Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung II
B-6207/2013

Urteil vom 16. März 2015

Besetzung

Richter Philippe Weissenberger (Vorsitz),
Richter Ronald Flury, Richterin Eva Schneeberger,
Gerichtsschreiberin Lorena Studer.

Parteien

X._____,
vertreten durch Thierry P. Julliard, Advokat,
Beschwerdeführer,

gegen

Eidgenössische Spielbankenkommission ESBK,
Vorinstanz.

Gegenstand

Qualifikation automatisierter Spiele auf der Spielplattform Till Casino.

Sachverhalt:

A.

A.a Die Eidgenössische Spielbankenkommission ESBK (nachfolgend: Vorinstanz) eröffnete mehrere Verwaltungsstrafverfahren wegen des Verdachts auf Widerhandlung gegen das Spielbankengesetz durch Betreiben von Computern zur Durchführung von telekommunikationsgestützten Glücksspielen. Dabei zeigte sich, dass die 28 elektronischen Spiele der Internet-Spielplattform Till Casino – Mega Bols, American Superball, Extra Bingo, Bingo/Keno, Magic Colors, Lost Treasures, Babylon Treasures, Beach Party, Fruit Mania, Magic Target, Hot Party, Black Jack (21), Vegas Poker, Sic Bo, American Roulette, Turbo Play, Arcade, Vegas Reels II, Magic Fruits, Fenix Play, Magic Hot, Vegas Hot, Black Horse, Joker Poker, Turbo Poker, American Poker V, Three Cards und Magic Poker – der Vorinstanz nicht vorgeführt und entsprechend noch nicht qualifiziert worden waren. In der Folge eröffnete die Vorinstanz ein Verwaltungsverfahren zur Qualifikation der genannten Spiele.

A.b Mit Zwischenverfügung vom 4. Februar 2013 untersagte die Vorinstanz drei Beschuldigten bzw. von der Einziehung betroffenen Personen in den Verwaltungsstrafverfahren wegen des Verdachts auf Widerhandlung gegen das Spielbankengesetz, unter Androhung einer Busse bis zu Fr. 500'000.–, Geräte mit den obengenannten automatisierten Spielen während der Dauer des Verfahrens bis zum formell rechtskräftigen Entscheid aufzustellen sowie zu betreiben. Gleichzeitig stellte die Vorinstanz fest, dass die automatisierten Geldspiele der Vorführpflicht unterliegen würden und ordnete die Einreichung der Geräte und der gesamten Unterlagen innerhalb von 15 Tagen nach Eintritt der Rechtskraft an. Gegen diese Verfügung wurde kein Rechtsmittel ergriffen.

A.c Mit Verfügung vom 2. Oktober 2013 qualifizierte die Vorinstanz die Spiele der Plattform Till Casino und faktisch gleiche Spiele als Glücksspielautomaten im Sinne von Art. 3 Abs. 2 des Spielbankengesetzes, verbot deren Betreiben ausserhalb von konzessionierten Spielbanken (Dispositiv-Ziff. 1) und auferlegte X._____ (nachfolgend: Beschwerdeführer) sowie 15 weiteren Parteien je Fr. 1'803.– der Kosten des Endentscheides unter solidarischer Haftung für die Gesamtkosten in der Höhe von Fr. 28'848.– (Dispositiv-Ziff. 3). Weiter entzog sie der Beschwerde gegen die Verfügung die aufschiebende Wirkung (Dispositiv-Ziff. 4) und ordnete an, der Entscheid werde den Kantonen mitgeteilt und im Bundesblatt publiziert (Dispositiv-Ziff. 5).

Die Vorinstanz begründete ihre Verfügung wie folgt: Die Internet-Spielplattform Till Casino biete, eingeteilt in fünf verschiedene Kategorien, 28 elektronische Spiele an. Die Spielplattform ermögliche es, mittels einer Computerschnittstelle einen Notenleser anzuschliessen, wobei der Gegenwert der eingeführten Banknoten direkt dem Kreditdisplay gutgeschrieben werde. Alternativ dazu könnten im Vorfeld erworbene Coupons verwendet werden, deren Gegenwert durch Eingabe des Coupon-Codes ebenfalls auf das Kreditdisplay übertragen werde. In allen Spielen werde das Spielresultat typischerweise durch eine programmierte Zufallsfunktion bestimmt. Bei den virtuellen Walzenspielen habe der Spieler keine Möglichkeit, das Spielresultat zu beeinflussen; bei den Poker- und Blackjack-Spielen bestehe zwar eine Einflussmöglichkeit des Spielers, doch sei diese von untergeordneter Bedeutung und beeinflusse das Resultat nur geringfügig. Zudem seien alle Spiele mit der Funktion Autoplay spielbar, womit das System die nachfolgenden Spiele mit dem zuvor gewählten Einsatz automatisch und in rascher Folge ausführe, solange bis die Funktion durch den Spieler deaktiviert werde oder kein Geld mehr zur Verfügung stehe. Der Spieler könne seinen Einsatz zwischen Fr. 0.10 und Fr. 100.– wählen, der in Aussicht gestellte Gewinn unterscheide sich von Spiel zu Spiel und könne bei einem maximal möglichen Einsatz von Fr. 100.– mehrere zehntausend Franken betragen. Der im Spiel erzielte Gewinn werde auf das Kreditdisplay umgebucht und könne danach jederzeit zur Bezahlung von Einsätzen für weitere Spiele verwendet werden. Zudem verfüge die Plattform über eine Funktion, die es den Betreibern (Anbietern) erlaube, das Guthaben auf dem Kreditdisplay zu löschen und dem Spieler in Form von Bargeld oder Gutscheinen auszubezahlen.

B.

Gegen diese Verfügung reichte der Beschwerdeführer am 4. November 2013 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht ein. Er beantragt die Aufhebung der Dispositiv-Ziff. 1 und 3-5 der angefochtenen Verfügung, soweit er davon betroffen sei. In Bezug auf Dispositiv-Ziff. 3 sei die aufschiebende Wirkung der Beschwerde wiederherzustellen, soweit der Beschwerdeführer davon betroffen sei. Der Beschwerdeführer macht im Wesentlichen geltend, dass er zwar durch die Bezeichnung als Partei und durch die Kostenauflage in der angefochtenen Verfügung formell direkt betroffen sei, indessen materiell durch das Zur-Verfügung-Stellen von Internetstationen (als Lieferant eines Internetcafés) den Betrieb von ungeprüften oder unzulässigen Glücksspielen weder beabsichtigt noch bezweckt habe. Insofern sei er durch die Qualifikationsverfügung der Vorinstanz nicht betroffen, da

er keinerlei Interesse an deren Inhalt und Bestand habe. Der Beschwerdeführer habe denn auch nicht den geringsten Einfluss darauf, ob in den von ihm an die Internetcafés gelieferten Internetstationen legale oder illegale Internetseiten angewählt würden und trage dafür auch keine Verantwortung. In strafrechtlicher Hinsicht fehle es an entscheidenden Tatbestandselementen, sodass er zwar gegenwärtig als von der Einziehung Betroffener gelte, indessen im Rahmen des Strafverfahrens mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit freigesprochen werde. Seine Betroffenheit im vorliegenden Verfahren könne also erst gegebenenfalls nach rechtskräftigem Abschluss des Strafverfahrens entschieden werden. Des Weiteren könne er nicht als Betreiber oder Aufsteller von unerlaubten Geldspielautomaten gelten, weil in seinen Internetstationen keine Spieleinsätze geleistet werden könnten und auch keine Gewinne ausgeschüttet würden bzw. sich dies seinen Kenntnissen entziehe.

C.
Mit Zwischenverfügung vom 12. November 2013 hat das Bundesverwaltungsgericht festgestellt, dass im Kostenpunkt die aufschiebende Wirkung von Gesetzes wegen nicht entzogen werden könne. Ohne gegenteilige Mitteilung des Beschwerdeführers und der Vorinstanz innert Frist werde davon ausgegangen, dass sich Dispositiv-Ziff. 4 der angefochtenen Verfügung nicht auf Dispositiv-Ziff. 3 (Verfahrenskosten) beziehe und der sinngemässe Antrag des Beschwerdeführers auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung deshalb als hinfällig zu betrachten sei. Der Beschwerdeführer und die Vorinstanz haben sich innert Frist nicht dazu geäussert.

D.
Die Vorinstanz beantragt mit Vernehmlassung vom 3. März 2014 die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Zur Begründung führt sie Folgendes aus: Für die Frage der Parteistellung im Verwaltungsverfahren sei entscheidend, dass der Beschwerdeführer Beschuldigter in einem Strafverfahren wegen des Verdachts auf Widerhandlung gegen das Spielbankengesetz und daher unmittelbar von der Qualifikationsverfügung betroffen sei. Die Ausführungen des Beschwerdeführers zur möglichen Strafbarkeit seien im vorliegenden Verwaltungsverfahren unbeachtlich, da im Verwaltungsverfahren nicht selbständig über den möglichen Ausgang des Strafverfahrens zu urteilen sei. Sollte sich später herausstellen, dass der Beschwerdeführer vom strafrechtlichen Vorwurf freigesprochen werde, so habe er die Möglichkeit, die Kosten des Verwaltungsverfahrens im Rahmen der Entschädigung im Strafverfahren geltend zu machen.

E.
Mit Replik vom 7. April 2014 hält der Beschwerdeführer im Wesentlichen an seinen Anträgen vom 4. November 2013 fest.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
Das Bundesverwaltungsgericht prüft von Amtes wegen und mit freier Kognition, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang auf eine Beschwerde einzutreten ist (BVGE 2007/6 E. 1).

1.1 Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Der Entscheid der Vorinstanz vom 2. Oktober 2013 stellt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 VwVG dar und eine Ausnahme nach Art. 32 VGG liegt nicht vor.

Als Vorinstanzen gelten die in Art. 33 VGG genannten Behörden, zu denen auch die Eidgenössische Spielbankenkommission ESBK zählt (Art. 33 Bst. f VGG).

1.2 Der Streitgegenstand des Beschwerdeverfahrens wird durch den Gegenstand des angefochtenen Entscheids und durch die Parteibegehren bestimmt, wobei der angefochtene Entscheid den möglichen Streitgegenstand begrenzt (BGE 133 II 35 E. 2).

Soweit sich der Beschwerdeführer auf seine allfällige Strafbarkeit bezieht, ist auf die Beschwerde nicht einzutreten. Gegenstand des angefochtenen Entscheids ist einzig die Qualifikation der genannten Spiele der Plattform Till Casino sowie die Auferlegung von Verfahrenskosten für die Zwischen- und die Endverfügung. Über eine allfällige Strafbarkeit des Beschwerdeführers wegen Widerhandlung gegen das Spielbankengesetz ist im betreffenden Strafverfahren zu befinden (vgl. BGE 138 IV 106 E. 5.3.2; Urteil des Bundesgerichts 6B_709/2011 vom 5. Juli 2012 E. 3).

1.3 Der Beschwerdeführer hat vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen, ist als Entscheidadressat von der angefochtenen Verfügung besonders betroffen und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Er ist somit zur Beschwerdeführung legitimiert.

1.4 Die Beschwerde ist frist- und formgerecht eingereicht worden und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen liegen vor (Art. 50 Abs. 1, Art. 52 Abs. 1 und Art. 44 ff. VwVG). Auf die Beschwerde ist somit im dargelegten Umfang einzutreten.

2.

2.1 Nach Art. 3 des Spielbankgesetzes vom 18. Dezember 1998 (SBG, SR 935.52) sind Glücksspiele Spiele, bei denen gegen Leistung eines Einsatzes ein Geldgewinn oder ein anderer geldwerter Vorteil in Aussicht steht, der ganz oder überwiegend vom Zufall abhängt (Abs. 1). Glücksspielautomaten sind Geräte, die ein Glücksspiel anbieten, das im Wesentlichen automatisch abläuft (Abs. 2). Gemäss Art. 4 Abs. 1 SBG dürfen Glücksspiele nur in konzessionierten Spielbanken angeboten werden. Art. 5 SBG verbietet sodann die telekommunikationsgestützte Durchführung von Glücksspielen, insbesondere mittels Internet. Schliesslich räumt Art. 6 Abs. 1 SBG dem Bundesrat die Kompetenz ein, spieltechnische Vorschriften über Spielsysteme sowie über Glücksspielautomaten zu erlassen; der Bundesrat sieht insbesondere eine Prüfung, eine Konformitätsbewertung oder eine Zulassung vor und regelt das Verfahren.

2.2 Die hier einschlägigen Ausführungsvorschriften finden sich in Art. 61 Abs. 1 und Art. 112 Abs. 1 der Spielbankenverordnung vom 24. September 2004 (VSBG, SR 935.521). Art. 61 Abs. 1 VSBG bestimmt Folgendes: "Wer einen Geschicklichkeits- oder einen Glücksspielautomaten (Geldspielautomaten) in Verkehr setzen will, muss ihn vor der Inbetriebnahme der Kommission vorführen." Art. 112 Abs. 1 VSBG lautet wie folgt: "Wer eine Dienstleistung der Kommission oder eine Verfügung im Zusammenhang mit dem Vollzug der Spielbankengesetzgebung beansprucht oder veranlasst, muss dafür Gebühren bezahlen."

Die Vorführungspflicht im Sinne von Art. 61 Abs. 1 VSBG trifft insbesondere auch den Aufsteller und Geräteeigentümer eines Geldspielautomaten (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-7240/2013 vom 31. Oktober 2014 E. 3.4.1 und E. 3.4.5). Die Gebührenpflicht nach Art. 112 Abs. 1 VSBG trifft nicht nur Verhaltens-, sondern auch Zustandsstörer, ihnen können die Kosten zur Beseitigung einer widerrechtlichen Situation auferlegt werden (Urteil des Bundesgerichts 2C_442/2007 vom 19. November 2007 E. 6.2).

3.
Der Beschwerdeführer macht im Wesentlichen geltend, dass die Tatvorwürfe im Strafverfahren wegen des Verdachts auf Widerhandlung gegen das Spielbankengesetz gegen ihn fallen gelassen werden müssten, er daher vom vorliegenden Qualifikationsverfahren nicht betroffen sei und ihm dementsprechend auch keine Parteistellung zukomme. Er sei insofern durch die Qualifikationsverfügung der Vorinstanz nicht betroffen, als er keinerlei Interesse an deren Inhalt und Bestand habe, da er den Betrieb von ungeprüften oder unzulässigen Glücksspielen als Händler von Internetstationen weder beabsichtigt noch bezweckt habe. Er könne auch nicht als Betreiber oder Aufsteller von unerlaubten Geldspielautomaten gelten, weil in seinen Internetstationen keine Spieleinsätze geleistet werden könnten und seines Wissens auch keine Gewinne ausgeschüttet würden.

3.1 Im erstinstanzlichen Verfahren ist als Partei nur zuzulassen, wer partei- und prozessfähig ist und über ein rechtlich anerkanntes Interesse an der Verfahrensteilnahme verfügt (VERA MARANTELLI-SONANINI/SAID HUBER, Praxiskommentar VwVG, 2009, Art. 6 N 12). Letzteres wird in Art. 6 VwVG dahingehend umschrieben, als nur Personen als Parteien gelten, deren Rechte oder Pflichten durch die Verfügung berührt werden und andere Personen, Organisationen oder Behörden, denen ein Rechtsmittel gegen die Verfügung zusteht. Der Begriff des "Berührtseins" ist praxisgemäss in der gleichen Weise auszulegen, wie für die allgemeine Beschwerdebefugnis gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG (ISABELLE HÄNER, VwVG-Kommentar, 2008, Art. 6 N 1; MARANTELLI-SONANINI/HUBER, Praxiskommentar VwVG, a.a.O., Art. 6 N 7 und N 16 ff.). Danach ist zur Erhebung einer Beschwerde berechtigt, wer durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Abänderung hat (Art. 48 Abs. 1 Bst. b und c VwVG). Der Beschwerdeführer muss durch den angefochtenen bzw. den zu erlassenden Entscheid stärker als ein beliebiger Dritter betroffen sein und in einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache stehen. Neben der spezifischen Beziehungsnähe zur Streitsache muss der Beschwerdeführer einen praktischen Nutzen aus einer allfälligen Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheid ziehen, d.h. seine Situation muss durch den Ausgang des Verfahrens in relevanter Weise beeinflusst werden können. Das schutzwürdige Interesse besteht im Umstand, einen materiellen oder ideellen Nachteil zu vermeiden, den der angefochtene Entscheid mit sich bringen würde (vgl. zum Ganzen BGE 139 II 279 E. 2.2 m.w.H.).

3.2 Mit Urteil vom 16. März 2012 hat das Bundesgericht befunden, der Straftatbestand von Art. 56 Abs. 1 Bst. a SBG könne nur erfüllt sein, nachdem ein Automat durch Verfügung der zuständigen ESBK als Glücksspielautomat qualifiziert worden sei und allfälligen Rechtsmitteln gegen diese Verfügung keine aufschiebende Wirkung zukomme, obwohl es sich bei der Qualifikationsverfügung der Vorinstanz um eine Feststellungsverfügung handle und ein Gerät bei Vorliegen der diesbezüglichen Voraussetzungen auch ohne einen entsprechenden Entscheid ein Glücksspielautomat sei. Im Übrigen könne es nicht die Aufgabe des Strafrichters sein, bei Fehlen einer diesbezüglichen Verfügung der ESBK selbst darüber zu entscheiden, ob der Automat als Geschicklichkeits- oder als Glücksspielautomat zu qualifizieren sei (BGE 138 IV 106 E. 5.3.2; Urteil des Bundesgerichts 6B_709/2011 vom 5. Juli 2012 E. 2.4.2 in fine).

3.3 Dass die Vorinstanz dem Beschwerdeführer – als Beschuldigter bzw. von der Einziehung betroffener in einem der im Zusammenhang mit der Spielplattform Till Casino eröffneten Strafverfahren wegen des Verdachts auf Widerhandlung gegen das Spielbankengesetz – gestützt auf die dargelegte bundesgerichtliche Rechtsprechung im entsprechenden Qualifikationsverfahren die Parteistellung zusprach und ihm das rechtliche Gehör gewährte, ist, nach dem Gesagten, nicht zu beanstanden. Weil der Ausgang des Qualifikationsverfahrens unmittelbar Einfluss auf den Ausgang des Strafverfahrens entfalten konnte, war es nach den allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätzen geboten, dem Beschwerdeführer zu ermöglichen, als Partei im Qualifikationsverfahren mitzuwirken.

4.

Die Vorinstanz begründet sodann die Kostenauflage mit der Parteistellung des Beschwerdeführers sowie dem Umstand, dass die bisherigen Strafuntersuchungen den Verdacht erhärten würden, dass die Parteien der Qualifikationsverfügung als Betreiber vor Ort, als Aufsteller oder als Eigentümer der fraglichen Geräte diese zum Zweck des Betriebs aufgestellt hätten.

4.1 Allein gestützt auf die Parteistellung des Beschwerdeführers können ihm keine Verfahrenskosten auferlegt werden. Dafür bedarf es einer anderen, genügenden gesetzlichen Grundlage. Es ist unbestritten, dass bei den durch die Vorinstanz qualifizierten Spielen der Plattform Till Casino gegen Leistung eines Einsatzes ein automatischer Spielablauf ausgelöst wird, der im Gewinnfall einen vermögenswerten Vorteil (Gutschrift auf das Spielkonto) erwarten lässt, welcher zumindest überwiegend vom Zufall abhängt. Demzufolge qualifizierte die Vorinstanz die geprüften Spiele der Plattform

Till Casino als Glücksspiele im Sinne von Art. 3 Abs. 1 SBG. Nachfolgend ist nur zu prüfen, ob die Internetstationen des Beschwerdeführers mit angeschlossenem Bezahlsystem als Glücksspielautomaten im Sinne von Art. 3 Abs. 2 SBG zu qualifizieren sind und der Beschwerdeführer der kostenpflichtigen Vorführungspflicht gemäss Art. 61 Abs. 1 VSBG unterstand.

4.1.1 Im Rahmen der Auslegung gelten für die Normen des Verwaltungsrechts die üblichen Methoden der Gesetzesauslegung. Zur Anwendung gelangen somit die grammatikalische, historische, zeitgemässe, systematische und teleologische Auslegungsmethode. Zwar wird heute von Lehre und Rechtsprechung auch im Verwaltungsrecht der Methodenpluralismus bejaht, der keiner Auslegungsmethode einen grundsätzlichen Vorrang zuerkennt, doch steht gemäss der bundesgerichtlichen Praxis auf dem Gebiet des Verwaltungsrechts die teleologische Auslegungsmethode im Vordergrund (vgl. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl. 2010, S. 46, Rz. 216 ff., m.H.). Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet jedoch der Wortlaut der Bestimmung (BGE 134 I 249 E. 2.3). An einen klaren und unzweideutigen Gesetzeswortlaut ist die rechtsanwendende Behörde gebunden, sofern dieser den wirklichen Sinn der Norm wiedergibt (BGE 127 III 318 E. 2b, m.H.; vgl. zum Ganzen: Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-3530/2013 vom 6. Februar 2014 E. 4.1).

4.1.2 Das Spielbankengesetz verfolgt gemäss der Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über das Glücksspiel und über die Spielbanken (Spielbankengesetz, SBG) vom 26. Februar 1997 (nachfolgend: Botschaft Bundesrat zum Spielbankengesetz) den Zweck, das Glücksspiel um Geld oder andere geldwerte Vorteile insgesamt zu erfassen und es – unter Vorbehalt der Vorschriften des Lotteriegesetzes – grundsätzlich auf konzessionierte Spielbanken zu konzentrieren. Bereits der historische Gesetzgeber habe u.a. aus der Einsicht, dass die Durchführung eines Spiels mittels eines Spielautomaten erhebliche Gefahren mit sich bringe (z.B. Isolation und möglicher Kontrollverlust des Spielers), dieser Form des Spielens besondere Aufmerksamkeit gewidmet und entsprechende Massnahmen im damalig geltenden Spielbankengesetz vorgesehen. Für die verschiedenen Typen moderner Geldspielautomaten, von denen sehr starke Spielanreize ausgingen, gelte dies umso mehr. Der Begriff "Geldspielautomat" erfasse ausnahmslos alle Spielgeräte, an denen der Spieler nach Leistung eines Einsatzes einen in den wesentlichen Teilen automatischen Spielablauf auslösen kann, der im Gewinnfall mit Auszahlung oder Gutschrift eines Geld-

gewinns oder eines anderen geldwerten Vorteils endet. Mit dieser Umschreibung könne der auch künftig zu erwartenden dynamischen Entwicklung im Bereich der automatischen Spielgeräte Rechnung getragen werden (vgl. zum Ganzen: Botschaft Bundesrat zum Spielbankengesetz, BBl 1997 III 157 f., 169 f.).

4.2 Aus dem Gesagten ergibt sich, dass je nach Umständen auch telekommunikationsgestützte Geräte als Geldspielautomaten qualifiziert werden können. An dieser Stelle ist jedoch die vom Gesetzgeber vorgenommene Unterscheidung zwischen Glücksspielen einerseits und Glücksspielautomaten andererseits hervorzuheben (vgl. vorne E. 2.1). Das Gesetz verbietet generell die "Durchführung" bzw. das "Anbieten" von Glücksspielen, worunter auch Online-Glücksspiele fallen, ausserhalb von konzessionierten Spielbanken. Demgegenüber knüpft Art. 61 Abs. 1 VSBG die Vorführungspflicht nur an das Inverkehrsetzen von Glücksspielautomaten. Die Gebührenpflicht nach Art. 112 Abs. 1 VSBG besteht offensichtlich nur, wenn eine Vorführungspflicht besteht.

Die Vorinstanz äussert sich in ihrem Jahresbericht 2013 zu "Online-Angeboten". Sie erachtet "das Angebot in öffentlichen Lokalen mittels speziell eingerichteter Terminals, die den Zugriff auf verschiedene Glücksspielplattformen erlauben und die vertriebsmässig sowie buchhalterisch (Einkassieren von Einsätzen und Ausbezahlen von Gewinnen) an den Betreiber des Lokals angebunden sind" als Glücksspielautomaten. Demgegenüber erachtet die Vorinstanz das Anbieten eines Glücksspiels auf einer Webseite im Internet von einem ausländischen Server aus nicht als strafbar (vgl. zum Ganzen: Jahresbericht der Eidgenössischen Spielbankenkommission 2013, S. 16 f., < http://www.esbk.admin.ch/dam/data/esbk/publiservice/jb/jahresbericht_2013-d.pdf >, abgerufen am 16.03.2015). Entsprechend scheint die Vorinstanz in solchen Fällen auch keinen Anknüpfungspunkt für ein verwaltungsrechtliches Vorgehen in der Schweiz gegen die Betreiber zu erblicken.

4.3 Die Vorinstanz wirft dem Beschwerdeführer nicht vor, ein (Online-) Glücksspiel angeboten bzw. durchgeführt zu haben. Vielmehr nimmt sie an, der Beschwerdeführer habe Glücksspielautomaten in Verkehr gesetzt, ohne sie vorgängig der Spielbankenkommission vorgeführt zu haben; mit dieser Verletzung der Vorführungspflicht nach Art. 61 Abs. 1 VSBG begründet die Vorinstanz implizit die hier angefochtene Kostenauflage.

4.4 Entsprechend der Zielsetzung des Spielbankengesetzes sowie dem klaren Willen des Gesetzgebers ist für den Begriff des Spielautomaten insbesondere entscheidend, dass der Spieler am Gerät einen in den wesentlichen Teilen automatischen Spielablauf auslösen kann. Diese Voraussetzung ist bei Online-Spielen, wie sie auf der Plattform Till Casino angeboten und von der Vorinstanz qualifiziert wurden, gegeben. Wie die Vorinstanz ausführt, setzt der Spieler, nachdem er die Höhe des Einsatzes (je nach Spiel allenfalls noch weiteres) ausgewählt hat, mit Start des Spieles einen automatischen Prozess in Gang, welcher nach wenigen Sekunden mit dem Entscheid über Gewinn und Verlust endet. Dabei ist für den Begriff des Spielautomaten nach Spielbankengesetz unerheblich, welches Gerät bzw. welche technische Lösung letztlich dazu verwendet wird. Es ist daher nicht relevant, dass es sich vorliegend bei den verwendeten Geräten um Laptops mit installiertem Banknotenleser handelt, die keine Spielautomaten im klassischen Sinn sind.

4.5 Hingegen ist von Bedeutung, ob die fraglichen Laptops durch technische bzw. elektronische Einrichtungen den Zugriff auf die Glücksspielplattform ermöglichten (vgl. vorne E. 4.2). Um die Laptops als Glücksspielautomaten qualifizieren zu können, müssen sie sich von üblichen Computerstationen darin unterscheiden, dass sie den Zugang zu elektronischen Glücksspielen (Online-Angebote oder festinstallierte Programme) ermöglichen, während dies und die Leistung von Spieleinsätzen sowie die Auszahlung der Gutschrift von Gewinnen mit handelsüblichen Geräten nicht möglich wäre. Das ergibt sich namentlich aus der Umschreibung in der Botschaft des Bundesrates zum Spielbankengesetz (vgl. vorne E. 4.1.2), wonach der Begriff "Geldspielautomat" ausnahmslos alle Spielgeräte erfasst, an denen der Spieler nach Leistung eines Einsatzes einen in den wesentlichen Teilen automatischen Spielablauf auslösen kann, der im Gewinnfall mit Auszahlung oder Gutschrift eines Geldgewinns oder eines anderen geldwerten Vorteils endet. Daraus ergibt sich, dass die blosse Vermietung oder Entleihung eines Laptops, ohne besondere technische bzw. elektronische Vorinstallationen der beschriebenen Art, nicht genügt, um einem Laptop den Charakter eines Geldspielautomaten zu geben.

4.5.1 Die angefochtene Verfügung enthält einen denkbar knappen Sachverhalt. In den Akten finden sich nur ein "Antrag auf Information Qualifikation Till Casino" des Sekretariats der ESBK (Aktennotiz vom 6. März 2013), wonach das Verfahren (...) mindestens ein Gerät mit der Spielplattform Till Casino zum Gegenstand habe und der Beschwerdeführer Eigentümer der Geräte sei.

4.5.2 Dem angefochtenen Entscheid und den Verfahrensakten lassen sich keine weitergehenden Ausführungen in Bezug auf die Laptops, den Zugang zur fraglichen Spielplattform, die Bezahleinrichtung und das Verhältnis zwischen dem Beschwerdeführer und dem Eigentümer der Geräte entnehmen. Auch im Schriftenwechsel hat die Vorinstanz darauf verzichtet, den Vorbringen des Beschwerdeführers etwas entgegenzuhalten. Dieser bringt in seiner Beschwerde nämlich vor, nebenberuflich einen Handel mit Internetstationen zu betreiben und u.a. Lieferant des im Strafverfahren besagten Internetcafés zu sein. Diese bestünden aus einem gewöhnlichen, im Handel erhältlichen Computer, einem Bildschirm, einer Tatstatur und einer Maus sowie dem dazugehörigen Tisch mit entsprechenden Abschirmwänden. Besagte Internetstationen seien früher mit einem Notenlesegerät und einem Münzzähler, die neueren nur noch mit einem Münzzähler ausgerüstet. Diese Geldzähler seien mit einem speziell installierten Programm verbunden, das den Zugang der Station zum Internet im Rahmen eines Zeitfensters, entsprechend dem gewollten Benutzungsbeitrag des Kunden, öffne bzw. durch Neustart wieder schliesse. Das Notenlese- bzw. Münzgerät sei ausschliesslich mit dem besagten Programm der Internetstationen verbunden, und es existiere keine Verbindung zu den jeweils angewählten Internetseiten. Es könne über das Notenlese- bzw. Münzgerät weder ein Spieleinsatz für ein allenfalls angewähltes Spiel erbracht, noch könnten daraus Spielgewinne entnommen werden; da der Neustart des besagten Programmes die letzte Sitzung jeweils lösche, könne der Benutzer auch keine Daten speichern.

4.5.3 Die blosse Tatsache, dass über die durch den Beschwerdeführer einem Internetcafé entgeltlich zur Verfügung gestellten Internetstationen die Spiele der Online-Plattform Till Casino aufgerufen wurden bzw. der Beschwerdeführer dies damit faktisch ermöglichte, reicht im vorliegenden Zusammenhang nicht aus, um den Beschwerdeführer als Inverkehrsetzer der fraglichen Spiele zu qualifizieren. Wie ausgeführt, vermag die blosse Vermittlung des Zugangs zu (Online-)Glücksspielen über eine Computerstation ohne spezielle Einrichtungen keine Vorführungspflicht des Eigentümers bzw. Aufstellers des Computers zu begründen. Ansonsten würde die Vorführungspflicht auf jeden Eigentümer einer Computerstation ausgedehnt, der ihre Nutzung Dritten zur Verfügung stellt und weiss oder damit rechnet, dass diese im Internet auf Glücksspiele zugreifen. Dies wäre mit dem geltenden Spielbankenrecht nicht vereinbar.

4.5.4 Aus den vorstehenden Ausführungen ergibt sich, dass der von der Vorinstanz (nicht) festgestellte Sachverhalt sowie die nicht widerlegten

Ausführungen des Beschwerdeführers es nicht erlauben, die Geräte als Geldspielautomaten und das Verhalten des Beschwerdeführers als Inverkehrsetzen eines Geldspielautomaten im Sinne von Art. 61 Abs. 1 VSBG (Eigentümer bzw. Aufsteller und Betreiber) zu qualifizieren. Damit kann auch nicht geprüft werden, ob der Beschwerdeführer das Verfahren vor der Vorinstanz und die angefochtene Verfügung im Sinne von Art. 112 Abs. 1 VSBG "veranlasst" hat, was die Gebührenpflicht begründen würde. Es ist nicht Aufgabe des Bundesverwaltungsgerichts, die Unterlassungen der Vorinstanz nachzuholen, zumal diese als Fachbehörde über die nötigen Kenntnisse verfügt, um vorab die technisch relevanten Fragen abzuklären.

4.6 Gemäss Art. 5 SBG ist die telekommunikationsgestützte Durchführung von Glücksspielen, insbesondere mittels Internet, verboten. Vom Verbot erfasst ist möglicherweise nicht nur das Anbieten von Glücksspielen im Internet, sondern eventuell auch das entgeltliche Anbieten von elektronischen Geräten, die zum Zweck haben, den Zugang zu den Internetspielen und ihre Bezahlung zu ermöglichen, jedenfalls wenn die Geräte entsprechend voreingerichtet sind. Ausgehend davon könnte in Betracht gezogen werden, dass der Beschwerdeführer die Kosten des Verfahrens vor der Vorinstanz, die nicht die Qualifikation der Spiele betreffen, zu tragen habe (zu den Verhaltens- und Zustandsstörern vgl. E. 2.2). Wie es sich hiermit verhält, braucht hier jedoch nicht abschliessend beurteilt zu werden, da der Sachverhalt auch insoweit keine Beurteilung zulässt.

5.

Zusammenfassend ergibt sich aus den vorstehenden Ausführungen, dass der von der Vorinstanz festgestellte Sachverhalt es nicht erlaubt, das Verhalten des Beschwerdeführers als Inverkehrsetzen eines Geldspielautomaten im Sinne von Art. 61 Abs. 1 VSBG (Eigentümer bzw. Aufsteller und Betreiber) zu qualifizieren. Mangels entsprechender Feststellungen kann auch die Frage der Vorführungspflicht nicht beantwortet werden. Gleiches gilt für die Frage, ob der Beschwerdeführer das Verfahren vor der Vorinstanz und die angefochtene Verfügung im Sinne von Art. 112 Abs. 1 VSBG "veranlasst" hat. Die Beschwerde ist somit insoweit gutzuheissen, soweit darauf eingetreten werden kann, als die angefochtene Verfügung aufzuheben und die Sache im Sinne von Art. 61 Abs. 1 VwVG an die Vorinstanz zurückzuweisen ist, damit diese im Sinne der Erwägungen neu verfügt.

6.

6.1 Der Beschwerdeführer dringt mit seinen Vorbringen weitestgehend durch. Als obsiegende Partei sind ihm keine Kosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Der am 16. Januar 2014 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 5'000.– ist dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückzuerstatten. Vorinstanzen haben keine Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

6.2 Als obsiegende Partei hat der Beschwerdeführer Anspruch auf eine Parteientschädigung für die ihm erwachsenen notwendigen Kosten (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Diese umfasst die Kosten der Vertretung sowie allfällige weitere notwendige Auslagen der Parteien (Art. 8 ff. VGKE). Das Anwaltshonorar wird nach dem notwendigen Zeitaufwand des Vertreters bemessen. Der Stundenansatz beträgt für Anwälte mindestens Fr. 200.– und höchstens Fr. 400.–, ausschliesslich Mehrwertsteuer (Art. 10 VGKE). Wird keine Kostennote eingereicht, setzt das Bundesverwaltungsgericht die Parteientschädigung aufgrund der Akten fest (Art. 14 VGKE).

Der Beschwerdeführer liess sich vor Bundesverwaltungsgericht anwaltlich vertreten, reichte hingegen keine detaillierte Kostennote ein. Die Parteientschädigung ist daher aufgrund der Akten und des geschätzten Aufwands durch das Bundesverwaltungsgericht festzusetzen (Art. 14 Abs. 2 VGKE). Da der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers eine weitgehend identische Beschwerde für einen anderen Beschwerdeführer verfasste, erscheint eine Parteientschädigung in Höhe von Fr. 2'200.– (inkl. MwSt) insgesamt als angemessen und jeglichen Aufwand abdeckend. Die Parteientschädigung wird der Vorinstanz in ihrer Funktion als verfügende Behörde auferlegt (Art. 64 Abs. 2 VwVG).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen, soweit darauf einzutreten ist, die angefochtene Verfügung vom 2. Oktober 2013 wird aufgehoben und die Sache wird an die Vorinstanz zurückgewiesen zu neuem Entscheid im Sinne der Erwägungen.

2.
Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Dem Beschwerdeführer wird der am 16. Januar 2014 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 5'000.– nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils aus der Gerichtskasse zurückerstattet.

3.
Dem Beschwerdeführer wird zu Lasten der Vorinstanz eine Parteientschädigung von Fr. 2'200.– (inkl. MwSt) zugesprochen. Dieser Betrag ist dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zu überweisen.

4.
Dieses Urteil geht an:

– den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde; Beilage: Rückerstattungsformular)
– die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:	Die Gerichtsschreiberin:
Philippe Weissenberger	Lorena Studer

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 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 der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 17. März 2015