. e GwG und Art. 67 Abs. 1 BGS; vgl. oben E. 2.1). Nach diesem müssen sie unter anderem die Hintergründe und den Zweck einer Transaktion oder einer Geschäftsbeziehung abklären, soweit die Transaktion oder die Geschäftsbeziehung mit einem erhöhten Risiko behaftet ist (Art. 6 Abs. 2 Bst. c GwG). Ob ein erhöhtes Risiko vorliegt, bestimmt sich nach Kriterien, die von den Spielbanken festzulegen sind (Art. 13 Abs. 1 GwV-ESBK). Ein Kriterium kann etwa die Höhe der von einer Spielerin oder einem Spieler eingebrachten, von ihr gewonnenen oder ihr rückerstatteten Vermögenswerte sein (Art. 13 Abs. 2 Bst. d und e GwV-ESBK). Die Beschwerdeführerin hat festgelegt, dass eine «besondere Abklärung» unter anderem bei einzelnen Einzahlungen auf ein Spielerkonto in der Höhe von Fr. 30'000.– oder mehr sowie bei kumulierten Transaktionen auf einem Spielerkonto von Fr. 100'000.– oder mehr pro Jahr vorzunehmen ist (vgl. Hauptprozess 23.41 «Besondere Abklärungen [GwG Online]», Beilage zu vi-act. 10; Schulungsunterlagen Customer Support, Beschwerdebeilage 26, S. 10).

Abklärungen nach Art. 6 Abs. 2 GwG müssen «unverzüglich» vorgenommen werden (Art. 12 GwV-ESBK). Gemäss Art. 16 GwV-ESBK haben die Spielbanken «je nach Bedarf» die wirtschaftliche Berechtigung an den von den Transaktionen betroffenen Vermögenswerten und deren Herkunft (Bst. a – c) sowie der Ursprung des Vermögens und die berufliche oder geschäftliche Tätigkeit der Spielerin oder des Spielers beziehungsweise der

wirtschaftlich berechtigten Person (Bst. d und e) abzuklären. Die Abklärungen umfassen «je nach Bedarf» das Einholen schriftlicher oder mündlicher Auskünfte bei der Spielerin, dem Spieler oder der wirtschaftlich berechtigten Person, Erkundigungen bei vertrauenswürdigen Personen und die Konsultation anderer Informationsquellen und Datenbanken (Art. 17 Abs. 1 GwV-ESBK). Die Spielbank überprüft die Ergebnisse der Abklärungen auf ihre Plausibilität, dokumentiert sie und prüft, ob die Voraussetzungen für eine Meldung nach Art. 9 Abs. 1 GwG erfüllt sind (Art. 17 Abs. 2 GwV-ESBK).

Art. 17 Abs. 2 GwV-ESBK deckt sich in Bezug auf die Plausibilitätsprüfung mit Art. 16 Abs. 2 GwV-FINMA, was dafür spricht, die diesbezüglich entwickelten Grundsätze Anwendung finden zu lassen. Demnach bedeutet die Vornahme einer Plausibilitätsprüfung, dass der betroffene Finanzintermediär nicht alle abzuklärenden Aspekte bis zur vollen Gewissheit zu untersuchen hat (RALPH WYSS, in: Daniel Thelesklaf et al. [Hrsg.], GwG Kommentar, 3. Aufl. 2019, Art. 6 N 11). Er muss aber die zu beurteilenden Transaktionen oder Geschäftsbeziehungen verstehen und mit gutem Grund und für fachkundige Dritte nachvollziehbar auf deren Rechtmässigkeit schliessen können (Urteil des BVGer B-3625/2014 vom 6. Oktober 2015 E. 6.2.2; HUTZLER, a.a.O., Art. 6 GwG N 39; WYSS, a.a.O., Art. 6 N 23 und 30). Auf die Spielbanken übertragen bedeutet dies, dass sie mit gutem Grund und für fachkundige Dritte nachvollziehbar davon ausgehen können müssen, dass die ihnen vorliegenden Angaben der Wahrheit entsprechen und die Herkunft von Spieleinsätzen hinreichend erklären.

Die getätigten Transaktionen und die nach dem Geldwäschereigesetz erforderlichen Abklärungen muss die Spielbank zudem so mittels Belegen dokumentieren, dass fachkundige Dritte sich ein zuverlässiges Urteil über die Transaktionen und Geschäftsbeziehungen sowie über die Einhaltung der Bestimmungen dieses Gesetzes bilden können (Art. 7 Abs. 1 GwG).

7.3 Auf welche der insgesamt 22 von ihr geprüften Dossiers sich der Vorwurf der Verletzung der Abklärungspflicht bei erhöhtem Risiko nach Art. 6 Abs. 2 Bst. c GwG bezieht, erwähnt die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung nicht. Aus der von ihr erstellten Auswertung zu den 50 Spielerinnen und Spieler mit dem höchsten Nettoverlust («Highplayer [...] per 14.08.2020», vi-act. 14) sowie aus in der Eingabe der Beschwerdeführerin an die Vorinstanz vom 8. Juli 2020 (vi-act. 10) enthaltenen Auswertungen geht aber hervor, dass die in der nachfolgenden Tabelle aufgeführten 15 Spielerinnen und Spieler bis zum 14. August 2020 mehr als

Fr. 100'000.– auf ihr Spielerkonto einzahlten. Bei den als Nr. 1, 5 und 7 – 15 aufgeführten Spielerinnen und Spielern (J._____, F._____, K._____, D._____, C._____, I._____, P._____, Q._____, O._____, L._____ und H._____) und somit in elf Fällen ist sodann die nötige besondere Abklärung entweder erst nach dem 14. August 2020 erfolgt oder aber nicht mittels dem entsprechenden Formular «Besondere Abklärung» dokumentiert. Daraus ergibt sich, dass die Vorinstanz ihren Vorwurf auf diese elf Fälle bezieht. Nicht betroffen sind hingegen die von der Vorinstanz als Dossiers mit den zweit- respektive dritthöchsten Einzahlungen erwähnten Fälle A._____ und E._____ sowie die Fälle B._____, A._____, R._____ und N._____, zu denen sich die Beschwerdeführerin äusserte.

Nr.	Spieler/-in	Einzahlungen	Zeitraum	Eröffnung Abklärung gemäss Formular
1	J._____	801'259.00	10.11.19 – 10.08.20	28.09.20
2	A._____	727'935.00	06.03.20 – 03.07.20	24.03.20
3	E._____	476'594.00	12.07.19 – 21.07.20	01.05.20
4	B._____	326'100.00	12.07.19 – 14.08.20	26.02.20
5	F._____	312'564.00	12.02.20 – 30.07.20	28.09.20
6	G._____	299'515.00	08.09.19 – 13.08.20	16.01.20
7	K._____	264'070.00	07.03.20 – 14.08.20	07.10.20
8	D._____	217'045.00	30.07.19 – 14.08.20	28.09.20
9	C._____	165'350.00	27.04.20 – 13.08.20	-
10	I._____	123'710.00	28.05.20 – 14.08.20	28.09.20
11	P._____	120'043.00	15.07.19 – 24.05.20	-
12	Q._____	119'680.00	20.12.19 – 28.04.20	-
13	O._____	118'924.00	18.11.19 – 13.08.20	08.10.20
14	L._____	118'150.00	03.10.19 – 08.08.20	07.10.20
15	H._____	109'200.00	15.07.19 – 13.08.20	28.09.20

7.4 Es ist unbestritten, dass in den genannten elf Fällen der relevante Schwellenwert bis zum 14. August 2020 überschritten war, so dass die Abklärungspflicht bei erhöhtem Risiko nach Art. 6 Abs. 2 Bst. c GwG entstanden war.

7.5 Bei den als Nr. 1, 5, 7, 8, 10 und 13 – 15 aufgeführten 8 Spielerinnen und Spielern (J._____, F._____, K._____, D._____, I._____, O._____, L._____ und H._____) wurde die nötige besondere Abklärung gemäss den in den Akten enthaltenen Formularen erst am 28. September 2020 oder später eröffnet. Für zwei weitere Fälle – P._____ und Q._____ – liegt gar kein Nachweis über eine besondere Abklärung vor. Insofern ist unbestritten, dass die Beschwerdeführerin ihrer Pflicht zur Vornahme der erforderlichen besonderen Abklärungen nicht unverzüglich

nachgekommen ist, wie dies von Art. 12 GwV-ESBK verlangt wird, sondern erst mehrere Wochen, nachdem die Vorinstanz die entsprechenden GwG-Dossiers konkret eingefordert hatte, beziehungsweise in zwei Fällen überhaupt nicht.

7.6 Gesondert einzugehen ist auf den Fall des Spielers C._____. Dieser zahlte vom 27. April 2020 bis am 13. August 2020 Fr. 165'350.– auf sein Spielerkonto ein, wobei er den Schwellenwert von Fr. 100'000.– bereits am 7. August 2020 überschritt (vgl. «Dossier 3», enthalten in vi-act. 19). Die Beschwerdeführerin nahm auch hier nicht unverzüglich die nötige Abklärung vor, sondern erst am 25. August 2020, wie aus dem entsprechenden Eintrag in ihrem «GwG Dossier» zu C._____ hervorgeht (gemäss ihrem «GwG Dossier» zu C._____ [enthalten in vi-act. 19, S. 4]), während das entsprechende Formular «Besondere Abklärung» fehlt.

An dieser Beurteilung ändert auch nichts, dass die Beschwerdeführerin die finanziellen Verhältnisse von C._____ aufgrund von dessen Spieltätigkeit in ihrem Casino bereits mehrmals abgeklärt hatte und – immer noch gemäss dem erwähnten Eintrag im «GwG Dossier» zu C._____ – am 17. August 2020 aufgrund einer Meldung eines Casino-Mitarbeiters (Formular «Meldezettel Mitarbeiter», datiert auf den 15. August 2020, enthalten in vi-act. 19) den Bedarf nach einer erneuten Abklärung erkannt hatte. Sie liess C._____ in der Folge zwar ein Formular mit Angaben zu seiner finanziellen Situation ausfüllen (Formular «Form IV Anhang A – Abklärung Herkunft der Mittel», datiert auf den 20. August 2020, enthalten in vi-act. 19) und erhielt von ihm einen Bankauszug vorgelegt (datiert auf den 21. August 2021, enthalten in vi-act. 19), dem zu entnehmen ist, dass C._____ Inhaber mehrerer Bankkonti ist, auf denen ein Guthaben von insgesamt Fr. 548'394.19 verzeichnet ist (wobei Fr. 115'913.45 auf ein Partnerkonto und Fr. 9'385.49 auf Geschenksparkonti entfallen).

Solche Vermögensnachweise geben jedoch keinen Aufschluss über die Herkunft der aufgeführten Vermögenswerte im Sinne von Art. 16 Bst. c GwV-ESBK. So bleibt ungewiss, ob das Vermögen etwa aus Erwerbseinkommen, Wertschriftenertrag oder Erbschaft stammt (vgl. DETLEV M. BASSE, in: Peter V. Kunz et al. [Hrsg.], Geldwäschereigesetz [GwG], Stämpfli Handkommentar, 2017, Art. 6 Fn. 8). Als Beleg für die Einkünfte von C._____ findet sich einzig ein Vorsorgeausweis einer Sammelstiftung der beruflichen Vorsorge vom 11. September 2017 (enthalten in Dossier 3 in vi-act. 19). Darin wird ein gemeldeter Jahreslohn von Fr. 130'000.– ausgewiesen. Diese Angabe kann jedoch nicht als belastbar angesehen

werden, da gleichzeitig ein vorhandenes Altersguthaben von Fr. 0.– ausgewiesen wird. Ob dieser Beleg überhaupt noch ausreichend aktuell war, als die Einzahlungen von C._____ auf sein Spielerkonto Fr. 100'000.– überschritten, kann unter diesen Umständen offenbleiben (vgl. zur von Art. 6 Abs. 2 GwG implizierten Pflicht zur dauernden Überwachung von Transaktionen und Geschäftsbeziehungen DORIS HUTZLER, in: Jürg-Beat Ackermann [Hrsg.], Kommentar Kriminelles Vermögen – Kriminelle Organisationen, Bd. II, 2018, Art. 6 GwG N 37).

Die Beschwerdeführerin erkannte diese Unzulänglichkeit selbst. Sie vermerkte im «GwG Dossier» zu C._____ (a.a.O., S. 4) mit Datum vom 24. August 2020, dass die Kontoauszüge über die letzten drei Monate sowie die Belege zu seiner Einkommenssituation noch fehlten. Ihr lagen somit 17 Tage nach Entstehen der Abklärungspflicht bei erhöhtem Risiko nach Art. 6 Abs. 2 Bst. c GwG noch keine belastbaren Nachweise über die Herkunft der von C._____ auf sein Spielerkonto einbezahlten Betrag vor. Damit ist die Anforderung der unverzüglichen Abklärung nicht erfüllt.

7.7 Anzumerken ist, dass die von der Beschwerdeführerin verspätet vorgenommenen besonderen Abklärungen (oben E. 7.5) zumindest in der Mehrheit der Fälle auch in inhaltlich nicht den Anforderungen des Geldwäschereigesetzes entsprechen. So enthalten die von der Beschwerdeführerin eingereichten «GwG-Dossiers» zu den Spielern O._____, D._____ und H._____ (Beschwerdebeilagen 23/5, 23/8 und 23/10) keine belastbaren Nachweise wie Bankdokumente, Lohnausweise oder Steuerveranlagungen. Allein auf Selbstdeklarationen und Internetrecherchen abzustellen, wie es die Beschwerdeführerin den eingereichten Dossiers nach für ausreichend befunden hat, wird den aus Art. 6 Abs. 2 GwG fliessenden Anforderungen (oben E. 7.2) nicht gerecht.

Im Dossier F._____ (Beschwerdebeilage 23/9) findet sich sodann einzig eine einzelne Seite eines mehrseitigen monatlichen Kontoauszugs, der keinerlei Informationswert im Hinblick auf die Herkunft der von F._____ eingebrachten Beträge zukommt. Ebenso wenig aussagekräftige Bankbelege finden sich in den Dossiers I._____, K._____ und L._____ (Beschwerdebeilagen 23/1, 23/3 und 23/4). Unter diesen Umständen konnte die Beschwerdeführerin nicht mit gutem Grund und für fachkundige Dritte nachvollziehbar davon ausgehen, dass die von den betroffenen Spielerinnen und Spielern gemachten Angaben über ihre finanziellen Verhältnisse der Wahrheit entsprechen und die Herkunft von Spieleinsätzen hinreichend erklären.

7.8 Die Vorinstanz wirft der Beschwerdeführerin damit zu Recht vor, gegen ihre Sorgfaltspflicht nach Art. 6 GwG in Verbindung mit Art. 12 GwV-ESBK verstossen zu haben. Die Beschwerdeführerin hat in Bezug auf mindestens 11 Dossiers (J._____, F._____, K._____, D._____, C._____, I._____, P._____, Q._____, O._____, L._____ und H._____) die erforderlichen Abklärungen verspätet oder inhaltlich unzulänglich vorgenommen.

Offenbleiben kann im Übrigen, ob die Beschwerdeführerin ihre Dokumentationspflicht nach Art. 17 Abs. 2 und Art. 18 GwV-ESBK verletzte, indem sie die entsprechenden Dossiers unsorgfältig führte. Die Vorinstanz rügt im Schriftenwechsel zwar gewisse Mängel (S. 10 f. der Vernehmlassung; S. 5 ff. der Duplik), doch enthält ihre Verfügung diesbezüglich keinen eigenständigen Vorwurf.

8.

8.1 Die Beschwerdeführerin bringt vor, Verwaltungsanktionen setzen immer ein Verschulden des beaufsichtigten Marktteilnehmers im Sinne eines Vorsatzes oder von Fahrlässigkeit voraus (Rz. 74 der Beschwerde), wozu sich die Vorinstanz weder zustimmend noch ablehnend äussert (vgl. E. 22c der Verfügung und S. 11 der Vernehmlassung).

8.2 Die Voraussetzung des Verschuldens geht weder aus dem Wortlaut von Art. 100 BGS noch aus den Materialien zum Geldspielgesetz hervor (vgl. Botschaft BGS, BBI 2015 8387, 8482 f.; AB 2016 S 370 ff.; AB 2016 S 453 ff.; AB 2017 N 79 ff.; AB 2017 N 423 ff.; AB 2017 S 318; AB 2017 N 1263 ff.; AB 2017 S 625 ff.; AB 2017 N 1575 ff.; AB 2017 S 743 ff.; AB 2017 N 1622). Bei Sanktionen nach Art. 100 BGS handelt es sich um finanzielle Belastungen, die als Reaktion auf eine Verletzung einer verwaltungsrechtlichen Vorschrift erfolgen und die in einem Verwaltungsverfahren durchgesetzt werden. Sie lassen sich damit den im Wirtschaftsverwaltungsrecht verschiedentlich vorgesehenen *pekuniären Verwaltungssanktionen* zuordnen, wobei allerdings unterschiedliche Begrifflichkeiten bestehen und die einzelnen Instrumente nicht einheitlich konzipiert sind (vgl. zum Ganzen Pekuniäre Verwaltungssanktionen, Bericht des Bundesrates vom 23. Februar 2022 in Erfüllung des Postulates 18.4100 SPK-N vom 1. November 2018 [nachfolgend: Bericht Pekuniäre Verwaltungssanktionen], BBI 2022 776, S. 11 ff.).

8.3 Die pekuniären Verwaltungssanktionen wurden vom Gesetzgeber ursprünglich verschuldensunabhängig konzipiert (Bericht Pekuniäre Verwaltungssanktionen, BBI 2022 776, S. 38). Dies geht für den mit Art. 100 BGS vergleichbaren (so Botschaft BGS, BBI 2015 8387, 8483) Art. 49a des Kartellgesetzes (KG, SR 251) wie auch für die Vorgängerbestimmung von Art. 100 BGS, Art. 51 SBG, deutlich aus den jeweiligen Botschaften hervor (vgl. Botschaft des Bundesrates über die Änderung des Kartellgesetzes vom 7. November 2001 [nachfolgend: Botschaft KG], BBI 2002 2022, 2034; Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über das Glücksspiel und über die Spielbanken [Spielbankengesetz, SBG] vom 26. Februar 1997 [nachfolgend: Botschaft SBG], BBI 1997 III 145, 188). Zu Art. 51 SBG hielt die Botschaft fest (a.a.O.):

«Der Erlass von Verwaltungssanktionen ist deshalb angezeigt, weil – mit wenigen Ausnahmen des Verwaltungsstrafrechts – nur natürliche Personen strafbar sein können; Unternehmen sind als juristische Personen oder auch als Personengemeinschaften nach herrschender Lehre nicht deliktstfähig, weil ihnen keine subjektive Schuld zugewiesen werden kann. Überdies muss davon ausgegangen werden, dass es bei grösseren Unternehmungen häufig sehr schwierig ist, die für eine bestimmte Entscheidung strafrechtlich verantwortliche Person auszumachen.»

Die pekuniären Verwaltungssanktionen wurden somit zumindest im Fall von Art. 49a KG sowie von Art. 51 SBG gerade deshalb geschaffen, weil davon ausgegangen wurde, dass Unternehmen nicht schuldfähig sind.

8.4 In der Zwischenzeit ist die Rechtsprechung allerdings zum Schluss gelangt, dass Kartellrechtsverstösse nur dann mit Sanktionen nach Art. 49a KG geahndet werden dürfen, wenn die Verstösse dem Unternehmen *vorwerfbar* sind (BGE 147 II 72 E. 8.4.2; 146 II 217 E. 8.5.2; 143 II 297 E. 9.6.2; grundlegend Urteil des BGer 2C_484/2010 vom 29. Juni 2012 E. 12.2.1 f. [nicht publiziert in BGE 139 I 72]; vgl. auch Urteile des BVerfG B-581/2012 vom 16. September 2016 E. 8.2.2; B-7633/2009 vom 14. September 2015 Ziff. 654 ff.). Damit ist zu klären, ob das Gleiche für Sanktionen nach Art. 100 BGS gilt.

8.5 Die Voraussetzung der Vorwerfbarkeit ergibt sich für Sanktionen nach Art. 49a KG aus deren strafrechtsähnlichem Charakter. Massgeblich für Letzteren sind die «Engel-Kriterien» des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR). Nach diesen liegt eine strafrechtliche Anklage im Sinne von Art. 6 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK, SR 0.101) beziehungsweise eine Straftat im Sinne von Art. 7 EMRK vor, wenn alternativ entweder

das nationale Recht eine staatliche Massnahme dem Strafrecht zuordnet oder die Natur oder die Art und Schwere des Vergehens und/oder die Sanktion für einen strafrechtlichen Charakter sprechen (BGE 147 I 57 E. 5.2; 142 II 243 E. 3.4; 140 II 384 E. 3.2.1; grundlegend Urteil des EGMR Engel gegen Niederlande vom 8. Juni 1976 [Nr. 5100/71 u. a.], §§ 82 f.; vgl. auch Urteile des EGMR Rola gegen Slowenien vom 4. Juni 2019 [Nr. 12096/14 u. a.], § 54; Lázaro Laporta gegen Spanien vom 3. Juli 2018 [Nr. 32754/16], § 17). Sanktionen nach Art. 49a KG erfüllen angesichts ihres abschreckenden sowie vergeltenden Zwecks und ihrer erheblichen Sanktionsdrohung das zweite und das dritte Engel-Kriterium, womit die Garantien von Art. 6 und 7 EMRK sowie Art. 30 beziehungsweise 32 BV grundsätzlich zur Anwendung kommen (BGE 139 I 72 E. 2.2.2; Urteil des BVGer B-831/2011 vom 18. Dezember 2018 Ziff. 1479; vgl. auch Urteil des EGMR Menarini gegen Italien vom 27. September 2011 [Nr. 43509/08], §§ 41 ff.).

Das Schuldprinzip ist zwar nicht ausdrücklich in der EMRK verankert. Der Begriff der Strafe im Sinne von Art. 7 EMRK setzt gemäss dem EGMR jedoch voraus, dass ein Element der subjektiven Zurechenbarkeit («element of personal liability») des Täters festgestellt wird (Urteil des EGMR G.I.E.M. u. a. gegen Italien vom 28. Juni 2018 [Nr. 1828/06 u. a.], § 242). Dies schliesst eine gesetzliche Vermutung der subjektiven Zurechenbarkeit nicht aus, doch muss angesichts der Unschuldsvermutung nach Art. 6 Abs. 2 EMRK eine Entlastungsmöglichkeit bestehen (a.a.O., § 243).

8.6 Gemäss der Rechtsprechung setzen Sanktionen nach Art. 49a KG entsprechend zumindest einen objektiven Sorgfaltsmangel im Sinne eines Organisationsverschuldens voraus. Danach wird ein Unternehmen bereits dann strafbar, wenn ihm Organisationsmängel angelastet werden können, auch ohne dass sich die Straftat einer bestimmten natürlichen Person zuordnen lässt (BGE 147 II 72 E. 8.4.2; 146 II 217 E. 8.5.2; Urteil des BGer 2C_596/2019 vom 2. November 2022 E. 9.3.1; vgl. zum Ganzen auch Bericht Pekuniäre Verwaltungssanktionen, BBI 2022 776, S. 40 f.). Alternativ genügt aber auch Fahrlässigkeit oder Vorsatz von im Namen des Unternehmens kartellrechtswidrig handelnden Personen (vgl. Urteile des BVGer B-807/2012 vom 25. Juni 2018 E. 11.2.5; B-581/2012 vom 16. September 2016 E. 8.2.3).

Die von den Unternehmen einzuhaltenden Sorgfaltspflichten ergeben sich dabei im Rahmen des Kartellrechts primär aus dem Kartellgesetz. Liegt ein nachweisbares wettbewerbswidriges Verhalten vor, so ist in aller Regel

auch die objektive Sorgfaltspflicht verletzt, denn die Unternehmen müssen über die Regeln des Kartellgesetzes, über die dazu ergangene Praxis und die einschlägigen Bekanntmachungen informiert sein (vgl. BGE 147 II 72 E. 8.4.2; 146 II 217 E. 8.5.2; Urteil des BGer 2C_596/2019 vom 2. November 2022 E. 9.3.1).

8.7 Unter dem Spielbankengesetz hatte das Bundesgericht bereits zu beurteilen, ob pekuniäre Verwaltungssanktionen gegen Spielbanken ebenfalls strafrechtsähnlichen Charakter haben. Es bejahte dies unter Verweis auf die Sanktionen nach Art. 49a KG. Wie diesen komme Sanktionen nach Art. 51 SBG ein präventiver, gleichzeitig aber auch ein pönaler und repressiver Charakter zu, soweit mit ihnen nicht nur der durch den Verstoss erzielte Gewinn, sondern bis zum Dreifachen von diesem sanktionsweise eingezogen werde, was einen nach oben offenen Betrag in mehrfacher Millionenhöhe bedeuten könne (BGE 140 II 384 E. 3.2.2). Auf die beabsichtigte Präventivwirkung der «empfindliche[n] Sanktionen, die gegen das fehlbare Unternehmen gerichtet sind», verwies zudem die Botschaft zum Geldspielgesetz (Botschaft SBG, BBI 1997 III 145, 188).

8.8 Art. 100 BGS weicht von Art. 51 SBG in einigen Punkten ab. So wird nicht mehr vorausgesetzt, dass die Spielbank einen Vorteil aus den zu sanktionierenden Verstössen gezogen hat. Die Sanktion wird zudem nicht mehr soweit möglich anhand des durch den Verstoss erzielten Gewinns berechnet, sondern in jedem Fall anhand des Prozentsatzes des Bruttospielertrags. Die angedrohte Höchstsanktion beträgt zudem neu nur noch 15 statt 20 Prozent. Beibehalten werden soll demgegenüber die Praxis der Vorinstanz, wonach der Sanktionsbetrag entsprechend dem Schweregrad des Verstosses festgelegt wird (Botschaft BGS, BBI 2015 8387, 8483). Der Einzug der unrechtmässig erzielten Spielerträge erfolgt neu separat nach Art. 56 BGS.

8.9 Die Anpassungen ändern nichts am strafrechtsähnlichen Charakter der Sanktionen gegen Spielbanken. Die Entkopplung der Sanktionshöhe von der Höhe des nachweisbaren unrechtmässig erzielten Spielertrags verstärkt vielmehr den abschreckenden Zweck der Sanktionen. Auch besteht mit der angedrohten Höchstsanktion von 15 Prozent des Bruttospielertrags nach wie vor eine erhebliche Sanktionsdrohung. Somit sind das zweite und das dritte Engel-Kriterium nach wie vor erfüllt und finden die Garantien von Art. 6 und 7 EMRK sowie Art. 30 beziehungsweise 32 BV grundsätzlich Anwendung auf Sanktionen nach Art. 100 BGS. Davon ging im Übrigen auch

die Botschaft zum Geldspielgesetz aus (Botschaft BGS, BBl 2015 8387, 8483).

8.10 Angesichts der grundsätzlichen Anwendbarkeit der Garantien von Art. 6 und 7 EMRK sowie Art. 30 beziehungsweise 32 BV und der in diesem Zusammenhang erfolgten Rechtsprechung (oben E. 8.5 f.) setzt die Verhängung einer Sanktion nach Art. 100 BGS die subjektive Zurechenbarkeit des vorgeworfenen Verhaltens voraus. Analog zum Kartellrecht ist zu verlangen, dass zumindest Vorwerfbarkeit vorliegt, das heisst ein objektiver Sorgfaltsmangel im Sinne eines Organisationsverschuldens (allgemein für pekuniäre Verwaltungssanktionen ebenso Bericht Pekuniäre Verwaltungssanktionen, BBl 2022 776, S. 42 f.).

8.11 Der Begriff des Organisationsverschuldens bezeichnet den Vorwurf mangelhafter Organisation, der bei der strafrechtlichen Verantwortlichkeit von Unternehmen nach Art. 102 StGB an die Stelle des Vorwurfs von Vorsatz oder Fahrlässigkeit tritt (vgl. NIGGLI/GFELLER, a.a.O., Art. 102 StGB N 18; GÜNTER HEINE, Organisationsverschulden aus strafrechtlicher Sicht, in: Marcel A. Niggli/Marc Amstutz [Hrsg.], Verantwortlichkeit im Unternehmen, 2007, S. 93 ff., 100 ff.). Auch im Zusammenhang mit Verwaltungssanktionen nach Art. 49a KG wird der Begriff in diesem Sinne verwendet. Verlangt wird vom Unternehmen, sich so zu organisieren, dass keine Rechtsverletzungen begangen werden (JÜRIG BORER, Wettbewerbsrecht I Kommentar, 3. Aufl. 2011, Art. 49a KG N 11). Welche Vorkehrungen das Unternehmen zu treffen hat, ist im Hinblick auf die möglichen Rechtsverletzungen zu beurteilen. Ein Unternehmen muss sich dabei nur gegen voraussehbare Rechtsverletzungen vorsehen und auch nur jene Massnahmen treffen, die ihm zumutbar sind. Sodann kann es nur verantwortlich gemacht werden, wenn die ihm zur Last gelegten Rechtsverletzungen bei Ergreifen der erforderlichen Massnahmen vermeidbar gewesen wären. Auf jeden Fall aber hat es die nötige Sorgfalt bei der Auswahl, der Instruktion und der Kontrolle von Hilfspersonen aufzubringen. Zu den organisatorischen Mindestanforderungen gehören weiter Risikoanalyse, Ausbildung, interne Kontrolle und interne Richtlinien (zum Ganzen NIGGLI/GFELLER, a.a.O., Art. 102 StGB N 261 – 269).

8.12 Somit ist im Hinblick auf die Verhängung einer Sanktion nach Art. 100 BGS zu prüfen, ob die festgestellten Verstösse gegen das Geldspielgesetz und das Geldwäschereigesetz der Beschwerdeführerin subjektiv zurechenbar sind, wobei ein Organisationsverschulden im dargelegten Sinne

ausreicht. Entgegen der Beschwerdeführerin muss ihr nicht zwingend ein Vorsatz oder Fahrlässigkeit nachgewiesen werden.

9.

9.1 Die Vorinstanz wirft der Beschwerdeführerin vor, kein ausreichendes Kontroll- und Massnahmensystem implementiert zu haben, um den ihr zur Last gelegten Verstössen vorzubeugen. Auch habe es die Beschwerdeführerin verpasst, die personellen Ressourcen dem starken Wachstum des neuen Geschäftsfelds angemessen anzupassen (E. 22c der Verfügung).

Die Beschwerdeführerin entgegnet, das starke Wachstum des Online-Spiels im Jahr 2020 sei auf die damals vom Bund verordneten Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Pandemie zurückzuführen und habe nicht antizipiert werden können. Sie habe ihren Kundendienst für das Online-Spiel im Frühjahr 2020 temporär mit drei Personen aus dem terrestrischen Casino verstärkt und anschliessend so rasch wie möglich mit neuen Mitarbeitenden ausgebaut. Schliesslich sei zu berücksichtigen, dass sie erst seit sehr kurzer Zeit Online-Spielbankenspiele anbiete (Rz. 76 ff. der Beschwerde; Rz. 42 der Replik).

9.2 Im Folgenden ist in Bezug auf die verschiedenen der Beschwerdeführerin zur Last gelegten Verstösse zu prüfen, ob ein Organisationsverschulden vorliegt.

9.2.1 Früherkennung und Spielsperre (Art. 71 und 80 BGS): Der Vorinstanz ist zuzustimmen, dass die diesbezüglichen Verstösse (oben E. 3) auf ein nicht ausreichendes Kontroll- und Massnahmendispositiv der Beschwerdeführerin schliessen lassen (vgl. E. 22c der Verfügung; S. 12 der Vernehmlassung). Insbesondere fehlte es der Organisation der Beschwerdeführerin entweder an konkreten Vorgaben, innerhalb welcher Frist die nötigen Abklärungen im Rahmen der Früherkennung vorzunehmen und abzuschliessen sind, oder aber an einer wirksamen Kontrolle der Einhaltung dieser Fristen. Ebenso mangelte es an ausreichenden Vorgaben für das Erkennen von besonders riskanten Spielverhalten sowie eines Missverhältnisses von Einkommen und aufs Spiel gesetzten Beträgen oder an einer Kontrolle der Einhaltung dieser Vorgaben.

Entsprechende Vorgaben aufzustellen und durchzusetzen, wäre der Beschwerdeführerin zumutbar gewesen und hätte die festgestellten Verletzungen verhindert. Die Beschwerdeführerin wendet denn auch nicht ein,

dass entsprechende Massnahmen nicht zumutbar oder nicht wirksam wären. Vielmehr sichert sie zu, die nötigen Vorkehrungen für die Zukunft getroffen zu haben, soweit sie Verstösse einräumt (vgl. Rz. 79 der Beschwerde).

Die Beschwerdeführerin durfte sodann als Konzessionärin den Betrieb der Onlinespiele nur aufnehmen, wenn sie sämtliche gesetzlichen und technischen Vorgaben erfüllt. Sie ist zudem verpflichtet, während der gesamten Dauer, während der sie Onlinespiele anbietet, die gesetzlichen und technischen Vorgaben einzuhalten und ihr Sozialkonzept bei Bedarf anzupassen, um die Ziele und Vorgaben der Gesetzgebung einzuhalten (Ziff. 2.1 und 3.1 der Konzessionserweiterung vom [...]). Entsprechend hatte sie sich bereits ab Betriebsaufnahme so zu organisieren, dass keine Rechtsverletzungen begangen werden.

Einzuräumen ist, dass die Covid-19-Pandemie und das damit verbundene starke Wachstum des Online-Geldspiels nicht voraussehbar waren. Der Beschwerdeführerin sind allerdings nicht nur Verzögerungen bei der Abarbeitung der anstehenden Früherkennungsabklärungen vorzuwerfen, die sich durch Personalengpässe erklären liessen, sondern wie dargelegt die mangelhafte Implementierung eines ausreichenden Kontroll- und Massnahmendispositivs. Letzteres versäumte die Beschwerdeführerin bereits vor Einsetzen der Covid-19-Pandemie in der Schweiz im März 2020.

Bei knappen personellen Ressourcen hätte die Beschwerdeführerin zudem jene Fälle priorisieren können und müssen, bei denen besonders hohe Beträge im Spiel sind. Schliesslich ist festzuhalten, dass die Beschwerdeführerin der Verletzung von Vorschriften des Geldspielgesetzes auf andere Weise hätte vorbeugen müssen, soweit sie nicht in der Lage war, alle im Rahmen der Früherkennung anfallenden Abklärungen rechtzeitig durchzuführen. Namentlich hätte sie, soweit es ihr tatsächlich nicht möglich war, ausreichend Personal intern umzuteilen oder neu zu rekrutieren, zur Not provisorische Spielsperren aussprechen können und müssen.

Die Beschwerdeführerin bringt weiter vor, sie habe im Rahmen ihres Früherkennungsprozesses gehandelt und angesichts von dessen Genehmigung durch die Vorinstanz darauf vertrauen dürfen, gesetzkonform zu handeln (Rz. 25 der Beschwerde). Wie bereits dargelegt, kann sich die Beschwerdeführerin im vorliegenden Fall aber nicht auf Vertrauensschutz berufen (oben E. 3.8).

9.2.2 Werbeverbot (Art. 74 Abs. 2 BGS): Wie bereits dargelegt, sind die diesbezüglichen Verstösse der Beschwerdeführerin zuzurechnen, weil diese nicht die nötige Sorgfalt bei der Auswahl, der Instruktion und der Überwachung der Hilfsperson hat walten lassen (oben E. 4.6). Da bei Nichteinhaltung von Sorgfaltspflichten auch ein Organisationsverschulden gegeben ist (oben E. 8.11), sind die entsprechenden Verstösse der Beschwerdeführerin auch subjektiv vorwerfbar.

9.2.3 Einzahlungslimit für provisorische Spielerkonti (Art. 52 Abs. 3 VGS): Den diesbezüglichen Verstoss hätte die Beschwerdeführerin durch technische Massnahmen verhindern können. Die Beschwerdeführerin bringt auch nicht vor, dass dies nicht möglich gewesen wäre (vgl. oben E. 5.3). Soweit sie ausführt, es handle sich um einen Einzelfall (Rz. 40 der Replik), so ist zu entgegnen, dass sie sich im Rahmen ihrer Sorgfaltspflichten so organisieren muss, dass sie auch nicht in einzelnen Fällen gegen das Gesetz verstösst.

9.2.4 Unberechtigte Spielteilnahme (Art. 52 Abs. 1 Bst. f. BGS): Dass die betroffenen Personen gesperrt waren, hätte die Beschwerdeführerin angesichts der Vorschriften zum Register der gesperrten Personen und der Eröffnung von Spielerkonti bemerken müssen (vgl. oben E. 6.2). Dies bestreitet sie im Grundsatz auch nicht. Zu prüfen bleibt somit ihr Einwand, dass eine nullprozentige Fehlerquote bei manuellen Prozessen nicht zu erreichen und gewisse technische Unzulänglichkeiten zu Beginn der Konzessionsdauer nicht zu vermeiden seien (Rz. 67 und 70 der Beschwerde; Rz. 50 der Replik).

Die gesetzlichen Bestimmungen sind während der ganzen Konzessionsdauer und in jedem einzelnen Fall einzuhalten (oben E. 9.2.1). Die Spielbanken müssen entsprechend dafür besorgt sein, dass die nötige Sorgfalt ab Betriebsaufnahme bei jedem zur Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen vorgesehenen Arbeitsschritt aufgewendet wird. Die Beschwerdeführerin bringt denn auch nicht vor, dass die Abweichungen zwischen den Angaben des betroffenen Spielers und jenen im eingereichten Ausweisdokument in den zwei erwähnten Fällen vom Kundendienst nicht hätten erkannt werden können und sollen. Gleichermassen kann von den Spielbanken auch verlangt werden, dass sie bei der Konzeption und Implementierung von automatisierten Arbeitsschritten auch besondere Konstellationen bedenken, die im Rahmen der vorgesehenen Funktionalität der verwendeten Systeme entstehen, wie dies hier angesichts der mehrmaligen Sperrung beziehungsweise zwischenzeitlichen Entsperrung von Spielerinnen

und Spielern entstanden ist. Daran ändert auch nichts, dass die Vorinstanz die entsprechenden Arbeitsprozesse der Beschwerdeführerin im Rahmen des Konzessionsverfahrens geprüft hat. Die Vorinstanz übernimmt dadurch nicht die Verantwortung für die Gesetzeskonformität des Handelns der Beschwerdeführerin (vgl. oben E. 9.2.1).

9.2.5 Abklärungspflicht bei erhöhtem Risiko (Art. 6 Abs. 2 Bst. c GwG): Die diesbezüglichen Verstösse (oben E. 7) lassen auf Organisationsmängel schliessen. Insbesondere fehlte es der Organisation der Beschwerdeführerin entweder an konkreten Vorgaben, innerhalb welcher Frist die nötigen Abklärungen vorzunehmen und abzuschliessen sind, oder aber an einer wirksamen Kontrolle der Einhaltung dieser Fristen.

Entsprechende Vorgaben zu entwerfen und durchzusetzen wäre der Beschwerdeführerin zumutbar gewesen und hätte die festgestellten Verletzungen verhindert. Die Beschwerdeführerin wendet denn auch nicht ein, dass entsprechende Massnahmen nicht zumutbar oder nicht wirksam wären. Vielmehr sichert sie zu, die nötigen Vorkehrungen für die Zukunft getroffen zu haben, soweit sie Verstösse einräumt (vgl. Rz. 79 der Beschwerde).

9.3 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Voraussetzung der Vorwerfbarkeit somit in Bezug auf alle der Beschwerdeführerin zur Last gelegten Gesetzesverstösse gegeben ist.

10.

10.1 Die Vorinstanz hat gegen die Beschwerdeführerin eine Sanktion in der Höhe von Fr. 1'799'465.– ausgesprochen. Als Bemessungsgrundlage zog sie dabei den gesamten Bruttospielertrag der Beschwerdeführerin im Vorjahr heran, wobei sich dieser im Jahr 2019 aus Fr. 6'344'072.– aus dem Online-Geldspiel und Fr. 65'634'530.– aus dem Geldspiel im Casino zusammensetzte (...) und gesamthaft Fr. 71'978'602.– betrug. Sodann setzte die Vorinstanz den Sanktionsbetrag auf 2,5 Prozent des Bruttospielertrags und damit Fr. 1'799'465.– fest (E. 26 der Verfügung).

10.2 Die Beschwerdeführerin wendet sich im Hauptstandpunkt per se gegen die Verhängung einer Sanktion und in Eventualstandpunkten gegen die gewählte Bemessungsgrundlage für die Sanktion sowie gegen die konkrete Bemessung der Sanktion (Rz. 71 ff. der Beschwerde). Im Folgenden ist deshalb zu prüfen, ob die Vorinstanz zu Recht das Mittel der Sanktion

gewählt (E. 11), auf den gesamten Bruttospielertrag als Bemessungsgrundlage abgestellt (E. 12) und die Sanktion auf 2,5 Prozent des Bruttospielertrags festgesetzt hat (E. 13).

11.

11.1 Die Beschwerdeführerin rügt die Verhängung einer Verwaltungsanktion als per se rechtswidrig, weil kein Verschulden der Beschwerdeführerin vorliege und eine Sanktionierung unverhältnismässig sei (Rz. 74 ff. und 80 ff. der Beschwerde).

Dass der Beschwerdeführerin vorwerfbare Gesetzesverstösse vorliegen, wurde bereits dargelegt (oben E. 9). Zu prüfen bleibt aber, ob sich die Verhängung einer Sanktion als unverhältnismässig erweist, weil der Vorinstanz ein milderes Mittel zur Verfügung gestanden hätte.

11.2 Das Verhältnismässigkeitsprinzip nach Art. 5 Abs. 2 BV gebietet, dass eine staatliche Massnahme geeignet, notwendig und für die betroffene Person zumutbar sein muss, um das angestrebte Ziel zu erreichen (BGE 140 II 194 E. 5.8.2; 139 I 218 E. 4.3).

11.3 Bei Art. 100 Abs. 1 BGS handelt es sich nicht um eine «Kann-Bestimmung». Es liegt somit grundsätzlich nicht im Ermessen der Vorinstanz, bei Gesetzesverstössen auf die Verhängung einer Sanktion zu verzichten. Insbesondere entspricht es auch nicht der Konzeption des Gesetzgebers, dass bei Gesetzesverstössen generell erst ein Verweis auszusprechen wäre. Die Botschaft zum Geldspielgesetz hält vielmehr fest, dass an der bisherigen Praxis der Vorinstanz festzuhalten sei. Nach dieser ist für leichte, mittelschwere und schwere Gesetzesverstösse stets eine Sanktion zu verhängen. Zu verzichten ist darauf einzig bei erstmaliger Missachtung einfacher Ordnungsvorschriften (Botschaft BGS, BBl 2015 8387, 8483). Die der Beschwerdeführerin zur Last gelegten Verstösse gehen aber über die Verletzung einfacher Ordnungsvorschriften hinaus (unten E. 13.5), weshalb der Verzicht auf eine Sanktion ausser Betracht fällt.

11.4 Auch unter dem Geldspielgesetz behält die in der Botschaft zum Spielbankengesetz zu Art. 51 SBG gemachte Aussage ihre Gültigkeit, dass die Wirksamkeit des Gesetzes entscheidend von der Präventivwirkung der Sanktionen abhängt (Botschaft SBG, BBl 1997 III 145, 188). Würde nicht direkt nach einem erstmaligen Gesetzesverstoss eine Sanktion ausgesprochen, könnte eine Spielbank mit dem Aufbau der für die Einhaltung ihrer

Sorgfaltspflichten notwendigen Organisation zuwarten, bis sie von der Vorinstanz verwarnt wird. Dies würde die präventive Wirkung der Sanktionen entscheidend schmälern und wäre nicht mit dem im Gesetz zuvorderst stehenden Zweck des Schutzes der Bevölkerung vor den Gefahren des Geldspiels (Art. 2 Bst. a BGS) vereinbar. Im Übrigen hat der Gesetzgeber den Spielbanken drei zentrale Pflichten auferlegt: den korrekten und sicheren Spielbetrieb, den Sozialschutz und die Geldwäschereibekämpfung (Art. 8, 42 und 76 ff. BGS, vgl. auch Botschaft BGS, BBl 2015 8387, 8441). Die Beschwerdeführerin hat Verstösse gegen zwei dieser Pflichten zu verantworten (vgl. oben E. 3, 7 und 9). Die Sanktion ist zudem im Vergleich zu einem Entzug, einer Einschränkung oder einer Suspendierung der Konzession (Art. 15 BGS) das mildere Mittel.

11.5 Im vorliegenden Fall ist daher nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz eine Sanktion verfügt hat.

12.

12.1 Streitig ist sodann die Bemessungsgrundlage. Die Beschwerdeführerin rügt, es sei einzig auf den Bruttospielertrag abzustellen, der im betroffenen Geschäftsbereich erzielt worden sei (Rz. 101 ff. der Beschwerde). Diesbezüglich ist zunächst zu prüfen, ob die Vorinstanz gegen Art. 100 Abs. 1 BGS versties, indem sie auf den gesamten Bruttospielertrag der Beschwerdeführerin im Vorjahr abstellte.

12.2 Art. 100 Abs. 1 BGS legt fest, dass zu sanktionierende Spielbanken «mit einem Betrag bis zu 15 Prozent des im letzten Geschäftsjahr erzielten Bruttospielertrags belastet» werden. Darüber hinaus äussern sich das Geldspielgesetz sowie die Geldspielverordnung nicht zur Bemessung der Sanktion.

Der Wortlaut von Art. 100 Abs. 1 BGS enthält keine Hinweise darauf, dass mit «Bruttospielertrag» nur ein Teil des Bruttospielertrags des betroffenen Unternehmens gemeint, schliesst ein solches Verständnis aber auch nicht klarerweise aus. Bei näherer Betrachtung fällt sodann auf, dass Art. 100 Abs. 1 BGS auf der Rechtsfolgeseite streng genommen nur die Sanktionsart – «mit einem Betrag [...] belastet» – sowie einen maximalen Sanktionsrahmen – «bis zu 15 Prozent des im letzten Geschäftsjahr erzielten Bruttospielertrags» ausdrücklich festlegt. Nicht ausdrücklich benennt sie hingegen die Faktoren, aufgrund derer die Sanktion innerhalb dieses Sanktionsrahmens zu bemessen ist.

Zu prüfen ist damit nicht nur, ob mit «Bruttospielertrag» der gesamte Bruttospielertrag des betroffenen Casinos gemeint ist oder gegebenenfalls nur jener des betroffenen Bereichs, sondern auch, inwieweit Art. 100 Abs. 1 BGS überhaupt Vorgaben zur Ermittlung der konkreten Sanktionshöhe zu entnehmen sind. Zu klären ist dies – angesichts des insofern nicht eindeutigen Wortlauts – anhand der übrigen Auslegungsmethoden (vgl. oben E. 3.4.1).

12.3 In systematischer Hinsicht ist zunächst zu prüfen, inwieweit die Rechtslage im Kartellrecht und im Fernmelderecht Rückschlüsse auf die Auslegung von Art. 100 Abs. 1 BGS zulässt. Mit Art. 49a f. KG und Art. 60 des Fernmeldegesetzes vom 30. April 1997 (FMG, SR 784.10) bestehen in diesen beiden Rechtsgebieten mit Art. 100 Abs. 1 BGS vergleichbare Sanktionsbestimmungen, worauf die Botschaft zum Geldspielgesetz ausdrücklich hinweist (Botschaft BGS, BBI 2015 8378, 8483). Auch die Beschwerdeführerin verweist auf die Rechtslage im Kartellrecht (Rz. 119 – 121 der Beschwerde).

12.3.1 Das Kartellrecht sieht pekuniäre Verwaltungssanktionen für unzulässige Wettbewerbsbeschränkungen (Art. 49a KG) sowie für Verstösse gegen einvernehmliche Regelungen und behördliche Anordnungen (Art. 50 KG) vor. Nach beiden Bestimmungen werden die betroffenen Unternehmen «mit einem Betrag bis zu 10 Prozent des in den letzten drei Geschäftsjahren in der Schweiz erzielten Umsatzes belastet» (Art. 49a Abs. 1 und Art. 50 KG). Wie Art. 100 Abs. 1 BGS legen Art. 49a Abs. 1 und Art. 50 KG somit ausdrücklich die Sanktionsart sowie die maximale Sanktionshöhe fest. Zusätzlich äussern sich Art. 49a f. KG ausdrücklich zur Bemessung der konkreten Sanktionshöhe. Demnach bemisst sich der Betrag «nach der Dauer und der Schwere des unzulässigen Verhaltens», wobei der «mutmassliche Gewinn, den das Unternehmen dadurch erzielt hat, [...] angemessen zu berücksichtigen» ist (Art. 49a Abs. 1 und Art. 50 KG).

Im Unterschied zum Geldspielrecht hat der Ordnungsgeber die Sanktionsbemessung für das Kartellrecht auf Verordnungsstufe konkretisiert. In der KG-Sanktionsverordnung (SVKG, SR 251.5) wiederholte er einerseits die bereits in Art. 49a f. enthaltene maximale Sanktionshöhe von «10 Prozent des in den letzten drei Geschäftsjahren in der Schweiz erzielten Umsatzes des Unternehmens» (Art. 7 SVKG), wobei damit der gesamte Umsatz des Unternehmens in der Schweiz gemeint ist (PETER G. PICT, in: Matthias Oesch et al. [Hrsg.], Wettbewerbsrecht II Kommentar, 2. Aufl. 2021, Art. 3 SVKG N 3). Andererseits bestimmte der Ordnungsgeber,

dass zur Bestimmung der konkreten Sanktionshöhe zunächst ein Basisbetrag von «je nach Schwere und Art des Verstosses bis zu 10 Prozent des Umsatzes, den das betreffende Unternehmen in den letzten drei Geschäftsjahren *auf den relevanten Märkten* in der Schweiz erzielt hat» festzulegen ist (Art. 3 SVKG, Hervorhebung nur hier), der bei langer Dauer des Wettbewerbsverstosses (Art. 4 SVKG) oder bei erschwerenden Umständen (Art. 5 SVKG) zu erhöhen oder bei mildernden Umständen (Art. 6 SVKG) zu vermindern ist.

Aus den getroffenen Regelungen auf Verordnungsstufe ergibt sich, dass der Verordnungsgeber nicht etwa der Ansicht war, dass Art. 49a f. KG eng auszulegen wären und per se nur auf den Umsatz des zu sanktionierenden Unternehmens auf den relevanten Märkten abzustellen wäre. Vielmehr ging er davon aus, dass das Gesetz einerseits eine klare, anhand des Gesamtumsatzes des betroffenen Unternehmens in der Schweiz bemessene maximale Sanktionshöhe definiert und andererseits Raum für eine konkretisierende Regelung in Bezug auf die Bemessung der konkreten Sanktion lässt. Diesen Raum füllte der Verordnungsgeber mit der getroffenen Regelung aus, wobei er davon ausging, dass für die Bemessung der konkreten Sanktion der Umsatz auf den relevanten Märkten die geeignetere Bemessungsgrundlage darstellt als der Gesamtumsatz des Unternehmens.

Wieso der Verordnungsgeber den Umsatz auf den relevanten Märkten für die geeignetere Bemessungsgrundlage hielt, geht im Übrigen nicht aus den Erläuterungen zur KG-Sanktionsverordnung vom 1. Januar 2006 (<https://www.weko.admin.ch/dam/weko/de/dokumente/2006/01/erlaeuterungen_zurkg-sanktionsverordnungsvek.pdf.download.pdf/erlaeuterungen_zurkg-sanktionsverordnungsvek.pdf>, zuletzt abgerufen am 21. November 2023) hervor. In der Literatur wird die Einschränkung damit begründet, dass typischerweise gerade nur auf diesen Märkten eine abzuschöpfende Kartellrente anfallt (PICH, a.a.O., Art. 3 SVKG N 3; vgl. auch CHRISTOPH TAGMANN/BEAT ZIERLICK, in: Basler Kommentar Kartellgesetz, 2. Aufl. 2022, Art. 49a N 12a). Dies verweist wiederum auf Sinn und Zweck der Sanktionen nach Art. 49a f. KG. Diese sollen Verstössen gegen das Kartellrecht vorbeugen, indem der zu erwartende Nettonutzen von Verstössen für das Unternehmen negativ ausfällt (vgl. Botschaft KG, BBl 2001 2022, 2033). Dies ist der Fall, wenn mit einer Sanktion einerseits die entstandene Kartellrente abgeschöpft wird. Andererseits muss die Sanktion darüber hinaus erhöht werden, damit ein negativer Nettonutzen entsteht, wobei auch die Entdeckungswahrscheinlichkeit zu berücksichtigen ist. Ebenso kann, soweit der durch Gesetzesverstösse verursachte Schaden sich nicht direkt

in einer Kartellrente niederschlägt, dieser ebenso berücksichtigt werden, um entsprechende Kosten zu internalisieren (vgl. zum Ganzen DANIEL ZIMMERLI, Zur Dogmatik des Sanktionssystems und der «Bonusregelung» im Kartellrecht, Bern 2007, S. 202). Bei der konkreten Bemessung der kartellrechtlichen Sanktionen steht somit die Bemessung anhand der ökonomischen Folgen der Gesetzesverstösse im Vordergrund, während die maximale Sanktion in Bezug auf die Finanzkraft des Unternehmens festgelegt wird.

Zusammenfassend lässt sich zur Rechtslage im Kartellrecht festhalten, dass die Beschränkung der Bemessungsbasis der konkreten Sanktionshöhe auf den Umsatz, der *auf den relevanten Märkten* in der Schweiz erzielt wurde, sich nicht aus dem Gesetz, sondern aus Art. 3 SVKG ergibt. Art. 49a f. KG bestimmen demgegenüber den Gesamtumsatz des betroffenen Unternehmens in der Schweiz als Basis für die Ermittlung des zulässigen Höchstbetrags der Sanktion und geben darüber hinaus gewisse Eckwerte zur Bemessung der konkreten Sanktion vor.

12.3.2 Das Fernmelderecht sieht pekuniäre Verwaltungssanktionen für Verstösse gegen anwendbares Recht, die Konzession oder eine rechtskräftige Verfügung vor. Begeht ein Unternehmen einen solchen Verstoß, «kann es mit einem Betrag von bis zu 10 Prozent des in den letzten drei Geschäftsjahren durchschnittlich in der Schweiz erzielten Umsatzes belastet werden» (Art. 60 Abs. 1 FMG). Die Bestimmung legt ebenso wie Art. 100 Abs. 1 BGS und Art. 49a Abs. 1 und Art. 50 KG die Sanktionsart sowie die maximale Sanktionshöhe fest. Zur Berechnung Letzterer ist nach der Rechtsprechung auf den gesamten Umsatz des Unternehmens im Fernmeldewesen abzustellen, wobei das Bundesverwaltungsgericht offenliess, ob gegebenenfalls Umsätze aus Geschäftsbereichen ausserhalb des Fernmeldewesens ebenfalls einzubeziehen wären (Urteil des BVGer A-4855/2012 vom 14. Mai 2013 E. 5.3.4). Nach den Erwägungen des Gerichts wäre eine Unterscheidung des Umsatzes nach unterschiedlichen Tätigkeiten zumindest in gewissen Fällen nicht praktikabel und würde einen grösseren Aufwand für die Aufsichtsbehörde bedeuten, was der angestrebten effizienten Durchsetzung des Rechts zuwiderliefe. Zudem würde die präventive Wirkung der Sanktion mit der Beschränkung des massgeblichen Umsatzes vermindert statt erhöht. Einer nur geringfügigen Pflichtverletzung könne demgegenüber bei der Ausfällung der konkreten Sanktion im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung Rechnung getragen werden (a.a.O., E. 5.3.3).

Zur Bemessung der konkreten Sanktion legt das Gesetz einzig fest, dass die Schwere des Verstosses und die finanziellen Verhältnisse des Unternehmens zu berücksichtigen sind (Art. 60 Abs. 3 FMG). Eine Konkretisierung auf Verordnungsstufe besteht im Unterschied zum Kartellrecht nicht. Massgeblich ist deshalb die Praxis des Bundesamts für Kommunikation (BAKOM) beziehungsweise der Eidgenössischen Kommunikationskommission (ComCom), die je nach Konstellation für Sanktionsentscheide zuständig sind (vgl. Art. 58 Abs. 4 und 60 Abs. 2 FMG). Diese legen die Sanktionshöhe jeweils in Prozenten der maximalen Sanktionshöhe fest (vgl. Urteile des BVGer A-6830/2017 vom 15. Januar 2019 E. 9; A-4855/2012 vom 14. Mai 2013 E. 6.4; Urteil des BGer 2A.368/2000 vom 22. November 2000 E. 2c/aa).

Zusammenfassend lässt sich zur Rechtslage im Fernmelderecht festhalten, dass das Gesetz den Gesamtumsatz des betroffenen Unternehmens in der Schweiz als Bemessungsgrundlage für die Ermittlung des zulässigen Höchstbetrags festlegt und darüber hinaus nur gewisse Eckwerte zur Bemessung der konkreten Sanktion vorgibt. Anders als im Kartellrecht wird bei der Bemessung der konkreten Sanktion ebenfalls auf den Gesamtumsatz beziehungsweise zumindest auf jenen im Fernmeldewesen abgestellt.

12.3.3 Die im Kern ähnlich formulierten Art. 49a f. KG und Art. 60 FMG werden somit in Bezug auf die Bemessung der konkreten Situation unterschiedlich konkretisiert, was darauf hindeutet, dass der ebenfalls vergleichbar formulierte Art. 100 Abs. 1 BGS genauso Raum für unterschiedliche Konkretisierungen lässt. Art. 49a f. KG und Art. 60 FMG werden sodann gleichermassen so verstanden, dass der zulässige Höchstbetrag der Sanktion anhand des Gesamtumsatzes des Unternehmens zu bemessen ist. Dies legt wiederum nahe, auch Art. 100 Abs. 1 BGS in diesem Sinne zu verstehen.

12.4 In Bezug auf die restlichen Normen des Geldspielgesetzes ist in systematischer Hinsicht zu bemerken, dass Art. 99 Abs. 3 BGS betreffend Aufsichtsabgabe und Art. 120 Abs. 2 BGS betreffend Spielbankenabgabe zwischen dem in Spielbanken erzielten und dem online erzielten Bruttospielsertrag unterscheiden. Dass Art. 100 Abs. 1 BGS im Gegensatz dazu diese Unterscheidung nicht macht, spricht für die Annahme, dass der Gesetzgeber nicht nur versehentlich, sondern absichtlich den gesamten Bruttospielsertrag als Bemessungsgrundlage genannt hat.

12.5 Aus den Protokollen der Ratsdebatten (vgl. oben E. 8.2) ergibt sich, dass der Gesetzgeber die Frage der Bemessungsgrundlage nicht diskutiert hat. Der Botschaft zum Geldspielgesetz lassen sich immerhin Ausführungen zu den Änderungen entnehmen, die der Gesetzgeber in Bezug auf die Sanktionsbestimmung des Spielbankengesetzes vorgenommen hat. Nach Art. 100 Abs. 1 BGS dient stets der Bruttospielertrag als Bemessungsgrundlage und nicht wie nach Art. 51 Abs. 1 SBG der durch den Verstoss erzielte Gewinn, soweit ein solcher vorliegt. Letzterer wird neu gegebenfalls nach Art. 56 BGS abgeschöpft und der AHV zugewiesen (vgl. auch unten E. 14.1). Gemäss Botschaft soll mit den Änderungen den Umständen Rechnung getragen werden, dass schwerwiegende Verstösse mit geringen Gewinnen einhergehen könnten und dass sich die durch Verstösse erzielten Gewinne nur schwer beziffern und belegen liessen. Dies gelte insbesondere bei Einsparungen, die zustande kämen, weil Sorgfaltspflichten nicht erfüllt würden (Botschaft BGS, BBI 2015 8387, 8482 f.).

Weitere Änderungsabsichten werden in der Botschaft nicht erwähnt. Damit ist davon auszugehen, dass die in der Botschaft zum Spielbankengesetz enthaltenen Ausführungen zum Zweck der Sanktionen Gültigkeit behalten, wonach es sich um empfindliche, für das Unternehmen spürbare Sanktionen handeln soll, die eine präventive Wirkung entfalten (Botschaft SBG, BBI 1997 III 145, 188 f.; vgl. oben E. 8.7).

Absicht des Gesetzgebers war es somit, die Höhe der Sanktionen an der Schwere des Gesetzesverstosses auszurichten und dem Verzicht auf ausreichende Massnahmen zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten seitens der Spielbanken vorzubeugen. Das Sanktionsniveau sollte damit zwar nicht generell, aber doch in Bezug auf gewisse Verstösse nach oben angepasst werden. Indem der Gesetzgeber zusätzlich die Abschöpfung unrechtmässig erzielter Gewinne vorsah, nahm er zudem in Kauf, dass sich in Fällen mit klarerweise ausgewiesenen unrechtmässig erzielten Gewinnen durch die kumulative Sanktionierung insgesamt eine höhere Belastung der fehlbaren Spielbank als unter dem Spielbankengesetz ergibt.

12.6 Sinn und Zweck der Sanktionen nach Art. 100 BGS ist nach dem Dargelegten, Verstössen gegen Gesetz, Konzession oder Verfügungen durch die Androhung und nötigenfalls die Verhängung von pekuniären Verwaltungssanktionen vorzubeugen. Anders als die Sanktionen nach Art. 51 SBG und Art. 49a f. KG bezwecken die Sanktionen nach Art. 100 BGS aber nicht die durch Art. 56 Abs. 1 BGS abgedeckte Abschöpfung beziffer- und belegbarer Gewinne. Sanktionen nach Art. 100 BGS bestehen vielmehr

aus dem Betrag, der dem Unternehmen darüber hinaus auferlegt werden muss, damit bei Verstössen ein negativer Nettonutzen zu erwarten ist und der insbesondere auch durch die Nichterfüllung von Sorgfaltspflichten erzielte Einsparungen abdeckt.

Art. 100 Abs. 1 BGS stellt dabei die nötige gesetzliche Grundlage für die Verhängung der Sanktionen dar, wobei diese als solche neben den Sanktionsvoraussetzungen und der Sanktionsart auch die maximale Sanktionshöhe festlegen muss, um dem Bestimmtheitserfordernis zu genügen. Nicht nötig ist demgegenüber, dass die Bemessung der konkreten Sanktion im Einzelnen im Gesetz geregelt ist (vgl. ausführlich zur Bestimmtheit der Rechtsfolgeseite von Art. 49a KG; Urteil des BVGer B-7633/2009 vom 14. September 2015 Ziff. 619 ff.; siehe auch TAGMANN/ZIERLICK, a.a.O., Art. 49a N 22).

12.7 Anhand des Wortlauts, der systematischen Stellung, der Entstehungsgeschichte sowie des Sinns und Zwecks der Bestimmung und insbesondere auch im Vergleich mit den Parallelbestimmungen des Kartell- und des Fernmelderechts ergibt sich somit, dass Art. 100 Abs. 1 BGS, der die maximale Sanktionshöhe unabhängig von den betroffenen Konzessionsbereichen auf 15 Prozent des im letzten Geschäftsjahr erzielten gesamten Bruttospielertrags der betroffenen Spielbank festlegt, klar und eindeutig ist und keine auszufüllende Lücke vorliegt.

12.8 Angesichts dieser klaren gesetzlichen Grundlage sind auch die Rügen der Beschwerdeführerin unbehelflich, die Vorinstanz habe durch das Abstellen auf den gesamten Bruttospielertrag als Bemessungsgrundlage gegen das Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 2 BV), die Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV) und das Willkürverbot (Art. 9 BV) verstossen sowie ihr Ermessen überschritten beziehungsweise missbraucht, jedenfalls aber unangemessen entschieden (Rz. 100 ff. der Beschwerde).

Dass als Bemessungsgrundlage auf den gesamten Bruttospielertrag abzustellen ist, ergibt sich nach dem Gesagten in unzweideutiger Weise aus dem Gesetz selbst. Bundesgesetze sind für das Bundesverwaltungsgericht und die rechtsanwendenden Behörden verbindlich (Art. 190 BV). In Bezug auf die Frage, ob als Bemessungsgrundlage auf den gesamten Bruttospielertrag abzustellen ist oder nicht, kommt der Vorinstanz daher weder Ermessen zu noch die Befugnis, diesen klaren gesetzgeberischen Entscheid auf seine Verfassungsmässigkeit hin zu überprüfen. Auch das Bundesverwaltungsgericht ist zu einer derartigen Überprüfung nicht befugt.

13.

13.1 Zu prüfen verbleibt die konkrete Sanktionsbemessung. Die Vorinstanz hat die Sanktion auf 2,5 Prozent des Bruttospielertrags des Vorjahrs festgelegt, wobei sie sich auf ihre bisherige Praxis bei Sanktionen nach Art. 51 SBG aufgrund von Verstössen ohne beziffer- und belegbaren unrechtmässigen Gewinn beruft.

Die Beschwerdeführerin wirft der Vorinstanz vor, mit der Einstufung der ihr vorgeworfenen Gesetzesverstösse als mittelschwer und der Festlegung des Sanktionsbetrags auf 2,5 Prozent des massgeblichen Bruttospielertrags ihr Ermessen missbraucht und gegen das Willkürverbot, das Gebot von Treu und Glauben sowie das Verhältnismässigkeitsprinzip verstossen zu haben, jedenfalls aber unangemessen entschieden zu haben (Rz. 99 der Beschwerde).

13.2 Anders als Art. 51 SBG stellt Art. 100 BGS in keinem Fall auf die Höhe des durch die zu sanktionierenden Verstösse erzielten Gewinns ab (oben E. 12.5). Massgeblich für die Sanktionsbemessung ist neu stets die Schwere der zu sanktionierenden Verstösse, wobei der maximale Sanktionsbetrag neu 15 statt 20 Prozent des Bruttospielertrags beträgt. Gemäss der Botschaft zum Geldspielgesetz soll dabei die bisherige Praxis der Vorinstanz, die bisher bei Verstössen ohne beziffer- und belegbaren unrechtmässigen Gewinn zu tragen kam, künftig allgemein zur Anwendung kommen. Nach dieser ist zu unterscheiden zwischen der nur im Wiederholungsfall zu sanktionierenden Verletzung einfacher Ordnungsvorschriften, leichten Verstössen mit einer Sanktionshöhe von 0,15 bis 1 Prozent des Bruttospielertrags, mittelschweren Verstössen mit einer Sanktionshöhe von 1 bis 5 Prozent des Bruttospielertrags und schweren Verstössen mit einer Sanktionshöhe 5 bis – neu – 15 Prozent des Bruttospielertrags (Botschaft BGS, BBl 2015 8387, 8482 f.; vgl. oben E. 11.3).

Als leicht wertet die Vorinstanz insbesondere einmalige Verstösse, die keine oder nur geringe Auswirkungen zeitigen beziehungsweise Fehlleistungen, die bei normaler Aufmerksamkeit hätten vermieden werden können, bei denen aber keine ernsthafte Gefährdung der Ziele des Spielbankengesetzes zu befürchten ist. Als mittelschwer stuft sie demgegenüber Verstösse ein, die im Einzelfall schwer wiegen oder wiederholt erfolgt sind beziehungsweise mittelbar oder unmittelbar die Erreichung der Ziele des Spielbankengesetzes in nicht leicht zu nehmender Weise gefährden, wie

beispielsweise Verstösse gegen Normen, die direkt mit den Zielen des Gesetzes zusammenhängen. Als schwer erachtete sie insbesondere krasse sowie wiederholte Verstösse über einen längeren Zeitraum beziehungsweise Verstösse, die unmittelbar die Ziele der Spielbankengesetzgebung gefährden oder zentrale Vorschriften auf gravierende Weise verletzen (E. 22 der Verfügung; S. 16 der Vernehmlassung; Urteil des BVGer B-4024/2010 vom 8. November 2010 E. 10.2). Angesichts der beizubehaltenden Praxis nach wie vor zu berücksichtigen ist ausserdem, dass die Belastung für das fehlbare Unternehmen spürbar sein soll, damit sie die beabsichtigte präventive Wirkung entfaltet (Botschaft SBG, BBl 1997 III 145, 188; vgl. oben E. 12.5).

13.3 Zwischen der Beschwerdeführerin und der Vorinstanz ist nicht streitig, dass die dargelegten Bemessungsgrundsätze auch auf Sanktionen nach Art. 100 BGS anzuwenden sind. Ebenso besteht auch kein Grund zur Abweichung von der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, wonach der Vorinstanz bei der konkreten Bemessung der Sanktion ein Ermessen zukommt und das Bundesverwaltungsgericht seine eigene Einschätzung entsprechend nicht an die Stelle jener der für die kohärente Konkretisierung und Anwendung des Gesetzes primär verantwortlichen Vorinstanz setzt (Urteil des BGer 2A.15/2005 vom 27. Mai 2005 E. 2.3; Urteil des BVGer B-4830/2011 vom 26. Juni 2013 E. 6.2 f.; vgl. auch BGE 131 II 680 E. 2.3.2 f.; Urteil des BGer 2C_694/2009 vom 20. Mai 2010 E. 2.2.2 [nicht publiziert in BGE 136 II 291]). Zu prüfen bleibt jedoch, ob die Beschwerdeführerin sachfremde Gesichtspunkte berücksichtigt hat, rechtserhebliche Umstände unberücksichtigt liess oder sich das Ergebnis als offensichtlich unbillig, in stossender Weise ungerecht erweist (Urteile des BVGer B-4830/2011 vom 26. Juni 2013 E. 6.3; A-330/2007 vom 12. Juli 2007 E. 4.2).

13.4 Die Vorinstanz wertet die der Beschwerdeführerin zur Last gelegten Verstösse gesamthaft als mittelschwer. Die Beschwerdeführerin habe die Ziele des Geldspielgesetzes mehrfach verletzt oder zumindest gefährdet (E. 22d der Verfügung). Die Beschwerdeführerin bringt demgegenüber vor, die geltend gemachten Verstösse seien höchstens als Ordnungswidrigkeit oder als leichter Verstoss einzustufen. Die betreffenden Vorfälle erreichten nicht die Qualität, die in früheren Fällen für einen mittelschweren Verstoss verlangt worden seien. Es könne keine Rede von einem fast schon eventualvorsätzlichen oder einem grobfahrlässigen Handeln sein. Es läge kein systematisches Versagen des Personals, sondern höchstens vereinzelt individuelles Versehen vor (Rz. 88 – 92 der Beschwerde).

13.5 Die Einstufung der zu sanktionierenden Verstösse als mittelschwer ist nicht zu beanstanden. Das Geldwäschereigesetz bezweckt unter anderem, die Bevölkerung angemessen vor den Gefahren zu schützen, die von Geldspielen ausgehen, wozu insbesondere die Gefahr von exzessivem Geldspiel, aber auch jene von Spielbetrug und Geldwäscherei zählen (vgl. oben E. 2.1). Indem die Beschwerdeführerin ihre Sozialschutzpflichten nach Art. 71 BGS in Verbindung mit Art. 90 VGS und Art. 80 BGS verletzte (oben E. 3), hat sie die betroffenen Personen nicht ausreichend vor den Risiken der Spielsucht und der Überschuldung geschützt und damit ein Ziel des Geldspielgesetzes unmittelbar gefährdet. Das Gleiche gilt in Bezug auf die unberechtigte Spielteilnahme im Sinne von Art. 52 Abs. 1 Bst. f. BGS (vgl. oben E. 6.3). Sodann hat die Beschwerdeführerin das Ziel der Bekämpfung der Geldwäscherei gefährdet, indem sie in elf Fällen die Herkunft der einbezahlten Gelder nicht unverzüglich im Sinne von Art. 6 Abs. 2 Bst. c GwG hinreichend abgeklärt hat (vgl. oben E. 7). Aus den festgestellten Verstössen gegen Art. 71 BGS in Verbindung mit Art. 90 VGS und Art. 80 BGS sowie Art. 6 Abs. 2 Bst. c GwG geht zudem hervor, dass die Beschwerdeführerin die Einhaltung der entsprechenden Vorschriften nicht ausreichend kontrolliert oder aus allenfalls vorgenommenen Kontrollen zumindest nicht die nötigen Schlüsse getroffen hat (vgl. oben E. 9.2.1 und 9.2.5), obwohl bei einem Verzicht darauf die Gefahr entsprechender Gesetzesverstösse offensichtlich ist. Entgegen der Beschwerdeführerin liegt somit nicht nur ein vereinzelt individuelles Versehen vor, sondern grundlegende Versäumnisse bei der Konzeption oder der Umsetzung der nötigen Compliance-Massnahmen.

Nichts zu ihren Gunsten ableiten kann die Beschwerdeführerin auch aus ihrem Verweis auf die Rechtsprechung zu Sanktionen nach Art. 51 SBG (vgl. Rz. 90 f. der Beschwerde). Im ersten von ihr angeführten Fall, in dem ein mittelschwerer Verstoss festgestellt wurde, hatte die betreffende Spielbank während rund drei Jahren trotz sehr hoher Spieleinsätze auf ausreichende Abklärungen beziehungsweise eine zumindest provisorische Sperrung verzichtet und so einen unzulässigen Bruttospielertrag von rund 4 Mio. Fr. erwirtschaftet (Urteil des BVGer B-4830/2011 vom 26. Juni 2013 E. 6.6.2). In den der Beschwerdeführerin zur Last gelegten Fällen waren die Spieleinsätze zwar weniger hoch, unterblieben die nötigen Abklärungen weniger lange und wurde auch kein ähnlich hoher Bruttospielertrag erwirtschaftet. Dafür hat die Beschwerdeführerin eine Vielzahl von Verstössen und grundlegende Versäumnisse gleich in mehreren zentralen Bereichen zu verantworten, was schwerer wiegt als ein Einzelfall. Auch im zweiten

von der Beschwerdeführerin angeführten Entscheid wurde nur ein Einzelfall sanktioniert, dessen Einstufung als leichter – anstatt mittelschwerer – Verstoss das Bundesverwaltungsgericht im Übrigen in Frage stellte, auch wenn es die Höhe der Sanktion als der objektiven Schwere des Verstosses angemessen einstuft (Urteil des BVGer B-4024/2010 vom 8. November 2010 E. 10.7).

Auch nicht für die Beschwerdeführerin spricht, dass sie neben den als mittelschwer zu wertenden Verstössen gegen Art. 71 BGS in Verbindung mit Art. 90 VGS und Art. 80 BGS sowie Art. 6 Abs. 2 Bst. c GwG noch weitere, wenn auch für sich alleine möglicherweise weniger schwerwiegende Verstösse (vgl. oben E. 4 – 6) zu verantworten hat. Die Einstufung der Verstösse als insgesamt mittelschwer ist damit nicht zu beanstanden. Der Sanktionsrahmen beträgt entsprechend 1 bis 5 Prozent des im Vorjahr erzielten Bruttospielertrags.

13.6 Im Rahmen der «Grobjustierung» siedelt die Vorinstanz die der Beschwerdeführerin zur Last gelegten Verstösse «im mittleren Bereich des Sanktionsrahmens für mittelschwere Verstösse, mithin im Bereich zwischen 2 und 4 Prozent» an (E. 23f der Verfügung). Sie begründet dies mit den Umständen der einzelnen Verstösse (E. 23a – 23e der Verfügung). Zugunsten der Beschwerdeführerin berücksichtigte die Vorinstanz, dass Erstere vor Erlass der Verfügung bereits Korrekturmassnahmen getroffen hatte (E. 23e f. der Verfügung). Die Beschwerdeführerin bemängelt die Begründung als nicht nachvollziehbar. Soweit Verstösse überhaupt vorliegen würden, wären diese im unteren Bereich des Sanktionsrahmens für mittelschwere Verstösse anzusiedeln. Die einzelnen Vorfälle müssten in Relation zur Zahl von rund 27'000 registrierten Spielerinnen und Spielern gesetzt werden (Rz. 95 der Beschwerde). Schliesslich bringt die Beschwerdeführerin vor, dass die Vorinstanz die besondere Situation der nach Betriebsaufnahme stärker als nur im Rahmen der «Feinjustierung» hätte berücksichtigen müssen (Rz. 97 der Beschwerde).

In Übereinstimmung mit der Vorinstanz sind im Rahmen der «Grobjustierung» die Umstände der einzelnen Verstösse zu bewerten. Insbesondere drängt es sich auf, das Ausmass des Verschuldens im Rahmen der Sanktionsbemessung differenziert zu beurteilen und zu berücksichtigen. Gewisse Konstellationen wie jene der erneuten Sperrung eines zwischenzeitlich entsperrten Spielers bei der Konfiguration eines technischen Systems zu Beginn nicht bedacht zu haben (vgl. oben E. 6.1), wiegt weniger schwer,

als einer im laufenden Betrieb bereits deutlich gewordenen Gefahr nicht zu begegnen.

Im vorliegenden Fall hat die Beschwerdeführerin jedoch nicht nur das Übersehen gewisser besonderer Konstellationen zu verantworten, sondern auch grundlegende Versäumnisse bei der Konzeption oder der Umsetzung der nötigen Compliance-Massnahmen (vgl. oben E. 13.5), was die Vorinstanz auch hinreichend begründet hat. Etwas Gegenteiliges lässt sich auch nicht daraus ableiten, dass rund 27'000 Spielerinnen und Spieler auf der Spielplattform registriert sind. Wie bereits dargelegt, basieren die sachverhaltlichen Feststellungen der Vorinstanz nicht auf einer Vollkontrolle aller Spielerdossiers der Beschwerdeführerin. Die Anzahl der beanstandeten Dossiers erlaubt daher keinen quantitativen Rückschluss darauf, dass die Beschwerdeführerin in allen übrigen Fällen ihren Sozialschutzpflichten sowie ihren geldwäschereirechtlichen Sorgfaltspflichten nachgekommen wäre. Die Vorinstanz hat nur wenige Dossiers überhaupt untersucht, so dass die Zahl der festgestellten Verstösse im Verhältnis sehr hoch erscheint. Die Vorinstanz hat zudem insbesondere Dossiers untersucht, bei denen aufgrund der einbezahlten oder eingesetzten Beträge die Wahrscheinlichkeit problematischen Spielverhaltens besonders hoch erscheint. Damit hat die Beschwerdeführerin gerade dort nicht die nötigen Vorkehrungen getroffen, wo eine besonders hohe Sorgfalt erforderlich wäre.

Sodann ist erneut darauf zu verweisen, dass die Beschwerdeführerin ab Aufnahme des Onlinespiels verpflichtet war, alle zumutbaren Massnahmen zu treffen, um voraussehbare und vermeidbare Rechtsverletzungen zu vermeiden. Entsprechend ist auch die Vorwerfbarkeit der Gesetzesverstösse gegeben (oben E. 9.2.1). Es ist deshalb nicht zu kritisieren, dass die Vorinstanz die Situation der Betriebsaufnahme nicht stärker berücksichtigt hat.

Schliesslich hat die Vorinstanz zu Gunsten der Beschwerdeführerin berücksichtigt, dass diese teilweise umgehend Massnahmen zur Verhinderung künftiger Verstösse gleicher Art ergriffen hat. Dies erscheint mit Blick auf den im Gesetz zuvorderst stehenden Zweck der Prävention (oben E. 11.4) zweckmässig, entspricht aber einer grosszügigen Lösung zu Gunsten der Beschwerdeführerin.

Damit ist die «Grobjustierung» des Sanktionsrahmens auf 2 bis 4 Prozent des Bruttospielertrags nicht zu beanstanden.

13.7 Im Rahmen der «Feinjustierung» hat die Vorinstanz die Sanktion der Beschwerdeführerin auf 2,5 Prozent des Bruttospielertrags und damit im unteren Bereich des Rahmens von 2 bis 4 Prozent festgelegt. Sie trägt damit einmalig der besonderen Situation der Betriebsaufnahme Rechnung (E. 25 f. der Verfügung). Dies erscheint nachvollziehbar. Soweit die Beschwerdeführerin eine weitergehende Reduktion aus den gleichen Gründen verlangt (Rz. 97 ff. der Beschwerde), ist auf das bereits Ausgeführte zu verweisen (oben E. 13.6).

Wie bereits dargelegt, soll es sich bei Sanktionen nach Art. 100 BGS um empfindliche, für das Unternehmen spürbare Sanktionen handeln, die eine präventive Wirkung entfalten (oben E. 8.7 und 12.5). Mit ihnen sollen insbesondere Einsparungen ausgeglichen werden, die eine Spielbank erzielen kann, indem sie nicht ausreichende Ressourcen für die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften einsetzt (oben E. 12.5 f.). Angesichts der in der Schweiz üblichen Lohnkosten können solche Einsparungen rasch einen substanziellen Umfang erreichen. Der resultierende Sanktionsbetrag von Fr. 1'799'465.– (2,5 Prozent des massgeblichen Bruttospielertrags von Fr. 71'978'602.–, vgl. oben E. 10.1) ist auch unter dem Blickpunkt der Verhältnismässigkeit nicht zu beanstanden.

13.8 Nach dem Dargelegten hat die Vorinstanz die Höhe der Sanktion anhand ihrer weiterzuführenden Praxis festgelegt und dabei ihren Ermessensspielraum nicht überschritten. Dass sie sich dabei von sachfremden Erwägungen hätte leiten lassen oder dass sie wesentliche Gesichtspunkte ausser Acht gelassen oder den Sachverhalt nicht korrekt, sorgfältig und umfassend abgeklärt hätte, ist nicht ersichtlich. Die Rügen des Ermessensmissbrauchs, der Willkür und der Unangemessenheit erweisen sich daher als unbegründet.

13.9 Im Ergebnis sind die konkrete Bemessung der Sanktion mit 2,5 Prozent des Bruttospielertrags und der daraus resultierende Sanktionsbetrag von Fr. 1'799'465.– (2,5 Prozent des massgeblichen Bruttospielertrags von Fr. 71'978'602.–) nicht zu beanstanden.

14.

14.1 Die Vorinstanz hat die Beschwerdeführerin angewiesen, in ihrer nächsten Abrechnung über den Bruttospielertrag und die der AHV zuzuweisenden Beträge von Fr. 6'000.– als unrechtmässigen Spielertrag zu de-

klarieren (Dispositiv-Ziff. 2 der angefochtenen Verfügung). Einen Spielertrag in dieser Höhe habe die Beschwerdeführerin in Missachtung des Limits von Fr. 1'000.– für Einzahlungen auf provisorische Spielerkonti erzielt (E. 27 der Verfügung).

14.2 Die Beschwerdeführerin verlangt nicht ausdrücklich, auf die Zuweisung der unrechtmässig erzielten Erträge an die AHV zu verzichten. Sie beantragt gemäss Rechtsbegehren aber, «[e]s sei die Verfügung der Vorinstanz vom 7. Dezember 2020 betreffend Verwaltungssanktion aufzuheben». Damit ist die Verfügung der Vorinstanz als Ganzes angefochten und mithin die Zuweisung von Fr. 6'000.– an die AHV.

14.3 Unrechtmässig erzielte Spielerträge gehen an die AHV (Art. 56 BGS; vgl. auch oben E. 12.5). Dazu gehören Spielerträge, welche die Spielbank durch Verletzung ihrer gesetzlichen Pflichten erzielt hat (Botschaft BGS, BBl 2015 8387, 8459). Wie festgestellt hat die Beschwerdeführerin in einem Fall ihre Pflicht zur Identifikation der auf ihrer Plattform spielenden Personen nach Art. 54 BGS verletzt, indem sie Einzahlungen eines Spielers von mehr als Fr. 1'000.– auf sein provisorisches Spielerkonti zuliess (oben E. 5.3). Die Spielerträge, die sie bei Einhaltung des Limits für Einzahlungen auf provisorische Spielerkonti nicht erzielt hätte, sind entsprechend der AHV zuzuweisen.

14.4 Die Beschwerdeführerin bestreitet nicht, dass sie die Fr. 1'000.– übersteigenden Einzahlungen eines Spielers von mehr als Fr. 1'000.– auf sein provisorisches Spielerkonto hätte ablehnen müssen. Ebenso wenig bestreitet sie die Darstellung der Vorinstanz, wonach ihr aus den unzulässigen Einzahlungen Spielerträge von Fr. 6'000.– zuzugingen. Schliesslich bringt die Beschwerdeführerin auch anderweitig keine Rügen in Bezug auf die Zuweisung dieses Betrags an die AHV vor. Unter diesen Umständen erübrigen sich weitere Ausführungen hierzu und ist die Zuweisung des genannten Betrags an die AHV nicht zu beanstanden.

15.

15.1 Die Vorinstanz hat der Beschwerdeführerin Verfahrenskosten von Fr. 19'150.– auferlegt. Sie begründet dies damit, dass sie für ihre Verfügungen kostendeckende Gebühren zu verlangen habe und auch bei Verfahren Gebühren erheben könne, die nicht mit einer Verfügung endeten, soweit die Spielbank Anlass zum Verfahren gegeben habe und dieses einen er-

heblichen Kontrollaufwand verursache (E. 28 der Verfügung). Die Beschwerdeführerin stellt sich hingegen auf den Standpunkt, die der Vorinstanz entstandenen Kosten seien bereits über die Aufsichtsabgabe gedeckt (Rz. 126 f. der Beschwerde). Sodann sei das «besondere Abklärungsverfahren» aus einem Umstand eröffnet worden, von dem in der angefochtenen Verfügung gar keine Rede mehr sei (Rz. 124 der Beschwerde).

15.2 Die Vorinstanz erhebt für ihre Verfügungen und Dienstleistungen kostendeckende Gebühren (Art. 99 Abs. 1 BGS). Auch für Aufsichtsverfahren, die einen erheblichen Kontrollaufwand verursachen und die nicht mit einer Verfügung enden, kann sie Gebühren erheben, sofern die Spielbank Anlass zu dieser Untersuchung gegeben hat (Art. 104 VGS). Die Gebühren werden nach Zeitaufwand und der erforderlichen Sachkenntnis bemessen, wobei die Höhe der Gebühr zwischen Fr. 100.– und Fr. 350.– pro Stunde liegt, in Abhängigkeit von der Funktionsstufe des ausführenden Personals und der Tatsache, ob ein Geschäft von der Kommission oder von ihrem Sekretariat behandelt wird (Art. 102 VGS). Für ihre Aufsichtskosten, die nicht durch Gebühren gedeckt sind, erhebt die Vorinstanz bei den Spielbanken jährlich eine Aufsichtsabgabe (Art. 99 Abs. 2 BGS). Diese wird auf der Grundlage der effektiven Aufsichtskosten für das Vorjahr erhoben (Art. 107 Abs. 1 VGS).

15.3 Gesetz und Verordnung unterscheiden damit in Bezug auf die Erhebung von Gebühren – wie bereits das Spielbankengesetz (Art. 53 SBG; vgl. Botschaft BGS, BBI 2015 8387, 8481) und die zugehörige Verordnung (Art. 106 ff. der Spielbankenverordnung [VSBG, SR 935.521]) – zwischen der Aufsichtstätigkeit der Vorinstanz im Rahmen von Verfahren auf Erlass einer Verfügung oder der Erbringung von Dienstleistungen auf der einen Seite und der restlichen Aufsichtstätigkeit der Vorinstanz auf der anderen Seite. Der Zweck dieser Regelung besteht darin, dass die Kosten für die Aufsichtstätigkeit soweit wie möglich von jenen Spielbanken getragen werden, die diese veranlasst haben. Nur die restlichen Kosten sollen über die Aufsichtsabgabe auf alle Spielbanken anhand ihres Bruttospielertrags überwälzt werden. Dies kommt auch in Art. 104 VGS zum Ausdruck, wonach bei Verfahren, die ohne Erlass einer Verfügung enden, die Kosten der Spielbank dennoch auferlegt werden können, wenn das Verfahren einen erheblichen Aufwand verursacht und es von der Spielbank veranlasst wurde.

15.4 Nach dem Gesagten erweist sich der Einwand der Beschwerdeführerin, die der Vorinstanz entstandenen Kosten seien bereits über die Aufsichtsabgabe gedeckt, als unzutreffend. Bei der Berechnung der Aufsichtsabgabe nach Art. 107 Abs. 1 VGS darf die Vorinstanz angesichts des klaren Wortlauts von Art. 99 Abs. 2 BGS nur Kosten berücksichtigen, die nicht bereits durch die Erhebung von Gebühren gedeckt sind. Damit deckt die Aufsichtsabgabe gerade nicht jene Kosten, die im Rahmen eines Verfahrens der Vorinstanz auf Erlass einer Verfügung anfallen. Die Vorinstanz hat der Beschwerdeführerin entsprechend zurecht alle Kosten auferlegt, die sich durch die Untersuchung der sanktionierten Vorfälle und den Erlass der angefochtenen Verfügung ergeben haben.

15.5 Zu prüfen bleibt, ob die Vorinstanz der Beschwerdeführerin auch Kosten im Zusammenhang mit einem Vorfall auferlegen darf, den sie nicht sanktionierte. Konkret hatte die Beschwerdeführerin diversen Spielerkonti Beiträge gutgeschrieben, obwohl diese den Spielerinnen und Spielern durch den betreffenden Finanzdienstleister zunächst nicht belastet wurden. Die Beschwerdeführerin meldete den Vorfall der Vorinstanz (Meldung der Beschwerdeführerin vom 9. Juni 2020, vi-act. 2), woraufhin diese das Verfahren eröffnete (Schreiben der Vorinstanz vom 12. Juni 2020, vi-act. 3), das in den Erlass der angefochtenen Verfügung mündete. Auf eine Sanktionierung verzichtete die Vorinstanz in diesem Zusammenhang aber.

15.6 Nach Art. 104 VGS kann die Vorinstanz wie dargelegt Gebühren erheben für Aufsichtsverfahren, die einen erheblichen Kontrollaufwand verursachen und nicht mit einer Verfügung enden, sofern die Spielbank Anlass zu dieser Untersuchung gegeben hat. Die Bestimmung ist mit Art. 5 Abs. 1 Bst. b der FINMA-Gebühren- und Abgabenverordnung (FINMA-GebV, SR 956.122) vergleichbar. Letztere sieht vor, dass gebührenpflichtig ist, wer ein Aufsichtsverfahren veranlasst, das nicht mit einer Verfügung endet oder das eingestellt wird. Nach der bundesgerichtlichen Praxis besteht in dieser Situation aber nur Handhabe für eine Kostenaufgabe, wenn eine summarische Prognose zum Zeitpunkt der Einstellung des Verfahrens den Schluss ergibt, dass bei materieller Erledigung voraussichtlich eine Aufsichtssanktion angezeigt gewesen wäre oder wenn der Beauftragte zu verantworten hat, dass bei der Eröffnung des Aufsichtsverfahrens aus Sicht der Aufsichtsbehörde objektive Anhaltspunkte für Verletzungen aufsichtsrechtlicher Bestimmungen bestanden (Urteil des BGer 2C_839/2019 vom 4. Mai 2020 E. 4.4).

15.7 Im vorliegenden Fall lag der Sachverhalt von Anfang an vollständig in der Meldung vor. Er war weder unklar noch unvollständig, was sich daraus ergibt, dass die Vorinstanz keinerlei Nachfragen dazu stellte. Die Sache wurde auch in der angefochtenen Verfügung nicht thematisiert, das heisst, die Vorinstanz sah darin keinen Anlass für eine Sanktion oder auch nur eine Rüge. In analoger Anwendung der finanzmarktrechtlichen Praxis sind daher die Verfahrenskosten, welche diese Thematik betreffen, als nicht durch die Beschwerdeführerin veranlasst zu betrachten und auszuscheiden.

15.8 Gemäss der Verfahrenskostenaufstellung der Vorinstanz sind Kosten von insgesamt Fr. 3'940.– dem erwähnten Vorfall zuzuordnen. Damit sind die vorinstanzlichen Verfahrenskosten um diesen Betrag zu reduzieren. Die übrigen Verfahrenskosten von Fr. 15'210.– hat die Vorinstanz der Beschwerdeführerin nach dem Gesagten und zumal Letztere weder einzelne Aufwandsposten noch die zur Anwendung gebrachten Stundenansätze in Frage stellt, zu Recht auferlegt.

16.

16.1 Die Beschwerdeführerin rügt eine mehrfache Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör. Die Vorinstanz habe die Begründungspflicht verletzt, da sie bei den Vorwürfen betreffend Geldwäschereigesetzgebung nicht ausgeführt habe, welche Dossiers genau betroffen seien. Weiter habe sie beim Verschulden nicht zwischen den einzelnen vorgeworfenen Pflichtverletzungen unterschieden und ihr pauschal Fahrlässigkeit vorgeworfen; ebenso bei der Einordnung der Verstösse im mittleren Bereich des Sanktionsrahmens für mittelschwere Verstösse (Rz. 54, 74 und 95 der Beschwerde). Da diese Rügen verschiedene Teile der Begründung betreffen und nur im Zusammenhang mit den materiellen Vorbringen nachvollzogen werden können, werden sie an dieser Stelle erörtert.

16.2 Die Parteien haben im Verwaltungsverfahren und im verwaltungsgerichtlichen Verfahren Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV und Art. 29 ff. VwVG). Dazu gehört, dass die Behörde ihren Entscheid in nachvollziehbarer Weise begründet, sodass er sachgerecht angefochten werden kann (Art. 35 Abs. 1 VwVG). Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist formeller Natur, weshalb seine Verletzung ungeachtet der Erfolgsaussichten der Beschwerde in der Sache grundsätzlich zur Aufhebung der mit dem Verfahrensmangel behafteten Verfügung führt. Nach der Rechtsprechung kann jedoch, im Sinne einer Heilung des Mangels, selbst bei einer

schwerwiegenden Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör von einer Rückweisung der Sache an die Vorinstanz abgesehen werden, wenn das rechtliche Gehör im Rechtsmittelverfahren nachträglich gewährt werden kann und die Rückweisung zu einem formalistischen Leerlauf und damit zu unnötigen Verzögerungen führen würde, die mit dem Interesse der betroffenen Partei an einer beförderlichen Beurteilung der Sache nicht zu vereinbaren wären (BGE 142 II 218 E. 2.8.1; 137 I 195 E. 2.3.2; Urteil des BGer 8C_305/2018 vom 23. Januar 2019 E. 2.1).

16.3 In Bezug auf die Vorwürfe betreffend Geldwäschereigesetzgebung ist hervorzuheben, dass die Beschwerdeführerin eine Dokumentationspflicht trifft (Art. 7 GwG und Art. 21 GwV-ESBK). Sie muss entsprechend jederzeit belegen können, dass sie ihre Pflichten gemäss GwG und GwV-ESBK eingehalten hat (vgl. Art. 21 Abs. 1 GwV-ESBK). Da sie wusste, welche 22 Spielerdossiers von der Vorinstanz geprüft wurden, war sie grundsätzlich in der Lage, die geltend gemachten Vorwürfe mittels entsprechender Belege zu entkräften. Sie wurde im Übrigen von der Vorinstanz in Bezug auf alle 22 von dieser geprüften Spielerdossiers aufgefordert, eine Kopie der vollständigen Dokumentationen einzureichen, welche sie in Umsetzung ihrer Sozialschutzmassnahmen und ihrer Massnahmen zur Bekämpfung der Geldwäscherei erstellt hatte (Schreiben der Vorinstanz an die Beschwerdeführerin vom 2. Juli 2020, vi-act. 9; Schreiben der Vorinstanz an die Beschwerdeführerin vom 18. August 2020, vi-act. 15).

Weiter ist in Bezug auf das Verschulden darauf hinzuweisen, dass die Vorinstanz der Beschwerdeführerin weder Vorsatz noch Fahrlässigkeit nachweisen musste. Ausreichend ist ein Organisationsverschulden der Beschwerdeführerin (oben E. 8.10 ff.). Inwiefern ein solches vorlag, hat die Vorinstanz bereits in ihrer Verfügung begründet (S. 15 f. der Verfügung).

16.4 Damit erweist sich die Rüge der Gehörsverletzung als unbegründet. Ohnehin wäre eine Verletzung des rechtlichen Gehörs als geheilt zu erachten, nachdem sich die Beschwerdeführerin im vorliegenden Beschwerdeverfahren umfassend äussern konnte. Sie replizierte im Übrigen auch ausführlich auf die Ausführungen der Vorinstanz in Vernehmlassung und Duplik betreffend Abklärungspflicht nach GwG sowie Verschulden.

17.

Nach dem Gesagten sind die vorinstanzlichen Verfahrenskosten in teilweiser Gutheissung der Beschwerde um Fr. 3'940.– auf Fr. 15'210.– zu redu-

zieren. Im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen. Angesichts des Streitwerts von Fr. 1'818'615.– (Sanktion in der Höhe von Fr. 1'799'465.– plus Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens in der Höhe von Fr. 19'150.–) erweist sich der Betrag von Fr. 3'940.– als derart geringfügig, dass die Beschwerdeführerin im Kostenpunkt als praktisch vollständig unterliegend einzustufen ist. Damit hat sie die gesamten Kosten des Beschwerdeverfahrens 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]). Die Spruchgebühr richtet sich nach Umfang und Schwierigkeit der Streitsache, Art der Prozessführung und finanzieller Lage der Parteien (Art. 63 Abs. 4^{bis} VwVG und Art. 2 Abs. 1 VGKE). Angesichts des Streitwerts von Fr. 1'818'615.– ist sie in Anwendung von Art. 4 VGKE auf Fr. 15'000.– festzulegen.

18.

Angesichts des praktisch vollständigen Unterliegens der Beschwerdeführerin ist dieser auch keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 2 VwVG und Art. 7 Abs. 1 und 2 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen. Die der Beschwerdeführerin auferlegten Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens werden auf Fr. 15'210.– reduziert. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 15'000.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt und dem geleisteten Kostenvorschuss in der gleichen Höhe entnommen.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführerin, die Vorinstanz und das Eidgenössische Departement des Innern EDI.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Martin Kayser

Martin Wilhelm

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtsschrift hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 23. Februar 2024

Zustellung erfolgt an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Gerichtsurkunde)
- das Eidgenössische Departement des Innern EDI (Gerichtsurkunde)