Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal administrativ federal

Abteilung II
B-4024/2010
{T 0/2}

Urteil vom 8. November 2010

Besetzung

Richter Philippe Weissenberger (Vorsitz), Ronald Flury, Francesco Brentani,
Gerichtsschreiberin Patricia Egli.

Parteien

C._____,
vertreten durch Dr. Ivo P. Baumgartner und Dr. iur. Markus Hess, Kellerhals Anwälte,Rämistrasse 5, Postfach, 8024 Zürich,
Beschwerdeführerin,

gegen

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

Gegenstand

Sanktion (Art. 51 SBG).

Sachverhalt:

A.
Am 27. Oktober 2009 war einem Zeitungsartikel zu entnehmen, dass die Mitarbeiterin eines Finanzinstituts in D._____ bei ihrem Arbeitgeber 2.8 Millionen Franken veruntreut haben soll. Als Grund für ihre Tat habe die Mitarbeiterin ihre Spielsucht genannt.

Gestützt auf diese Information nahm das Sekretariat der Eidgenössischen Spielbankenkommission ESBK (nachfolgend: Vorinstanz) nähere Abklärungen vor. Sie kontaktierte am 28. Oktober 2009 den Direktor der C._____ (nachfolgend: Beschwerdeführerin), der bestätigte, dass es sich bei der verdächtigen Person um eine Kundin der A._____ (nachfolgend: Spielbank) handle. Er führte weiter aus, die Kundin sei am 28. September 2009 mit einer Spielsperre belegt worden, nachdem die Spielbank vom zuständigen Untersuchungsrichteramt aufgefordert worden sei, Unterlagen betreffend die Kundin einzureichen.

Nach entsprechender Aufforderung der Vorinstanz vom 3. November 2009 reichte die Beschwerdeführerin am 6. November 2009 unter anderem das auf Grund der Vorgaben des Geldwäschereigesetzes erstellte Dossier sowie das Sozialkonzept-Dossier der betroffenen Kundin ein.

Mit Schreiben vom 11. Januar 2010 informierte die Vorinstanz die Beschwerdeführerin darüber, dass nach Prüfung der Unterlagen die förmliche Eröffnung eines Administrativverfahrens beschlossen worden sei.

In der Folge stellte die Vorinstanz am 17. Februar 2010 der Beschwerdeführerin den Entwurf einer Verfügung betreffend einer Sanktion im Sinne von Art. 51 des Spielbankengesetzes (Bundesgesetz über Glücksspiele und Spielbanken vom 18. Dezember 1998 [SBG, SR 935.52]) zur Stellungnahme zu.

Innert erstreckter Frist nahm die Beschwerdeführerin am 29. März 2010 zum Verfügungsentwurf Stellung und beantragte, von einer Sanktion sowie von einer Kostenauflage sei abzusehen. Die Beschwerdeführerin sei zudem angemessen in der Höhe ihrer Anwaltsrechnung zu entschädigen.

Mit Verfügung vom 30. April 2010 sprach die Vorinstanz gegen die Beschwerdeführerin eine Sanktion in der Höhe von Fr. 684'000.– aus. Zudem wurden der Beschwerdeführerin die Kosten des Verfahrens von Fr. 24'350.– auferlegt. Zur Begründung führte die Vorinstanz im Wesentlichen aus, für die Beschwerdeführerin sei ersichtlich gewesen, dass der Kundin innert dreieinhalb Jahren von der Spielbank Fr. 3'054'250.– ausbezahlt worden seien. Der Beschwerdeführerin sei ebenfalls bekannt gewesen, dass die Kundin als Kassiererin gearbeitet und ein Monatseinkommen von rund Fr. 5'500.– erzielt habe. Obwohl sich mehrere Mitarbeitende der Spielbank gefragt hätten, wie sich die Kundin ihr Spielverhalten leisten könne und entsprechende Meldezettel zur Früherkennung von spielsuchtgefährdeten Personen verfasst hätten, habe es mehr als zwei Jahre gedauert, bis die Beschwerdeführerin von der Kundin formell einen Finanznachweis verlangt habe. In der Folge habe die Beschwerdeführerin zudem die falschen Schlussfolgerungen aus den Finanzunterlagen gezogen. Bei gründlicher Analyse hätte die Beschwerdeführerin erkennen müssen, dass die Kundin Spieleinsätze riskierte, die in keinem Verhältnis zu ihrem Einkommen und ihrem Vermögen gestanden hätten. Spätestens nach dem Gespräch mit der Kundin vom 23. März 2009 habe die Beschwerdeführerin über alle erforderlichen Daten verfügt, auf Grund derer sie eine Spielsperre hätte aussprechen müssen. Eine Spielsperre hätte zudem auch nach den Vorgaben ihres Sozialkonzepts ausgesprochen werden müssen, als die Kundin ihre Finanzunterlagen nicht innert Frist eingereicht habe. Indem die Beschwerdeführerin keine Spielsperre ausgesprochen habe, habe sie gegen Art. 22 Abs. 1 Bst. b SBG sowie gegen das Sozialkonzept und damit gegen die Konzession verstossen. Die für diesen Verstoss aufzuerlegende Sanktion bestimme sich nach dem durch den Verstoss erzielten Gewinn, multipliziert mit einem nach der Schwere des Verstosses abgestuften Faktor. Der durch den Verstoss erzielte Gewinn sei auf Fr. 547'787.– zu beziffern. Mit Blick auf die bisherige Praxis sei zudem vorliegend von einem leichten Verstoss auszugehen, bei dem der geschätzte Gewinn mit einem Faktor zwischen 1.25-1.75 multipliziert werde. In Anbetracht der konkreten Umstände sei der geschätzte Gewinn mit dem minimalen Faktor für einen leichten Verstoss (1.25) zu multiplizieren, was eine Sanktion in der Höhe von Fr. 684'000.– ergebe.

B.

Am 2. Juni 2010 reichte die Beschwerdeführerin beim Bundesver-

waltungsgericht Beschwerde gegen diese Verfügung ein und stellt folgende Anträge:

"1. Die Verfügung der Eidgenössischen Spielbankenkommission vom 30. April 2010 betreffend Sanktion sei aufzuheben und es sei gegenüber der Beschwerdeführerin keine Sanktion gemäss Art. 51 SBG auszusprechen;

2. Eventuell sei eine Sanktion in Höhe von höchstens CHF 74'400 auszusprechen;

3. der Beschwerdeführerin seien aus dem vorliegenden Verfahren keine Kosten aufzuerlegen;

4. der Beschwerdeführerin sei eine angemessene Entschädigung zuzusprechen.

Verfahrensanträge

5. Das Bundesverwaltungsgericht habe die ESBK aufzufordern, die ihr zur Verfügung stehenden Akten aus dem Strafverfahren des Untersuchungsrichteramtes B._____ gegen Frau [X]. beizubringen; eventuell seien die Akten vom Untersuchungsrichteramt B._____ beizuziehen, es sei der Beschwerdeführerin sodann Akteneinsicht zu gewähren und eine angemessene Fristansetzung zur Stellungnahme anzusetzen;

6. Das angerufene Bundesverwaltungsgericht habe die offerierten Beweise selbst abzunehmen, namentlich die beantragten Zeugeneinvernahmen durchzuführen, in der Sache selbst zu entscheiden und das Verfahren nicht an die Vorinstanz zurückzuweisen;

7. bei einer Veröffentlichung des Urteils (auch in elektronischer oder anderer Form) sei eine vollständige Anonymisierung vorzunehmen."

Zur Begründung des Hauptantrags führt sie im Wesentlichen an, die Verfügung verletze in verschiedener Hinsicht Bundesrecht. Die Vorinstanz habe zu Unrecht eine Verletzung der Pflichten der Beschwerdeführerin aus Art. 22 SBG sowie aus ihrem Sozialkonzept und damit einen Verstoss gegen die Konzession im Sinne von Art. 51 SBG angenommen. Auch im März 2009 habe es keine konkreten Anzeichen dafür gegeben, dass die Kundin auf Grund ihrer finanziellen Verhältnisse vom Spielbetrieb hätte ausgesperrt werden müssen. Weiter rügt die Beschwerdeführerin die Verletzung von Verfahrensrechten, da sich die Vorinstanz weder mit ihren Argumenten noch den offerierten Beweismitteln auseinander gesetzt habe. Die Vorinstanz habe zudem ihren Anspruch auf rechtliches Gehör dadurch verletzt, dass sie ihr keine Einsicht in die der Vorinstanz zur Verfügung stehenden Strafuntersuchungsakten gewährt habe. Die Vorinstanz habe weiter den Sachverhalt unrichtig bzw. unvollständig festgestellt. Zur Begründung des Eventualantrags führt die Beschwerdeführerin sodann an, die

Höhe der Sanktion erscheine als unangemessen. In Anbetracht der konkreten Umstände sei höchstens eine Sanktion in der Höhe von Fr. 74'400.– auszusprechen.

C.
Die Vorinstanz liess sich mit Eingabe vom 7. Juli 2010 vernehmen. Sie beantragt, die Beschwerde sei kostenfällig abzuweisen. Auf die beantragten Zeugeneinvernahmen sei zudem zu verzichten. Zur Begründung bringt sie im Wesentlichen vor, die Spielbank habe auf Grund ihrer eigenen Berechnungen annehmen müssen, dass die Spielbankkundin Einsätze riskiert habe, die in keinem Verhältnis zu ihrem Einkommen und ihrem Vermögen gestanden hätten. Die Sanktion sei zudem äusserst mässig ausgefallen, da vom minimalen Gewinn der Beschwerdeführerin ausgegangen worden sei, der auf Grund des als leicht qualifizierten Verstosses mit dem Minimalfaktor von 1.25 multipliziert worden sei. Die Sanktion schöpfe im Wesentlichen den Gewinn ab, den die Spielbank habe erzielen können, weil sich die Kundin die nötigen finanziellen Mittel auf illegale Art und Weise verschafft habe.

D.
Mit Zwischenverfügung vom 9. September 2010 wurde dem Begehren der Beschwerdeführerin um Akteneinsicht teilweise entsprochen. Die Beschwerdeführerin hat am 23. September 2010 eine Stellungnahme zu den ihr übersandten Akten eingereicht und ihr Begehren um uneingeschränkte Einsicht in die dem Bundesverwaltungsgericht vorliegenden Strafakten erneuert.

E.
Am 11. Oktober 2010 (Poststempel) hat die Beschwerdeführerin beim Bundesgericht Beschwerde gegen die Zwischenverfügung des Bundesverwaltungsgerichts vom 9. September 2010 erhoben.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gestützt auf Art. 31 des Bundesgesetzes über das Bundesverwaltungsgericht vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021). Das Verfahren vor dem

Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das Verwaltungsgerichtsgesetz nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

1.1 Der Entscheid der ESBK vom 30. April 2010 ist eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG. Bei der ESBK handelt es sich um eine Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts im Sinne von Art. 33 Bst. f VGG. Ein Ausschlussgrund nach Art. 32 VGG liegt nicht vor. Das Bundesverwaltungsgericht ist daher zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

1.2 Gemäss Art. 48 Abs. 1 Bst. a-c VwVG ist zur Beschwerde berechtigt, wer am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Die Beschwerdeführerin hat vor der ESBK am Verfahren teilgenommen. Sie ist als Entscheidadressatin von der angefochtenen Verfügung besonders betroffen und hat ein schützenswertes Interesse an deren Aufhebung oder Änderung. Sie ist daher zur Beschwerdeführung legitimiert.

1.3 Die Beschwerde wurde form- und fristgerecht eingereicht, und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen liegen vor (vgl. Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG). Auf die Beschwerde ist somit einzutreten.

2.
Gemäss Art. 62 Abs. 4 VwVG bindet die Begründung der Begehren die Beschwerdeinstanz in keinem Falle. Diese Bestimmung ist Ausdruck des Grundsatzes der Rechtsanwendung von Amtes wegen. Demzufolge ermittelt die Beschwerdeinstanz im konkreten Fall das einschlägige Recht selber und misst ihm den ihres Erachtens richtigen Sinn bei, ohne in irgendeiner Weise an die von den Parteien in ihren Eingaben vorgetragene Rechtsauffassung gebunden zu sein. Das bedeutet insbesondere, dass die Beschwerdeinstanz befugt ist, eine angefochtene Verfügung mittels Motivsubstitution zu schützen, wenn die rechtliche Begründung der Vorinstanz fehlerhaft sein sollte (THOMAS HÄBERLI, in: Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger [Hrsg.], VwVG, Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zürich/Basel/Genf 2009, Art. 62, N. 37 ff.; MADELEINE CAMPRUBI, in: Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], Zürich/St. Gallen 2008, Art. 62, N. 15).

3.
Die Beschwerdeführerin macht zunächst in mehrerer Hinsicht eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör geltend.

3.1 Die Beschwerdeführerin bringt zunächst vor, die Vorinstanz habe ihr zwar die Möglichkeit zur Stellungnahme zum Verfügungsentwurf vom 17. Februar 2010 gewährt, sich dann aber in der angefochtenen Verfügung weder mit ihren Argumenten noch den offerierten Beweismitteln auseinander gesetzt.

3.1.1 Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101]) dient einerseits der Sachverhaltsaufklärung und stellt andererseits ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht der Parteien dar. Aus dem formellen Anspruch auf rechtliches Gehör, der für das Verwaltungsverfahren in Art. 26 ff. VwVG konkretisiert worden ist, ergibt sich die Pflicht der Behörde, ihre Verfügungen und Entscheide zu begründen; sie soll den Betroffenen anhören, seine Einwände sorgfältig prüfen und diese bei der Entscheidfindung angemessen berücksichtigen. Die Begründung ist so abzufassen, dass der Betroffene den Entscheid sachgerecht anfechten kann. Hierzu müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sie ihren Entscheid stützt (BGE 134 I 83 E. 4.1, BGE 129 I 232 E. 3.2, BGE 126 I 97 E. 2b). Es ist jedoch nicht erforderlich, dass sie sich mit jedem einzelnen Einwand im Detail auseinandersetzt. Die Entscheidbegründung darf und soll sich auf die wesentlichen Elemente beschränken (BGE 130 II 530 E. 4.3, BGE 126 I 97 E. 2b, BGE 126 V 75 E. 5b/dd).

3.1.2 Die Vorinstanz legt in der angefochtenen Verfügung zunächst die Rechtsgrundlagen dar, auf die sie sich stützt (E. 1 und E. 2). Sodann begründet sie ausführlich, warum sie davon ausgeht, dass die Beschwerdeführerin spätestens nach dem Gespräch mit der Kundin vom 23. März 2009 über alle erforderlichen Daten verfügte, aufgrund derer sie eine Sperre hätte aussprechen müssen (E. 3). Dabei geht sie auch auf die Einwände der Beschwerdeführerin ein, dass die Kundin Belege über ein Vermögen von Fr. 130'000.– vorweisen konnte und in den Kontoauszügen Hinweise auf weitere Vermögenswerte vorhanden gewesen seien. Ebenso berücksichtigt sie den Einwand der Beschwerdeführerin, die Kundin habe immer wieder glaubhaft dargelegt,

dass sie keine finanziellen Probleme habe und zudem die wirtschaftliche Berechtigung an ihrem Spielgeld unterschriftlich bestätigt habe. Sie legt weiter nachvollziehbar dar, warum sie diesen Einwänden nicht folgt und aus welchen Gründen nach ihrer Auffassung das Unterlassen der Spielsperre ein Verstoss gegen Art. 22 Abs. 1 Bst. b SBG darstellt. Die Vorinstanz legt in der Folge eingehend die Rechtsgrundlagen für die Sanktion und ihre Sanktionspraxis dar (E. 5 und E. 6). Sie begründet weiter, warum gemäss ihrer Praxis vorliegend von einem leichten Verstoss auszugehen sei (E. 7) und stellt beim Gewinn auf den von der Beschwerdeführerin selbst berechneten Minimalwert ab (E. 8). Unter Berücksichtigung der Vorbringen der Beschwerdeführerin setzt die Vorinstanz sodann den Faktor, mit dem der Gewinn zu multiplizieren ist, auf 1.25 fest (E. 8). In E. 9 geht die Vorinstanz weiter auf die Beweisanträge der Beschwerdeführerin ein und nennt die wesentlichen Gründe, weshalb sie diese ablehnt. Die Beschwerdeführerin konnte der angefochtenen Verfügung daher alle wesentlichen Argumente entnehmen, auf welche die Vorinstanz ihren Entscheid stützt. Die Beschwerdeführerin war damit in der Lage, die Verfügung sachgerecht anzufechten. Eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör liegt dementsprechend nicht vor.

3.2 Die Beschwerdeführerin rügt weiter, die Vorinstanz habe ihr die Einsicht in die ihr zur Verfügung stehenden Strafuntersuchungsakten betreffend die Kundin verweigert.

3.2.1 Das Akteneinsichtsrecht bildet einen Teilgehalt des verfassungsmässigen Anspruchs auf rechtliches Gehör (Stephan C. Brunner, in: Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], Zürich/St. Gallen 2008, Art. 26, N. 1). Für das Verfahren vor Bundesverwaltungsbehörden wird das Akteneinsichtsrecht in Art. 26 ff. VwVG konkretisiert. Gestützt auf Art. 26 Abs. 1 Bst. b VwVG hat die Partei oder ihr Vertreter Anspruch darauf, in ihrer Sache alle als Beweismittel dienenden Aktenstücke am Sitze der verfügenden oder einer durch diese zu bezeichnenden kantonalen Behörde einzusehen. Diese Bestimmung umfasst nicht nur die im konkreten Fall tatsächlich als Beweismittel herangezogenen Aktenstücke, sondern alle Unterlagen, welche grundsätzlich geeignet sind, als Beweismittel zu dienen. Das Einsichtsrecht bezieht sich damit grundsätzlich auf alle Dokumente, die im Rahmen des Verfahrens erstellt oder beigezogen worden sind (Bernhard Waldmann/Magnus Oeschger, in: Bernhard

Waldmann/Philippe Weissenberger [Hrsg.], VwVG, Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zürich/Basel/Genf 2009, Art. 26, N. 58 mit Hinweisen). Die Behörde darf jedoch gemäss Art. 27 Abs. 1 Bst. a VwVG die Einsichtnahme in die Akten verweigern, wenn wesentliche öffentliche Interessen die Geheimhaltung erfordern, wozu auch das Interesse zählt, zu verhindern, dass Informationen aus einem Verfahren missbräuchlich benutzt werden, um sich für künftige Verfahren Vorteile zu verschaffen (WALDMANN/OESCHGER, a.a.O., Art. 27, N. 25). Weiter darf die Behörde gestützt auf Art. 27 Abs. 1 Bst. b VwVG die Einsichtnahme in die Akten verweigern, wenn wesentliche private Interessen, insbesondere von Gegenparteien, die Geheimhaltung erfordern. Einschränkungen des Akteneinsichtsrechts können auch zum Schutz der Geheim- und Privatsphäre Dritter gerechtfertigt sein (WALDMANN/OESCHGER, a.a.O., Art. 27, N. 28; BRUNNER, a.a.O., Art. 27, N. 28). Insbesondere sind die Persönlichkeitsrechte Dritter in Fällen zu achten, in denen sie nicht am Verfahren beteiligt und damit nicht in der Lage sind, ihre Rechte geltend zu machen (WALDMANN/OESCHGER, a.a.O., Art. 27 N. 29; BRUNNER, a.a.O., Art. 27 N. 31). Die Behörde kann gestützt auf Art. 27 Abs. 1 Bst. c VwVG die Einsicht in die Akten auch verweigern, wenn das Interesse einer noch nicht abgeschlossenen amtlichen Untersuchung es erfordert. Davon sind insbesondere auch strafrechtliche Untersuchungen erfasst, bei denen die Ermittlung des Sachverhalts behindert werden könnte (WALDMANN/OESCHGER, a.a.O., Art. 27 N. 21). Zu beachten gilt es, dass nach Art. 27 Abs. 2 VwVG die Verweigerung des Akteneinsichtsrechts auf das Erforderliche zu beschränken ist. Nur Akten und Aktenstücke, die einen geheimhaltungswürdigen Inhalt aufweisen, dürfen der Einsichtnahme entzogen werden. Die übrigen Inhalte müssen dagegen in geeigneter Form zugänglich gemacht werden (WALDMANN/OESCHGER, a.a.O., Art. 27 N. 37 f.).

3.2.2 Nach der Praxis des Bundesgerichts kann eine Gehörsverletzung im Rechtsmittelverfahren geheilt werden, wenn die Beschwerdeinstanz in Sach- und Rechtsfragen über dieselbe Kognition verfügt wie die Vorinstanz und dem Betroffenen dieselben Mitwirkungsrechte wie vor dieser zustehen (vgl. BGE 132 V 387 E. 5.1, mit Verweis auf BGE 115 V 305 E. 2h). Nach der Rechtsprechung kann trotz des formellen Charakters des Anspruchs auf rechtliches Gehör – selbst bei einer schwerwiegenden Verletzung – von einer Rückweisung der Sache an die Verwaltung abgesehen werden, wenn und soweit die Rückweisung zu einem formalistischen Leerlauf und damit zu un-

nötigen Verzögerungen führen würde, die mit dem Interesse der betroffenen Partei an einer beförderlichen Beurteilung der Sache nicht zu vereinbaren wären (Entscheid des Bundesgerichts 2C_694/2009 vom 20. Mai 2010 E. 2.2.1 mit Hinweisen).

3.2.3 Da sich das Einsichtsrecht auf alle Dokumente bezieht, die im Rahmen des Verfahrens erstellt oder beigezogen wurden, unterliegen auch die der Vorinstanz vom zuständigen Untersuchungsrichteramt zugestellten Kopien der Strafuntersuchungsakten betreffend die der Spielbankkundin vorgeworfenen strafbaren Handlungen grundsätzlich dem Einsichtsrecht. Jedoch gilt es zu beachten, dass sich diese Strafuntersuchungsakten auch auf die höchstpersönlichen, finanziellen und beruflichen Verhältnisse sowie auch auf gesundheitliche Daten der Spielbankkundin beziehen, an deren Geheimhaltung ein wesentliches privates Interesse besteht. Die Akten umfassen zudem finanzielle Daten und Angaben zu den internen Abläufen der geschädigten Person, an deren Geheimhaltung sie ein grosses geschäftliches Interesse hat. Die Ausführungen der Angestellten der geschädigten Person, die im Strafverfahren als Auskunftspersonen vernommen wurden, legen sowohl Details der internen finanziellen Transaktionen der geschädigten Person als auch ihre persönlichen Arbeitsverhältnisse dar. Die Angaben eines Kollegen der beschuldigten Person, der ebenfalls als Auskunftsperson einvernommen wurde, enthalten zudem persönliche Informationen zur finanziellen und gesundheitlichen Situation der beschuldigten Person. Sowohl an der Geheimhaltung der Personendaten dieser Auskunftspersonen im Strafverfahren als auch an ihren persönlichen Angaben in Bezug auf die interne bzw. persönliche Situation der beschuldigten und der geschädigten Person bestehen wesentliche private Interessen. Diese privaten Interessen sind um so höher zu gewichten, als alle betroffenen Personen am vorliegenden Verfahren nicht beteiligt sind. Bei der Strafuntersuchung gegen die Spielbankkundin handelt es sich zudem um ein noch nicht abgeschlossenes Strafverfahren. Die in den Akten der Strafuntersuchung enthaltenen tatbestandlichen Einzelheiten in Bezug auf die beschuldigte Person und die geschädigte Person sind im Übrigen für den vorliegenden verwaltungsrechtlichen Entscheid nicht von Belang. Das Gericht stellt in seiner Entscheidung denn auch in keinster Weise auf diese ab. Die den privaten Interessen an Geheimhaltung entgegenstehenden Interessen der Beschwerdeführerin an Einsicht in alle Akten der Strafuntersuchung sind daher gering. Der Wahrung der im Strafverfahren involvierten Dritten auf Geheim- und Privatsphäre

kommt daher vorliegend eine als überwiegend zu wertende Bedeutung zu. Unter Würdigung aller Umstände und der gewichtigen privaten Interessen durfte die Vorinstanz die Einsichtnahme in die Strafuntersuchungsakten betreffend die Spielbankkundin, die geschädigte Person sowie die genannten Auskunftspersonen gestützt auf Art. 27 Abs. 1 Bst. a, b und c VwVG verweigern. Allerdings hätte sie die Einsichtnahme in diejenigen Akten der Strafuntersuchung gewähren müssen, die keinen geheimhaltungswürdigen Inhalt im Sinne von Art. 27 Abs. 1 Bst. a, b und c VwVG aufweisen. Insoweit, als die Vorinstanz der Beschwerdeführerin die Einsicht in diese Akten verweigert hat, liegt eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör vor, welche jedoch im Beschwerdeverfahren geheilt worden ist (dazu nachfolgende Erwägung). Zur Begründung der Einschränkung der Akteneinsicht kann hier ferner auf die Zwischenverfügung vom 9. September 2010 verwiesen werden.

3.2.4 Dem Bundesverwaltungsgericht kommt im vorliegenden Beschwerdeverfahren volle Überprüfungsbefugnis zu (Art. 9 VwVG). Es verfügt damit über dieselbe Kognition wie die Vorinstanz. Das Gericht hat der Beschwerdeführerin mit Zwischenverfügung vom 9. September 2010 die nicht der Geheimhaltung im Sinne von Art. 27 Abs. 1 Bst. a, b und c VwVG unterliegenden Akten des Strafverfahrens zugestellt und ihr Gelegenheit zur Stellungnahme eingeräumt. Die Beschwerdeführerin konnte sich daher vorliegend in Kenntnis sämtlicher nicht der Geheimhaltung unterliegenden Akten umfassend zu den tatsächlichen und rechtlichen Fragen äussern. Das Bundesverwaltungsgericht hat sodann alle Eingaben entgegengenommen und zur Klärung des Sachverhalts beigezogen. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die nicht besonders schwer wiegende Verletzung des rechtlichen Gehörs im vorinstanzlichen Verfahren durch das vorliegende Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht geheilt wurde.

3.2.5 Soweit die Beschwerdeführerin ihr Begehren um vollständige Akteneinsicht mit Eingabe vom 23. September 2010 erneuert hat, bringt sie inhaltlich nichts vor, was am Zwischenentscheid vom 9. September 2010, ihr nur eingeschränkte Akteneinsicht zu gewähren, etwas zu ändern vermöchte. Aus den darin in Erwägung 3.2.3 hiervor dargelegten Gründen ist das Begehren abzuweisen.

4.

Die Beschwerdeführerin stellt weiter den "Verfahrensantrag", es sei

die ESBK aufzufordern, die ihr zur Verfügung stehenden Akten aus dem Strafverfahren des Untersuchungsrichteramtes B._____ gegen Frau [X]. beizubringen; eventuell seien die Akten vom Untersuchungsrichteramt B._____ beizuziehen. Zudem sei bei einer Veröffentlichung des Urteils (auch in elektronischer oder anderer Form) eine vollständige Anonymisierung vorzunehmen.

4.1 Soweit sich die Begehren auf die Abnahme von offerierten Beweisen und auf den Beizug von der Vorinstanz zur Verfügung stehenden Akten aus dem Strafverfahren betreffend die Kundin und eventualiter auf den Beizug von Akten des Untersuchungsrichteramtes B._____ bezieht, stellen sie keine Verfahrens-, sondern Beweisanträge dar. Im Rahmen des Beschwerdeverfahrens, das vom Untersuchungsprinzip (Art. 12 VwVG) beherrscht wird, ist über Beweisanträge nicht in allgemeiner, von konkreten Sachfragen losgelöster Weise zu befinden. Vielmehr sind Beweisanträge immer nur bezogen auf bestimmte Fragestellungen und konkret zu bezeichnende Unterlagen zu prüfen, wenn die Erwägungen zur Sache anzustellen sind. Im Übrigen ist festzuhalten, dass das Bundesverwaltungsgericht die gesamten Akten der Vorinstanz, auch die ihr zur Verfügung stehenden Akten aus dem Strafverfahren betreffend die Spielbankkundin, im Sinne des Beweisantrags der Beschwerdeführerin beigezogen hat. Der Eventualantrag auf Beizug der Akten direkt vom zuständigen Untersuchungsrichteramt ist dementsprechend abzulehnen.

4.2 Das Bundesverwaltungsgericht hat Entscheide grundsätzlich in anonymisierter Form zu veröffentlichen (Art. 29 Abs. 2 VGG i.V.m. Art. 8 des Informationsreglements für das Bundesverwaltungsgericht vom 11. Dezember 2006 [Informationsreglement, SR 173.320.4]). Die von der Beschwerdeführerin beantragte Anonymisierung bei Veröffentlichung des Urteils erfolgt daher bereits aufgrund gesetzlicher Vorschriften.

Insoweit sich der Antrag nicht nur auf die Veröffentlichung des Urteils, sondern auch auf die öffentliche Auflage des Dispositivs und des Rubrums bezieht (Art. 42 VGG i.V.m. Art. 4 Informationsreglement), ist darauf hinzuweisen, dass das Bundesverwaltungsgericht seine Entscheide in nicht anonymisierter Form auflegt, sofern eine Anonymisierung nicht zum Schutz der Persönlichkeit oder anderer privater oder öffentlicher Interessen geboten ist (Art. 4 Abs. 2 Informationsreglement). Entsprechende gewichtige Interessen sind

von der Beschwerdeführerin nicht hinreichend dargetan worden und auch nicht ersichtlich, weshalb die Urteilsauflage in nicht anonymisierter Form erfolgen wird.

5.

5.1 Das Spielbankengesetz regelt das Glücksspiel um Geld oder andere geldwerte Vorteile sowie die Konzessionierung, den Betrieb und die Besteuerung der Spielbanken (Art. 1 Abs. 1 SBG). Das Gesetz bezweckt, einen sicheren und transparenten Spielbetrieb zu gewährleisten, die Kriminalität und die Geldwäscherei in oder durch Spielbanken zu verhindern sowie den sozialschädlichen Auswirkungen des Spielbetriebes vorzubeugen (Art. 2 Abs. 1 Bst. a-c SBG).

Für den Betrieb einer Spielbank braucht es eine Betriebskonzession (Art. 10 Abs. 2 SBG). Diese kann nur erteilt werden, wenn die Gesuchstellerin ein Sicherheitskonzept und ein Sozialkonzept vorlegt (Art. 13 Abs. 2 Bst. b SBG). Im Sozialkonzept muss dargelegt werden, mit welchen Massnahmen die Spielbank den sozial schädlichen Auswirkungen des Spiels vorbeugen oder diese beheben will (Art. 14 Abs. 2 SBG). Der Bundesrat legt die Anforderungen an die Konzepte fest (Art. 14 Abs. 3 SBG). In Ausübung dieser Kompetenz hat der Bundesrat die Bestimmungen zum Sozialschutz in Art. 37 ff. der Verordnung über Glücksspiele und Spielbanken vom 24. September 2004 (Spielbankenverordnung [VSBG, SR 935.521]) konkretisiert.

5.2 Die Spielsperre ist eine der Massnahmen, durch welche die sozial schädlichen Auswirkungen des Spielbetriebs so weit als möglich eingeschränkt werden sollen. Die Spielbank sperrt gestützt auf Art. 22 Abs. 1 SBG Personen vom Spielbetrieb aus, von denen sie auf Grund eigener Wahrnehmung in der Spielbank oder auf Grund Meldungen Dritter weiss oder annehmen muss, dass sie überschuldet sind oder ihren finanziellen Verpflichtungen nicht nachkommen (Bst. a), Spieleinsätze riskieren, die in keinem Verhältnis zu ihrem Einkommen und ihrem Vermögen stehen (Bst. b) oder den geordneten Spielbetrieb beeinträchtigen (Bst. c). Die Spielsperre muss aufgehoben werden, sobald der Grund dafür nicht mehr besteht (Art. 22 Abs. 3 SBG).

In der Botschaft zum Bundesgesetz über das Glücksspiel und über die Spielbanken vom 26. Februar 1997 (BBl 1997 III 145; nachfolgend Botschaft) wird zu dieser Bestimmung ausgeführt, dass es zur Spielsperre gestützt auf Art. 22 SBG kein positives Wissen über die Ein-

kommens- und Vermögensverhältnisse brauche. Es genüge vielmehr die Annahme auf Grund eigener Wahrnehmungen innerhalb der Spielbank bzw. die durch Hinweise Dritter gestützte Vermutung. Eigene aktive Nachforschungen seien der Spielbank nicht gestattet. Die in Art. 22 Abs. 1 SBG genannten Gründe führten zudem obligatorisch zu einer Spielsperre. Nur so sei ein wirksamer Schutz dieser Spieler vor sich selber und ihrer Angehörigen möglich (Botschaft, S. 178).

Die gesetzliche Regelung der Spielsperre in Art. 22 SBG wird durch die Spielbankenverordnung weiter konkretisiert. Die Spielbank legt nach Art. 41 Abs. 2 VSBG das Verfahren bei verhängten sowie bei selbst beantragten Spielsperren fest. Bei Spielsperren registriert die Spielbank gemäss Art. 41 Abs. 3 VSBG Name, Vorname, Geburtsdatum und Adresse der gesperrten Person (Bst. a), die Art der Sperre (Bst. b), das Ausstellungsdatum der Sperre (Bst. c) und die Begründung der Sperre (Bst. d). Zusätzlich registriert sie gestützt auf Art. 41 Abs. 4 VSBG nach Möglichkeit die berufliche und familiäre Situation der Spielerin oder des Spielers (Bst. a), die Ereignisse, welche zur Spielsperre geführt haben, namentlich die Anzahl Besuche, Feststellungen über getätigte Einsätze, Meldungen und Auskünfte Dritter sowie Massnahmen, welche die Spielbank vor der Spielsperre getroffen hat (Bst. b), die nach dem Aussprechen der Spielsperre getroffenen Massnahmen wie Gespräche, Empfehlungen, finanzielle Unterstützung, Vermittlung von Beratungs- und Unterstützungsprogrammen sowie das Ergebnis dieser Massnahmen. Die Spielbank legt zudem nach Art. 42 Abs. 2 Bst. c VSBG das Verfahren zur Aufhebung von Spielsperren fest. Im Rahmen dieses Verfahrens lädt die Spielbank die betroffene Person mittels eines Schreibens zu einem Gespräch ein und verlangt von ihr die für die Beurteilung ihrer finanziellen Situation geeigneten Dokumente wie Betreibungsregisterauszug oder Lohnabrechnung (Art. 42 Abs. 2 Bst. c VSBG).

5.3 Mit Erteilung der Konzession auferlegt der Bundesrat den Konzessionären die Verpflichtung, sämtliche spielbankenrechtlichen Vorschriften einzuhalten. Zudem sind alle Konzessionsvorschriften und die damit zusammenhängenden Bedingungen und Auflagen zu wahren. Ein Verstoss gegen eine spielbankenrechtliche Vorschrift stellt daher ebenso eine Konzessionsverletzung im Sinne von Art. 51 SBG dar wie die Verletzung einer näher bestimmten Konzessionsvorschrift (Entscheid des Bundesgerichts 2C.177/2008 vom 20. Juni 2008 E. 3.2).

Verstösst eine Konzessionärin zu ihrem Vorteil gegen die Konzession oder gegen eine rechtskräftige Verfügung, so wird sie gemäss Art. 51 SBG mit einem Betrag bis zur dreifachen Höhe des durch den Verstoss erzielten Gewinnes belastet. Liegt kein Gewinn vor oder kann er nicht festgestellt oder geschätzt werden, so beträgt die Belastung bis zu 20 % des Bruttospielertrags im letzten Geschäftsjahr.

5.4 Mit der Beaufsichtigung der Spielbanken ist die ESBK als verwaltungsunabhängige Spezialinstanz betraut, die sich aus unabhängigen Sachverständigen zusammensetzt (Art. 46 Abs. 2 SBG). Sie beaufsichtigt die Spielbanken, überwacht die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften und erlässt die zum Vollzug des Gesetzes notwendigen Verfügungen (Art. 48 Abs. 1 SBG). Sie überwacht insbesondere die Umsetzung des Sozialkonzepts (Art. 48 Abs. 2 Bst. c SBG).

6.
Die Beschwerdeführerin rügt in materieller Hinsicht eine Verletzung von Bundesrecht. Die Vorinstanz gehe zu Unrecht davon aus, dass die Beschwerdeführerin im März 2009 über die notwendigen Hinweise verfügt habe, um gegen die Spielbankkundin eine Spielsperre gestützt auf Art. 22 Abs. 1 Bst. b SBG zu verhängen.

6.1 Um vorliegend zu beurteilen, ob die Beschwerdeführerin Art. 22 Abs. 1 Bst. b SBG verletzt hat, gilt es zu prüfen, ob sie auf Grund eigener Wahrnehmung in der Spielbank oder auf Grund von Meldungen Dritter wusste oder annehmen musste, dass die Kundin Spieleinsätze riskierte, die in keinem Verhältnis zu ihrem Einkommen und ihrem Vermögen standen. Andere Gründe für eine Spielsperre fallen ausser Betracht. Dabei gilt es mit Blick auf die Materialien zu dieser Bestimmung zu beachten, dass der Gesetzgeber die Schwelle zum Verhängen einer Spielsperre bewusst niedrig angesetzt hat. Dem Ziel der Bestimmung entsprechend, einen wirksamen Schutz der spielenden Person vor sich selber und ihrer Angehörigen zu ermöglichen, muss die Spielbank nicht mit Sicherheit wissen, dass die Spieleinsätze einer Person in keinem Verhältnis zu ihrer finanziellen Situation stehen. Die Spielsperre ist vielmehr bereits 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. Nur wenn die Spielsperre bereits gestützt auf eine durch

konkrete Hinweise begründete Vermutung einer solchen Diskrepanz zwischen der Höhe der Einsätze und der Höhe des Einkommens und Vermögens erfolgt, dient sie dem auch in der neusten Rechtsprechung des Bundesgerichts hervorgehobenen Zweck der Spielbankengesetzgebung, sozialschädlichen Auswirkungen des Spielbetriebs vorzubeugen (Entscheid des Bundesgerichts 2C.694/2009 vom 20. Mai 2010 E. 4). Dies hat insbesondere durch die frühzeitige Erfassung gefährdeter Spieler und deren Fernhaltung vom Spielbetrieb zu erfolgen (Botschaft, S. 156 f.).

6.2 Aus dem von der Beschwerdeführerin eingereichten Sozialkonzept-Dossier geht hervor, dass die Kundin seit Mai 2006 die Spielbank besuchte. Der erste "Meldezettel Früherkennung" im Dossier der Kundin wurde am 30. Juni 2006 erstellt und weist darauf hin, dass die Kundin immer häufiger komme. Einem zweiten Meldezettel vom 3. Juli 2006 ist zu entnehmen, dass sie das Casino mehr als zwölf Mal pro Monat besuche. Am 4. Juli 2006 wurde die erste "Checkliste Früherkennung" eröffnet. In dieser Checkliste wurde festgehalten, dass die Kriterien "Auffällige Veränderung der Anzahl Besuche" und "Regelmässiger Spieler" in Bezug auf die Kundin erfüllt seien. Die Kundin wurde daher bis zum 29. August 2006 gezielt beobachtet. Der Sozialkonzeptverantwortliche sprach die Kundin zudem am 16. August 2006 an. Gemäss Gesprächsnotiz hat die Kundin im Rahmen dieses Kontaktgesprächs angegeben, dass sie seit 15 Jahren in einer Bank als Kassiererin arbeite. Am 1. September 2006 entschied die Spielbank, die Checkliste zu schliessen, da sich keine konkreten Anzeichen für eine Glücksspielsucht oder Finanzprobleme gezeigt hätten.

Am 17. November 2006 wurde ein dritter Meldezettel erstellt. Gemäss diesem spiele die Kundin mit hohen Einsätzen und bleibe immer bis zur Schliessung des Casino. Unter den Bemerkungen wurde zudem ausgeführt, dass die Kundin seit einer Zeit "eine gute Welle" habe und nicht schlecht gewinne. Es wurde jedoch vermutet, "wenn es sich dreht und sie verliert, kann sie nicht aufhören." Sie hole mehrmals Geld, wenn sie in der Spielbank sei und wechsle immer Tausendernoten in Hunderter. Schliesslich wurde vermerkt: "Sie ist 'normale' Bankschalter-Angestellte. Ich frage mich woher sie dieses Geld hat." Am 19. November 2006 wurde eine weitere Checkliste eröffnet und die Kundin bis zum 15. Januar 2007 gezielt beobachtet. Am 13. Januar 2007 sprach der Sozialkonzeptverantwortliche die Kundin an, als diese

Geld an der Kasse gewechselt hatte. Die Kundin führte bei dieser Gelegenheit aus, dass es momentan bei ihr gut laufe, weshalb sie die Spielbank häufig besuche und hohe Einsätze tätige. Am 15. Januar 2007 fiel der Entscheid, die Checkliste mangels konkreter Anzeichen für Glücksspiel- oder Finanzprobleme zu schliessen.

Ein vierter Meldezettel wurde am 16. März 2007 angelegt. In diesem wurde festgehalten, dass die Kundin schon einmal beobachtet worden sei, immer noch sehr hoch spiele und sehr viel komme. Sie spiele immer mit dem Maximum am Super Cherry und habe sich auch schon darüber geäussert, dass sie sehr viel Geld verspiele. Am 18. März 2007 wurde erneut eine Checkliste eröffnet. Da in der Checkliste als Kriterium neben "Gast versucht, seine Verluste wieder einzuspielen" und "Regelmässiger Spieler" auch das Kriterium "Gast macht negative Aussagen über seine finanzielle Situation" angekreuzt wurde, führte ein Mitarbeiter der Spielbank am 8. Juli 2007 mit der Kundin ein Gespräch und befragte sie nach ihrem Spielverhalten und ihrer finanziellen Situation. Als Gesprächsnotiz wurde festgehalten:

"Die Spieleinsätze stehen bei ihr nicht im Verhältnis zu ihrem Einkommen. Sie gewann jedoch 80'000 letzte Woche + finanziert meist das Spiel mit ihren Gewinnen. Sie berührt dabei ihre Ersparnisse nicht, sie steht finanziell gesund da und hat keine Schulden. Sie gab zu, ihre Verluste zu versuchen wieder einzuspielen, sie betritt jedoch das Casino mit einem fixen Geldbetrag + geht nicht an den Bancomat."

Da für die Spielbank keine konkreten Anzeichen für Glücksspiel- oder Finanzprobleme vorlagen, wurde die Checkliste gleichentags wieder geschlossen.

Am 20. Dezember 2008 erstellte der Sozialkonzeptverantwortliche selbst einen weiteren Meldezettel, auf welchem sich die Bemerkung findet, dass die Kundin während des Spiels mehr trinke als gewohnt und gleichzeitig mehrere Automaten mit "Maximumeinsätzen" auf automatisches Spiel eingestellt habe. Deshalb wurde gleichentags erneut eine Checkliste eröffnet. Die Kriterien "Gast spielt gleichzeitig exzessiv an mehreren Automaten/Tischen" und "Gast zeigt auffällige Veränderung von Verhalten und Erscheinungsbild" wurden angekreuzt, wonach sie bis zum 14. Februar 2009 gezielt beobachtet wurde. Am 23. Februar 2009 fand ein weiteres Kontaktgespräch statt. Bei der Gesprächsnotiz wurde vermerkt: "Unserer Meinung nach spielt sie weit über ihre Verhältnisse." Die Kundin wurde daher zur Einreichung finanzieller Unterlagen innert zehn Tagen aufgefordert. Die Kundin

empörte sich, worauf sie von der Security aus der Spielbank begleitet wurde und der Sozialkonzeptverantwortliche den Eintrag der provisorischen Spielsperre im C-Key System veranlasste. Die Kundin liess die zehntägige Frist verstreichen, reichte aber dann mit Schreiben vom 16. März 2009 die verlangten Unterlagen ein. Mit Schreiben vom 17. März 2009 wurde sie von der Beschwerdeführerin zu einem Gespräch eingeladen, welches am 23. März 2009 stattfand. Der Mitarbeiter vermerkte zum Gespräch, die Kundin arbeite bei einem Finanzinstitut als Kundenberaterin und erhalte ein monatliches Salär von Fr. 5'490.25. Anhand der Kontoauszüge weise ihr Konto per 20. Februar 2009 einen Saldo in der Höhe von Fr. 69'960.88 auf. Die auf den Kontoauszügen aufgeführten Gutschriften sowie Zahlungseingänge seien von ihr als Zinsvergütungen von Aktien und Anlagefonds oder als Spielgewinne bezeichnet worden. Auf der Checkliste wurde als Gesprächsnotiz festgehalten, dass die finanziellen Unterlagen positiv zu bewerten seien und keine Glücksspielprobleme bestehen würden. Die Checkliste wurde daher am 23. März 2009 geschlossen und die provisorische Spielsperre aufgehoben.

Nachdem die Beschwerdeführerin ein Editionsbegehren des zuständigen Untersuchungsrichteramtes erhielt, wurde die Kundin am 28. September 2009 mit einer Spielsperre belegt, worüber die Kundin am 30. Oktober 2009 informiert wurde.

6.3 Aus den vorstehenden Unterlagen des Sozialkonzept-Dossiers ergibt sich, dass die Beschwerdeführerin über genügend Hinweise zur Annahme verfügte, dass die Spielbankenkundin Einsätze riskierte, die in keinem Verhältnis zu ihrem Einkommen und ihrem Vermögen standen und daher eine Spielsperre nach Art. 22 Abs. 1 Bst. b SBG hätte aussprechen müssen. Die Spieleinsätze der Kundin waren nach den dokumentierten Beobachtungen der Mitarbeitenden der Spielbank hoch (Meldezettel vom 17. November 2006) resp. sehr hoch (Meldezettel vom 16. März 2007), und am Super Cherry spielte die Kundin sogar immer mit dem Maximum (Meldezettel vom 16. März 2007). Nach den eigenen Berechnungen der Beschwerdeführerin ist davon auszugehen, dass sich die Einsätze der Spielbankkundin pro Monat auf rund Fr. 98'810.– beliefen (vgl. dazu E. 6.4.2 und 10.3). Diese Einsätze standen unbestrittenermassen in keinem Verhältnis zum Einkommen der Kundin als Kassiererin in einer Bank, was der Beschwerdeführerin schon sehr früh (vgl. Checkliste vom 4. Juli 2006) bekannt war bzw. bekannt gewesen sein musste. Bereits auf dem

Meldezettel vom 17. November 2006 wird denn auch die Frage aufgeworfen, woher die Spielbankkundin als normale Bankschalter-Angestellte dieses Geld habe, und nach dem Gespräch vom 8. Juli 2007 wurde sogar ausdrücklich vermerkt, dass die Spieleinsätze der Kundin nicht im Verhältnis zu ihrem Einkommen stehen würden. Für die Vermutung, dass die hohen, sehr hohen resp. maximalen Einsätze der Kundin auch nicht durch ein entsprechend hohes Vermögen gedeckt waren, bestanden ebenfalls ausreichende Anhaltspunkte. Zum einen machte die Spielbankkundin selber negative Aussagen über ihre finanzielle Situation (vgl. Meldezettel vom 16. März 2007; Checkliste vom 18. März 2007), wozu es bei ausreichend vorhandenen Vermögenswerten kaum Anlass gegeben hätte. Zum anderen erweisen sich die von der Kundin im Rahmen des Gesprächs vom 8. Juli 2007 gemachten Angaben zu ihren finanziellen Verhältnissen als offensichtlich unglaubwürdig. Als notorisch bekannt (vgl. Vernehmlassung der Vorinstanz vom 7. Juli 2010, S. 3 f.) und im Übrigen durch die Aufstellung der Beschwerdeführerin selbst belegt (act. 15) muss die Tatsache gelten, dass der Spielbank durchschnittlich rund 20 % der Spieleinsätze als Ertrag verbleiben. Vor diesem Hintergrund ist zweifelhaft, ob eine regelmässig spielende Person mittel- bis langfristig ihre Spieleinsätze allein durch die erzielten Gewinne decken kann. Die Aussage der Kundin am 8. Juli 2007, sie finanziere ihr Spiel mit ihren Gewinnen und berühre ihre Ersparnisse nicht, hätten Zweifel wecken und näher hinterfragt werden müssen. Insbesondere hätte diese Aussage einem zur Erkennung von spielsuchtgefährdeten Personen ausgebildeten Mitarbeiter der Spielbank (vgl. Art. 37 Abs. 1 Bst. c i.V.m. Art. 39 VSBG) Anlass geben müssen, Zweifel an der Stabilität der Vermögensverhältnisse der Kundin zu haben. Dies gilt umso mehr, als der Mitarbeiter explizit festgehalten hat, dass die Spieleinsätze der Kundin in keinem Verhältnis zu ihrem Einkommen stehen würden. Zweifel an den Ausführungen der Kundin waren im Übrigen auch darum angebracht, weil ihre Aussage, sie betrete das Casino mit einem fixen Geldbetrag und gehe nicht an den Bancomaten, im Widerspruch zu den Beobachtungen eines Mitarbeitenden standen, dass sie in der Spielbank mehrmals Geld hole und Tausendernoten in Hunderter wechsle (Meldezettel vom 17. November 2006). Mit Blick auf das seit Juni 2006 dokumentierte problembehaftete Spielverhalten der Kundin hätte sich daher bereits am 16. März 2007 eine Spielsperre gerechtfertigt. Ob die Spielbank die Kundin auch schon zu diesem Zeitpunkt zwingend vom Spielbetrieb hätte aussperren müssen, kann jedoch offen bleiben. Ausschlaggebend erscheint, dass spätestens

nach dem Gespräch mit der Kundin am 8. Juli 2007 genügend gewichtige Anhaltspunkte für die Annahme bestanden, dass die hohen, sehr hohen resp. maximalen Einsätze der Kundin in keinem Verhältnis zu ihrem Einkommen und ihrem Vermögen standen. Da mit Blick auf Ziel und Zweck der Spielbankengesetzgebung für das Aussprechen einer Spielsperre bereits ein solcher begründeter Verdacht ausreicht (vgl. E. 5.1 und E. 4.2), lagen am 8. Juli 2007 alle Voraussetzungen vor, um die Kundin vom Spielbetrieb auszusperren. Indem die Beschwerdeführerin zu diesem Zeitpunkt keine Spielsperre aussprach, verletzte sie Art. 22 Abs. 1 Bst. b SBG.

6.4 Was die Beschwerdeführerin dagegen einwendet, vermag nicht zu überzeugen.

6.4.1 Die Beschwerdeführerin macht zunächst geltend, sie habe die Vermögensverhältnisse der Spielbankkundin im März 2009 genügend abgeklärt und keine Anzeichen für das Vorliegen der Voraussetzungen von Art. 22 Abs. 1 Bst. b SBG gefunden. Die Spielbankkundin habe Kontoauszüge vorgelegt, die ihr ein Vermögen von rund Fr. 130'000.– bescheinigt hätten. Die Übertragungen auf den von der Kundin beigebrachten Kontoauszügen hätten zudem aufgezeigt, dass sie über verschiedene Konten verfüge und die Aufstellungen bestimmte Anlagekategorien nicht einschliessen würden. Daraus sei zu schliessen gewesen, dass das Vermögen der Kundin mehr als Fr. 130'000.– betragen müsse. Die Kundin habe zudem im Gespräch vom 23. März 2009 glaubhaft versichert, dass die Zahlungseingänge auf den Kontoauszügen von Zinsvergütungen auf Aktien und Anlagefonds herrührten. Auch diese Aussagen hätten auf weitere Vermögenswerte hingedeutet.

6.4.2 Wie in E. 6.3 aufgezeigt, waren die Voraussetzungen für eine Spielsperre nach Art. 22 Abs. 1 Bst. b SBG bereits am 8. Juli 2007 gegeben. Diese lagen – entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin – auch nach Abklärung der finanziellen Verhältnisse der Kundin am 23. März 2009 noch vor. Das monatliche Einkommen der Spielbankkundin belief sich unbestrittenermassen auf rund Fr. 5'490.–. Zum Nachweis ihres Vermögens reichte die Kundin einen Auszug aus einem Privatkonto (...) ein, dessen Schlusssaldo per 23. Februar 2009 Fr. 69'960.88 betrug. Zudem legte sie eine Übersicht der Anlagen nach Anlagekategorie per 23. Februar 2009 vor, die ein Nettovermögen exkl. gebundene Vorsorge von total Fr. 33'955.– auf-

wies. Schliesslich brachte sie einen Bankauszug per 23. Februar 2009 bei, auf dem die Saldi von drei weiteren Konten belegt wurden: ein Privatkonto über Fr. 8'000.–, ein weiteres Privatkonto über Fr. 8'000.– und ein Sparkonto über Fr. 7'600.–. Daraus resultierte per 23. Februar 2009 ein Gesamtvermögen von Fr. 127'515.88. Hinweise auf weitere Vermögenswerte sind den eingereichten Unterlagen nicht zu entnehmen. Alle Übertragungen auf das Privatkonto (...) stammten von den anderen bei der Berechnung des Gesamtvermögens bereits berücksichtigten drei Konten. Der Anlagenübersicht ist zudem nicht zu entnehmen, dass bestimmte Anlagekategorien nicht eingeschlossen wären. Die Annahme, es seien noch weitere Vermögenswerte vorhanden, ist daher nicht nachvollziehbar. Im Übrigen hat die Spielbank gemäss Art. 42 Abs. 2 Bst. b VSBG von einer vom Spielbetrieb ausgesperrten Person geeignete Dokumente, d.h. schriftliche Belege, für die Beurteilung ihrer finanziellen Situation zu verlangen. Lediglich auf mündliche Aussagen und Zusicherungen der betroffenen Spielerin durfte dementsprechend vorliegend nicht abgestellt werden.

Die von der Kundin mit den vorstehend genannten Unterlagen belegten Vermögens- und Einkommensverhältnisse stehen offensichtlich in keinem Verhältnis zu den von der Beschwerdeführerin dokumentierten hohen, sehr hohen resp. maximalen Einsätzen der Kundin in der Spielbank. Nach den eigenen Berechnungen der Beschwerdeführerin hat die Kundin pro Monat Spieleinsätze von rund Fr. 98'810.– in der Spielbank getätigt. Diese monatlichen Spieleinsätze sind rund 18 Mal höher als ihr Monatseinkommen und betragen rund 77.5 % ihres Gesamtvermögens am 23. Februar 2009. Beim durchschnittlichen Verlust von rund 20 % auf den Spieleinsätzen wäre das Vermögen der Kundin somit in rund sechs Monaten nahezu aufgebraucht gewesen. Da somit ein klares Missverhältnis zwischen den Einsätzen und den Einkommens- und Vermögensverhältnissen der Kundin vorlag, waren die Voraussetzungen einer Spielsperre gemäss Art. 22 Abs. 1 Bst. b SBG auch am 23. März 2009 erfüllt.

6.4.3 Die Beschwerdeführerin führt weiter aus, die Kundin sei in den Jahren 2006 und 2007 unter dem Namen ihres Ehemannes bekannt gewesen, der ein erfolgreicher und vermögender Geschäftsmann sei. Die Kundin habe gegenüber den Mitarbeitenden der Spielbank zudem stets glaubhaft dargelegt, dass sie im Rahmen der Scheidung grosszügig abgefunden worden sei. Ihre Wohnsituation und ihr beibehaltener hoher Lebensstil hätten davon gezeugt. Die Kundin habe

weiter keine Gelegenheit ausgelassen, darauf hinzuweisen, dass sie keine finanziellen Probleme habe und der Spassfaktor bei den Spielbankbesuchen im Vordergrund stünde. Gegenüber einer Kassenmitarbeiterin soll sie zudem erklärt haben, dass sie Geld aus einer Erbschaft erhalten habe. Immer wieder habe sie glaubhaft versichert, dass sie ihre Spieleinsätze mit den erzielten Spielgewinnen tätige. Es hätten keine Anhaltspunkte bestanden, den glaubwürdigen Aussagen der Kundin zu misstrauen, zumal keine Anzeichen von einem problembehafteten Spielverhalten zu erkennen gewesen seien.

6.4.4 Diese Vorbringen der Beschwerdeführerin stehen im Widerspruch zu den zahlreichen Beobachtungen der mit der Umsetzung des Sozialkonzepts betrauten Mitarbeitenden der Spielbank, die auf mehreren Meldezetteln und Checklisten ein problembehaftetes Spielverhalten der Kundin dokumentierten (vgl. E. 6.2). Ebenfalls dokumentiert sind negative Aussagen der Kundin selbst über ihre finanzielle Situation (Checkliste vom 18. März 2007) sowie die Auffassung der Spielbankmitarbeitenden, die Einsätze der Kundin stünden in keinem Verhältnis zu ihrem Einkommen (Meldezettel vom 17. November 2006; Checkliste vom 8. Juli 2007). Die Aussagen der Kundin in Bezug auf die Finanzierung ihrer hohen Spieleinsätze waren im Übrigen offensichtlich unglaubwürdig (vgl. E. 6.3), was bereits für sich genommen als deutliches Alarmzeichen in Bezug auf das Spielverhalten der Kundin und dessen Auswirkungen auf ihre finanziellen Verhältnisse hätte wahrgenommen werden müssen. Wie bereits aufgezeigt, bestanden daher am 8. Juli 2007 ausreichende, belegte Hinweise darauf, dass die Einsätze der Kundin in keinem Verhältnis zu ihren Einkommens- und Vermögensverhältnissen standen. Da diese Anhaltspunkte im Sozialkonzept-Dossier von dafür spezifisch ausgebildeten Mitarbeitenden der Spielbank rechtsgenüglich dokumentiert wurden, kann auf die von der Beschwerdeführerin in diesem Zusammenhang beantragten Zeugeneinvernahmen verzichtet werden.

6.4.5 Die Beschwerdeführerin beurteilt den Vorwurf, nach dem sie verpflichtet sei, die Vermögensentwicklung ihrer Kunden intensiver zu beobachten oder zu analysieren, wie ihr Vermögen geäufnet werde, als verfehlt. Die Spielbank habe weder auf Grund von Art. 22 SBG noch auf Grund eines Prozesses oder einer Vorgabe der Vorinstanz die Pflicht, eine umfassende Vermögensanalyse vorzunehmen. Art. 22 SBG verbiete eine solche Vermögensanalyse geradezu. Die Spielbank

müsse wachsam sein, könne aber nicht eingehende Finanzanalysen und Bonitätsbewertungen vornehmen.

6.4.6 Die vorstehenden Einwände der Beschwerdeführerin sind bei der Beurteilung der Frage, ob sie Art. 22 Abs. 1 Bst. b SBG verletzt hat, rechtlich unbeachtlich. Den Materialien zu Art. 22 SBG ist klar zu entnehmen, dass die Spielbank für das Aussprechen einer Spielsperre kein positives Wissen über die Einkommens- und Vermögensverhältnisse der betroffenen Person haben muss. Eigene aktive Nachforschungen sind der Spielbank diesbezüglich sogar untersagt. Finanzanalysen und Bonitätsbewertungen sind daher für das Verhängen einer Spielsperre rechtlich nicht verlangt und daher entbehrlich (vgl. E. 5.2 und E. 6.1).

Insoweit die Beschwerdeführerin im Übrigen geltend machen will, sie sei bei der Aufhebung der Spielsperre nicht verpflichtet, eine eingehende Finanzanalyse und Bonitätsbewertung vorzunehmen, kann ihr nicht gefolgt werden. Für die Aufhebung der Spielsperre hat die Spielbank von der betroffenen Person die für die Beurteilung ihrer finanziellen Situation geeigneten Dokumente zu verlangen (Art. 42 Abs. 2 Bst. b VSBG). Die Spielbank hat auf Grund dieser Unterlagen abzuklären, ob der Grund für die Sperre nicht mehr besteht. Dies setzt zwingend voraus, dass die dafür verantwortlichen Mitarbeitenden beurteilen können, ob die Person überschuldet ist, ihren finanziellen Verpflichtungen nicht nachkommen kann oder Spieleinsätze riskierte, die in keinem Verhältnis zu ihrem Einkommen und ihrem Vermögen stehen. Die Beurteilung, ob eine Spielsperre aufgehoben werden kann, bedingt daher Kenntnisse zur Analyse der entsprechenden Finanzunterlagen. Ohne diese Fähigkeiten kann kein wirksamer Schutz der betroffenen Person vor sich selber und ihrer Angehörigen gewährleistet und damit Ziel und Zweck von Art. 22 SBG nicht realisiert werden. Die Spielbank ist daher verpflichtet, mit einer entsprechenden Ausbildung und einer regelmässigen Weiterbildung ihres Personals sicherzustellen, dass es die notwendigen Kenntnisse besitzt, um beurteilen zu können, ob die finanzielle Situation einer Person die Aufhebung einer Spielsperre erlaubt oder nicht (Art. 37 Abs. 1 Bst. c i.V.m. Art. 39 VSBG).

6.4.7 Unbeachtlich für die Beurteilung der Frage, ob die Beschwerdeführerin Art. 22 Abs. 1 Bst. b SBG verletzt hat, sind im Übrigen die von der Beschwerdeführerin vorgebrachten Überlegungen zu einer all-

fälligen Vernachlässigung von Sicherheitsvorschriften bei der Arbeitgeberin der Spielbankkundin und die daraus folgenden günstigen Gelegenheiten, zu grossen Geldbeträgen zu kommen. Die Spielbank hat gemäss Art. 22 Abs. 1 Bst. b SBG zwingend Personen vom Spielbetrieb auszusperren, von denen sie auf Grund eigener Wahrnehmung in der Spielbank weiss oder annehmen muss, dass sie Spieleinsätze riskieren, die in keinem Verhältnis zu ihrem Einkommen und ihrem Vermögen stehen. Die Herkunft oder die Umstände der Erlangung der finanziellen Mittel für die unverhältnismässig hohen Spieleinsätze ist für das Verhängen der Spielsperre gestützt auf Art. 22 Abs. 1 Bst. b SBG jedoch nicht massgebend.

6.5 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Beschwerdeführerin spätestens am 8. Juli 2007 ausreichende Hinweise zur Annahme hatte, dass die Kundin Spieleinsätze riskierte, die in keinem Verhältnis zu ihren Einkommens- und Vermögensverhältnissen standen. Indem die Beschwerdeführerin die Spielbankkundin zu diesem Zeitpunkt nicht vom Spielbetrieb aussperrte, verletzte sie Art. 22 Abs. 1 Bst. b SBG. Darin hat die Vorinstanz zu Recht eine Konzessionsverletzung erblickt (E. 6.3).

7.

Die Vorinstanz hat eine weitere Konzessionsverletzung im Sinne von Art. 51 SBG darin erblickt, dass die Beschwerdeführerin entgegen den Vorgaben ihres Sozialkonzepts die provisorische Spielsperre der Kundin nicht in eine "angeordnete Spielsperre" umwandelte, nachdem sie ihre Finanzbelege nicht innert der vorgegebenen Frist einreichte.

Die Beschwerdeführerin bestreitet diesen Vorwurf. Dass die Kundin die Unterlagen zu ihren finanziellen Verhältnissen nach entsprechender Aufforderung vom 23. Februar 2009 nicht nach der Frist von zehn Tagen eingereicht habe, sondern erst am 16. März 2009, sei nicht aussergewöhnlich und könne vielfältige unverdächtige Beweggründe haben. Sie habe die provisorische Spielsperre der Kundin daher nicht in eine "angeordnete Spielsperre" umwandeln müssen.

7.1 Das Sozialkonzept der Beschwerdeführerin sieht unbestrittenermassen vor, dass die Spielbank einem Gast, von dem sie zur Klärung der Situation einen finanziellen Nachweis verlangt, eine provisorische Sperre erteilt. Erfolgt der finanzielle Nachweis nicht innerhalb der Frist, ist die provisorische Sperre in eine "angeordnete" umzuwandeln. Diese Vorgaben des Sozialkonzepts stellen Teil der zu wahrenden

Konzessionsvorschriften dar (vgl. E. 5.3). Werden sie nicht eingehalten, liegt eine Konzessionsverletzung vor.

7.2 Die Spielbankkundin wurde am 23. Februar 2009 aufgefordert, Unterlagen zur Abklärung ihrer finanziellen Verhältnisse innert einer Frist von zehn Tagen einzureichen. Gleichzeitig wurde eine provisorische Spielsperre gegen die Kundin ausgesprochen. Unbestrittenermassen reichte die Kundin die verlangten finanziellen Nachweise nicht innerhalb der Frist von zehn Tagen ein. Die Beschwerdeführerin hätte daher in Umsetzung der Vorgaben ihres Sozialkonzepts die provisorische Sperre der Kundin in eine "angeordnete" umwandeln müssen. Die Vorgaben des Sozialkonzepts sind diesbezüglich zwingend und sehen keine Ausnahme vor, auch nicht bei Vorliegen von unverdächtigen Beweggründen seitens der Kundin. Indem die Beschwerdeführerin das Verhängen einer angeordneten Spielsperre nach Ablauf der Frist von zehn Tagen unterliess, verletzte sie daher die Vorgaben des Sozialkonzepts und damit auch die Konzessionsbestimmungen.

7.3 Daran vermag der Einwand der Beschwerdeführerin, die provisorische Spielsperre sei der "angeordneten" im Ergebnis gleich und hätte nach Prüfung der finanziellen Unterlagen und der Besprechung vom 23. März 2009 sowieso aufgehoben werden müssen, nichts zu ändern. Wie bereits ausführlich gezeigt, waren die Voraussetzungen einer Spielsperre auch am 23. März 2009 erfüllt (E. 6.4.2).

8.

Die Beschwerdeführerin rügt weiter, die Vorinstanz habe den Sachverhalt unrichtig bzw. unvollständig festgestellt. Soweit ein Verstoss gegen die Konzession nach Art. 51 SBG alleine aufgrund des Umstandes behauptet werde, dass sich im Nachhinein in einem Fall herausstelle, dass ein Spieler spielsüchtig sei und dazu Gelder veruntreut haben soll, so wäre diese Spielsucht abzuklären. Die Vorinstanz habe aber die Motive der Spielerin für die ihr vorgeworfenen strafbaren Handlungen zum Nachteil ihrer Arbeitgeberin nicht näher untersucht. Die Vorinstanz habe zudem sämtliche von der Beschwerdeführerin zur Entkräftung der Vorwürfe beantragten Personenbefragungen nicht durchgeführt und sich wohl auf Presseberichte gestützt. Weiter seien die Feststellungen der Vorinstanz, die im Rahmen von Inspektionen vor dem Bekanntwerden der an-

genommenen Verfehlungen der Kundin bei der Beschwerdeführerin durchgeführten worden seien, nicht näher untersucht worden.

8.1 Im Verwaltungsverfahren des Bundes stellt die Behörde nach Art. 12 VwVG den Sachverhalt von Amtes wegen fest. Der Sachverhalt umfasst dabei nur die rechtserheblichen Tatsachen, d.h. jene faktischen Grundlagen, die für die Regelung des in Frage stehenden Rechtsverhältnisses relevant sind (vgl. auch Art. 49 Bst. b VwVG). Sachverhaltselemente, die für den Ausgang des Verfahrens nicht wesentlich sind, brauchen nicht erhoben zu werden (CHRISTOPH AUER, in: Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], Zürich/St. Gallen 2008, Art. 12, N. 2; PATRICK L. KRAUSKOPF/KATRIN EMMENEGGER, in: Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger [Hrsg.], VwVG, Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zürich/Basel/Genf 2009, Art. 12, N. 28).

8.2 Die Vorinstanz wirft der Beschwerdeführerin vor, über die Spielbankkundin nicht rechtzeitig eine Spielsperre verhängt zu haben und damit Art. 22 Abs. 1 Bst. b SBG sowie die Vorgaben ihres Sozialkonzepts und damit ihre Konzession verletzt zu haben. Als rechtserhebliche Tatsachen sind daher lediglich diejenigen faktischen Grundlagen zu betrachten, die als Voraussetzungen für das Verhängen einer Spielsperre nach Art. 22 Abs. 1 Bst. b SBG sowie nach dem Sozialkonzept der Beschwerdeführerin gegeben sein müssen. Diese relevanten Tatsachen hat die Vorinstanz unter Heranziehung der geeigneten Unterlagen des Sozialkonzept-Dossiers der Kundin sowie der Eingaben der Beschwerdeführerin rechtsgenüglich abgeklärt (vgl. E. 6.2 und E. 7.2). Da weder eine allfällige Spielsucht der Kundin, noch ihre Motive für die vorgeworfene strafbare Handlung, noch Ergebnisse von vorgängigen Inspektionen vorliegend rechtserhebliche Tatsachen darstellen, mussten diese von der Vorinstanz auch nicht abgeklärt und weiter untersucht werden. Die Rüge der Beschwerdeführerin, die Vorinstanz habe den Sachverhalt unrichtig resp. unvollständig festgestellt, erweist sich als unbegründet. Deshalb erübrigen sich Weiterungen hierzu sowie insbesondere die Durchführung der von der Beschwerdeführerin beantragten Zeugenbefragungen und zusätzlichen Beweismassnahmen. Die entsprechenden Beweisanträge sind daher abzuweisen.

8.3 Da die Vorinstanz wie gezeigt zutreffend angenommen hat, die Beschwerdeführerin habe die ihr vorgeworfenen Konzessionsverletzungen begangen, kann hier auch offen bleiben, ob die Beschwerdeführerin beim Vollzug des Sozialkonzeptes im konkreten Fall auch verpflichtet gewesen wäre, Daten aus der Geldwäscherei-Aufsicht beizuziehen.

9.
Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass die Beschwerdeführerin gegen Art. 22 Abs. 1 Bst. b SBG sowie gegen die Vorgaben ihres Sozialkonzepts verstossen hat. Es liegt damit eine Konzessionsverletzung im Sinne von Art. 51 SBG vor. Die Beschwerde ist daher im Hauptantrag abzuweisen.

10.
Eventualiter beantragt die Beschwerdeführerin, die Sanktion sei höchstens auf Fr. 74'400.– festzusetzen, da die Höhe der von der Vorinstanz ausgesprochenen Sanktion in mehrerer Hinsicht unangemessen sei.

10.1 Zunächst führt die Beschwerdeführerin aus, die Vorinstanz gehe in der Berechnung der Sanktion zu Unrecht davon aus, dass der Gewinn während der ganzen Zeitdauer, in welcher die Kundin die Spielbank besucht habe, heranzuziehen sei. Korrekterweise sei erst der Gewinn ab dem Zeitpunkt zu berücksichtigen, ab dem ihr eine Verletzung von Art. 22 SBG vorgeworfen werde. Es sei daher zur Berechnung der Sanktion lediglich der Gewinn heranzuziehen, der ab dem 23. März 2009 bis zur Spielsperre am 30. Oktober 2009 erzielt worden sei.

10.2 Gemäss Art. 51 SBG wird die Konzessionärin mit einem Betrag bis zur dreifachen Höhe des durch den Verstoss erzielten Gewinnes belastet, wenn sie zu ihrem Vorteil gegen die Konzession verstösst. Die gestützt auf Art. 51 SBG auszusprechende Sanktion bemisst sich somit in erster Linie in Relation zum durch den Verstoss erzielten Gewinn. Die konkrete Höhe der Sanktion ist nach den Umständen des Einzelfalls zu bemessen, wobei sie nur in krassen Fällen die in Art. 51 SBG vorgesehenen Höchstsätze erreichen wird. Eine Belastung in der Höhe des erzielten Gewinnes bildet aber regelmässig die untere Grenze der Sanktion (Botschaft, S. 189). Zu beachten gilt es, dass die Wirksamkeit der Spielbankengesetzgebung entscheidend von der Präventivwirkung der Sanktionen abhängt, die gestützt auf Art. 51

SBG gegen die fehlbaren Unternehmen gerichtet werden. Die Belastung soll daher für das fehlbare Unternehmen spürbar sein (Botschaft, S. 188).

In ihrer Praxis unterscheidet sie vier Arten von Verletzungen. Bei der ersten Kategorie handelt es sich um einfache Ordnungswidrigkeiten. Eine zweite Kategorie betrifft die leichten Verstösse, worunter Fehlleistungen zu verstehen sind, die bei normaler Aufmerksamkeit hätten vermieden werden können, bei denen aber keine ernsthafte Gefährdung der Ziele des Spielbankengesetzes zu befürchten ist. Als mittelschwer gelten Verstösse, die mittelbar oder unmittelbar die Erreichung der Ziele des Spielbankengesetzes in nicht leicht zu nehmender Weise gefährden können, wie beispielsweise Verstösse gegen Normen, die direkt mit den Zielen des Gesetzes zusammenhängen. Als schwer erachtet die Vorinstanz Verstösse, die unmittelbar die Ziele der Spielbankengesetzgebung gefährden und/oder zentrale Vorschriften auf gravierende Weise verletzen.

Erzielen die Casinos durch den Verstoss einen bezifferbaren Gewinn, so wird dieser nach der Praxis der Vorinstanz mit einem Faktor multipliziert, der bei einfachen Ordnungswidrigkeiten 1.0-1.5 beträgt, bei einem leichten Verstoss 1.25-1.75, bei einem mittelschweren Verstoss 1.5-2.0 und bei einem schweren Verstoss 1.75-3.0. Bei der Bestimmung des Faktors sind zudem die konkreten Umständen zu berücksichtigen. Sanktionsverschärfend wirken sich Arglist oder generell verwerfliche Gesinnung bei der Begehung, Dreistigkeit oder Skrupellosigkeit, renitentes Verhalten oder der Versuch, den Fehler zu vertuschen, aus. Sanktionsmindernd wirken sich dagegen das Eingeständnis des Fehlers aus, aufrichtige, eventuell tätige Reue, Kooperationsbereitschaft bei der Ermittlung oder der Umstand, dass Massnahmen zur Schadensbegrenzung ergriffen wurden.

Die Spielbankenkommission wirkt in einem Bereich, in dem sie Fachfragen mit einem technischen, ökonomischen, gesellschaftspolitischen und verhaltenspsychologischen Hintergrund zu beurteilen hat (Entscheid des Bundesgerichts 2C_694/2009 vom 20. Mai 2010 E. 2.2.2). Bei der konkreten Bemessung der Sanktion kommt der Vorinstanz daher nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung ein grosses Ermessen zu (Entscheid des Bundesgerichts 2A.15/2005 vom 27. Mai 2005 E. 2.3). Das Bundesverwaltungsgericht übt dementsprechend gegenüber der Praxis der Vorinstanz eine gewisse Zurückhaltung und

stellt seine eigene Einschätzung nicht an die Stelle der für die kohärente Konkretisierung und Anwendung des Gesetzes primär verantwortliche Vorinstanz (Entscheid des Bundesgerichts 2C_694/2009 vom 20. Mai 2010 E. 2.2.2; BGE 131 II 680 E. 2.3.2 und 2.3.3). Das Gericht hat so lange nicht einzugreifen, als die Auslegung der Vorinstanz als vertretbar erscheint (BGE 127 II 184 E. 5a, BGE 126 II 111 E. 3b, BGE 125 II 225 E. 4a).

10.3 Zur Bestimmung der Sanktion ist nach dem Wortlaut von Art. 51 SBG nur der Gewinn massgebend, den die Spielbank durch den Verstoss gegen die Konzession realisiert hat. Zu berücksichtigen sind daher lediglich diejenigen finanziellen Gewinne, welche die Beschwerdeführerin zeitlich nach Verletzung der spielbankenrechtlichen Vorschriften resp. nach Verletzung der Vorgaben des Sozialkonzepts und damit der Konzession erzielt hat. Unbeachtlich für die Berechnung der Sanktion sind demgegenüber Gewinne, die von der Spielbank zeitlich vor ihrer Konzessionsverletzung erzielt wurden, da sie sich zu diesem Zeitpunkt rechtskonform verhalten hat. Das entspricht auch dem Sinn und Zweck der Bestimmung, mit der Sanktion einen von der fehlbaren Spielbank erwirtschafteten unrechtmässigen Gewinn abzuschöpfen und damit die Einhaltung der spielbankenrechtlichen Vorschriften sicher zu stellen. Die Vorinstanz ist mit ihrer Sanktionsberechnung, der sie den während der gesamten Spielzeit der Kundin vom 8. Mai 2006 bis zum 29. August 2009 erzielten Bruttospielertrag der Spielbank zu Grunde gelegt hat, von dieser gesetzlichen Konzeption zu Unrecht abgewichen. Für die Berechnung der Sanktion kann nur der Gewinn der Spielbank im Zeitraum nach ihrer Konzessionsverletzung massgebend sein. Dieser Zeitraum erstreckt sich vorliegend vom 8. Juli 2007 bis zum 23. Februar 2009 und vom 23. März 2009 bis zum 27. September 2009. Die Beschwerdeführerin hätte am 8. Juli 2007 eine Spielsperre gegen die Kundin verhängen müssen (E. 6.3). Eine solche wurde allerdings erst am 23. Februar 2009 provisorisch verhängt und am 23. März 2009 wieder aufgehoben. Schliesslich wurde die Beschwerdeführerin nach Erhalt eines Editionsbegehrens des zuständigen Untersuchungsamtes am 27. September 2009 vom Spielbetrieb ausgesperrt. Stellt man mit der Beschwerdeführerin und der Vorinstanz darauf ab, dass die Spielbank zwischen dem 8. Mai 2006 und dem 29. August 2009 (1'209 Tage) durch das Spielen der Kundin einen minimalen Bruttospielertrag von Fr. 927'823.– erzielte, ergibt sich für die vorliegend relevante Zeitspanne vom 8. Juli 2007 bis zum 23. Februar 2009 und vom 23. März

2009 bis zum 27. September 2009 (785 Tage) einen Bruttospielertrag von rund Fr. 600'000.–. Dazu gilt es zu bemerken, dass dieser Betrag lediglich eine Schätzung darstellt, die sich auf die durch die Geldwäschereigesetzgebung vorgeschriebenen Aufzeichnungen der Auszahlungen über Fr. 15'000.– an die Kundin stützt (vgl. Art. 2 Abs. 3 Bst. a der Verordnung der Eidgenössischen Spielbankenkommission über die Sorgfaltspflichten der Spielbanken zur Bekämpfung der Geldwäscherei vom 12. Juni 2007 (Geldwäschereiverordnung ESBK [GwV ESBK, SR 955.021]). Mangels genaueren, gesicherten Angaben zu dem von der fraglichen Casino-Besucherin im massgebenden Zeitraum effektiv verspielten Gelder muss es bei dieser sehr konservativen Schätzung bleiben. Da in der Berechnung die Auszahlungen an die Kundin unter dem Betrag von Fr. 15'000.– nicht erfasst sind, dürfte sich der geschätzte Bruttospielertrag von rund Fr. 600'000.– jedenfalls im unteren Bereich des effektiven Bruttospielertrags bewegen.

10.4 Die Beschwerdeführerin führt weiter aus, die Vorinstanz habe vom Bruttospielertrag korrekterweise die Spielbankenabgabe in Abzug gebracht. Neben der Spielbankenabgabe sei jedoch auch die Gewinnsteuer von Bund und Kanton sowie die von der Kundin geltend gemachten Schadenersatzforderungen und die dadurch ausgelösten erheblichen Kosten vom Bruttospielertrag abzuziehen.

10.5 Die Vorinstanz hat zur Berechnung der Sanktion praxisgemäss vom berechneten Bruttospielertrag die Spielbankenabgabe in Abzug gebracht, die sich vorliegend auf durchschnittlich 40.96 % belief. Sie hat dementsprechend ihren Berechnungen den Nettospielertrag zu Grunde gelegt.

Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung kommt der Vorinstanz bei der Bemessung der Sanktion ein grosses Ermessen zu, weshalb sich das Bundesverwaltungsgericht bei der Überprüfung der entsprechenden Ermessensentscheide eine gewisse Zurückhaltung auferlegt (E. 10.2). Bei der vorerwähnten Praxis der Vorinstanz handelt es sich um eine vertretbare Auslegung des Gewinnbegriffs von Art. 51 SBG. Dies gilt um so mehr, als der Wortlaut von Art. 51 SBG lediglich von dem durch den Rechtsverstoss erzielten Gewinn spricht, nicht etwa vom Unternehmensgewinn, der sich unter Berücksichtigung der direkten Unternehmenssteuern von Bund und Kantonen berechnen würde (Jean-Paul Thommen, Lexikon der Betriebswirtschaft, 3. Aufl., Zürich 2004, S. 258). Auch die Botschaft zum Spielbankengesetz geht

davon aus, dass der Begriff "Gewinn" den Ertrag der Spielbank vor Abzug der Steuern von Bund und Kantonen bezeichnet (Botschaft, S. 185). Die von der Beschwerdeführerin im Weiteren geltend gemachten Abzüge sind zudem weder substantiiert noch rechtsgenüglich belegt. Es besteht daher vorliegend kein Anlass, von einem anderen Gewinnbegriff auszugehen. Die Vorinstanz durfte daher der Sanktionsberechnung den durch den Verstoss erzielten Bruttospielertrag der Spielbank abzüglich der Spielbankenabgabe zu Grunde legen.

10.6 Schliesslich macht die Beschwerdeführerin geltend, bei der Festsetzung der Sanktion seien mehrere Faktoren zu berücksichtigen, die zwingend zu einer Milderung der Belastung führen müssten. So seien die Aussagen der Spielbankkundin zu jeder Zeit sehr glaubwürdig gewesen, und es hätten keine Anhaltspunkte bestanden, den Aussagen der selbstsicher auftretenden Kundin zu misstrauen. Die Beschwerdeführerin habe zudem anlässlich von Sozialkonzeptinspektionen mehrfach unter Beweis gestellt, dass sie ihre Verpflichtungen in diesem Bereich ernst nehme. Es sei weiter nicht auszuschliessen, dass die Beschwerdeführerin mit einer gerichtlichen Forderung nach Rückerstattung der von der Kundin verspielten Gelder konfrontiert werde. Die Beschwerdeführerin habe sich zudem im Rahmen der Ermittlungen fair und kooperativ verhalten. Der Gewinn sei daher nicht mit dem Faktor 1.25, sondern mit 0.7 zu multiplizieren.

10.7 In Ausübung ihres grossen Ermessensspielraums bei der Bemessung der Sanktion hat die Vorinstanz unter weitgehender Berücksichtigung der von der Beschwerdeführerin vorgebrachten Aspekte den Faktor zur Multiplikation des Gewinnes bereits auf das Minimum von 1.25 für einen leichten Verstoss festgesetzt. Eine weitere Reduktion erscheint mit Blick auf den Beurteilungsspielraum der Vorinstanz und auf die im Übrigen nicht weiter substantiierten Vorbringen der Beschwerdeführerin nicht angebracht. Insbesondere kann vorliegend nicht – wie von der Beschwerdeführerin geltend gemacht – auf einen Faktor von 0.7 abgestellt werden, da nach der gesetzgeberischen Konzeption eine Belastung in der Höhe des erzielten Gewinnes regelmässig die untere Grenze der Sanktion bildet (Botschaft, S. 189). Es bestehen somit vorliegend keine Gründe, um von dem von der Vorinstanz festgesetzten Faktor von 1.25 abzuweichen.

Das Gesagte gilt umso mehr, als vorliegend – wie auch die Vorinstanz bemerkt – von einem Verstoss auszugehen ist, der jedenfalls an der

Grenze zu einer mittelschweren Verletzung liegt. Da die Kundin auf Grund des Verhaltens der Beschwerdeführerin während der langen Zeitspanne von 785 Tagen mit hohen, sehr hohen resp. maximalen Einsätzen weiterspielte, obwohl sie vom Spielbetrieb hätte ausgesperrt werden müssen, wurde der Sozialschutz als ein zentrales Ziel des Spielbankengesetzes in nicht leicht zu nehmender Weise gefährdet. Auch wenn somit gute Gründe bestünden, von einem mittelschweren Verstoss auszugehen, kann die Frage vorliegend offen gelassen werden, da die Höhe der Sanktion in einer Gesamtbetrachtung der Umstände als verhältnismässig erscheint. Sie trägt der objektiven Schwere der Verletzung angemessen Rechnung und ist für die fehlbare Spielbank durchaus spürbar, so dass ihr eine gewisse Präventivwirkung zukommt.

10.8 Zusammenfassend ergibt sich, dass der durch den Verstoss erzielte Bruttospielertrag auf rund Fr. 600'000.– zu beziffern ist. Von diesem ist die Spielbankenabgabe in Abzug zu bringen (40.96 %), so dass der für die Sanktionsberechnung wesentliche Nettospielertrag Fr. 354'240.– beträgt. Dieser ist mit dem Faktor von 1.25 zu multiplizieren, was eine Sanktion in der Höhe von Fr. 442'800.– ergibt. Der Eventualantrag der Beschwerdeführerin ist daher insoweit gutzuheissen, als die Sanktion auf Fr. 442'800.– festzusetzen ist.

11.
Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass die Beschwerde im Hauptpunkt abzuweisen ist. Der Eventualantrag der Beschwerdeführerin ist hingegen insoweit teilweise gutzuheissen, als Ziffer 1 des Dispositivs der angefochtenen Verfügung abzuändern und die Sanktion auf Fr. 442'800.– festzulegen ist.

12.
Die Beschwerdeinstanz auferlegt in der Entscheidungsformel die Verfahrenskosten, bestehend aus Spruchgebühr, Schreibgebühren und Barauslagen, in der Regel der unterliegenden Partei. Unterliegt diese nur teilweise, so werden die Verfahrenskosten ermässigt (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Keine Verfahrenskosten werden Vorinstanzen auferlegt (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Die Spruchgebühr richtet sich nach Umfang und Schwierigkeit der Streitsache, Art der Prozessführung und finanzieller Lage der Parteien (Art. 63 Abs. 4bis VwVG).

12.1 Die Verfahrenskosten belaufen sich vorliegend mit Blick auf den Streitwert, den erheblichen Umfang der Streitsache und die

Schwierigkeit der behandelten Rechtsfragen auf insgesamt Fr. 20'000.–. Da vorliegend das Eventualbegehren der Beschwerdeführerin in einem wesentlichen Teil gutzuheissen ist, rechtfertigt es sich, die Verfahrenskosten zu 2/3, ausmachend Fr. 12'000.–, der Beschwerdeführerin unter Anrechnung des geleisteten Kostenvorschusses von Fr. 20'000.– aufzuerlegen. Der den Kostenvorschuss übersteigende Betrag von Fr. 8'000.– ist nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils der Beschwerdeführerin zurückzuerstatten.

12.2 Für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten ist der Beschwerdeführerin, da sie teilweise obsiegt, eine gekürzte Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG, Art. 7 Abs. 2 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Wurde, wie im vorliegenden Fall, keine Kostennote eingereicht, setzt das Gericht die Entschädigung auf Grund der Akten fest (Art. 14 Abs. 2 VGKE). Das Gericht erachtet eine entsprechend gekürzte Parteientschädigung in Höhe von Fr. 2'500.– (inkl. MwSt.) als angemessen (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 2, Art. 9 und Art. 14 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen. Ziffer 1 des Dispositivs der angefochtenen Verfügung vom 30. April 2010 wird insoweit geändert, als die Sanktion auf Fr. 442'800.– festgesetzt wird.

Soweit weitergehend wird die Beschwerde abgewiesen.

2.
Der Beschwerdeführerin werden Verfahrenskosten von Fr. 12'000.– auferlegt. Diese Verfahrenskosten werden nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 20'000.– verrechnet. Der Restbetrag von Fr. 8'000.– wird der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils aus der Gerichtskasse zurückerstattet.

3.
Der Beschwerdeführerin wird zulasten der Vorinstanz eine Parteientschädigung von Fr. 2'500.– (inkl. MwSt.) zugesprochen.

4.
Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde; Beilage: Rückerstattungsformular)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. J162-0058; Gerichtsurkunde)

Der vorsitzende Richter: Die Gerichtsschreiberin:

Philippe Weissenberger Patricia Egli

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 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und 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 (vgl. Art. 42 BGG).

Versand: 9. November 2010