



Abteilung II
B-369/2021

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 (...).

Ein auf der Spielplattform der Beschwerdeführerin registrierter Spieler wandte sich am 12. Mai 2020 per E-Mail an die Vorinstanz, nachdem die Beschwerdeführerin ihn gesperrt und ihm die Auszahlung eines Gewinns verweigert hatte. Am 10. Juni 2020 meldete die Beschwerdeführerin der Vorinstanz sodann fehlerhafte Gutschriften auf verschiedene Spielerkonti.

Am 15. 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. 101'923.– aus. Zudem wies sie die Beschwerdeführerin an, Fr. 7'102.– als unrechtmässig erzielte Spielerträge der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) zuzuweisen und auferlegte ihr Verfahrenskosten von Fr. 18'100.–.

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 31. 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], BBI 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 Verbots von Auszahlungen an Dritte (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. 7'102.– 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 Verordnungsgeber 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. 10 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 Wahrscheinlichkeit 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 8 Dossiers hätten keine Nachweise vorgelegen, die den durch das Feststellen von Früherkennungskriterien ausgelösten Verdacht, dass die Sperrvoraussetzungen erfüllt sein könnten, hätten entkräften können. Diesen Vorwurf erhebt die Vorinstanz einerseits in Bezug auf die vier Spielerinnen und Spieler A._____, B._____, C._____ und D._____ (S. 8 der Verfügung) und andererseits auf die vier Spielerinnen und Spieler E._____, F._____, G._____, und H._____ (S. 9 der Verfügung).

3.5.1 Die Vorinstanz hat eine Liste der 50 Spielerinnen und Spieler auf der Spielplattform der Beschwerdeführerin mit den höchsten Nettoverlusten erstellt (Auswertung «Highplayer [...] per 14.08.2020», vi-act. 14), wobei sie die entsprechenden Daten dem Datenaufzeichnungssystem (DZS; vgl. Art. 60 VGS) der Beschwerdeführerin entnommen hat. In der Folge wählte sie aus den 15 Spielerinnen und Spieler mit den höchsten Nettoverlusten die vier genannten aus und verlangte deren Dossiers von der Beschwerdeführerin ein (S. 4 der Verfügung). In der folgenden Tabelle sind die von den betreffenden Spielerinnen und Spielern eingezahlten, eingesetzten sowie verlorenen Beträge aufgeführt.

Nr.	Spieler/-in (...)	Einzahlungen (Fr.)	Einsätze (Fr.)	Nettoverlust (Fr.)
1	A._____	248'520.40	3'240'090.10	247'518.55
2	B._____	182'186.24	1'810'181.39	97'262.76
3	C._____	558'850.00	1'921'785.42	60'683.39
4	D._____	34'790.00	760'291.16	34'620.33

Während der Spieler A._____ per Stichtag einen Nettoverlust von weit über Fr. 100'000.– zu vergegenwärtigen hatte, lagen die anderen drei Spieler noch unter diesem Wert. Setzt man den aufgelaufenen Nettoverlust in Bezug zu der in der genannten Auswertung ebenfalls ersichtlichen Spieldauer, ergeben sich allerdings monatliche Verluste von rund Fr. 12'000.–

(B._____), Fr. 10'000.– (C._____) und Fr. 7'700.– (D._____) . Anhaltende Verluste in dieser Höhe lassen sich nach dem Gesagten (oben E. 3.4.4) mit einem durchschnittlichen Einkommen und Vermögen nicht finanzieren.

3.5.2 Die Dossiers zu den vier weiteren Spielerinnen und Spieler E._____, F._____, G._____, und H._____ forderte die Vorinstanz von der Beschwerdeführerin aufgrund eines letztlich nicht sanktionierten Vorfalls ein (S. 8 der Verfügung). Ob diese ebenfalls zu den 50 Spielerinnen und Spieler zählen, die auf der Spielplattform der Beschwerdeführerin die höchsten Nettoverluste erzielten, geht aus den Akten nicht hervor. Ebenso bleibt ungewiss, in welcher Höhe sie Einzahlungen und Einsätze über welche Dauer tätigten und welchen Nettoverlust sie damit erlitten.

Aus der unbestrittenen Darstellung der Vorinstanz ergibt sich allerdings Folgendes: E._____ spielte vom 24. Mai 2020 bis am 26. Mai 2020 während rund 29 Stunden beinahe ununterbrochen durch und erzielte alleine am 25. Mai 2020 einen Nettoverlust von Fr. 15'123.–. F._____ erlitt im Frühling 2020 während zweier Monate von Fr. 14'872.52 (April) und Fr. 27'216.15 (Mai); G._____ immerhin während eines Monats von Fr. 24'496.–. H._____ erlitt sodann am 20. April 2020 innerhalb einer Stunde einen Verlust von Fr. 8'030.60 (S. 9 der Verfügung).

3.5.3 Die Vorinstanz führt zwar nicht konkret aus, in welchen der 8 genannten 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 8 Spieler ein Spielverhalten zeigte, das einen Anfangsverdacht im Sinne von Art. 80 BGS begründete.

3.5.4 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 8 Dossiers die Beschwerdeführerin nicht nur weitere Abklärungen hätte treffen, sondern die betreffenden Spieler provisorisch hätte sperren müssen, ist daher nicht entscheidrelevant, solange jedenfalls, wie dargelegt, mit der Vorinstanz davon auszugehen ist, dass die Mehrheit der von der Vorinstanz genannten 8 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 die erforderlichen Abklärungen im Rahmen der Früherkennung vorgenommen (Rz. 30 ff. der Beschwerde; Rz. 21 ff. der Replik).

3.6.1 Es ist unbestritten, dass die Beschwerdeführerin für die 8 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 Zahlungsstörungen» bestimmt (Formular C «Sozialkonzept», Beschwerdebeilage 10, S. 7). Eine Bonitätsabklärung, die im Wesentlichen darauf beruht, dass keine Zahlungsrückstände 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 BGer 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 Nach Darstellung der Beschwerdeführerin erfolgte im Rahmen der ersten Stufe des Früherkennungsprozesses weiter eine «eingehende Analyse des Spiel- und Verlustverhaltens» (Rz. 37 der Beschwerde).

In ihrer Beschwerdeschrift macht die Beschwerdeführerin dazu knappe, stichwortartige Angaben (A._____: «geringer Verlust», B._____: «spielte erst seit ca. einem Monat», C._____: «Spielverhalten unauffällig», D._____: «Spielverhalten unauffällig», E._____: «kurze Spieldauer und kein hoher Spielverlust», G._____: «unauffälliges Spielverhalten», F._____: «kurze Spieldauer und kein hoher Spielverlust», H._____: «Kurze Spieldauer, erst seit 14. März 2020») und verweist zum Beleg auf die jeweiligen der Beschwerde beiliegenden Spielerdossiers (Beschwerdebeilagen 14/1 – 14/8). Diese beinhalten je ein als «SOK Dossier» bezeichnetes Dokument, worin die im Rahmen der Früherkennung durchgeführten Abklärungen verzeichnet sind. Darin sind allerdings keine spezifischen Ausführungen zum Spiel- und Verlustverhalten der betreffenden Spielerinnen und Spieler enthalten.

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, bei einer unauffälligen Analyse festzuhalten, dass keine Anhaltspunkte auf Erfüllung der Sperrvoraussetzungen vorliegen. 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 Betriebsregisterauszug 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 D._____, B._____, A._____, E._____ und F._____ geltend, eine weitergehende Abklärung «FE Intensiv» vorgenommen respektive einen Finanznachweis eingefordert zu haben und die Spieler letztlich gesperrt zu haben (Rz. 38 der Beschwerde).

3.7.1 In drei Fällen (D._____, B._____ und F._____) erfolgte die weitergehende Abklärung respektive die Einforderung eines Finanznachweises sowie die – provisorische oder definitive – Spielsperre allerdings erst nach dem 14. August 2020, während der Verdacht auf Erfüllung der Sperrvoraussetzungen bereits früher bestand (oben E. 3.4.4). Damit ist der Einwand der Beschwerdeführerin in Bezug auf diese Fälle unbehilflich.

3.7.2 Im Fall von A._____ hat die Beschwerdeführerin zwar bereits am 2. August 2020 einen Finanznachweis eingefordert. Dass sie A._____

zu diesem Zeitpunkt auch provisorisch gesperrt hätte, ist im Dossier zu A._____ aber nicht ersichtlich und wird von der Beschwerdeführerin auch nicht vorgebracht. Indem sie darauf trotz Verdachts auf Erfüllung der Sperrvoraussetzungen verzichtete, hat die Beschwerdeführerin Art. 80 Abs. 1 Bst. b BGS verletzt. A._____ wurde im Übrigen trotz Nichteinreichen der verlangten Nachweise über seine finanziellen Verhältnisse letztlich nicht durch die Beschwerdeführerin gesperrt, sondern durch eine andere Spielbank, auf deren Spielplattform A._____ ebenfalls spielte («SOK-Dossier» zu A._____, Beschwerdebeilage 14/4, S. 5). Ausserdem erscheint es wenig plausibel, dass sich aus dem Spielverhalten von A._____, der bereits seit dem 12. September 2019 auf der Spielplattform der Beschwerdeführerin spielte, erst ab dem 2. August 2020 ein Verdacht auf Erfüllung der Sperrvoraussetzungen ergab.

3.7.3 Im Fall von E._____ forderte die Beschwerdeführerin am 15. Juli 2020 einen Finanznachweis ein. Auch hier ist aber nicht ersichtlich und wird von der Beschwerdeführerin nicht vorgebracht, dass diese gleichzeitig eine provisorische Sperre ausgesprochen hätte. Indem sie darauf trotz Verdachts auf Erfüllung der Sperrvoraussetzungen verzichtete, hat die Beschwerdeführerin auch in diesem Fall Art. 80 Abs. 1 Bst. b BGS verletzt.

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 werde (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 12 Monate (vgl. das Dokument «Hauptprozess Früherkennung online», enthalten in der Eingabe der Beschwerdeführerin vom 13. Juli 2020, vi-act. 11). 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 23. Juni 2020 erhielten 618 gesperrte Personen ein E-Mail mit dem Absender (...) zugesendet. Dieses trug den Betreff «, discover new games and a bonus! test CHURN200_en» und beinhaltete neben dem gut sichtbaren Logo der Spielplattform der Beschwerdeführerin und Hinweisen auf neu verfügbare Spiele sowie auf einen zeitlich befristet erhältlichen Bonus auf Einzahlungen von bis zu Fr. 200 («NOW UP TO CHF 200 BONUS FOR YOU») unter anderem eine mit «CLAIM NOW» beschriftete Linkschaltfläche. Von den 618 gesperrten Personen öffneten 241 das E-Mail und von diesen klickten wiederum 80 auf einen in dem E-Mail enthaltenen Link (vgl. den Screenshot des E-Mails sowie die Stellungnahme der Beschwerdeführerin zum besonderen Abklärungsverfahren vom 3. Juli 2020, beides enthalten in vi-act. 9).

Nach Angaben der Beschwerdeführerin handelte es sich um ein Test-E-Mail, das von einem Mitarbeiter der beauftragten Anbieterin, Y._____, versehentlich an alle Adressen in der Datenbank zur Spielplattform der Beschwerdeführerin gesendet wurde statt einzig an einen Mitarbeiter der Beschwerdeführerin (vgl. die Stellungnahme der Beschwerdeführerin zum besonderen Abklärungsverfahren vom 3. Juli 2020, enthalten in vi-act. 9).

4.2 Die Vorinstanz legt der Beschwerdeführerin zur Last, mit dem Versand des Werbe-E-Mails an die 618 gesperrten Personen gegen das Verbot von an gesperrte Personen gerichtete Werbung nach Art. 74 Abs. 2 BGS sowie gegen das Verbot kommerzieller Kontakte mit gesperrten Personen nach Art. 51 SPBV-EJPD verstossen zu haben. Erfülle die Spielbank eine Aufgabe nicht selbst, so müsse sie nach Art. 9 Abs. 3 VGS gewährleisten, dass der eingesetzte Dritte die gesetzlichen Pflichten einhalte (E. 9 der Verfügung). Die in Art. 9 Abs. 3 VGS enthaltene Bestimmung stehe einer Exkulpation aufgrund der Einhaltung der üblichen Delegationsgrundsätze entgegen (S. 7 der Verfügung).

Die Beschwerdeführerin bringt zunächst vor, keine bewusste und gezielte Werbung an gesperrte Personen versendet zu haben. Das E-Mail sei als Test-E-Mail gekennzeichnet gewesen, und die gesperrten Personen hätten keine Möglichkeit gehabt, von dem angebotenen Bonus zu profitieren (Rz. 42 und 46 der Beschwerde; Stellungnahme der Beschwerdeführerin zum besonderen Abklärungsverfahren vom 3. Juli 2020, enthalten in vi-act. 9). Sodann führt die Beschwerdeführerin aus, dass Art. 9 Abs. 3 VGS keine strenge Kausalhaftung ohne Berücksichtigung der konkreten Umstände ableiten lasse. Vielmehr müsse bei Einhaltung der nötigen Sorgfalt bei der Auswahl, der Instruktion und der Kontrolle des beauftragten Dritten eine Haftungsbeschränkung greifen (Rz. 47 der Beschwerde; Rz. 27 der Replik). Sie habe die beauftragte Dritte sorgfältig ausgewählt und instruiert und im Rahmen des Möglichen kontrolliert (Rz. 28 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 Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 3. Juli 2020, enthalten in vi-act. 19) sowie der persönlichen Anrede hervorgeht (vgl. das von einem betroffenen Spieler an die Vorinstanz weitergeleitete E-Mail vom 23. Juni 2020, vi-act. 7). Angesichts der enthaltenen Aufforderung, neue Spiele auf der Spielplattform der Beschwerdeführerin zu entdecken und sich mit einer Einzahlung einen Bo-

nus von bis zu Fr. 200.– zu sichern (a.a.O.), ist das E-Mail 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 auszuüben haben, bleibt diesbezüglich Raum für die Auslagerung von Hilfstätigkeiten an Dritte. Dies räumt auch die Vorinstanz ein (E. 8 der Verfügung).

Im vorliegenden Fall war die beauftragte Anbieterin nach der Darstellung der Beschwerdeführerin für die Vorbereitung des E-Mail-Versands zuständig, wozu das Hochladen der von der Beschwerdeführerin als Excel-Tabelle zur Verfügung gestellten E-Mail-Adressen auf die Mailingplattform sowie der Versand eines Test-E-Mails an einen Mitarbeiter der Beschwerdeführerin zählt (vgl. Stellungnahme der Beschwerdeführerin zum besonderen Abklärungsverfahren vom 3. Juli 2020, enthalten in vi-act. 9). 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 zulässt. 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 im Wesentlichen geltend, der beauftragten Anbieterin eine klare Instruktion erteilt zu haben, wogegen diese verstossen habe (Rz. 48 der Beschwerde; Rz. 28 der Replik). Dies mag zutreffen, doch ist der Beschwerdeführerin zur Last zu legen, dass sie es versäumt hat, mit der beauftragten Dritten ausreichende Massnahmen zur Verhinderung eines versehentlichen Versands an E-Mail-Adressen von gesperrten Personen zu vereinbaren, die offenbar auf der Mailingplattform der beauftragten Dritten verfügbar waren. Die Beschwerdeführerin bringt selber vor, nach dem erwähnten Vorfall Massnahmen zur Verhinderung ähnlicher Vorfälle in der Zukunft umgesetzt zu haben (Rz. 44 der Beschwerde). Gründe, wieso sie derartige Vorkehrungen nicht bereits vor Aufnahme des Spielbetriebs getroffen hat, legt sie hingegen nicht dar. Dass E-Mails aus Versehen an falsche Empfänger gesendet werden, ist nicht ungewöhnlich. Angesichts des Verbots von an gesperrte Personen gerichtete Werbung nach Art. 74 Abs. 2 BGS und des hohen Stellenwerts, den das Geldspielgesetz dem Schutz vor den Gefahren des Geldspiels einräumt (vgl. Art. 2 Bst. a BGS), ist von konzessionierten Spielbanken zu erwarten, dass sie mit einem beauftragten Dritten ausreichende Vorkehrungen gegen einen solchen Vorfall vereinbaren.

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 23. Juni 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, in neun Fällen gegen das Einzahlungslimit für provisorische Spielerkonti nach Art. 52 Abs. 3 VGS verstossen zu haben, wobei sie die entsprechenden Player-IDs in ihrer Verfügung erwähnt. Den betreffenden Spielerkonti seien Fr. 5'050.–, Fr. 3'350.–, Fr. 2'050.–, Fr. 2'000.– (in zwei Fällen), Fr. 1'950.–, Fr. 1'850.– (in zwei Fällen) beziehungsweise Fr. 1'800.– gutgeschrieben worden (E. 14 der Verfügung).

Die Beschwerdeführerin bestreitet diesen Sachverhalt nicht. Die betreffenden Spielerkonti seien unmittelbar nach Entdeckung der Einzahlungen geschlossen worden, das letzte am 27. Mai 2020. Der Vorfall sei auf einen technischen Fehler zurückzuführen gewesen, der inzwischen längst behoben worden sei (Rz. 56 der Beschwerde; Rz. 29 der Replik).

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 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. 1000.– 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 die betreffenden provisorischen Spielerkonti wurden je mehr als die von Art. 52 Abs. 3 VGS als Limit vorgegebenen Fr. 1000.– einbezahlt. Die Beschwerdeführerin hätte die Einzahlungen somit im Fr. 1'000.– übersteigenden Umfang nicht entgegennehmen und den Spielerkonti gutschreiben dürfen. Sie bestreitet dies nicht und bringt auch nicht vor, dass sie die Einzahlungen nicht hätte technisch unterbinden können. Damit hat die Beschwerdeführerin in neun Fällen das Einzahlungslimit für provisorische Spielerkonti nach 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 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. 57 der Beschwerde), ist dies im Rahmen der Prüfung der Verhältnismässigkeit wieder aufzunehmen (unten E. 13.5).

6.

6.1 Die Vorinstanz legt der Beschwerdeführerin in der angefochtenen Verfügung zur Last, zweimal Guthaben des Spielers I. _____ auf ein Bankkonto überwiesen zu haben, das nicht auf diesen lautete, und viermal Guthaben der Spielerin J. _____ auf ein Bankkonto, das nicht auf diese lautete. Damit habe die Beschwerdeführerin gegen Art. 50 Abs. 2 VGS verstossen, wonach die Spielbank Gewinne und Guthaben auf dem Spielerkonto ausschliesslich auf ein Zahlungskonto auf den Namen der Inhaberin oder des Inhabers des Spielerkontos überweisen darf (E. 17 der Ver-

fügung). Mit ihrer Vernehmlassung hat sich die Vorinstanz insofern korrigiert, als sie im Fall der Spielerin J. _____ nur noch drei Überweisungen auf ein Konto geltend macht, das nicht auf J. _____ lautete (S. 10 der Vernehmlassung).

Die Beschwerdeführerin bestreitet den Sachverhalt nicht. Bei Auszahlungen hätten die Spieler ihre Kontoangaben selbst erfassen können. Dabei sei jedoch stets der Name des verifizierten Spielers als Zahlungsempfänger aufgeführt worden. Dies sei in der Annahme geschehen, dass Schweizer Bankinstitute Zahlungen nicht ausführen könnten, wenn die Kontoangaben und der Name des Zahlungsempfängers nicht übereinstimmten. Seit dem 1. September 2020 müssten nun sämtliche Spieler vor der ersten Auszahlung zwingend und einmalig einen Kontoausweis hochladen, der mit dem manuell eingegebenen Bank- und Postkonto übereinstimme, was vom Kundendienst geprüft werde (Rz. 59 der Verfügung).

6.2 Die Spielbanken dürfen Gewinne und Guthaben auf Spielerkonti ausschliesslich auf ein Zahlungskonto auf den Namen der Inhaberin oder des Inhabers des Spielerkontos überweisen (Art. 50 Abs. 2 VGS). Durch die Vorschrift wird sichergestellt, dass die identifizierten Spielerinnen und Spieler nicht für Dritte spielen oder solchen ihr Spielkonto zur Verfügung stellen können, um Vorschriften des Geldspiel- oder des Geldwäschereigesetzes zu umgehen. Ein Verstoss gegen Art. 50 Abs. 2 VGS stellt damit auch ein Verstoss gegen Art. 54 BGS dar.

6.3 Die Beschwerdeführerin hat insgesamt fünf Überweisungen auf Bankkonti getätigt, die nicht auf die jeweilige Inhaberin oder den jeweiligen Inhaber des Spielerkontos lauteten. Damit hat sie Art. 50 Abs. 2 VGS und mithin Art. 54 BGS verletzt. Soweit sie vorbringt, sie habe nicht damit gerechnet, dass solche Überweisungen ausgeführt werden könnten, ist dies bei der Prüfung der Vorwerfbarkeit aufzunehmen (unten E. 9.2.4). Bei der Prüfung der Sanktionsbemessung aufzunehmen sind das Argument, es handle sich um einen geringfügigen Verstoss sowie der Umstand, dass die Vorinstanz im vorliegenden Verfahren im Gegensatz zu ihrer Verfügung nur vier statt fünf Überweisungen an Dritte geltend machte (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 5 der 10 Spielerinnen und Spieler (C._____, A._____, B._____, E._____ und G._____), deren Dossiers die Vorinstanz untersucht habe, ab dem 1. Januar 2020 Einzahlungen von mehr als Fr. 100'000.– getätigt. Für die fünf Fälle lägen 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. Insbesondere habe die Beschwerdeführerin die wirtschaftlichen Hintergründe der Transaktionen nicht abgeklärt. Für einen der fünf Spieler (E._____) habe die Vorinstanz gar kein entsprechendes Dossier angelegt (E. 11 f. der Verfügung; S. 9 f. der Vernehmung).

Die Beschwerdeführerin bringt vor, die Vorinstanz habe bei der Ermittlung der kumulierten Einzahlungen auf die Spielerkonti fälschlicherweise auch sogenannte «Recredits» mitberücksichtigt. Bei diesen handle es sich um die Gutschrift von noch nicht ausgeführten und durch die Spielerin oder den Spieler stornierte Auszahlungen. Dabei seien keine Zahlungsflüsse erfolgt, weshalb keine relevanten Transaktionen im Sinne des Geldwäschereigesetzes vorlägen (Rz. 53 der Beschwerde; Rz. 31 der Replik). Die Beschwerdeführerin räumt aber ein, dass es «bei wenigen GwG-Dossiers bei der Auslösung der besonderen Abklärung nach Erreichen der Transaktionsschwelle von CHF 100'000 zu zeitlichen Verzögerungen kam» (Rz. 53 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 80.41 «Besondere Abklärungen (GwG Online)», Beilage zu vi-act. 11,

Ziff. 2; Richtlinie 65.01.01 «Prävention gegen Geldwäscherei», Beilage zu vi-act. 11, S. 3).

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 Im Folgenden ist zu prüfen, ob die Beschwerdeführerin in den Fällen C._____, A._____, B._____, E._____ und G._____ eine Abklärungspflicht bei erhöhtem Risiko nach Art. 6 Abs. 2 Bst. c GwG traf und ob sie dieser gegebenenfalls unverzüglich im Sinne von Art. 12 GwV-ESBK nachkam.

7.3.1 A._____: Einem Formular, mit dem die Beschwerdeführerin Angaben zu den finanziellen Verhältnissen von A._____ erhob (enthalten in Beschwerdebeilage 19/2), ist zu entnehmen, dass dieser bis zum 1. April 2020 innerhalb eines Jahres Fr. 139'320.40 auf sein Spielerkonto einbezahlt und damit den Schwellenwert von Fr. 100'000.– überschritten hatte. Somit bestand spätestens am 1. April 2020 eine Abklärungspflicht bei erhöhtem Risiko nach Art. 6 Abs. 2 Bst. c GwG. Demgegenüber nahm die Beschwerdeführerin die besondere Abklärung nach eigenen Angaben erst am 21. April 2020 (Rz. 35 der Beschwerde) und somit frühestens knapp drei Wochen nach Entstehen der Abklärungspflicht vor. Damit ist die Beschwerdeführerin ihrer Abklärungspflicht nicht unverzüglich nachgekommen.

7.3.2 C._____: Die Vorinstanz wirft der Beschwerdeführerin in diesem Fall vor, sie habe keine besondere Abklärung vorgenommen, obwohl C._____ vom 1. Januar bis am 14. August 2020 Fr. 558'850.– auf sein Spielerkonto einbezahlt habe (E. 11 der Verfügung; S. 9 der Vernehmlassung). Die Beschwerdeführerin bestreitet nicht, dass die Pflicht zur Vornahme einer besonderen Abklärung bestand. Sie räumt vielmehr ein, dass die Abklärung erst am 8. Januar 2021 und damit «zeitlich verzögert» erfolgt ist (Rz. 35 der Replik). Damit ist die Beschwerdeführerin auch in diesem Fall ihrer Abklärungspflicht nicht unverzüglich nachgekommen.

7.3.3 B._____: Gemäss der Vorinstanz hat B._____ vom 1. Januar bis am 14. August 2020 Fr. 176'261.24 auf ihr Spielerkonto einbezahlt (E. 11 der Verfügung; S. 9 der Vernehmlassung). Die Beschwerdeführerin bestreitet auch in diesem Fall nicht, dass die Pflicht zur Vornahme einer besonderen Abklärung bestand. Sie bringt vielmehr vor, dass die besondere Abklärung am 14. September 2020 und somit «nur leicht verspätet eingeleitet» worden sei (Rz. 35 der Replik). Dies trifft nicht zu. Im von der Beschwerdeführerin eingereichten «GwG-Dossier» zu B._____ (Beschwerdebeilage 19/3) ist eine Warnmeldung aufgrund von Einzahlungen von mehr als Fr. 100'000.– mit Datum vom 15. Mai 2020 vermerkt. Damit ist die Beschwerdeführerin auch in diesem Fall ihrer Abklärungspflicht nicht unverzüglich nachgekommen.

7.3.4 E._____: Die Beschwerdeführerin stellt sich auf den Standpunkt, die Eröffnung einer besonderen Abklärung habe sich im Fall von E._____ erübrigt, da dieser am 30. Juli 2020 im Rahmen einer Früherkennungsabklärung gesperrt worden sei (Rz. 35 der Replik). Da E._____ bei seiner Sperrung jedoch Einzahlungen von Fr. 151'552.25 zu verzeichnen hatte, muss er die Schwelle von Fr. 100'000.– jedoch bereits einige Zeit vor dem 30. Juli 2020 überschritten haben, womit ab diesem Zeitpunkt eine Pflicht zur besonderen Abklärung bestand, der die Beschwerdeführerin nicht nachgekommen ist. Auch hier ist Letztere somit ihrer Abklärungspflicht nicht nachgekommen.

7.3.5 G._____: Die Vorinstanz macht geltend, G._____ habe vom 1. Januar bis am 14. August 2020 Fr. 111'601.– auf sein Spielerkonto einbezahlt (E. 11 der Verfügung; S. 9 der Vernehmlassung). Die Beschwerdeführerin hält dem entgegen, bei den von der Vorinstanz ermittelten Einzahlungen handle es sich teilweise um Wiedergutschriften aufgrund der Stornierung von Auszahlungen aus dem Spielerkonto. Die Einzahlungen von G._____ hätten sich bis zum 14. August 2020 auf Fr. 92'281.– belaufen, womit der Schwellenwert von Fr. 100'000.– noch nicht erreicht worden sei (Rz. 32 ff. der Replik; Rz. 53 der Beschwerde). Zwar ist es zutreffend, dass Wiedergutschriften aufgrund von Stornierungen der betreffenden Überweisungsaufträge nicht als geldwäschereirechtlich relevante Transaktionen eingestuft werden können. Aus den Vorakten ergibt sich indessen, dass in der Zeit vom 8. März 2020 bis zum 18. Mai 2020 Überweisungsaufträge auf das Bankkonto von G._____ im Gesamtbetrag von Fr. 69'500.– ausgeführt wurden. Unter Berücksichtigung des von der Beschwerdeführerin selbst behaupteten Einzahlungsbetrags von Fr. 92'281.– ergeben sich somit bis spätestens am 14. August 2020 kumulierte Transaktionen von weit über Fr. 100'000.–, welche eine Pflicht zu besonderen Abklärungen ausgelöst hätten. Es ist unbestritten, dass die Beschwerdeführerin erst am 30. Oktober 2020 vom Spieler Unterlagen verlangte und ihn erst am 9. Dezember 2020 sperrte, nachdem er bis dahin dieser Aufforderung nicht nachgekommen war. Auch dies kann jedenfalls nicht als «unverzögliche» Abklärung gewertet werden.

7.4 Im Übrigen ist festzuhalten, dass die in den betroffenen Dossiers dokumentierten «besonderen Abklärungen» inhaltlich unzulänglich sind. Die Spielbanken müssen wie erwähnt mit gutem Grund und für fachkundige Dritte nachvollziehbar davon ausgehen können, dass die ihnen vorliegenden Angaben der Wahrheit entsprechen und die Herkunft von Spieleinsätzen hinreichend erklären. Wie die Vorinstanz zutreffend vorbringt (S. 6 der

Duplik), fehlt es den Dossiers jedoch an belastbaren Nachweisen wie Bankdokumenten, Lohnausweisen oder Steuerveranlagungen, anhand welcher Angaben der Spielerinnen und Spieler zu Herkunft und Höhe der eingebrachten Vermögenswerte plausibilisiert werden könnten. 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 Bst. c GwG fließenden Anforderungen nicht gerecht.

7.5 Die Beschwerdeführerin hat die vorgenommenen Abklärungen ausserdem ungenügend dokumentiert. So sind etwa im «GwG Dossier» zu A. _____ (Beschwerdebeilage 19/2) weder eine Warnmeldung aufgrund der Überschreitung des Schwellenwerts von Fr. 100'000.– noch eine besondere Abklärung verzeichnet. Aufgeführt ist eine besondere Abklärung einzig im «SOK Dossier» zu A. _____ (enthalten in vi-act. 16), wobei das dort vermerkte Datum (23. Juli 2020) aber dem von der Beschwerdeführerin genannten Datum (21. April 2020) widerspricht und Angaben zu Grund, Inhalt und Abschluss der Abklärung fehlen. Im «GwG Dossier» zu A. _____ sind zudem im Abschnitt «Transaktionen vom 01.01.2020 bis 31.12.2020» keinerlei Transaktionen vermerkt. Ebenso wenig ist der Punkt «hohe Transaktionen» angekreuzt. Fachkundige Dritte können sich in dieser Situation nicht wie von Art. 7 Abs. 1 GwG gefordert ein zuverlässiges Urteil über die Transaktionen und Geschäftsbeziehungen sowie über die Einhaltung der Bestimmungen dieses Gesetzes bilden.

7.6 Unter diesen Umständen ist nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanz der Beschwerdeführerin vorwirft, sie habe in diesen Fällen gegen ihre geldwäschereirechtlichen Sorgfaltspflichten, insbesondere gegen die Abklärungspflicht bei erhöhtem Risiko nach Art. 6 Abs. 2 Bst. c GwG in Verbindung mit Art. 12 GwV-ESBK verstossen.

8.

8.1 Die Beschwerdeführerin bringt vor, Verwaltungssanktionen setzen immer ein Verschulden des beaufsichtigten Marktteilnehmers im Sinne eines Vorsatzes oder von Fahrlässigkeit voraus (Rz. 65 der Beschwerde), wozu sich die Vorinstanz weder zustimmend noch ablehnend äussert (vgl. E. 20c 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 BVGer 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, BBI 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, BBI 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 Rechtsver-

letzungen 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. 20c 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 5 bis 6 Personen aus dem terrestrischen Casino verstärkt. Personelle Aufstockungen bräuchten nach den allgemeinen Erfahrungen des Geschäftslebens stetig Zeit. Gleichwohl sei die Zahl der im Online-Spielbankenbereich beschäftigten Mitarbeiter seit September 2019 stetig gestiegen (Rz. 67 f. der Beschwerde).

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. 70 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 Be-

träge 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. 4.5). 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 Verbot von Auszahlungen an Dritte (Art. 50 Abs. 2 VGS): Die Beschwerdeführerin ging nach eigenen Angaben fälschlicherweise davon aus, dass Schweizer Bankinstitute keine Zahlungen ausführen, wenn der Name der Zahlungsempfängerin oder des Zahlungsempfängers nicht mit dem Namen der Kontoinhaberin oder des Kontoinhabers übereinstimmt (oben E. 5.1). Sie legt nicht darin, dass sie diese Annahme nicht vorgängig hätte überprüfen können oder dass ihr eine solche Kontrolle vonseiten der Banken zugesichert worden wäre. Unter diesen Umständen sind ihr die festgestellten Verstösse auch vorwerfbar.

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. 101'923.– ausgesprochen. Als Bemessungsgrundlage zog sie dabei den gesamten Bruttospielertrag der Beschwerdeführerin im Vorjahr heran, wobei sich dieser im Jahr 2019 aus Fr. 1'342'242.– aus dem Online-Geldspiel und Fr. 2'055'187.– aus dem Geldspiel im Casino zusammensetzte (...) und gesamthaft Fr. 3'397'429.– betrug. Sodann setzte die Vorinstanz den Sanktionsbetrag auf 3 Prozent des Bruttospielertrags und damit Fr. 101'923.– fest (E. 24 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. 62 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 3 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. 65 ff. und 71 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 mildereres 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. 13.4), 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 ste-

henden 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. 911 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, BBl 2015 8378, 8483). Auch die Beschwerdeführerin verweist auf die Rechtslage im Kartellrecht (Rz. 110 – 112 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 Bruttospielertag 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 Bruttospielertag 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. 91 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 3 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 3 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. 96 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, BBI 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 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. 20d 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. 79 – 83 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 (vgl. 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. Sodann hat die Beschwerdeführerin das Ziel der Bekämpfung der Geldwäscherei gefährdet, indem sie in fünf 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. 81 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 Spielsperre 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. Nicht ins Gewicht fällt unter diesen Umständen auch, dass die Vorinstanz sich in ihrer Vernehmlassung insofern korrigiert hat, als sie im Fall der Spielerin J._____ nur noch drei statt wie in der Verfügung vier Überweisungen auf ein Konto geltend macht, das nicht auf J._____ lautete (vgl. oben E. 6.1). 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 bis oberen Bereich des Sanktionsrahmens für mittelschwere Verstösse, mithin im Bereich zwischen 3 und 5 Prozent» an (E. 21f der Verfügung). Sie begründet dies mit den Umständen der einzelnen Verstösse (E. 21a – 21e der Verfügung). Zugunsten der Beschwerdeführerin berücksichtigte die Vorinstanz, dass Erstere vor Erlass der Verfügung bereits Korrekturmassnahmen getroffen hatte (E. 21e 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 (Rz. 86 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. 88 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 Umstände nicht bedacht zu haben – etwa, dass Banken Überweisungen trotz einer Abweichung zwischen dem Namen des Zahlungsempfängers und jenem des Kontoinhabers in einzelnen Fällen durchführen (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. 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.

Dass die Vorinstanz nicht stärker zugunsten der Beschwerdeführerin berücksichtigt hat, dass diese Massnahmen zur Verhinderung künftiger Verstösse gleicher Art ergriffen hat, ist auch nicht zu beanstanden. Die Vorinstanz hat nachvollziehbar begründet, dass sie die getroffenen Massnahmen bezüglich der Auszahlungen an Dritte angesichts in Aussicht gestellter, aber nicht eingereicherter Unterlagen sowie vager Formulierungen im Entwurf des überarbeiteten Hauptprozesses 80.12 «Prüfung von Auszahlungen» für ungenügend hält.

Damit ist die «Grobjustierung» des Sanktionsrahmens auf 3 bis 5 Prozent des Bruttospielertrags nicht zu beanstanden.

13.7 Im Rahmen der «Feinjustierung» hat die Vorinstanz die Sanktion der Beschwerdeführerin auf 3 Prozent des Bruttospielertrags und damit im unteren Bereich des Rahmens von 3 bis 5 Prozent festgelegt. Sie trägt damit einmalig der besonderen Situation der Betriebsaufnahme Rechnung

(E. 22 f. der Verfügung). Dies erscheint nachvollziehbar. Soweit die Beschwerdeführerin eine weitergehende Reduktion aus den gleichen Gründen verlangt (Rz. 88 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. 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 substantziellen Umfang erreichen. Der resultierende Sanktionsbetrag von Fr. 101'923.– (3 Prozent des massgeblichen Bruttospielertrags von Fr. 3'397'429.–, 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 3 Prozent des Bruttospielertrags und der daraus resultierende Sanktionsbetrag von Fr. 101'923.– (3 Prozent des massgeblichen Bruttospielertrags von Fr. 3'397'429.–) 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. 7'102.– als unrechtmässigen Spielertrag zu deklarieren (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. 25 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. 7'102.– 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 neun Fällen ihre Pflicht zur Identifikation der auf ihrer Plattform spielenden Personen nach Art. 54 BGS verletzt, indem sie in Einzahlungen von mehr als Fr. 1'000.– auf ein provisorisches Spielerkonto 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 Einzahlungen auf die provisorischen Spielerkonti im Fr. 1'000.– übersteigenden Umfang hätte ablehnen müssen. Ebenso wenig bestreitet sie die Darstellung der Vorinstanz, wonach ihr aus den unzulässigen Einzahlungen Spielerträge von Fr. 7'102.– 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. 18'100.– 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 erheblichen Kontrollaufwand verursache (E. 26 der Verfügung). Die Beschwerdeführerin stellt sich hingegen auf den Standpunkt, die der Vorinstanz entstandenen Kosten seien bereits über die Aufsichtsabgabe gedeckt (Rz. 113 ff. der Beschwerde). Sodann sei das «besondere Abklä-

ungsverfahren» aus einem Umstand eröffnet worden, von dem in der angefochtenen Verfügung gar keine Rede mehr sei (Rz. 115 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 überwältzt 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 10. Juni 2020, vi-act. 4), woraufhin diese das Verfahren eröffnete (Schreiben der Vorinstanz vom 15. Juni 2020, vi-act. 5), das in den Erlass der angefochtenen Verfügung mündete. Auf eine Sanktionierung verzichtete die Vorinstanz in diesem Zusammenhang aber.

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).

15.6 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.

15.7 Gemäss der Verfahrenskostenaufstellung der Vorinstanz sind Kosten von insgesamt Fr. 3'313.– dem erwähnten Vorfall zuzuordnen. Damit sind die vorinstanzlichen Verfahrenskosten um diesen Betrag zu reduzieren. Die übrigen Verfahrenskosten von Fr. 14'787.– 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 sich zur Frage des Verschuldens nicht in rechtsgenügender Weise mit den von der Beschwerdeführerin zu den einzelnen Themenbereichen vorgebrachten Argumenten und Sachverhaltsdarstellungen auseinandergesetzt habe (Rz. 65 der Beschwerde). Weiter sei die Vorinstanz eine nachvollziehbare Begründung schuldig geblieben, wie sie im Rahmen der «Grobjustierung» das Verhalten der Beschwerdeführerin hinsichtlich der einzelnen Vorfälle beurteilt (Rz. 86 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 wer-

den 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 Zur «Grobjustierung» im Rahmen der Sanktionsbemessung hat sich die Vorinstanz bereits in der Verfügung ausführlich geäussert. Sie hat dabei insbesondere dargelegt, dass der Beschwerdeführerin Verstösse gegen die Bestimmungen des Geldspielgesetzes zur Früherkennung sowie jener des Geldwäschereigesetzes zur Abklärungspflicht bei erhöhtem Risiko zur Last gelegt werden und diese Verstösse die Erreichung von Zielen dieser Gesetze gefährden. Ebenso hat sie dargelegt, dass den Versäumnissen der Beschwerdeführerin eine gewisse Systematik innewohnt, die auf ein nicht ausreichendes Kontroll- und Massnahmensystem der Beschwerdeführerin zurückzuführen sind (E. 20 der Verfügung). Diese Beurteilung ist nicht zu beanstanden (oben E. 13.5). Die Vorinstanz hat die Einstufung der Verstösse als mittelschwer somit korrekt begründet. Nicht erforderlich ist, dass alle der Beschwerdeführerin zur Last gelegten Verstösse für sich alleine genommen als mittelschwer einzustufen sind (oben E. 13.5).

In Bezug auf das Verschulden ist 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. 16 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. 3'313.– auf Fr. 14'787.– zu reduzieren. Im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen. Angesichts des Streitwerts von Fr. 120'023.– (Sanktion in der Höhe von Fr. 101'923.– plus Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens in der Höhe von Fr. 18'100.–) erweist

sich der Betrag von Fr. 3'313.– 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. 120'023.– ist sie in Anwendung von Art. 4 VGKE auf Fr. 4'000.– 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. 14'787.– reduziert. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 4'000.– 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)