



---

Abteilung II  
B-7445/2024

## **Urteil vom 8. April 2026**

---

Besetzung

Richter David Aschmann (Vorsitz),  
Richter Christian Winiger, Richterin Chiara Piras,  
Gerichtsschreiberin Katherina Schwendener.

---

Parteien

**A. \_\_\_\_\_ AG,**  
vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Lukas Rich, LL.M.,  
BEELEGAL Bösiger. Engel. Egloff,  
Stauffacherstrasse 16, 8004 Zürich,  
Beschwerdeführerin,

gegen

**Eidgenössische Spielbankenkommission ESBK,**  
Eigerplatz 1, 3003 Bern,  
Vorinstanz.

---

Gegenstand

Verwaltungsanktion (Art. 100 BGS).

**Sachverhalt:****A.**

Die A. \_\_\_\_\_ AG (fortan: Beschwerdeführerin) ist eine im Schweizer Handelsregister eingetragene Aktiengesellschaft, die unter anderem den Betrieb eines Casinos und das Angebot von Glücks- und Geschicklichkeitspielen bezweckt.

Am (*Datum*) erteilte der Bundesrat der Beschwerdeführerin die Standort- und Betriebskonzession B mit der Nr. (...) zum Betrieb einer Spielbank in der Gemeinde X. \_\_\_\_\_ (vgl. [*Quelle*]). Am (*Datum*) erweiterte er die Konzession um das Recht, Spielbankenspiele im Sinne des Bundesgesetzes vom 29. September 2017 über Geldspiele (Geldspielgesetz, BGS, SR 935.51) online durchzuführen (*Quelle*). Gestützt auf diese Konzession betreibt die Beschwerdeführerin die Online-Spieleplattform (...)

**B.**

Mit Meldung vom 30. März 2023 setzte die Beschwerdeführerin die Eidgenössische Spielbankenkommission (ESBK; fortan: Vorinstanz) über Vorkommnisse im Zusammenhang mit ihrer Online-Spieleplattform in Kenntnis, die sich zwischen dem 9. und 14. März 2023 ereignet hatten. Aufgrund einer Fehlfunktion der Plattform hätten 159 zu ihrem Schutz vor exzessivem Geldspiel gesperrte Personen Werbung und Zugang zum Online-Spiel erhalten. Die Beschwerdeführerin habe dadurch unrechtmässige Spielerträge von ca. Fr. 40'000.– erzielt. Dieser Zugriff sei durch ein Update ausgelöst worden, für das die Firma B. \_\_\_\_\_, ein Dienstleister für die Online-Marketing-Plattform und -Strategie der Beschwerdeführerin, verantwortlich gewesen sei.

**C.**

Mit Verfügung vom 4. April 2023 zeigte die Vorinstanz der Beschwerdeführerin die Eröffnung eines Administrativverfahrens an, da diese mit dem Funktionsfehler gegen das BGS verstossen habe. Im folgenden Schriftwechsel holte die Vorinstanz weitere Unterlagen und Informationen zu den Vorkommnissen ein und sistierte das Verfahren mit Verfügung vom 18. Juli 2023, um ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts in einem ähnlich gelagerten Fall abzuwarten.

**D.**

Mit Meldung vom 21. November 2023 informierte die Beschwerdeführerin über erneute Vorkommnisse im Zeitraum vom 17. Oktober bis 1. November 2023. In diesem Zeitraum hatten 29 gesperrte Personen

irrtümlicherweise Zugang zum Online-Spiel erhalten. Da ihre Softwareentwicklerin, die Firma C.\_\_\_\_\_, die Beschwerdeführerin nicht ausreichend informiert habe, bis zu welchem Zeitpunkt ein gewisses Softwareupdate hätte durchgeführt werden müssen, sei es zu einer Fehlfunktion der VETO-Bridge (siehe zu diesem Begriff unten, E. 2.3.5.4) gekommen.

#### **E.**

Die Vorinstanz zeigte der Beschwerdeführerin mit Verfügung vom 21. Februar 2024 die Eröffnung eines Administrativverfahrens bezüglich der neu gemeldeten Vorkommnisse an, eröffnete das sistierte Verwaltungsverfahren wieder und vereinigte die beiden Verfahren.

#### **F.**

Die Vorinstanz holte von der Beschwerdeführerin weitere Informationen und Unterlagen zum Sachverhalt ein.

#### **G.**

Sie entschied mit Verfügung vom 24. Oktober 2024:

1. Die A.\_\_\_\_ AG hat eine Verwaltungssanktion in der Höhe von 971'075.– Franken zu bezahlen.
2. Die Verfahrenskosten von 17'850.– Franken werden der A.\_\_\_\_ AG auferlegt.
3. Die A.\_\_\_\_ wird aufgefordert, bei den Abfragen der VETO-Bridge allfällig bestehende Limitierungen für die gleichzeitige Datenabfrage zu beachten und ein wirksames Überwachungssystem der VETO-Bridge zu implementieren, das die Antworten korrekt interpretiert und Alarm auslöst, wenn kein Abfrageergebnis ausgegeben werden kann. Die CDAG darf Spielerinnen und Spielern nur dann Zugang zum Spiel gewähren, wenn das Ergebnis der Abfrage der VETO-Bridge den Zugang erlaubt. Zugang zum Spiel darf nur gewährt werden, wenn die Abfrage über die VETO-Bridge erfolgt ist.

[...]

Zur Begründung führt sie aus, die Beschwerdeführerin habe die Ziele des Geldspielgesetzes innert sechs Monaten mehrfach verletzt, zumindest aber gefährdet; die Verstösse wögen insgesamt mittelschwer. Aufgrund eines Organisationsverschuldens sei ihr eine Verwaltungssanktion aufzuerlegen. Durch geeignete Massnahmen habe die Beschwerdeführerin künftigen Verstössen vorzubeugen.

**H.**

Gegen diese Verfügung erhob die Beschwerdeführerin am 27. November 2024 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und stellte die folgenden Rechtsbegehren:

1. Es sei die Verfügung der Vorinstanz vom 24. Oktober 2024 betreffend Verwaltungssanktion aufzuheben und es sei gegenüber der Beschwerdeführerin auf eine Verwaltungssanktion zu verzichten.
2. Eventualiter zu Ziff. 1 sei die Verfügung der Vorinstanz vom 24. Oktober 2024 aufzuheben und zur Neubeurteilung im Sinne der Erwägungen der angerufenen Instanz (konkret hinsichtlich der Festsetzung einer substantiell reduzierten Sanktion) an die Vorinstanz zurückzuweisen.
3. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zzgl. MwSt.) zu Lasten der Vorinstanz bzw. der Staatskasse.

Die Beschwerdeführerin argumentiert, sie habe stets mit der zu erwartenden Sorgfalt agiert, um Vorfälle der vorliegenden Art zu vermeiden. Nicht sie habe die Vorfälle verschuldet, weshalb die Voraussetzungen für die Auferlegung einer Verwaltungssanktion nicht erfüllt seien. Insbesondere habe sie die Vorfälle pflichtgemäss gemeldet und ihre internen Prozesse eigenverantwortlich optimiert.

**I.**

Mit Vernehmlassung vom 31. Januar 2025 beantragte die Vorinstanz die kostenfällige Abweisung der Beschwerde. Die Beschwerdeführerin habe in vorwerfbarer Weise gehandelt. Berechtigterweise sei sie mit einer Verwaltungssanktion belastet worden, wobei weder die Sanktionsbemessung als solche noch die Sanktionshöhe zu beanstanden seien.

**J.**

**J.a** Am 6. Februar 2026 ersuchte das Bundesverwaltungsgericht die Vorinstanz um Stellungnahme zur Frage, ob die im März und Oktober 2023 vorgenommenen Updates der VETO-Bridge der Genehmigungspflicht nach Art. 22 der Verordnung vom 7. November 2018 über Geldspiele (Geldspielverordnung, VGS) unterlagen.

**J.b** Die Vorinstanz erklärte mit Stellungnahme vom 18. Februar 2026, die Updates hätten das Zugangssperresystem VETO betroffen, wobei es sich um das Sperrregister handle. Dieses beeinflusse weder den Spielverlauf, noch greife es in die Interaktion mit den Spielerinnen und Spielern ein.

Daher seien die vorgenommenen Wartungen und Updates nicht genehmigungspflichtig gewesen.

**J.c** Zur Stellungnahme eingeladen, äusserte sich die Beschwerdeführerin am 9. März 2026 zur Frage. Sie präzisierte die technischen Umstände, die zu den Vorfällen führten und argumentierte ebenfalls, eine Genehmigungspflicht nach Art. 22 VGS habe nicht bestanden.

**K.**

Auf die Durchführung einer Parteiverhandlung haben die Parteien stillschweigend verzichtet.

**L.**

Auf weitere Vorbringen der Parteien und die eingereichten Akten wird, soweit erforderlich, im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

### **Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**

**1.**

Der Rechtsschutz im Bereich des Geldspielgesetzes richtet sich nach den allgemeinen Vorschriften der Bundesverwaltungsrechtspflege (Urteile des BVGer B-372/2021 vom 21. November 2023 E. 1; B-439/2020 vom 30. November 2021 E. 2.1, nicht publiziert in BVGE 2023 IV/1). Entsprechend ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung von Beschwerden gegen Entscheide der Vorinstanz zuständig (Art. 5 und 44 VwVG i.V.m. Art. 31, 32 und 33 Bst. f VGG). Als Adressatin der angefochtenen Verfügung ist die Beschwerdeführerin beschwerdelegitimiert (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 somit einzutreten.

**2.**

**2.1** Der Bund erlässt Vorschriften über die Geldspiele, wobei er den Interessen der Kantone Rechnung trägt (Art. 106 Abs. 1 BV). Um eine Spielbank zu errichten und zu betreiben, ist eine Konzession des Bundes erforderlich (Art. 106 Abs. 2 BV). Gleiches gilt für telekommunikationsgestützte

Geldspiele (Art. 106 Abs. 4 BV). Diese Verfassungsbestimmung von 2012 hat nicht nur die Kompetenzenaufteilung zwischen Bund und Kantonen konkretisiert, sondern legalisierte auch das bis anhin verbotene, telekommunikationsgestützte Glücksspiel (BBI 2010 8000 Ziff. 4.2; ZÜND/HUGI YAR, Rien ne va plus: Das schweizerische Glücksspielrecht im Umbruch, Jusletter vom 17. November 2014, S. 4; SCHERRER/BRÄGGER, Das neue Schweizer Geldspielgesetz und Update zu den Entwicklungen in Liechtenstein, ZfWG 2019, S. 118 f.).

**2.2** Betreiber von Spielbanken unterliegen den Bestimmungen des Geldspielgesetzes (Art. 1 Abs. 1 und Art. 5 ff. BGS), das 2017 das Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten von 1923 abgelöst hat. Es regelt die Zulässigkeit und Durchführung von Geldspielen und die Verwendung der daraus erzielten Spielerträge (Art. 1 Abs. 1 BGS). Ins Zentrum der Regulierung stellt das BGS den Schutz der Spielerinnen und Spieler vor den Gefahren des Geldspiels (Art. 2 Bst. a BGS; Botschaft zum Geldspielgesetz vom 21. Oktober 2015, BBI 2015 8406). Dieser Schutz ist kein blosses Begleitziel, sondern ein tragendes Leitprinzip des Gesetzes. Denn parallel zu der im revidierten Geldspielgesetz eröffneten Möglichkeit, Geldspiele online anzubieten, wurden die Anforderungen an den Spielerschutz verschärft. In der Botschaft dazu heisst es: *"Im Internet können Lotterien und Wetten das gleiche Gefährdungspotenzial aufweisen wie Spielbankenspiele. Der Entwurf trägt diesen veränderten Rahmenbedingungen dadurch Rechnung, dass er den Veranstalterinnen von Geldspielen auferlegt, die Präventionsmassnahmen am vom spezifischen Geldspiel ausgehenden Gefährdungspotenzial auszurichten. Die Anforderungen sind umso höher, je grösser das vom spezifischen Geldspiel ausgehende Gefährdungspotenzial ist."* (Botschaft BGS, BBI 2015 8409).

**2.3** Spielbanken müssen Massnahmen treffen, um Spielerinnen und Spieler vor Spielsucht und vor Einsätzen, die in keinem Verhältnis zu deren Einkommen und Vermögen stehen, zu schützen (Art. 71 BGS). Der Umfang dieser Massnahmen hängt vom Gefährdungspotential des Spiels ab. Steigt das Risiko, steigen auch die Anforderungen. Bei der Beurteilung des Gefährdungspotentials und der Festlegung der Massnahmen sind namentlich die Spielmerkmale sowie die Merkmale des Vertriebskanals zu berücksichtigen (Art. 73 Abs. 1 und 2 BGS). Zu diesen Massnahmen zählen namentlich folgende:

**2.3.1** Spielbanken müssen Personen vom Spielbetrieb ausschliessen, von welchen sie aufgrund eigener Wahrnehmungen oder von Meldungen wis-

sen oder annehmen müssen, dass sie überschuldet sind, ihren finanziellen Verpflichtungen nicht nachkommen oder Spieleinsätze tätigen, die in keinem Verhältnis zu ihrem Einkommen und Vermögen stehen (Art. 80 BGS). Um die Spielsperre vollziehen zu können, muss ein Register sämtlicher gesperrter Spielerinnen und Spieler geführt werden (Art. 82 BGS). Alle Spielbanken, die Sperrungen verhängen, müssen ein Register der gesperrten Personen führen und sich gegenseitig diese Daten mitteilen (Art. 82 Abs. 1 BGS). Die Spielbanken, die an der Registerführung teilhaben, müssen auf das gemeinsame Register Zugriff haben.

**2.3.2** Zudem müssen Spielbanken eine nach Spielart und Vertriebskanal abgestufte Schutzordnung für Minderjährige gewährleisten. Von Spielbankenspielen und online durchgeführten Grossspielen sind Minderjährige auszuschliessen (Art. 72 Abs. 1 BGS) und zu den übrigen Grossspielen nur bei erreichtem Mindestalter zugelassen, wobei die Altersgrenze sich nach dem Gefährdungspotenzial des Spiels richtet und nicht unter 16 Jahren liegen darf (Art. 72 Abs. 2 BGS). Für automatisiert durchgeführte Lotterien ist zur Gewährleistung der Altersgrenze eine Zugangskontrolle vorgeschrieben (Art. 72 Abs. 3 BGS; vgl. zum Ganzen BBl 2015 8366).

**2.3.3** Spielbanken müssen der Vorinstanz sodann alle Veränderungen an Informatiksystemen für die Durchführung von Online-Spielen vorgängig zur Genehmigung unterbreiten, wenn diese den Spielverlauf oder die Interaktion mit den Spielerinnen und Spielern beeinflussen (Art. 22 VGS). Die ursprünglich als Art. 15 vorgesehene Bestimmung wurde insbesondere für den Betrieb von Online-Spielen über Plattformen eingeführt und unterstellt Veränderungen, die den Spielverlauf betreffen oder in die Interaktion mit den Spielerinnen und Spielern eingreifen – und dabei auch Elemente betreffen können, die im Rahmen der Zertifizierung zugelassen worden sind – erneut einer Genehmigungspflicht. Ausgenommen sind laufende Arbeiten der Wartung und Sicherheit, die weder den Spielverlauf noch die Interaktion mit den Spielerinnen und Spielern betreffen (vgl. Verordnungen zum Geldspielgesetz: Vorentwürfe, Erläuternder Bericht vom 2. März 2018, S. 10 Ziff. 3.2.2, abrufbar unter: < <https://www.bj.admin.ch/dam/bj/de/data/wirtschaft/gesetzgebung/archiv/geldspielgesetz/vn-ber-vo.pdf.download.pdf/vn-ber-vo-d.pdf> >, abgerufen am 31. März 2026).

**2.3.4** Spielbanken sind weiter verpflichtet, ein *Sicherheitskonzept* zu erstellen, das unter Berücksichtigung des jeweiligen Gefährdungspotenzials und der spezifischen Merkmale der Vertriebskanäle Massnahmen vorsieht, die einen sicheren und transparenten Spielbetrieb sowie die Bekämpfung von

Kriminalität und Geldwäscherei gewährleisten (Art. 42 Abs. 1 BGS). Das Sicherheitskonzept ist so auszugestalten und umzusetzen, dass Risiken begrenzt, Fehler möglichst verhindert und die Abläufe fortwährend überprüft und optimiert werden (vgl. Art. 41 Abs. 1 VGS). Art. 42 Abs. 2 BGS konkretisiert diese Vorgaben durch eine nicht abschliessende Aufzählung von Mindestinhalten. Dazu gehören namentlich dokumentierte Organisationsstrukturen, Betriebsabläufe und Verantwortlichkeiten (Bst. a), ein Kontrollsystem zur Überprüfung und Dokumentation von Transaktionen (Bst. b), einwandfrei funktionierende Verfahren (Bst. c), die Verweigerung des Zutritts zum Spielbetrieb für Unberechtigte (Bst. d) sowie eine Ausgestaltung des Spielbetriebs, die unerlaubte Handlungen verhindert (Bst. e). Der Gesetzgeber knüpft die Ausgestaltung des Sicherheitskonzepts ausdrücklich an das Risikoprofil des Spielangebots und an die Eigenheiten des Vertriebskanals. Das Sicherheitskonzept hat den Besonderheiten dieses Vertriebskanals Rechnung zu tragen: Für online angebotene Spielbankenspiele gelten daher aufgrund ihres höheren Gefährdungspotentials strengere Anforderungen als für landbasierte Angebote (vgl. Botschaft BGS, BBl 2015 8410).

**2.3.5** Online implementieren lässt sich dieser Spielerschutz technisch gesehen auf mehreren Ebenen:

**2.3.5.1** Auf der *System- und Prozessebene* durch Massnahmen, die die Integrität, Stabilität und Zugänglichkeit der Onlinespiele-Plattform sicherstellen oder kontrollieren, namentlich mit regelmässig überprüften Sicherheitsmassnahmen und klaren Änderungs-, Release- und Incident-Prozessen. Vergleichbare Anforderungen finden sich im deutschen Glücksspielrecht, das ein IT-Sicherheitskonzept normiert (vgl. § 6f des Staatsvertrags zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland [fortan: GlüStV 2021]). Diese Ebene betrifft nicht nur klassische Cyber-Sicherheit, sondern auch die Betriebssicherheit sicherheitsrelevanter Bestandteile, z.B. Monitoring, Alarmierung, Eskalationsstufen sowie Mechanismen, die bei Störungen automatisch in einen sicheren, restriktiven Betriebsmodus wechseln (vgl. zum Ganzen im deutschen Recht: MICHAEL KÜBBELER, in: Dünchheim [Hrsg.], Frankfurter Kommentar GlücksspielR, Art. 6f Rz. 4 ff.)

**2.3.5.2** Auf der *Konto- und Transaktionsebene*, indem die finanzielle Exposition der Spielerinnen und Spieler technisch begrenzt wird. Denkbar sind Schranken wie Einzahlungs-, Verlust- und Einsatzlimiten (vgl. zum österreichischen Recht: Forschungsbericht, "Novelle des Glücksspielgesetzes 2010: Evaluation und Umsetzung im Bereich Spielerschutz, S. 48 f.

< [https://jasmin.goeg.at/id/eprint/1838/1/Evaluation%20GSpG-Novelle%202010\\_bf.pdf](https://jasmin.goeg.at/id/eprint/1838/1/Evaluation%20GSpG-Novelle%202010_bf.pdf) >, abgerufen am 31. März 2026), aber auch Plausibilitätsprüfungen und Transaktionskontrollen bei Geldeinsätzen. Der deutsche Gesetzgeber kennt beispielsweise das anbieterübergreifende Einzahlungslimit (vgl. zum deutschen Recht § 6c GlüStV 2021), das über eine zentrale "Limitdatei" technisch durchgesetzt wird (vgl. hierzu MARTIN WILL ET AL., in: Dünchheim [Hrsg.], a.a.O., Art. 6c, Rz. 1 ff.). Solche Instrumente wirken präventiv und können hilfreich bei der Erkennung von problematischen Verhalten sein, allerdings arbeiten sie mit pauschalen Schwellenwerten und sind nicht auf den Spieler und seine individuelle pekuniäre Situation angepasst. So kann ein Einsatz, der für eine Person tragbar ist, für eine andere existenzgefährdend sein. Rein summen- oder zeitbasierte Schwellenwerte werden deshalb als Spielerschutzinstrument ungenügend wirksam sein; sie liefern Indikatoren, ersetzen aber keine zuverlässige Gefährdungsbegrenzung im Einzelfall.

**2.3.5.3** Auf der *Verhaltens- und Interaktionsebene* durch eine technische Überwachung während des Spiels, um die Spielintensität und Dynamik zu reduzieren oder zur Selbstreflexion anzuhalten, z.B. durch "Pop-up"-Fenster und Interventionen, erzwungene Pausen nach einer bestimmten Spielzeit, Hinweise zur Spieldauer und zum Verlustverlauf und insbesondere bei sehr langen oder häufigen Sessionen oder stark ansteigenden Einsätzen (vgl. C.CODAGNONE ET AL: Study on online gambling and adequate measures for the protection of consumers of gambling services" S. 9, < [https://jasmin.goeg.at/id/eprint/1838/1/Evaluation%20GSpG-Novelle%202010\\_bf.pdf](https://jasmin.goeg.at/id/eprint/1838/1/Evaluation%20GSpG-Novelle%202010_bf.pdf) >, abgerufen am 31. März 2026). Solche Mechanismen können das Risiko exzessiven Spielens reduzieren und als Teil eines abgestuften Schutzsystems sinnvoll sein. Ihre Wirksamkeit stösst jedoch an Grenzen, wo die betroffene Person trotz Warnhinweisen und Begrenzungen weiterspielt, Umgehungsmöglichkeiten sucht oder ihre Gefährdung eine konsequente Abstinenz verlangt. Zudem hängt die Interpretation nach Mustern und Schwellenwerten stark von den Umständen ab.

**2.3.5.4** Schliesslich sind beim Online-Spielbetrieb die Auflagen der *Spielsperre* (vgl. vorne, E. 2.3.1) zu berücksichtigen: Die Schweizer Spielbanken haben unter der Federführung des Schweizer Casino-Verbands am 14. Dezember 2018 das gemeinsame Register bzw. Zugangssperrsystem "VETO" der Softwareentwicklerin C. \_\_\_\_\_ AG eingeführt. Das System besteht aus der VETO-Plattform, die zentral von der C. \_\_\_\_\_ für alle Schweizer Spielbanken betrieben wird, und der VETO-Bridge, die bei den einzelnen Spielbanken lokal installiert und betrieben wird. Über die VETO-

Bridge sind die Spielbanken mit der VETO-Plattform verbunden, die sämtliche Daten gesperrter Personen aller Spielbanken umfasst. Die lokal betriebene VETO-Bridge verfügt über einen Zwischenspeicher ("Cache"), der fortlaufend mit der VETO-Plattform synchronisiert werden muss, um die Aktualität der Sperrdaten sicherzustellen. Im Bereich des Online-Glücksspiels ist die VETO-Bridge mit der jeweiligen Online-Spielplattform verknüpft. Meldet sich eine Person auf einer Online-Spielplattform an, sendet diese eine Anfrage an die VETO-Bridge. Diese prüft den Eintrag im Sperrregister, der VETO-Plattform, und übermittelt das Resultat, sodass die Spielplattform der betreffenden Person den Zugang gewähren oder verweigern kann (vgl. VETO-Bridge Operations Manual, Vernehmlassungsbeilage 52). Die Spielbanken haben in diesem Zusammenhang das ordnungsgemässe Funktionieren der Abfrage zwischen ihrer Spielplattform und der VETO-Bridge sicherzustellen (vgl. Art. 42 Abs. 2 Bst. d BGS; vgl. auch < <https://www.esbk.admin.ch/de/fragen-antworten> >, abgerufen am 31. März 2026). Dazu gehört, die technischen Installationen und die hierfür erforderliche Software stets auf dem aktuellen Stand zu halten sowie auf der Spielplattform Kontrollen zu implementieren, die laufend überwachen, ob der Abfragemechanismus ordnungsgemäss funktioniert. Ist dies nicht der Fall, drängt sich ein restriktiver Betriebsmodus auf, in dem der Zugang zum Online-Spiel nicht gewährt wird, solange die verlässliche Sperrabfrage nicht sichergestellt ist, da andernfalls nicht gewährleistet ist, dass sich unter den zugelassenen Personen keine gesperrten Personen befinden.

**2.4** Da sie nicht nur warnend und präventiv wirkt, sondern Spielsüchtige konsequent vom Spiel fernhält und die Wirksamkeit der Spielsperre bzw. VETO-Bridge gewährleistet, vermag von diesen technischen Möglichkeiten allein die vorgelagerte Zugangskontrolle auf der System- und Prozessebene einen hinreichenden Mechanismus zum Schutz gesperrter und gefährdeter Personen zu bieten. Auf der Transaktions- und Interaktionsebene liesse diese Wirkung sich nicht erreichen (vgl. Glücksspiel und Spielsucht in der Schweiz – Empirische Untersuchung von Spielpraxis, Entwicklung, Sucht und Konsequenzen, S. 148, abrufbar unter < <https://www.esbk.admin.ch/dam/de/sd-web/XPiJzjturcro/studie-spielsucht-d.pdf> >, abgerufen am 31. März 2026). Eine durch spiel- und anbieterunabhängige Sperrsysteme wirksam durchgesetzte Zugangskontrolle ist daher im Schutzkonzept von besonderer Wichtigkeit.

### **3.**

Die Vorinstanz ist eine unabhängige, administrativ dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) zugeordnete Behörde und zustän-

dig für den Vollzug sowie die Umsetzung der Bundesgesetzgebung im Bereich des BGS (Art. 96 Abs. 1 BGS; vgl. Urteil des BGer 2C\_175/2024 vom 30. April 2025 E. 4.5). Sie beaufsichtigt die Spielbanken und überwacht die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen einschliesslich der Umsetzung des Sicherheits- und Sozialkonzepts (Art. 97 Abs. 1 Bst. a Ziff. 3 BGS; Botschaft BGS, BBI 2015 8413).

**3.1** Verstösst eine Konzessionärin gegen die gesetzlichen Bestimmungen oder gegen die Konzession, wird sie mit einem Betrag bis zu 15 Prozent des im letzten Geschäftsjahr erzielten Bruttospielertrags belastet (Art. 100 Abs. 1 BGS). Unter Bruttospielertrag ist der gesamthaft erzielte Spielertrag unter Einschluss des terrestrischen und nicht-terrestrischen Bereichs zu verstehen (Urteil des BGer 2C\_175/2024 vom 30. April 2025 E. 8.8). Verstösse werden vom Sekretariat der Vorinstanz untersucht und von der Vorinstanz beurteilt (Art. 100 Abs. 2 BGS).

**3.2** Vor diesem normativen Hintergrund stellt sich die Frage nach den subjektiven Voraussetzungen der Sanktionierung. 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.; vgl. Urteil des BVGer B-369/2021 vom 21. November 2023 E. 8.2 mit weiteren Hinweisen). Sanktionen nach Art. 100 BGS stellen finanzielle Reaktionen auf verwaltungsrechtliche Pflichtverletzungen dar und werden im Verwaltungsverfahren durchgesetzt. Sie sind den im Wirtschaftsverwaltungsrecht vorgesehenen pekuniären Verwaltungssanktionen zuzuordnen, obschon Terminologie und Ausgestaltung nicht einheitlich 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 [fortan: Bericht Pekuniäre Verwaltungssanktionen], BBI 2022 776, S 11 ff.).

**3.2.1** Bereits unter dem früheren Spielbankengesetz (SBG, AS 2000 677) hatte das Bundesgericht zu klären, ob pekuniäre Verwaltungssanktionen gegen Spielbanken strafrechtsähnlichen Charakter aufweisen (BGE 140 II 384 E. 3.2.2). Es bejahte dies in Anlehnung an die Sanktionen nach Art. 49a KG (Bundesgesetz über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen vom 6. Oktober 1995, SR 251). Sanktionen nach Art. 51 SBG weisen demnach neben einem präventiven auch einen repressiven und pönalen Charakter auf, da sie nicht nur den durch den Verstoss erzielten Gewinn abschöpfen, sondern bis zum Dreifachen dieses Betrags reichen und damit erhebliche finanzielle Belastungen bewirken können

(BGE 140 II 384 E. 3.2.2). In diesem Sinne hebt auch die Botschaft zum Geldspielgesetz die präventive Wirkung der gegen fehlbare Unternehmen gerichteten Sanktionen hervor (Botschaft SBG, BBI 1997 III 145, 188; vgl. auch Urteil B-369/2021 E. 8.7).

**3.2.2** Art. 100 BGS unterscheidet sich in mehreren Punkten von der früheren Regelung in Art. 51 SBG (vgl. auch Urteil B-369/2021 E. 8.8). Insbesondere setzt die Sanktion nicht mehr voraus, dass die Spielbank aus den zu sanktionierenden Verstössen einen Vorteil erzielt hat. Zudem erfolgt die Bemessung der Sanktion nicht mehr primär anhand des durch den Verstoss erzielten Gewinns, sondern unabhängig davon auf der Grundlage eines Prozentsatzes des Bruttospielertrags. Die gesetzlich vorgesehene Höchstgrenze wurde dabei von 20 auf 15 Prozent reduziert. Beibehalten werden sollte demgegenüber die bisherige Praxis der Vorinstanz, wonach sich die Höhe der Sanktion nach dem Schweregrad des Verstosses richtet (Botschaft BGS, BBI 2015 8387, 8482 f.).

**3.2.3** Die Anpassungen haben nichts am strafrechtsähnlichen Charakter der Sanktionen gegen Spielbanken geändert. Die Entkopplung der Sanktionshöhe von der Höhe des nachweisbaren unrechtmässig erzielten Spielertrags verstärkt den abschreckenden Zweck der Sanktionen. Auch besteht mit der angedrohten Höchstsanktion von 15 Prozent des Bruttospielertrags nach wie vor eine erhebliche Sanktionsdrohung. Diese pekuniären administrativen Sanktionen nach dem Geldspielgesetz fallen in den sachlichen Anwendungsbereich von Art. 6 EMRK, auch wenn sie nicht zum Kernstrafrecht zählen (BGE 140 II 384 E. 3.3; Urteil 2C\_175/2024 E. 7.5.3). An das Verwaltungsverfahren sind daher erhöhte verfahrensrechtliche Anforderungen zu stellen. Zwar darf der Sanktionsvorwurf an ein objektives Fehlverhalten anknüpfen und auf gesetzlichen Vermutungen beruhen. Den Betroffenen muss jedoch die Möglichkeit offenstehen, sich wirksam zu verteidigen und entlastende Umstände geltend zu machen; erforderlich ist ein fairer Ausgleich der betroffenen Interessen (vgl. Urteil 2C\_175/2024 E. 7.5.3 mit weiteren Hinweisen). Somit 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 auch die Botschaft zum Geldspielgesetz aus (Botschaft BGS, BBI 2015 8387, 8483; vgl. auch Urteil B-369/2021 E. 8.9).

**3.3** Materiell setzt die Verhängung einer Sanktion nach Art. 100 BGS die subjektive Zurechenbarkeit des vorgeworfenen Verhaltens voraus. Analog zum Kartellrecht wird zumindest Vorwerfbarkeit verlangt, das heisst ein ob-

jektiver Sorgfaltsmangel im Sinne eines *Organisationsverschuldens* (allgemein für pekuniäre Verwaltungssanktionen ebenso Bericht Pekuniäre Verwaltungssanktionen, BBl 2022 776, S. 42 f.; vgl. auch Urteil B-369/2021 E. 8.10).

Der Begriff des Organisationsverschuldens bezeichnet den Vorwurf mangelhafter Organisation als Ursache eines unerwünschten Erfolgs, der bei der strafrechtlichen Verantwortlichkeit von Unternehmen nach Art. 102 StGB an die Stelle des Vorwurfs von Vorsatz oder Fahrlässigkeit tritt (vgl. BGE 142 IV 333 E. 4.1; NIGGLI/GFELLER, in: Basler Kommentar Strafrecht, 4. Aufl. 2019, Art. 102 StGB N 18; GÜNTER HEINE, Organisationsverschulden aus strafrechtlicher Sicht, in: Niggli/ Amstutz [Hrsg.], Verantwortlichkeit im Unternehmen, 2007, S. 93 ff., 100 ff.). Der Begriff wird auch im Zusammenhang mit Verwaltungssanktionen nach Art. 49a KG verwendet. Von Unternehmen wird verlangt, sich so zu organisieren, dass keine Rechtsverletzungen begangen werden (JÜRGEN 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 nur gegen voraussehbare Rechtsverletzungen absichern und auch nur jene Massnahmen treffen, die ihm zumutbar sind. Es kann 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 Urteil B-369/2021 E. 8.11 und NIGGLI/GFELLER, a.a.O., Art. 102 StGB N 261 bis 269).

**3.4** Überträgt eine Konzessionärin einzelne Tätigkeiten im Zusammenhang mit der konzessionierten Aktivität an eine von ihr unabhängige Drittperson, entsteht zwischen ihr, dieser Drittperson und der konzessionierenden Behörde ein Dreiecksverhältnis, in dem die Konzessionärin zwar dafür verantwortlich ist, dass die ihr aus Gesetz und Konzession obliegenden Pflichten auch von der Drittperson eingehalten werden, ihr aber der Entlastungsbeweis offensteht, diese Dritte sorgfältig ausgewählt, instruiert und überwacht zu haben ("Gewährleistungsverantwortung", vgl. Urteil 2C\_175/2024 E. 7.5.2 unter Verweis auf Art. 9 Abs. 3 VGS: "*Erfüllt die Gesuchstellerin eine Aufgabe nicht selbst, so muss sie gewährleisten, dass die Dritten die gesetzlichen Pflichten einhalten*"; vgl. auch Urteil B-369/2021 E. 4.5.3).

**3.5** Art. 42 BGS begründet zwar keine Verantwortung für externe Systeme, die Pflichten aus Art. 42 Abs. 2 Bst. d BGS beziehen sich jedoch auf den Spielbetrieb der Konzessionärin. Dies umfasst eine Organisation, die die eigene Einbindung in die massgeblichen Systeme und Schnittstellen verlässlich ausgestaltet, Zuständigkeiten und Abläufe dokumentiert und das Funktionieren der für die Zugangskontrolle relevanten Prozesse angemessen überwacht. Damit erhält das Sicherheitskonzept im Online-Bereich eine über den reinen internen Betrieb hinausreichende Perspektive, ohne dass dadurch eine umfassende Verantwortung für externe Systemkomponenten begründet würde. Vor diesem rechtlichen Rahmen sind die Vorbringen der Parteien einzuordnen.

#### **4.**

Im Rahmen der angefochtenen Verfügung werden zwei Vorfälle sanktioniert.

**4.1** Im Zeitraum vom 9. bis zum 14. März 2023 (fortan: erster Vorfall) erhielten aufgrund einer Fehlfunktion der Online-Spieleplattform 159 gesperrte Spielerinnen und Spieler Zugang zum Online-Spiel, wovon 92 von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht, Einsätze von total Fr. 40'226.10 verspielt und Gewinne von insgesamt Fr. 18'202.90 erzielt haben (vgl. Vernehmlassungsbeilage 6). Die Beschwerdeführerin hat diesen ersten Vorfall am 30. März 2023 bei der Vorinstanz selbst gemeldet (Beschwerdebeilage 9). Die Fehlfunktion sei auf ein am 9. März 2023 vorgenommenes Software-Update der VETO-Bridge zurückzuführen. Für dieses Update sei das Drittunternehmen B. \_\_\_\_\_ beauftragt gewesen, wie durch dessen "Incident Report" (Beschwerdebeilage 6) ersichtlich sei. Im Bericht wird dargelegt, das geplante Update habe darauf abgezielt, die Umsetzung des Sozialkonzepts der Beschwerdeführerin zu optimieren. Alle acht Stunden hätten alle Spielerinnen und Spieler des Casinos überprüft werden und die VETO-Sperren manuell durch das eigene System vorgenommen werden können.

Vor dem Update seien die Änderungen eingehend in einer Testumgebung nach den Vorgaben des VETO-Bridge-Softwareentwicklers C. \_\_\_\_\_ mit 2'000 Spielerinnen und Spielern erfolgreich und ohne Fehlermeldungen getestet worden. Die Umsetzung in der Produktionsumgebung am 9. März 2023 sei ebenfalls fehlerfrei verlaufen (vgl. Vernehmlassungsbeilagen 9 und 10).

Die Beschwerdeführerin erläutert, die Fehlfunktion habe in der Praxis darin bestanden, dass nach einem Absturz der VETO-Bridge infolge einer Systemüberlastung die Ergebnisse der angefragten Systemeinträge zu den Spielerinnen und Spielern unauffällig gewesen seien. Das automatisierte Spelausschlussystem habe die Anfrageergebnisse daher nicht korrekt interpretieren können. Jede Anfrage sei wie ein Ergebnis zu einem nicht gesperrten Spieler interpretiert worden und keine Spielsperren erkannt worden. Das C.\_\_\_\_\_ -Benutzerhandbuch enthalte keinerlei Erklärungen oder Informationen über möglicherweise auftretende, inkorrekte Resultate. Die Beschwerdeführerin bemerkt, bereits eine eindeutige Fehlermeldung des Systems wie z.B. "Error" hätte die Fehlinterpretationen durch das automatische Spelausschlussystem vermeiden können.

Im Rahmen des ersten Vorfalls erhielten zudem 140 Personen Werbung per E-Mail für die Dienstleistungen der Beschwerdeführerin (vgl. Sachverhaltselement A der angefochtenen Verfügung).

**4.2** Im Zeitraum vom 17. Oktober 2023 bis zum 1. November 2023 (fortan: zweiter Vorfall) erhielten 29 gesperrte Personen Zugang zum Online-Spiel, wovon 26 tatsächlich spielten, Einsätze von total Fr. 36'687.– verloren und Gewinne von total Fr. 1'890.35 erzielten, obwohl nur 16 von ihnen Werbe-E-Mails erhalten hatten (vgl. Vernehmlassungsbeilage 52). Die Beschwerdeführerin meldete der Vorinstanz diesen Vorfall am 21. November 2023.

Am 20. Juli 2023 sei die Beschwerdeführerin von C.\_\_\_\_\_ über eine neue Version der VETO-Bridge Software informiert worden. Die Aktualisierung sei aber nicht rechtzeitig implementiert worden, da der Leiter Online Gaming der Beschwerdeführerin den Plattformanbieter B.\_\_\_\_\_ nicht rechtzeitig informiert habe (vgl. Beschwerdebeilage 9). Infolge einer veralteten Version der VETO-Bridge Software sei es sodann zu Synchronisationsproblemen mit der VETO-Bridge gekommen: eine automatische Synchronisation mit der VETO-Plattform sei nicht möglich gewesen. Die Beschwerdeführerin bringt vor, sie sei im Vorfeld nicht von C.\_\_\_\_\_ informiert worden, ab wann die neue Version der Software habe installiert werden müssen, um eine reibungslose Synchronisation mit der VETO-Bridge sicherzustellen.

Im Rahmen des zweiten Vorfalls erhielten zudem 16 Personen Werbung per E-Mail für die Dienstleistungen der Beschwerdeführerin (vgl. Beschwerdebeilage 9). Ursächlich hierfür sei dasselbe Synchronisations-

problem gewesen, was dazu führte, dass die betreffenden Personen einen Kontostatus hatten, der dem eines nicht gesperrten Spielers glich.

## 5.

**5.1** Die Vorinstanz wirft der Beschwerdeführerin im Zusammenhang mit den festgestellten Verstössen ein Organisationsverschulden vor. Sie gelangt zum Schluss, das eingesetzte Kontroll- und Überwachungssystem habe nicht hinreichend funktioniert, sodass die Vorfälle nicht verhindert werden konnten. Dabei stellt sie auf ein objektives Fehlverhalten ab und bejaht ein der Beschwerdeführerin zurechenbares Organisationsverschulden. Angesichts von zwei über mehrere Tage andauernden Verstössen, welche eine Vielzahl von Personen betrafen, erachtet die Vorinstanz die Anordnung einer Sanktion in der festgelegten Höhe als verhältnismässig. Die Sanktionshöhe habe sie im Rahmen ihres Ermessens unter Würdigung sämtlicher Umstände festgesetzt.

**5.2** Die Beschwerdeführerin macht geltend, sie habe im Vorfeld stets sorgfältig gehandelt und erhebliche Anstrengungen unternommen, um Vorfälle wie die vorliegenden zu vermeiden. Entgegen der Auffassung der Vorinstanz seien ihr die festgestellten Pflichtverletzungen nicht anzulasten. Den ersten Vorfall betreffend habe sie die eingesetzten Systeme vorgängig getestet und damit ihre Sorgfaltspflichten erfüllt. Es sei ihr nicht anzulasten, dass die Bridge bei einer Vielzahl gleichzeitiger VETO-Abfragen nicht mehr ordnungsgemäss funktioniert habe. Beim zweiten Vorfall sei sie nicht über die Frist informiert worden, innert welcher ein essenzielles Software-Update hätte installiert werden müssen. Sie rügt, die Vorinstanz habe keine Fahrlässigkeitsprüfung vorgenommen, sondern ausschliesslich auf eine objektive Zurechenbarkeit abgestellt, was eine Verletzung der Begründungspflicht sowie ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör darstelle. Beigezogene Drittpersonen habe sie sorgfältig ausgewählt, instruiert und überwacht.

Sie wendet sich daher gegen die Sanktionierung als solche und eventuel-  
ter gegen die Bemessung und Höhe der Sanktion (vgl. Rechtsbegehren 1  
und 2, Sachverhaltselement H). Angesichts der bereits ergriffenen Mass-  
nahmen sei eine Sanktion nicht erforderlich; ein milderer Mittel wie ein Ver-  
weis oder eine Verwarnung hätte genügt. Zu berücksichtigen sei zudem,  
dass sie das vorinstanzliche Verfahren durch Selbstanzeige ausgelöst und  
sich während des gesamten Verfahrens kooperativ und transparent verhalten  
habe.

Schliesslich beanstandet die Beschwerdeführerin die konkrete Höhe der Sanktion. Der angewendete Satz von 3 Prozent sei unverhältnismässig; es liege höchstens ein leichter Verstoss vor, da die sanktionierten Vorfälle nicht den Schweregrad erreichten, der in vergleichbaren Fällen für die Qualifikation als mittelschwerer Verstoss vorausgesetzt werde.

## **6.**

Die vorgängige Genehmigung stellt eine formelle Voraussetzung für die Umsetzung genehmigungspflichtiger Veränderungen an Informatiksystemen im Online-Spielbetrieb dar (Art. 22 VGS). Vorinstanz und Beschwerdeführerin stimmen darin überein, im Zusammenhang mit dem Vorfall im März 2023 seien Anpassungen am System zur Optimierung des Sozialkonzepts vorgenommen worden, und im Zusammenhang mit dem zweiten Vorfall im Oktober sei ein Update fällig gewesen, jedoch nicht fristgerecht installiert worden. Ebenfalls übereinstimmend gehen sie davon aus, diese Vorgänge hätten keine Genehmigungspflicht ausgelöst. Anhaltspunkte für eine abweichende Beurteilung sind nicht ersichtlich, weshalb diese Darstellung nicht zu beanstanden ist.

## **7.**

Unbestrittenermassen wurde in beiden Vorfällen unberechtigten Personen der Zugang zum Spielbetrieb eröffnet, was grundsätzlich einen Verstoss gegen Art. 42 Abs. 2 Bst. d in Verbindung mit Art. 52 Abs. 1 Bst. f BGS darstellt. Strittig ist aber, ob die Beschwerdeführerin dafür verantwortlich ist.

**7.1** Im Zusammenhang mit der Anordnung einer Sanktion nach Art. 100 BGS ist zunächst zu prüfen, ob sich die festgestellten Verstösse der Beschwerdeführerin zurechnen lassen. Dafür genügt ein organisationsbezogenes Fehlverhalten, wobei entscheidend ist, ob der Beschwerdeführerin ein zurechenbarer Organisationsmangel vorgeworfen werden kann, der ex ante vorhersehbar und durch zumutbare Massnahmen vermeidbar gewesen wäre (vgl. oben E. 3.3).

**7.2** Es kommt nicht nur darauf an, ob einzelne organisatorische Massnahmen getroffen wurden, sondern ob die Gesamtorganisation der Beschwerdeführerin geeignet war, typische und naheliegende Risiken ihrer konzessionierten Tätigkeit wirksam aufzufangen. So durfte sie ihren Betrieb im Bereich Onlinespiele als Konzessionärin nur aufnehmen, sofern sie sämtliche gesetzlichen und technischen Vorgaben erfüllte. Sie ist 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 7. Juni 2019, BBl 2019 4037, 4039). Entsprechend hatte sie sich bereits ab Betriebsaufnahme so zu organisieren, dass keine Rechtsverletzungen begangen werden. Gerade im Online-Spielbetrieb bildet die zuverlässige Durchsetzung von Spielsperren das zentrale Instrument zur Erreichung der gesetzlich verankerten Spielerschutzziele. Die organisatorischen Anforderungen richten sich daher nicht nur nach allgemeinen betrieblichen Standards, sondern nach der besonderen Bedeutung dieses Schutzmechanismus.

**7.3** Vorliegend fehlten hinreichende Vorkehrungen für den Fall, dass das eingesetzte Sperrsystem fehlerhafte, unklare oder ausbleibende Rückmeldungen liefert. Insbesondere war beispielsweise kein Mechanismus vorgesehen, der bei einem solchen Systemzustand automatisch einen restriktiven Modus auslöst, um gesperrte Spielerinnen und Spieler vom Spielbetrieb fernzuhalten. Die interne Kommunikation (Vernehmlassungsbeilage 21) zeigt einen Chatverlauf zwischen dem "NOC Team 24-7" und dem "Team 777", der auf Defizite in der Koordination und im strukturierten Vorgehen bei der Behandlung des Vorfalls schließen lässt. Dass technische Systeme ausfallen oder fehlerhaft reagieren können, stellt kein atypisches oder fernliegendes Ereignis dar, sondern gehört zu den vorhersehbaren Risiken eines Online-Angebots. Bei Störungen, die den Ausschluss gesperrter Personen betreffen, genügt ein abwartendes oder rein informelles Vorgehen nicht. Solche Ereignisse verlangen eine unmittelbare Eskalation und gegebenenfalls die vorübergehende Einschränkung des Spielbetriebs, solange die Funktionsfähigkeit des Sperrsystems nicht verlässlich sichergestellt ist.

**7.4** Bei der Beurteilung des der Beschwerdeführerin vorgeworfenen Verhaltens ist nachfolgend eine gesamthafte Würdigung der festgestellten Umstände und einzelnen Elemente vorzunehmen.

Vorliegend fehlten organisatorische und technische Vorkehrungen zur Absicherung von Ausfall- und Fehlerszenarien in einem zentralen Schutzbereich des Online-Spielbetriebs, nämlich die Spielsperre betreffend (vgl. oben E. 2.3.5.4). In der Folge blieb eine, die Durchsetzung von Spielsperren betreffende, Fehlfunktion über mehrere Tage hinweg unerkannt, obwohl sie unmittelbar den Ausschluss gesperrter Personen vom Spielbetrieb berührte. Nur wenige Monate nach dem ersten, ereignete sich zudem ein zweiter, gleichartiger Vorfall. Zwischen den beiden Vorfällen erfolgten keine hinreichenden organisatorischen Anpassungen, die vergleichbare Risiken

künftig zuverlässig hätten ausschliessen können. Dies demonstriert das fehlende Bewusstsein der Beschwerdeführerin für die Dringlichkeit und Wichtigkeit, dass ihre Software einwandfrei funktioniert. Die Wiederholung eines gleichartigen Vorfalles innert kurzer Zeit zeigt, dass die Beschwerdeführerin aus dem ersten Ereignis keine hinreichenden strukturellen Lehren gezogen hat.

Die einzelnen Defizite traten somit nicht isoliert auf, sondern summierten und wiederholten sich innerhalb eines überschaubaren Zeitraums. Erst diese Häufung und gegenseitige Verstärkung der festgestellten Elemente verleiht dem Verhalten der Beschwerdeführerin das entscheidende Gewicht. In der Gesamtbetrachtung zeigt sich eine Organisation des Online-Spielbetriebs, die den gesetzlichen Anforderungen an die Gewährleistung eines wirksamen Spielerschutzes nicht mehr genügt. Damit liegt eine Verletzung der gesetzlichen Sorgfaltspflicht vor, die der Beschwerdeführerin als organisationsbezogenes Fehlverhalten zuzurechnen ist.

**7.5** Der Beschwerdeführerin stand es frei, diesen Vorwurf zu entkräften, indem sie dargelegt hätte, weitergehende Sicherungen wären entweder technisch unmöglich oder wirtschaftlich unzumutbar gewesen. Entsprechende Umstände wurden jedoch weder substantiiert geltend gemacht noch sind sie ersichtlich. Ihr Anspruch auf rechtliches Gehör ist dadurch nicht verletzt worden (vgl. Rz. 38 der Beschwerde). Was den ersten Vorfall anbelangt, hätte von Anfang an eine Schnittstelle zur Überwachung des Status der VETO-Bridge Abhilfe schaffen können – diese wurde aber erst im Nachgang implementiert. Betreffend den zweiten Vorfall waren Angestellte der Beschwerdeführerin über das anstehende Software-Update informiert, aber prüften nicht, bis wann sie es installieren lassen müssten. Daher wurde es nicht rechtzeitig durchgeführt.

**7.6** Die Pflichtverstösse sind der Beschwerdeführerin im Ergebnis zuzurechnen.

## **8.**

**8.1** Die Vorinstanz wirft der Beschwerdeführerin bezüglich beider Vorfälle vor, gegen Art. 74 Abs. 2 BGS verstossen zu haben, wonach es Spielbanken verboten ist, gesperrte Personen gezielt zu bewerben, sowie gegen Art. 51 der Verordnung des EJPD über Spielbanken [SPBV-EJPD, SR 935.511.1]), wonach die Spielbanken keine kommerziellen Kontakte zu gesperrten Spielerinnen und Spielern aufnehmen dürfen.

**8.2** Als Konzessionärin hatte die Beschwerdeführerin ihre Systeme so auszugestalten, dass gesperrte Personen keine Werbung erhalten. Der Umstand, wonach der Versand der Werbemittelungen auf derselben technischen Ursache beruhte wie der unberechtigte Zugang zum Spielbetrieb, vermag ihre Verantwortlichkeit nicht auszuschliessen. Vielmehr zeigt sich darin, dass die bestehende Organisation auch hinsichtlich des Werbeversands nicht hinreichend abgesichert war. Die Beschwerdeführerin bringt nicht vor, wie sie, abgesehen vom Abgleich der Empfängerliste mit der VETO-Bridge, zum Beispiel ein Vier-Augen-Prinzip anwandte, um den Versand von Werbemails an Unberechtigte zu vermeiden.

**8.3** Auch der unrechtmässige Versand von Werbemails an gesperrte Personen ist der Beschwerdeführerin somit im Sinne eines Organisationsverschuldens vorzuwerfen.

## **9.**

Insgesamt ist festzuhalten, dass die Vorinstanz den Sanktionsvorwurf nicht lediglich schematisch begründet hat, sondern sich auf einen nachvollziehbaren Organisationsmangel stützte. Die verfahrensrechtlichen Garantien von Art. 6 EMRK wurden gewahrt, da der Beschwerdeführerin eine effektive Verteidigungsmöglichkeit offenstand, diese jedoch im Ergebnis nicht zur Entlastung führte.

Die Annahme eines sanktionsbegründenden Organisationsverschuldens erweist sich damit als rechtmässig.

## **10.**

**10.1** Der Beschwerdeführerin wurde eine Sanktion in Höhe von Fr. 971'075.– auferlegt. Als Bemessungsgrundlage hierfür diente der Bruttospielertrag der Beschwerdeführerin aus dem Vorjahr 2023, dieser belief sich auf Fr. 32'369'165.27 (vgl. hierzu auch den Tätigkeitsbericht der ESBK 2023 vom 25. Juni 2024, S. 25, abrufbar unter < <https://www.esbk.admin.ch/de/taetigkeitsberichte> >, abgerufen am 31. März 2026). Die Vorinstanz bestimmte den Sanktionsbetrag sodann auf 3 Prozent dieses Bruttospielertrags (Rz. 20 der angefochtenen Verfügung).

**10.2** Zunächst ist daher zu beurteilen, ob die Vorinstanz der Beschwerdeführerin zu Recht wegen der Verletzung von Vorschriften des Geldspielgesetzes eine Sanktion nach Art. 100 BGS auferlegt hat.

Gemäss Rechtsprechung ist Art. 100 BGS keine Kann-Vorschrift, es liegt daher nicht im Ermessen der Vorinstanz, bei einem Gesetzesverstoss darauf zu verzichten, eine Sanktion zu verhängen. Es entspricht auch nicht dem Willen des Gesetzesgebers, nach einem Verstoss zunächst eine Verwarnung auszusprechen (vgl. Urteile des BVGer B-1941/2023 vom 5. Oktober 2025 E. 7.3; B-369/2021 und B-372/2021 E. 11.3).

Die Vorinstanz hat daher korrekterweise nicht bloss eine Verwarnung ausgesprochen oder der Beschwerdeführerin einen Verweis erteilt, sondern ihr eine Sanktion auferlegt.

**10.3** Sodann umstritten ist die konkrete Sanktionsbemessung. Es ist unbestritten und nicht zu beanstanden, dass für die Bemessung der Sanktionshöhe der Bruttospielertrag des Jahres 2023 als Basis dient und dieser sowohl die Erträge des landbasierten als auch des online-basierten Spiels inkludiert. Dies steht in Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesgerichts (vgl. Urteil 2C\_175/2024 E. 8.8; vgl. dazu auch das zugrunde liegende Urteil B-372/2021 E. 12).

**10.4** Als leicht qualifiziert die Vorinstanz insbesondere einmalige Verstösse ohne oder mit nur geringen Auswirkungen sowie Fehlleistungen, die sich bei normaler Aufmerksamkeit hätten vermeiden lassen und keine ernsthafte Gefährdung der Ziele des Spielbankengesetzes bewirken. Als mittelschwer erachtet sie demgegenüber Verstösse, die im Einzelfall erheblich ins Gewicht fallen oder wiederholt auftreten und die Erreichung der gesetzlichen Ziele mittelbar oder unmittelbar in nicht zu vernachlässigender Weise beeinträchtigen, namentlich bei Zuwiderhandlungen gegen Vorschriften mit unmittelbarem Zielbezug. Als schwer beurteilt sie schliesslich krasse oder über einen längeren Zeitraum wiederholte Verstösse sowie Verhaltensweisen, die die Ziele der Spielbankengesetzgebung unmittelbar gefährden oder zentrale Vorschriften in gravierender Weise verletzen (Rz. 16 der angefochtenen Verfügung; S. 13 der Vernehmlassung; Urteile des BVGer B369/2021 E. 13.2 und B-4024/2010 vom 8. November 2010 E. 10.2). Damit sie die beabsichtigte präventive Wirkung entfaltet, ist angesichts dieser Praxis ausserdem zu berücksichtigen, dass die Belastung für das fehlbare Unternehmen spürbar sein soll (Botschaft SBG, BBl 1997 III 145, 188).

**10.5** Die Vorinstanz hat in einem ersten Schritt die Schwere der zu sanktionierenden Verstösse eingestuft und in Einklang mit ihrer ständigen Praxis zunächst eine "Grobjustierung" vorgenommen. Innerhalb dieser waren die

einzelnen Faktoren zu berücksichtigen, die im Sinne einer Erhöhung zu Ungunsten und jene, die im Sinne einer Reduktion zu Gunsten der Beschwerdeführerin wogen (vgl. Rz. 16 f. der angefochtenen Verfügung). Danach hat sie das Verhalten der Beschwerdeführerin als "Feinjustierung" berücksichtigt (vgl. Rz. 19 der angefochtenen Verfügung). Im Ergebnis geht sie von einem mittelschweren Verstoss und von einer Sanktionshöhe von 3 Prozent des Bruttojahresspielertrags aus.

**10.6** Im Rahmen der Grobjustierung wurde zu Ungunsten der Beschwerdeführerin berücksichtigt, dass zwei Verstösse vorliegen und die Ziele des Geldspielgesetzes innerhalb von nur sechs Monaten zweimal verletzt wurden, insgesamt 274 gesperrte Personen spielten oder Werbung erhielten, und die Beschwerdeführerin unrechtmässige Spielerträge in Höhe von Fr. 76'913.10 erzielte. Zu ihren Gunsten wurde berücksichtigt, dass sie die Vorinstanz für einen Grossteil der Verstösse zeitnah und detailliert informierte und rasch verschiedene Massnahmen ergriff, um künftige Verstösse zu verhindern (vgl. Vernehmlassung, S. 14).

**10.6.1** Es sind die einzelnen Bemessungskriterien nach ihrem Aussagegehalt und ihrem Gewicht für die Schwere des Fehlverhaltens zu würdigen. Zu Ungunsten der Beschwerdeführerin wurde zurecht berücksichtigt, dass nicht lediglich ein isolierter Vorfall vorliegt, sondern zwei selbständige Verstösse festgestellt wurden. Die Wiederholung innerhalb eines kurzen Zeitraums von sechs Monaten spricht gegen ein bloss zufälliges oder einmaliges Versagen und weist auf strukturelle Defizite in der Organisation hin. In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, dass die Beschwerdeführerin bereits im Dezember 2020 von der Vorinstanz sanktioniert wurde, wobei es dort ebenfalls um einen Verstoss gegen das Verbot von Werbung an gesperrte Personen respektive das Verbot kommerzieller Kontakte mit gesperrten Personen ging (vgl. Vernehmlassung, S. 3; Urteil B-369/2021).

**10.6.2** Weiter fällt die Anzahl der betroffenen gesperrten Personen ins Gewicht. Insgesamt erhielten 274 gesperrte Personen Zugang zum Spielbetrieb oder Werbemitteilungen. Je grösser der Kreis der betroffenen Personen, desto stärker werden die Schutzinteressen beeinträchtigt, die das Geldspielgesetz gerade zugunsten gesperrter Spielerinnen und Spieler gewährleisten will. Die hohe Zahl der Betroffenen verstärkt daher das objektive Gewicht der Pflichtverletzungen.

**10.6.3** Ebenfalls zu Ungunsten der Beschwerdeführerin wirkt die Höhe der unrechtmässig erzielten Spielerträge. Der Betrag von Fr. 76'913.10 verdeutlicht, dass die Verstösse nicht ohne wirtschaftliche Relevanz blieben. Das Fehlverhalten entfaltete auch ein beträchtliches ökonomisches Ausmass und die Pflichtverletzungen waren nicht bloss theoretischer Natur, sondern führten zu messbaren finanziellen Vorteilen.

**10.6.4** Zu Gunsten der Beschwerdeführerin ist demgegenüber in die Beurteilung eingeflossen, dass sie die Vorinstanz hinsichtlich eines Grossteils der Vorfälle zeitnah und detailliert informierte. Diese Kooperationsbereitschaft spricht gegen ein systematisches oder verdecktes Vorgehen und beweist ihr Bestreben nach Transparenz und Aufklärung. Die Selbstanzeige erleichterte die Sachverhaltsabklärung erheblich und reduzierte den behördlichen Ermittlungsaufwand.

**10.6.5** Ebenfalls mildernd wirkt, dass die Beschwerdeführerin rasch organisatorische und technische Massnahmen ergriff, um vergleichbare Verstösse künftig zu verhindern. Das rasche Reaktionsverhalten nach Eintritt der Pflichtverletzung lässt erkennen, dass die Beschwerdeführerin die festgestellten Mängel ernst nahm und auf eine Wiederherstellung des gesetzeskonformen Zustands hinwirkte.

**10.6.6** Insgesamt ergibt sich aus der Gewichtung dieser Kriterien ein differenziertes Bild: Während Anzahl, Wiederholung und wirtschaftliches Ausmass der Verstösse das objektive Gewicht deutlich erhöhen, wirken die zeitnahe Selbstanzeige und die ergriffenen Korrekturmassnahmen mildernd.

**10.6.7** Insgesamt überschreiten die festgestellten Pflichtverletzungen das Gewicht eines bloss leichten Verstosses. Die Wiederholung innerhalb kurzer Zeit, die Anzahl betroffener gesperrter Personen sowie das wirtschaftliche Ausmass der unrechtmässig erzielten Spielerträge rechtfertigen die Qualifikation als mittelschweren Verstoß. Die von der Beschwerdeführerin ergriffenen Korrekturmassnahmen wirken zwar mildernd, vermögen die Einordnung durch die Vorinstanz jedoch nicht in Frage zu stellen.

**10.7** Im Rahmen der Feinjustierung bestimmte die Vorinstanz die Sanktion der Beschwerdeführerin innerhalb des Rahmens von 3 bis 5 Prozent auf 3 Prozent und somit im untersten Bereich für mittelschwere Verstösse. Diese Vorgehensweise ist nicht zu beanstanden. Die Vorinstanz hat den ihr zustehenden Beurteilungsspielraum sachgerecht ausgeübt, indem sie

die Sanktion im untersten Bereich des für mittelschwere Verstösse vorgesehenen Rahmens festlegte und dabei ausdrücklich das kooperative Verhalten der Beschwerdeführerin mildernd anerkannte. Anhaltspunkte für eine Überschreitung oder einen Missbrauch des Ermessens bestehen nicht.

**10.8** Im Ergebnis hat die Vorinstanz die Höhe der Sanktion anhand ihrer Praxis festgelegt und dabei ihren Ermessensspielraum nicht überschritten. Es ist nicht erkennbar, dass sie sich dabei von sachfremden Erwägungen hätte leiten lassen, sie wesentliche Gesichtspunkte ausser Acht gelassen, oder den Sachverhalt nicht korrekt, sorgfältig und umfassend abgeklärt hätte. Die Rügen des Ermessensmissbrauchs, der Willkür und der Unangemessenheit erweisen sich daher als unbegründet.

Im Ergebnis sind die konkrete Bemessung der Sanktion mit 3 Prozent des Bruttospielertrags und der daraus resultierende Sanktionsbetrag von Fr. 971'075.– nicht zu beanstanden.

## **11.**

Die Beschwerdeführerin beantragt in ihrem Hauptantrag die Aufhebung der angefochtenen Verfügung, folglich auch von Ziffer 3 der angefochtenen Verfügung, durch die sie verpflichtet wird, zusätzliche Massnahmen zur Vermeidung künftiger Fehlfunktionen zu ergreifen. Sie bringt vor, die verlangten Massnahmen bereits umgesetzt zu haben.

Die streitbetroffene Anordnung verfolgt einen präventiven aufsichtsrechtlichen Zweck und dient der Sicherstellung eines künftig gesetzeskonformen Betriebs. Solche Massnahmen verlieren ihren Regelungsgehalt aber nicht bereits dadurch, dass die betroffene Konzessionärin geltend macht, sie habe die verlangten Vorkehrungen zwischenzeitlich umgesetzt. Vielmehr bezweckt die Verfügung auch, den ordnungsgemässen Zustand verbindlich festzuschreiben und der Aufsichtsbehörde eine rechtliche Grundlage zu verschaffen, um die Einhaltung der Vorgaben künftig zu überprüfen. Ob und inwieweit die von der Beschwerdeführerin umgesetzten Vorkehrungen den aufsichtsrechtlichen Anforderungen der Vorinstanz genügen, ist nicht der Überprüfung durch das vorliegende Verfahren unterstellt. Vor diesem Hintergrund besteht kein Anlass, diese Ziffer aufzuheben.

## **12.**

**12.1** Die Vorinstanz auferlegte der Beschwerdeführerin Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 17'850.–. Zur Begründung führte sie aus, sie sei

verpflichtet, für ihre Verfügungen kostendeckende Gebühren zu erheben (Rz. 22 der angefochtenen Verfügung). Die Beschwerdeführerin macht demgegenüber geltend, die der Vorinstanz entstandenen Kosten seien bereits durch die Aufsichtsabgabe abgegolten (Rz. 62 ff. der Beschwerde).

**12.2** Die Vorinstanz erhebt für ihre Verfügungen und Dienstleistungen kostendeckende Gebühren (Art. 99 Abs. 1 BGS). Die Bemessung der Gebühren erfolgt nach dem Zeitaufwand sowie der erforderlichen Sachkenntnis; der Stundenansatz beträgt dabei je nach Funktionsstufe des eingesetzten Personals und je nachdem, ob ein Geschäft von der Kommission oder vom Sekretariat behandelt wird, zwischen Fr. 100.– und Fr. 350.– (Art. 102 VGS). Für Aufsichtskosten, die nicht durch Gebühren gedeckt sind, erhebt die Vorinstanz von den Spielbanken jährlich eine Aufsichtsabgabe (Art. 99 Abs. 2 BGS), die auf der Grundlage der effektiven Aufsichtskosten des Vorjahres festgesetzt wird (Art. 107 Abs. 1 VGS).

**12.3** Gesetz und Verordnung unterscheiden hinsichtlich der Erhebung von Gebühren – wie bereits das frühere Spielbankengesetz (Art. 53 SBG; vgl. Botschaft zum BGS, BBl 2015 8387, 8481 f.) sowie die dazugehörige Verordnung (Art. 106 ff. der Spielbankenverordnung vom 24. September 2004 [VSBG, SR 935.521]) – zwischen der Aufsichtstätigkeit der Vorinstanz im Rahmen von Verfahren, die auf den Erlass einer Verfügung oder die Erbringung von Dienstleistungen gerichtet sind, einerseits und der übrigen Aufsichtstätigkeit andererseits. Zweck dieser Regelung ist es, die Kosten der Aufsichtstätigkeit soweit möglich jenen Spielbanken aufzuerlegen, die diese verursacht haben. Lediglich die verbleibenden Aufsichtskosten sollen über die Aufsichtsabgabe anhand des Bruttospielertrags auf alle Spielbanken überwältzt werden (Urteil B-369/2021 E. 15.3).

**12.4** Nach dem Gesagten erweist sich der Einwand der Beschwerdeführerin, die der Vorinstanz entstandenen Kosten seien bereits durch die Aufsichtsabgabe gedeckt, als unbegründet. Bei der Festsetzung der Aufsichtsabgabe nach Art. 107 Abs. 1 VGS darf die Vorinstanz gestützt auf den klaren Wortlaut von Art. 99 Abs. 2 BGS lediglich jene Kosten berücksichtigen, die nicht bereits durch Gebühren abgegolten worden sind. Die Aufsichtsabgabe erfasst somit gerade nicht die Kosten, die im Rahmen eines Verfahrens auf Erlass einer Verfügung anfallen (Urteil B-369/2021 E. 15.4). Folglich hat die Vorinstanz der Beschwerdeführerin zu Recht sämtliche Kosten auferlegt, die durch die Untersuchung der sanktionierten Vorfälle sowie durch den Erlass der angefochtenen Verfügung verursacht worden sind.

**13.**

Im Ergebnis dringt die Beschwerdeführerin mit keinem ihrer Rechtsbegehren durch. Die Beschwerde ist daher unbegründet und abzuweisen.

**14.**

Der unterliegenden Beschwerdeführerin sind die Kosten des vorliegenden Verfahrens aufzuerlegen (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<sup>bis</sup> VwVG und Art. 2 Abs. 1 VGKE). Angesichts des Streitwerts von Fr. 971'075.– ist die Gebühr in Anwendung von Art. 4 VGKE auf Fr. 14'000.– festzulegen. Dieser Betrag wird dem von der Beschwerdeführerin in derselben Höhe geleisteten Kostenvorschuss entnommen.

**15.**

Angesichts des vollständigen Unterliegens der Beschwerdeführerin ist ihr keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 2 VwVG und Art. 7 Abs. 1 und 2 VGKE). Der Vorinstanz als Bundesbehörde ist keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 7 Abs. 3 VGKE).

**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**

Die Beschwerde wird abgewiesen.

**2.**

Die Verfahrenskosten von Fr. 14'000.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

Der von ihr einbezahlte Kostenvorschuss in gleicher Höhe wird nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

**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:

Die Gerichtsschreiberin:

David Aschmann

Katherina Schwendener

**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: 15. April 2026

Zustellung erfolgt an:

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