

BGer 2C_337/2021 vom 18. Mai 2022

Bundesgericht, 2022-05-18, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_337_2021

FR: TF 2C_337/2021 du 18 mai 2022

IT: TF 2C_337/2021 del 18 maggio 2022

Erwägungen

E. 1.1

Am 11. März 2012 wurde der direkte Gegenentwurf zur Volksinitiative "Für Geldspiele im Dienste des Gemeinwohls" (Art. 106 BV) von Volk und Ständen angenommen (AS 2012 3629; BBl 2009 7019 ; 2010 7961 ff. [Botschaft vom 20. Oktober 2010 zur Volksinitiative "Für Geldspiele im Dienste des Gemeinwohls] ; 2012 6623). Das Parlament verabschiedete in dessen Konkretisierung am 29. September 2017 das Bundesgesetz über Geldspiele (Geldspielgesetz, BGS; SR 935.51). Gegen dieses kam das Referendum zustande. Am 10. Juni 2018 nahm das Stimmvolk das Geldspielgesetz an, worauf dieses (weitgehend) am 1. Januar 2019 in Kraft trat. Die Kantone sind danach zuständig, Grossspiele zuzulassen (Art. 106 Abs. 3 BV ; Art. 4 i.V.m. Art. 24 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 lit. e BGS ; vgl. zur Entstehungsgeschichte des Gesetzes: URS SCHERRER/RAFAEL BRÄGGER, Das neue Schweizer Geldspielgesetz und Update zu den Entwicklungen in Liechtenstein, in: Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht [ZfWG] 2019 S. 116 ff., dort S. 117).

E. 1.2

Zur Wahrnehmung dieser Aufgabe erliessen sie das Gesamtschweizerische Geldspielkonkordat (GSK) vom 20. Mai 2019, welches am 1. Januar 2021 in Kraft getreten ist. Das GSK ist an die Stelle der bisherigen Interkantonalen Vereinbarung vom 7. Januar 2005 über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten (IVLW) getreten (vgl. zu den bisherigen Strukturen: URS SCHERRER/REMUS MURESAN, Handbuch zum schweizerischen Lotterie- und Wettrecht, 2014, N. 177 ff.; ANDREAS ZÜND/THOMAS HUGI YAR, Rien ne va plus: Das schweizerische Glücksspielrecht im Umbruch, in: Jusletter 17. November 2014, Rz. 8 ff.; zu den neuen interkantonalen Strukturen: Erläuternder Bericht vom 20. Mai 2019 zum Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordat [GSK] S. 7 ff., 16 f. und 18 ff.).

E. 1.3

Im Rahmen der Neuorganisation ersetzt die als öffentlich-rechtliche Anstalt ausgestaltete Interkantonale Geldspielaufsicht (Art. 19 ff. i.V.m. Art. 73 Abs. 2 - 4 GSK [Gespa]) die Interkantonale Lotterie- und Wettkommission (Comlot); das Interkantonale Geldspielgericht (Art. 11 ff. i.V.m. Art. 73 Abs. 6 GSK [Geldspielgericht]) löst - als interkantonale Vorinstanz des Bundesgerichts - die bisherige Rekurskommission Interkantonale Vereinbarung Lotterien und Wetten (Rekolot) ab. Gegen seine Entscheide ist - wie früher gegen jene der Rekolot - die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zulässig (vgl. Art. 82 lit. a, Art. 83 [e contrario] und Art. 86 lit. d BGG ; zum bisherigen System: BGE 141 II 262 E. 1; 135 II 338 E. 1, je mit weiteren Hinweisen).

E. 1.4

Da auch alle übrigen Sachurteilsvoraussetzungen gegeben sind (Art. 42, 100 Abs. 1 und 89 Abs. 1 BGG), ist auf die Beschwerde mit folgenden Präzisierungen einzutreten:

E. 1.4.1

Das Bundesgericht wendet das Recht zwar von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), es prüft jedoch unter Berücksichtigung der allgemeinen Rüge- und Begründungspflicht (Art. 42 Abs. 1 und 2 BGG) nur die vorgebrachten Argumente, falls weitere rechtliche Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (BGE 142 I 135 E. 1.5). In Bezug auf die Verletzung von Grundrechten gilt eine qualifizierte Rüge- und Substanziierungspflicht (Art. 106 Abs. 2 BGG ; BGE 139 I 229 E. 2.2; 136 II 304 E. 2.5). Das Bundesgericht ist an den Sachverhalt gebunden, wie die Vorinstanz ihn festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG), es sei denn, dieser erweise sich in einem entscheidungswesentlichen Punkt als offensichtlich falsch oder unvollständig bzw. seine Feststellung beruhe auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG (Art. 105 Abs. 2 BGG ; vgl. BGE 142 I 135 E. 1.6; 133 II 249 E. 1.4.3), was in der Beschwerdeschrift detailliert darzulegen ist.

E. 1.4.2

Soweit die vorliegende Eingabe den entsprechenden Anforderungen nicht genügt und sich insbesondere lediglich auf appellatorische Kritik am angefochtenen Entscheid beschränkt, wird darauf nicht weiter eingegangen (vgl. BGE 145 I 26 E. 1.3 mit Hinweisen). Dasselbe gilt, soweit die Beschwerdeführerin in ihrer Eingabe die gesetzliche Regelung im Spielbankenbereich beanstandet und sich ihre Ausführungen nicht auf die einzig Verfahrensgegenstand bildenden Grossspiele beziehen. Unzulässig ist schliesslich ihr Feststellungsbegehren, da sie ein Leistungsbegehren hat stellen können (vgl. hierzu das Urteil 6B_797/2020 vom 31. Januar 2022 E. 1; BGE 141 II 113 E. 1.7).

E. 2

Die Beschwerdeführerin macht in formeller Hinsicht geltend, die Vorinstanz habe ihren Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) verletzt, indem sie das beantragte Gutachten zu den Sperrmöglichkeiten und der Problematik des "Overblocking" (Sperrung über das Nötige hinaus) nicht eingeholt und gleichzeitig ihre Kognition beschränkt habe.

E. 2.1.1

Es erübrigt sich nach der Rechtsprechung, angebotene Beweise abzunehmen, wenn sie eine für die rechtliche Beurteilung unerhebliche Frage betreffen. Keine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör liegt vor, wenn eine Behörde auf die Abnahme beantragter Beweismittel verzichtet, weil sie willkürfrei in antizipierter Beweiswürdigung zum Schluss kommt, dass die Beweisanträge eine unerhebliche Tatsache betreffen oder offensichtlich untauglich sind, etwa weil ihnen die Beweiseignung an sich abgeht oder die betreffende Tatsache aus den Akten bereits genügend ersichtlich ist, und ohne Willkür angenommen werden kann, dass die Abnahme des beantragten Beweises am Ausgang des Verfahrens nichts mehr ändern wird (BGE 136 I 229 E. 5.3; 130 II 425 E. 2.1, je mit weiteren Hinweisen).

E. 2.1.2

Dies war hier der Fall: Die Beschwerdeführerin hat ein Gutachten eingereicht, welches die verschiedenen Arten und technischen Umsetzungsmöglichkeiten von Netzsperrungen sowie deren jeweiligen Vor- und Nachteile darstellt (FLORENT THOUVENIN/BURKHARD STILLER, Gutachten: Netzsperrungen vom 16. September 2016). Die entsprechenden Fragen

bildeten zudem Gegenstand der parlamentarischen Diskussionen sowie des Abstimmungskampfs rund um das Referendum bezüglich des Geldspielgesetzes. Weitere Informationen finden sich in allgemein zugänglichen Quellen. Die Beschwerdeführerin hat selber Auszüge von solchen eingereicht (Wikipedia-Beitrag "Domain Name System [DNS]" und "Hypertext Transfer Protocol Secure [HTTPS]"), jedoch nicht präzisiert, welche Art der Zugangssperre als besser geeignet und schonender gelten könnte als die im Rahmen des Geldspielgesetzes derzeit praktizierte DNS-Sperre. Die Tatsache, dass bei der DNS-Sperrung auch der Mailverkehr betroffen sein kann, ist und war nicht umstritten.

E. 2.1.3

Die Vorinstanz durfte von der Beschwerdeführerin zumindest eine ansatzweise Präzisierung möglicher Alternativen verlangen, nachdem sich solche dem von ihr eingereichten Gutachten nicht entnehmen liessen, sie nicht geltend machte, dass dieses unvollständig sei, und darin die Gefahr des von ihr beanstandeten "Overblockings" bei der DNS-Sperre gerade als geringer erachtet wird als (etwa) bei der Sperre der IP-Adresse ("Internet Protocol Adress"). Nach der bundesgerichtlichen Praxis ist es zulässig, einen minimalen Sachvortrag vorzusetzen, bevor im Rahmen der Untersuchungsmaxime weitere Beweismittel abgenommen werden müssen (Urteile 2C_658/2021 vom 3. März 2022 E. 3.3.2 und 2C_682/2021 vom 3. November 2021 E. 2.1 mit Hinweisen). Es erübrigt sich aus den gleichen Gründen, das Gutachten im vorliegenden Verfahren einzuholen oder die Sache hierfür an die Vorinstanz zurückzuweisen.

E. 2.2.1

In der Rechtsprechung ist anerkannt, dass eine Rechtsmittelbehörde, die nach der gesetzlichen Ordnung mit freier Prüfung zu entscheiden hat, ihre Kognition einschränken darf, wenn die Natur der Streitsache dies sachlich rechtfertigt bzw. gebietet. Dies ist regelmässig dann der Fall, wenn die Rechtsanwendung technische Probleme oder Fachfragen aufwirft, zu deren Beantwortung und Gewichtung die verfügende Behörde aufgrund ihres Spezialwissens besser geeignet ist, oder wenn sich Auslegungsfragen stellen, welche die Verwaltungsbehörde aufgrund ihrer örtlichen, sachlichen oder persönlichen Nähe sachgerechter zu beurteilen vermag als die Beschwerdeinstanz. Im Rahmen des sogenannten "technischen Ermessens" darf und soll der verfügenden Behörde bei der Beurteilung von ausgesprochenen Fachfragen ein gewisser Ermessens- und Beurteilungsspielraum belassen werden, wenn sie die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die erforderlichen Abklärungen sorgfältig und umfassend durchgeführt hat (vgl. BGE 136 I 184 E. 2.2.1; 131 II 680 E. 2.3.2 [zur ESBK], je mit weiteren Hinweisen).

E. 2.2.2

Die Gespa ist das

Kompetenzzentrum der Kantone im Bereich Geldspiele (Art. 19 Abs. 2 GSK). Ihre Geschäftsstelle übt die unmittelbare Aufsicht über den Grossspielsektor aus (Art. 25 Abs. 2 GSK). Sie hat insbesondere als interkantonale Fachbehörde in ihrem Zuständigkeitsbereich die Sperrliste für in der Schweiz nicht bewilligte Online-Spielangebote (Grossspiele) zu führen und zu aktualisieren (Art. 86 Abs. 3 BGS). Sie setzt die Fernmeldediensteanbieterinnen mittels eines einfachen und gesicherten Verfahrens über ihre Sperrliste in Kenntnis (Art. 88 Abs. 2 BGS). Die Anbieterinnen von Internetzugängen bestimmen die Sperrmethode unter Berücksichtigung des Stands der Technik und des

Verhältnismässigkeitsprinzips im Einvernehmen mit ihr (Art. 93 der Verordnung vom 7. November 2018 über Geldspiele [Geldspielverordnung, VGS [SR 935.511]).

E. 2.2.3

Es handelt sich bei der Gespa damit um eine Behörde, welche mit den Anbieterinnen von Internet-Zugängen in engem Kontakt steht und auch in technischer Hinsicht über Fachwissen verfügt, weshalb das Geldspielgericht ihr diesbezüglich einen gewissen technischen Ermessensspielraum einräumen durfte, nachdem - wie zu zeigen sein wird - keine Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Gespa den Sachverhalt unrichtig oder unvollständig festgestellt, die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte nicht geprüft oder ihre Abklärungen nicht sorgfältig und umfassend vorgenommen hätte.

E. 2.3

Die Vorinstanz hat den Anspruch der Beschwerdeführerin auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) nicht verletzt.

E. 3.1

Das Geldspielgesetz löst das Spielbankengesetz vom 18. Dezember 1998 (SBG, AS 2000 677) und das Bundesgesetz vom 8. Juni 1923 betreffend die Lotterien und die gewerbmässigen Wetten (LG, BS 10 255) ab. Es führt diese beiden Erlasse zusammen, um im Rahmen von Art. 106 BV eine kohärente sowie zweck- und zeitgemässe Regelung des Geldspiels in der Schweiz zu schaffen. Das Gesetz will die Bevölkerung angemessen vor den Gefahren schützen, die von den Geldspielen ausgehen (Art. 2 lit. a BGS), dafür sorgen, dass diese sicher und transparent durchgeführt werden (Art. 2 lit. b BGS), und sicherstellen, dass der Reingewinn aus den Grossspielen grundsätzlich vollumfänglich und in transparenter Weise für gemeinnützige Zwecke sowie ein Teil der Bruttospielerträge der Spielbanken zugunsten der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung verwendet werden (Art. 2 lit. c und d BGS ; Botschaft vom 21. Oktober 2015 zum Geldspielgesetz, BBl 2015 8387 ff., 8388 f. sowie Ziff. 1.2.1 [S. 8406]; vgl. CLÉMENCE GRISEL RAPIN, in: Martenet/Dubey [Hrsg.], Commentaire Romand, Constitution fédérale, 2021, N. 41 ff. ad art. 106 Cst.; MATTHIAS OESCH, in: Waldmann/Belser/Epiney [Hrsg.], BSK Bundesverfassung, 2015, N. 32 ff. zu Art. 106 BV).

E. 3.2

Die Durchführung jeglicher Art von Geldspielen ist bewilligungs- oder konzessionspflichtig (Art. 4 BGS ; BBl 2015 8387 ff. Ziff. 1.2.2 [S. 8407 f.]: Wer

Spielbankenspiele betreiben will (hierzu Art. 3 lit. g BGS), braucht eine Konzession (vgl. Art. 5 Abs. 1 BGS ; BBl 2015 8387 ff. Ziff. 1.2.2 [8407 f.]); diese kann zusätzlich neu erlauben, Spielbankenspiele auch online anzubieten (Art. 5 Abs. 2 i.V.m. Art. 9 BGS ; BBl 2015 8387 ff. Ziff. 1.2.3 [S. 8408 f.]). Wer

Grossspiele , d.h. Lotterien, Sportwetten und Geschicklichkeitsspiele automatisiert, interkantonal oder online durchführen will, braucht seinerseits hierfür eine Bewilligung der Gespa (Art. 21 BGS). Die Kantone bestimmen "die maximale Anzahl der Veranstalterinnen von Lotterien und Sportwetten" (Art. 23 Abs. 1 BGS). Die Anzahl ist (derzeit) auf zwei beschränkt (Art. 49 Abs. 1 GSK: "Swisslos" und "Loterie Romande"; kritisch hierzu: MATTHIAS OESCH, a.a.O., N. 38 zu Art. 106 BV).

E. 4.1

Die Beschwerdeführerin macht geltend, die im Geldspielgesetz vorgesehene Netzsperrstelle als solche einen schweren Eingriff in verfassungsmässige Rechte und insbesondere in ihre Wirtschaftsfreiheit dar (Art. 27 und 94 BV); sie sei willkürlich (Art. 9 BV) und unverhältnismässig (Art. 5 Abs. 2 BV). An der Netzsperrstelle bestehe kein öffentliches Interesse; sie sei weder geeignet noch erforderlich, um ihren Zweck zu erreichen. Die Netzsperrstelle diene lediglich einem Ziel: dem Schutz von Schweizer Anbietern vor ausländischer Konkurrenz und damit letztlich unzulässigem "ökonomischem Heimatschutz". Es sei deshalb die Verfassungswidrigkeit der Netzsperrstelle als solche festzustellen und der Gesetzgeber einzuladen, die Art. 86 ff. BGS verfassungskonform auszugestalten bzw. ein Konzessionssystem einzuführen, welches den Zielen des Geldspielgesetzes tatsächlich gerecht werde. Eine Prüfung und eine Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Regelung im Geldspielgesetz mit der Einladung an den Gesetzgeber, diese anzupassen, dränge sich auf, da die Netzsperrstelle "offensichtlich" gegen Grundrechte verstosse und keinem öffentlichen Interesse diene.

E. 4.2.1

Nach Art. 190 BV sind Bundesgesetze und Völkerrecht für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden massgebend. Bundesgesetzen kann damit weder im Rahmen einer abstrakten noch einer konkreten Normenkontrolle die Anwendung versagt werden. Zwar handelt es sich bei Art. 190 BV um ein Anwendungsgebot und kein Prüfungsverbot und kann es sich allenfalls rechtfertigen, vorfrageweise die Verfassungswidrigkeit eines Bundesgesetzes zu überprüfen; wird eine solche jedoch festgestellt, muss das Gesetz dennoch angewendet werden. Das Bundesgericht kann in diesem Fall lediglich den Gesetzgeber einladen, die fragliche Bestimmung anzupassen (BGE 144 I 126 E. 3 mit zahlreichen Hinweisen ["Appellentscheid"]). Der Einzelne hat keinen Anspruch darauf, dass das Bundesgericht von dieser Befugnis Gebrauch macht (BGE 146 V 378 E. 4.4). Ob eine Veranlassung besteht, die bundesgesetzliche Regelung auf ihre Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht zu überprüfen, hängt von den Umständen des Einzelfalls ab. Entscheidend ist, ob ein genügendes allgemeines Interesse an der Feststellung einer allfälligen Verfassungswidrigkeit und der Einladung an den Gesetzgeber besteht, die umstrittene Regelung anzupassen (BGE 140 I 353 E. 4.1).

E. 4.2.2

Im vorliegenden Fall ist kein entsprechendes Bedürfnis ersichtlich: Der Gesetzgeber hatte von den von der Beschwerdeführerin aufgeworfenen Problemen Kenntnis, dennoch erliess er die Sperrregelung bewusst in der beanstandeten Weise (vgl. BBl 2015 8387 Ziff. 2.7 [S. 8475]; AB 2017 N 83 ff., 122 - 133; AB 2017 S 626). Es kann nicht gesagt werden, dass diese offensichtlich (ihre) Grund- oder Freizügigkeitsrechte verletzen würde - im Gegenteil (vgl. die nachstehenden E. 5 und 6). Es genügt deshalb, im Folgenden zu prüfen, ob die beanstandete Internetsperre (anderweitig) Bundesrecht verletzt. In diesem Zusammenhang werden (indirekt) auch gewisse Aussagen zur Verfassungsmässigkeit der beanstandeten Netzsperrstelle gemacht werden müssen (vgl. nachstehende E. 8). Mehr ist nicht erforderlich.

E. 5.1

Die Beschwerdeführerin ruft - als Anbieterin in der Schweiz nicht bewilligter Online-Spielangebote - die Wirtschaftsfreiheit an (Art. 27 und 94 BV). Diese gilt im Bereich der Geldspiele grundsätzlich für sie jedoch gerade nicht (vgl. Art. 94 Abs. 4 BV ; BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, "Internetsperre" und ihre Alternativen, Notiz vom 4. Juli

2017 zum Geldspielgesetz, Ziff. 3.3.2 [S. 11]; AB 2017 N 88 [Votum Vogler]; vgl. auch FELIX UHLMANN/BEAT STALDER, "Unverhältnismässig, weil unwirksam"? Zur Verhältnismässigkeit von Zugangssperren im Internet, in: sic! 2018 S. 365 ff., dort Ziff. 4b/dd [S. 374]). Die privatwirtschaftliche Tätigkeit im Spielbanken- und Geldspielbereich erfolgt in einem System, das der Wirtschaftsfreiheit weitgehend entzogen ist (vgl. BGE 130 I 26 E. 4.5; ZÜND/HUGI YAR, a.a.O., Rz. 33). Die im Gesetz und in der Konzession bzw. der Bewilligung für Grossspiele, auf deren Erteilung kein Anspruch besteht (vgl. BGE 127 II 264 E. 2g), vorgesehenen Beschränkungen limitieren die unternehmerische Freiheit in diesem Bereich (vgl. das Urteil 2C_61/2008 vom 28. Juli 2008 E. 1.3.2).

E. 5.2

Die Wirtschaftsfreiheit verschafft kein Recht darauf, in der Schweiz Aktivitäten auszuüben, die ohne entsprechende Konzession oder Bewilligung verboten sind (vgl. das Urteil 2C_859/2010 vom 17. Januar 2012 E. 4.3.4, in: ZBI 113/2012 497 ff.; ZÜND/HUGI YAR, a.a.O., Rz. 33). Die Gesetzgebungskompetenz in Art. 106 Abs. 1 BV umfasst die implizite Ermächtigung vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abweichen und ein rechtliches oder faktisches Konzessionssystem schaffen zu können, was der Gesetzgeber getan hat, wenn er das Angebot von Online-Geldspielen auf in der Schweiz bewilligte (bzw. konzessionierte) und hier überwachte Veranstalterinnen und Spiele beschränkt hat (vgl. BGE 141 II 262 E. 2.2 [in fine] u. 7.2 [in fine]; 135 II 338 E. 6.3.1; GRISEL RAPIN, a.a.O., N. 9 ad art. 106 Cst.; BENNO SCHNEIDER, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender [Hrsg.], St. Galler BV-Kommentar, 3. Aufl. 2014, N. 7 [in fine] zu Art. 106 BV). Die Netzsperre schützt das geschaffene Geldspielsystem, die Spielenden und die öffentliche Sicherheit und Ordnung vor den Gefahren (Spielsucht, Spielmanipulation, Geldwäscherei usw.), welche von den Online-Geldspielen ausländischer Anbieterinnen ausgehen.

E. 5.3

Das von der Beschwerdeführerin befürwortete offene Konzessionssystem für Online-Spiele im Spielbanken- und Grossspielbereich hat der Gesetzgeber diskutiert, aber ausdrücklich verworfen (vgl. BBl 2015 8387 ff. Ziff. 1.2.2 [S. 8407], 1.2.3 [S. 8408], 2.1 [zu Art. 4 des Entwurfs: S. 8438; zu Art. 9 des Entwurfs: S. 8441 f.]; AB 2016 S 373 [Votum Caroni], 375 [Votum Bundesrätin Sommaruga], AB 2017 N 81 [Votum Pardini], 83 f. [Votum Burkart]; 89 [Votum Vogler], 90 [Votum Reimann], 90 f., 93 [Votum Bundesrätin Sommaruga und Votum Bauer], 95 ff.). Der Betrieb eines reinen "Online-Casinos" ist - sowohl im Inland als auch vom Ausland aus - unzulässig. Auch die Anbieter von Online-Lotterien und -wetten als Grossspiele müssen ihren Sitz in der Schweiz haben (vgl. Art. 22 Abs. 1 lit. a BGS), wodurch ausländische Konkurrenz in diesem Bereich - mangels genügender und wirksamer Aufsichtsmöglichkeiten durch die hiesigen Behörden (vgl. BBl 2015 8387 ff. Ziff. 2.7 [S. 8472 f.]) - nicht zugelassen wurde (SCHERRER/BRÄGGER, a.a.O., II.3.b [S. 119]).

E. 6.1

Nichts anderes ergibt sich aus der von der Beschwerdeführerin angerufenen Rechtsprechung des EuGH bzw. des EFTA-Gerichtshofs zu den Glücks- und Geldspielen im Rahmen der

unionsrechtlichen Dienst- und Niederlassungsfreiheit (vgl. zur jüngsten Rechtsprechung: JULIANE HILF/KLAUS UMBACH, Neue EuGH-Rechtsprechung zum Glücksspielrecht, in: Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht [ZfWG] 2021 S. 351 ff.; BBl 2015 8387 ff. Ziff 1.4 [S. 8428 ff.]; SCHERRER/MURESAN, a.a.O., N. 323 ff.; ZÜND/HUGI YAR,

a.a.O., Fn. 67; REMUS MURESAN, Leitlinien des EuGH für die Ausgestaltung nationaler Regelungen im Bereich von Sportwetten, in: *causa sport 4/2007* S. 412 ff.) : Danach steht es den Mitgliedstaaten frei, die Veranstaltung von Geldspielen zu beschränken und sie öffentlichen oder karitativen Einrichtungen anzuvertrauen (vgl. das EuGH-Urteil vom 12. September 2013 C-660/11 und C-8/12

Biasci u.a. , Randnr. 24 ff.). Bei einem Konzessionssystem sind sie jedoch verpflichtet, im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit die Konzession auch für Veranstalter zu öffnen, die in anderen Mitgliedstaaten ansässig sind. Die Vergabeverfahren müssen dabei unparteiisch und nach transparenten Kriterien durchgeführt werden.

E. 6.2

Es steht den Mitgliedstaaten zwar frei, die Ziele ihrer Geldspielpolitik festzulegen und das angestrebte Schutzniveau genau zu definieren, doch müssen die vorgesehenen Massnahmen verhältnismässig sein. Die Beschränkung muss tatsächlich darauf abzielen, die Spielgelegenheiten zu verringern und die Geldspieltätigkeit in kohärenter und systematischer Weise zu begrenzen (vgl. das EuGH-Urteil vom 30. April 2014 C-390/12

Pfleger u.a. , Randnr. 54 f. [aktuelle und dynamische "Kohärenzprüfung"]). Die Finanzierung gemeinnütziger Zwecke darf nicht ausschliessliche Rechtfertigung der restriktiven Geldspielpolitik bilden (vgl. das EuGH-Urteil vom 6. November 2003 C-243/01

Gambelli u.a. , Randnr. 62; ZÜND/HUGI YAR, a.a.O., Fn. 67). Inbezug auf Online-Geldspiele ist es wegen der besonderen Gefahren, die von ihnen ausgehen, mit dem Unionsrecht vereinbar, dass Veranstalterinnen, die in einem Mitgliedstaat niedergelassen sind, im Hoheitsgebiet eines anderen keine Geldspiele über das Internet anbieten dürfen, wenn sie dort nicht (auch) niedergelassen sind (vgl. das EuGH-Urteil vom 3. Juni 2010 C-258/08

Ladbrokes Betting&Gaming Ltd. , Randnr. 54 ff.) - dies zumindest, falls die rechtswidrige Spieltätigkeit im betreffenden Land einen erheblichen Umfang erreicht hat und die erlassenen Massnahmen systematisch und kohärent darauf abzielen, die Spiellust der Verbraucher in rechtmässige Bahnen zu lenken (EuGH-Urteil

Ladbrokes Betting&Gaming Ltd. , Randnr. 24 ff.; vgl. auch das Urteil des EFTA-Gerichtshofs vom 30. Mai 2007 E-3/06

Ladbrokes Ltd. ; REMUS MURESAN, Aspekte der Rechtsprechung des EuGH zu Sportwetten, in: *causa sport 3/2010* S. 215 ff., dort S. 216 f.).

E. 6.3

Die entsprechenden Vorgaben gelten - entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin - im freizügigkeitsrechtlichen Kontext, wenn überhaupt, nur beschränkt: Die Rechtsprechung des EuGH bzw. des EFTA-Gerichtshofs in diesem Bereich ist für die Schweiz grundsätzlich nicht massgeblich, da die Geldspiele nicht von den bilateralen Verträgen erfasst werden (so das Urteil 2C_859/2010 vom 17. Januar 2012 E. 4.5.3, in: ZBl 113/2012 497 ff., unter Hinweis auf die Botschaft zur Volksinitiative "Für Geldspiele im Dienste des Gemeinwohls", BBl 2010 7961 ff. Ziff. 4.3.7 [S. 8005 f.]). Die Schweiz hat die unionsrechtliche Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit nicht vollumfänglich, sondern bloss teilweise übernommen. Die Dienstleistungsfreiheit ist auf 90 Tage beschränkt; die

Niederlassungsfreiheit gilt ihrerseits nur für natürliche und nicht für juristische Personen wie die Beschwerdeführerin (vgl. hierzu: SCHERRER/MURESAN, a.a.O., N. 323 ff. [S. 205 ff.]; ZÜND/HUGI YAR, a.a.O., Rz. 47 [in fine]). Diese legt entgegen ihrer Begründungspflicht nicht dar, inwiefern und unter welchem Titel die zitierte Rechtsprechung auch in der Schweiz Anwendung finden könnte. Ihr Hinweis auf eine - die Anwendbarkeit der Rechtsprechung des EuGH und des EFTA-Gerichtshofs im Übrigen gerade relativierende - Kommentarstelle (MATTHIAS OESCH, a.a.O., N. 11 zu Art. 106 BV) genügt hierzu nicht. Es ist auf die entsprechende Problematik deshalb nicht weiter einzugehen (vgl. vorstehende E. 1.4).

E. 7.1

Der Zugang zu in der Schweiz nicht bewilligten Online-Geldspielen wird gesperrt (Art. 86 Abs. 1 BGS). Dies gilt für den Zugang zu Spielen, deren Veranstalterinnen ihren Sitz oder Wohnsitz im Ausland haben oder ihn verschleiern und deren Geldspiele von der Schweiz aus zugänglich sind (Art. 86 Abs. 2 BGS). Als zugänglich gelten "Spiele, die die Spielerinnen und Spieler in der Schweiz tatsächlich spielen können" (BBl 2015 8387 ff. Ziff. 7.2 [S. 8473]). Die ESBK und die Gespa führen, koordinieren und aktualisieren jeweils eine Sperrliste betreffend die zu sperrenden Angebote je in ihrem Zuständigkeitsbereich (Art. 86 Abs. 3 BGS). Die Fernmeldediensteanbieterinnen sperren den Zugang zu den Spielangeboten, die auf einer der Sperrlisten aufgeführt sind (Art. 86 Abs. 4 BGS).

E. 7.2

Gemäss Art. 87 Abs.1 BGS veröffentlichen die ESBK und die Gespa ihre Sperrlisten und deren Aktualisierungen gleichzeitig mittels eines Verweises im Bundesblatt. Diese Veröffentlichung gilt als Eröffnung der Sperrverfügung. Die Veranstalterinnen können bei der verfügenden Behörde innert 30 Tagen ab der Veröffentlichung schriftlich Einsprache gegen die Verfügung einreichen. Dabei kann eine Einsprache namentlich erhoben werden, wenn die Veranstalterin das betroffene Angebot aufgehoben oder den Zugang dazu in der Schweiz mit "geeigneten technischen Massnahmen" unterbunden hat (Art. 87 Abs. 2 BGS).

E. 7.3

Die ESBK und die Gespa informieren über ihre Sperrlisten auf ihrer Website mit einem Link auf die Website der anderen Behörde (Art. 88 Abs. 1 BGS). Sie setzen die Fernmeldediensteanbieterinnen mittels eines einfachen und gesicherten Verfahrens über die Sperrlisten in Kenntnis (Art. 88 Abs. 2 BGS). Gemäss Art. 92 der Geldspielverordnung sperren die Fernmeldediensteanbieterinnen den Zugang zu den von der ESBK und der Gespa gemeldeten Spielangeboten innert höchstens fünf Arbeitstagen. Die Fernmeldediensteanbieterinnen bestimmen die Sperrmethode unter Berücksichtigung des Stands der Technik und des Verhältnismässigkeitsprinzips im Einvernehmen mit der ESBK und der Gespa (Art. 93 VGS ; vgl. BUNDESAMT FÜR JUSTIZ [BJ], Merkblatt über das Spielen auf illegalen Online-Seiten, April 2021, Ziff. 3).

E. 7.4

In der Regel ist es somit der Internetprovider, der die Netzsperrung einrichtet. Er verhindert, dass ein Internetbenutzer auf die entsprechende Website zugreifen kann. Dabei lässt sich die Sperre technisch unterschiedlich umsetzen. Im Vordergrund stehen (derzeit) die DNS-Sperre, die IP-Sperre und die "Deep-Packet-Inspection" (vgl.

THOUVENIN/STILLER, a.a.O., S. 2 ff.).

E. 7.4.1

Bei der

DNS-Sperre wird die Adresse der gesperrten Website (z.B. www.beispiel.ch) nicht in die erforderliche Ziffernkombination der IP-Adresse (bspw. 194.139.134) aufgelöst. Der DNS-Server als eine Art Inhaltsverzeichnis für Webadressen sendet die zur Konsultation erforderliche IP-Adresse der Website (www.beispiel.ch) nicht an den Browser, der die gesperrte Website deshalb nicht finden kann und/oder den Benutzer auf eine andere Website umleitet, die über die Gründe für die Netzsperrung informiert (z.B. block.bluewin.ch; vgl. THOUVENIN/STILLER, a.a.O., S. 6 f. "DNS-Adresssperrungen beim ISP").

E. 7.4.2

Die

IP-Sperre setzt eine Ebene höher an. Es wird nicht nur die Adresse (URL) der Website gesperrt, sondern die IP-Adresse, unter der die Website aufgerufen werden kann. Dabei ist ein "Overblocking" möglich. Da sich auf einem Server mit der gleichen IP-Adresse mehrere Websites befinden können, wird allenfalls mehr gesperrt, als beabsichtigt oder zulässig ist (vgl. THOUVENIN/STILLER, a.a.O., S. 6 "IP-Adresssperrung beim ISP").

E. 7.4.3

Mit der

"Deep-Packet-Inspection" lässt sich der unverschlüsselte Internetverkehr umfassend überwachen. Die Technik setzt nicht bei der Adresse für die Verbindung an, sondern sucht die einzelnen Datenpakete nach bestimmten Schlüsselbegriffen ab. Sie kann dazu dienen, den Internetverkehr zu beschränken, wie dies in einigen totalitären Staaten geschieht; in der Schweiz stellten sich diesbezüglich Probleme mit dem Fernmeldegeheimnis (vgl. THOUVENIN/STILLER, a.a.O., S. 7 f. "Applikationsfilter oder Proxy-Server beim ISP"; LUKAS MÄDER, Neun Antworten zu Netzsperrungen, in: NZZ vom 18. Januar 2018).

E. 8.1

Die Beschwerdeführerin macht geltend, die umstrittene DNS-Netzsperrung sei unverhältnismässig. Es würden dadurch auch andere über die Domain laufende Dienste - wie etwa ihr E-Mailverkehr - blockiert. Es komme regelmässig zu einem "Overblocking". Für dieses bestehe in Art. 83 ff. BGS keine gesetzliche Grundlage. Allgemein habe die Netzsperrung als unverhältnismässig zu gelten, da sie leicht zu umgehen und die Umleitung auf die Informationsseite technisch teilweise nicht möglich sei. Durch die strengen Konzessionsvoraussetzungen sei das Ziel des Spielerschutzes bereits gewährleistet. Die Netzsperrung sei unzumutbar, da sie intransparent erfolge und kein wirksamer Rechtsschutz bestehe. Sie betreffe zudem zu Unrecht sowohl regulierte wie unregulierte ausländische Veranstalterinnen in gleicher Weise.

E. 8.2.1

Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit verlangt, dass eine Massnahme für das Erreichen des im öffentlichen oder privaten Interesse liegenden Ziels geeignet und erforderlich ist und sich für die Betroffenen in Anbetracht der Schwere der damit verbundenen Belastungen als zumutbar erweist. Es muss mit anderen Worten eine vernünftige Zweck-Mittel-Relation bestehen (vgl. BGE 147 I 450 E. 3.2.3; BGE 140 I 2 E. 9.2.2, je mit Hinweisen; ULRICH

HÄFELIN/GEORG MÜLLER/ FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, N. 514; RENÉ WIEDERKEHR/PAUL RICHLI, Praxis des Verwaltungsrechts, Bd. 1, 2012, N. 1735).

E. 8.2.2

Die behördliche Massnahme hat für das Erreichen des im öffentlichen oder privaten Interesse liegenden Zieles dienlich bzw.

zwecktauglich zu sein. Ungeeignet ist eine Massnahme, wenn sie keinerlei Wirkungen im Hinblick auf den angestrebten Zweck entfaltet oder die Erreichung des Zieles erschwert oder gar verhindert - sie mit anderen Worten zur Zielerreichung völlig ungeeignet erscheint (BGE 144 I 126 E. 8.1 mit weiteren Hinweisen; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, A.A.O., N. 522; WIEDERKEHR/RICHLI, a.a.O., N. 1778; vgl. hierzu nachstehende E. 8.3.2).

E. 8.2.3

Die Massnahme ist unverhältnismässig, d.h.

nicht erforderlich, wenn das angestrebte Ziel mit einem weniger schweren Grundrechtseingriff erreicht werden kann (BGE 140 I 2 E. 9.2.2) - sie in sachlicher, räumlicher, zeitlicher und personeller Hinsicht über das Notwendige hinausgeht. Es ist das mildestmögliche Mittel zu wählen, welches noch ebenso wirksam hinsichtlich der Zielverfolgung ist wie die zu vergleichende Massnahme (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, A.A.O., N. 527 FF.; WIEDERKEHR/RICHLI, a.a.O., N. 1793; vgl. hierzu nachstehende E. 8.3.3).

E. 8.2.4

Das vernünftige Verhältnis zwischen Eingriffszweck und Eingriffswirkung (Zweck-Mittel-Relation) setzt im Rahmen der Zumutbarkeit schliesslich eine

wertende Interessenabwägung voraus (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, A.A.O., N. 555 FF.; WIEDERKEHR/RICHLI, a.a.O., N. 1852; vgl. hierzu nachstehende E. 8.3.4 - 8.3.8).

E. 8.3.1

Die Zugangssperre für in der Schweiz nicht bewilligte Online-Spielangebote bezweckt das vom Gesetz- bzw. Verfassungsgeber vorgesehene Konzessions- bzw. Bewilligungssystem zu schützen und Umgehungsmöglichkeiten ausländischer Anbieterinnen zu erschweren. Spielerinnen und Spieler sollen in der Schweiz zu den legalen Angeboten hingeführt werden, welche die nötigen Garantien in Bezug auf den Schutz vor exzessivem Spiel (Spielsucht) und vor anderen spielbezogenen Gefahren (Geldwäscherei) sowie für eine sichere und transparente Spieldurchführung (Spielmanipulation) bieten. Zudem soll als Nebenwirkung sichergestellt werden, dass ein möglichst grosser Teil der Gewinne, die mit Geldspielen erzielt werden, entweder an die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung gehen oder für gemeinnützige Zwecke verwendet werden, statt dass private Anbieterinnen im Ausland hiervon profitieren (vgl. Art. 2 BGS ; BBl 2015 8387 ff. Ziff. 2.7 [S. 8473 ff.]; vorstehende E. 3.1).

E. 8.3.2

Der Gesetzgeber war sich bewusst, dass keine hundertprozentige Wirksamkeit gewährleistet werden kann (Problematik des "https-Protokolls", bei der eine Weiterleitung

auf die Warn- und Informationsseite nicht möglich ist; Anwendungen auf Smartphones usw.) und Umgehungsmöglichkeiten bestehen (durch VPN-Verbindungen; manuelle Änderung des Nameservers [alternativer DNS-Server], Abänderung des Domainnamens durch den Veranstalter usw.); dennoch wurde die DNS-Sperrung als Sperrmöglichkeit erachtet, welche "gegenwärtig" die "einfachste und angemessenste Lösung für das Sperren nicht bewilligter Spiel-Internetseiten" bilde, "wobei sie in technischer Hinsicht nicht perfekt" erscheine und "von Benutzerinnen und Benutzern mit den notwendigen technischen Kenntnissen umgangen werden" könne, weshalb allenfalls künftig andere technische Mittel verwendet werden könnten bzw. allenfalls müssten. Der blosser Umstand, dass der Zugang zu nicht bewilligten Websites durch diese Sperrmassnahmen zumindest erschwert wird, dürfte bei durchschnittlichen Spielerinnen und Spielern bereits genügen, um sie zu den legalen Angeboten hinzuführen und eine zureichende präventive Wirkung zu entfalten (BBl 2015 8387 ff. Ziff. 2.7 [S. 8475]; AB 2017 N 122 - 133). Es kann mit dem Bundesrat und dem Gesetzgeber - entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin - nicht gesagt werden, dass die DNS-Zugangssperre für die Durchschnittsspielerin oder den Durchschnittsspieler von vornherein

keinerlei Wirkungen im Hinblick auf den angestrebten Zweck entfalten würde (so auch MICHAEL WEBER, Illegales Anbieten von Geldspielen - Auslegung und Bewertung der relevanten Bestimmungen des BGS, in: *sui generis* 2021 S. 49 ff. N. 53 [S. 57 f.]; UHLMANN/STALDER, a.a.O., Ziff. 2 [S. 368 ff.]; kritischer: THOUVENIN/STILLER, a.a.O., lit. E Ziff. 1 [S. 14 f., 17 f.]; vgl. auch GIOVANNI BIAGGINI, BV-Kommentar, 2. Aufl. 2017, N. 6 in fine [S. 903] zu Art. 106 BV).

E. 8.3.3

Die DNS-Zugangssperre ist auch erforderlich (vgl. UHLMANN/STALDER, a.a.O., Ziff. 3 [S. 370 f.]; anders: THOUVENIN/STILLER, a.a.O., lit. E Ziff. 2 [S. 15 f.]) : Im Gesetzgebungsverfahren wurden verschiedene weitere Massnahmen geprüft. Diese wären entweder nicht gleich wirksam wie die Zugangssperre (Sperrung von Internetseiten auf freiwilliger Basis; Veröffentlichung einer "weissen" Liste mit einem Label; Veröffentlichung einer schwarzen Liste ohne anschliessende Sperrung; vgl. hierzu die Notiz des BUNDESAMTS FÜR JUSTIZ, "Internetsperre und ihre Alternativen", a.a.O., Ziff. 4.5 [S. 28 ff.]) oder sie wären gegenüber dieser mit anderen gewichtigen Nachteilen verbunden (Sperrung der Zahlungsmöglichkeiten; Kombination von Internet- und Zahlungssperren; Unterdrückung von Suchergebnissen auf Internet-Suchmaschinen; Strafbarkeit der Spielerinnen und Spieler; vgl. hierzu die Notiz des BUNDESAMTS FÜR JUSTIZ, "Internetsperre und ihre Alternativen", a.a.O., Ziff. 4.1 - 4.4 [S. 16 ff.]). Auch die Beschwerdeführerin vermag keine weniger weitgehende, aber im Hinblick auf den Schutz des gewählten Geldspielsystems und der Spielerinnen und Spieler ebenso wirksame Massnahme zu nennen. Ein anderes Konzessionierungs- und Bewilligungssystem, welches den Schweizer Markt auch für ausländische Online-Anbieterinnen - wie die Beschwerdeführerin - öffnen würde, kann im Hinblick auf Art. 106 BV weder aus dem Verhältnismässigkeitsprinzip noch der Wirtschaftsfreiheit abgeleitet werden (BIAGGINI, a.a.O., N. 6 in fine zu Art. 106 BV ; SCHNEIDER, a.a.O., N. 7 [in fine] zu Art. 106 BV).

E. 8.3.4

Schliesslich besteht bei der gewählten Lösung auch eine vernünftige Zweck-Mittel-Relation (Zumutbarkeit; vgl. auch UHLMANN/STALDER, a.a.O., Ziff. 4 [S. 371 ff.]; kritischer:

THOUVENIN/STILLER, a.a.O., lit. E Ziff. 3 und 4 [S. 16 ff.] : Dem öffentlichen Interesse am Schutz vor exzessivem Spiel und anderen spielbezogenen Gefahren (Geldwäschereibekämpfung usw.; vgl. vorstehende E. 8.3.1) kommt grundlegende Bedeutung zu; dies gilt auch für die Sicherstellung einer wirksam überwachten und transparenten Spielabwicklung, indem die Online-Spielangebote auf in der Schweiz ansässige und hier beaufsichtigte Anbieterinnen beschränkt werden. Ein "Overblocking" ist zwar nicht auszuschliessen, doch kann dieser Nachteil in zumutbarer Weise durch andere geeignete Massnahmen vermieden werden (E-Mail-Account bei Drittanbieter usw.). Im Übrigen deckt Art. 86 Abs. 2 BGS nach seinem Sinn und Zweck auch die Blockade des mit der beanstandeten Website verbundenen E-Mailverkehrs ab, wenn dieser mit dem unbewilligten Spielangebot in Zusammenhang steht bzw. zu dessen Realisierung dient (Kundenbetreuung, Abrechnungsverfahren, "Umgehungsempfehlungen" usw.).

E. 8.3.5

Die beanstandete Methode der DNS-Sperrung ist mit einem geringeren "Overblocking"-Risiko verbunden als die IP-Sperrung (THOUVENIN/STILLER, a.a.O., lit. E Ziff. 3 und 4 [S. 16 f.]). Sie wird auch in anderen Bereichen (illegale Pornographie) und in anderen Staaten mit einem Geld- und Glücksspielmonopol eingesetzt (BUNDESAMTS FÜR JUSTIZ, "Internetsperre und ihre Alternativen", a.a.O., Ziff. 2 [S. 3 ff.]), was als Indiz für eine gewisse minimale Sachgerechtigkeit gelten kann. Den ausländischen Anbieterinnen steht die Möglichkeit offen, den Zugang zu in der Schweiz nicht bewilligten Spielen durch eigene Massnahmen (wirksames "Geoblocking", keine Eröffnung von Konten für Schweizer Spielerinnen und Spieler usw.) zu unterbinden. In diesem Fall wird ihre Domain für die Schweiz weder gelistet noch gesperrt. Nach Art. 87 Abs. 2 BGS kann gegen die Zugangssperre insbesondere Einsprache erhoben werden, wenn die Veranstalterin sich auf dem Schweizer Markt nach hiesigem Recht rechtskonform verhält und das betroffene Angebot aufgehoben oder den Zugang dazu mit geeigneten technischen Massnahmen selber unterbunden hat. In diesem Fall streicht die zuständige Behörde das entsprechende Angebot auch "von Amtes wegen oder auf Ersuchen aus der Sperrliste" (Art. 90 BGS).

E. 8.3.6

Der Einwand der Beschwerdeführerin, dass im Rahmen von Art. 87 BGS ("Eröffnung und Einspracheverfahren") kein genügender Rechtsschutz bestehe und sie sich über jede Aufdatierung der Sperrliste informieren müsse, um ihren Anspruch auf rechtliches Gehör überhaupt wahrnehmen zu können, überzeugt nicht: Es ist gerade sie selber, die ihre Domainbezeichnung regelmässig ändert ("xxx.com", "xxx1.com"; "xxx2.com" usw.) und damit die Spielsperre zu umgehen versucht; wenn die jeweils neue Domainbezeichnung auf die nächste Sperrliste genommen wird, kann sie sich hiergegen nicht auf ihr eigenes (missbräuchliches) Verhalten berufen und geltend machen, ihr Anspruch auf rechtliches Gehör werde dabei verletzt, weil sie diesen erst im Einspracheverfahren wahrnehmen könne.

E. 8.3.7

Die weitere Kritik, die jeweilige Umsetzung der Internetsperre sei undurchsichtig und erfolge rechtsungleich, ist unbegründet: Die DNS-Zugangssperre wird technisch grundsätzlich immer in gleicher Weise umgesetzt. Die erforderlichen Unterlagen sind auf den Websites der Gespa und der ESBK aufgeschaltet. Ob die Aktualisierung der Liste bzw.

der Sperre durch die Internetprovider von Hand oder automatisiert vorgenommen wird, ist eine Frage rein technischer Natur und deshalb ungeeignet, das von der Gespa gewählte Vorgehen als unverhältnismässig erscheinen zu lassen. Die Anbieterinnen von Internetzugängen bestimmen die Sperrmethode "unter Berücksichtigung des Stands der Technik und des Verhältnismässigkeitsprinzips im Einvernehmen mit der ESBK und der interkantonalen Behörde" (Art. 93 VGS), was es erlaubt, neuen Entwicklungen auf einer einheitlichen und rechtsgleichen Basis angemessen Rechnung zu tragen und die Sperrtechnik - soweit nötig - anzupassen. Diesbezüglich verfügen die ESBK und Gespa - in Koordination mit den Anbieterinnen von Internetzugängen - über ein gewisses technisches Ermessen. Dass die Umleitung auf die Warnseite (Informationseinrichtung) nicht immer möglich ist, spricht nicht als solches gegen die Zulässigkeit der Zugangssperre; die Umleitung hat nach dem Gesetz nur zu erfolgen, soweit sie ohne für die Fernmeldediensteanbieterinnen unzumutbaren Aufwand "technisch möglich" ist (vgl. Art. 89 Abs. 2 BGS).

E. 8.3.8

Von der schweizerischen Geldspielregelung aus betrachtet spielt es - entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin - schliesslich keine Rolle, ob die ausländische Veranstalterin von Online-Geldspielen im Ursprungsland reguliert ist oder nicht: Der Gesetzgeber hat sich dafür entschieden, zur Erreichung der gesetzlichen Schutzziele an eine Präsenz und Überwachung in der Schweiz anzuknüpfen und nicht darauf abzustellen, ob und gegebenenfalls wie Anbieterinnen im Ausland überwacht werden. Eine Pflicht zur Marktöffnung gegenüber ausländischen Anbieterinnen besteht - wie bereits dargelegt (vgl. vorstehende E. 8.3.3) - nicht. Die Beschwerdeführerin macht nicht geltend, dass nicht regulierten ausländischen Online-Geldspielanbieterinnen der Zugang zum hier spielenden Publikum - ihr gegenüber rechtsungleich - gestattet würde.

E. 8.4

Die gegen die Beschwerdeführerin gerichtete Zugangssperre ihrer in der Schweiz nicht bewilligten Online-Geldspielangebote auf Ebene der Domain (DNS-Sperre) ist verhältnismässig und verletzt nach dem Gesagten beim aktuellen Stand der Technik auch anderweitig kein Bundesrecht (Art. 9 BV).

E. 9.1

Zu prüfen bleibt, ob das Einspracheverfahren vor der Gespa kostenpflichtig ist oder nicht. Die Beschwerdeführerin macht diesbezüglich geltend, dass es ihren Anspruch auf rechtliches Gehör verletze (Art. 29 Abs. 2 BV), wenn sie die Kosten für das Einspracheverfahren zu tragen habe, da sie erst in diesem Verfahrensstadium ihre Parteirechte wahrnehmen können. Sie beruft sich in diesem Zusammenhang auf BGE 122 II 274 E. 6d (S. 287) und BGE 143 II 467 E. 2.5 und 2.6 (S. 473 f.).

E. 9.2.1

Nach den allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsverfahrens hat die Verfahrenskosten grundsätzlich zu tragen, wer sie verursacht (BGE 143 II 467 E. 2.5). Wer in ein Verwaltungsverfahren verwickelt wird, das er nicht selber eingeleitet hat, soll - unter Vorbehalt von dilatorischem Verhalten und von Rechtsmissbrauch - nicht dadurch davon abgehalten werden, sich in dieses einzubringen, dass er allenfalls dessen Kosten tragen muss ("chilling effect"; BGE 143 II 467 E. 2.6). Diese Praxis wurde im Zusammenhang mit dem Waldfeststellungs- (BGE 122 II 274 ff.) bzw. Raumplanungs- und

Baueinspracheverfahren entwickelt (BGE 143 II 467 ff.; Urteile 1C_187/2019 vom 18. Dezember 2019 E. 3; 1C_476/2018 vom 3. Juli 2019 E. 5 und 1C_388/2018 vom 8. Januar 2019 E. 5.2). Sie kann nicht auf das geldspielrechtliche Einspracheverfahren übertragen werden, wo es um die Zulässigkeit wirtschaftlicher Aktivitäten einer ausländischen Anbieterin auf dem schweizerischen Markt - und damit verbunden um die Zugangssperre wegen eines

rechtswidrigen Geldspielangebots - geht.

E. 9.2.2

Die DNS-Zugangssperre und das sich daran knüpfende Einspracheverfahren erfolgten nicht ohne Zutun der Beschwerdeführerin: Diese bietet - was nicht bestritten ist - als ausländische Veranstalterin in der Schweiz nicht zugelassene Online-Geldspiele (Wetten) an. Sie hat keine Massnahmen getroffen, um ihr Angebot an das Schweizer Publikum aufzuheben oder den Zugang dazu für die Schweiz mit geeigneten technischen Mitteln zu unterbinden, obwohl sie über das Inkrafttreten der neuen Regelung für den Schweizer Geldspielmarkt informiert und darauf hingewiesen worden war, dass sie bei Fragen die Gespa kontaktieren könne (Schreiben vom 29. Mai und E-Mail vom 31. Mai 2019). Dies hat sie nicht getan, sondern ihr unzulässiges Online-Geldspielangebot auf dem Schweizer Markt aufrechterhalten.

E. 9.2.3

Sie hat als Verhaltens- bzw. Zustandsstörerin das Sperrverfahren verursacht und deshalb für die Kosten des von ihr eingeleiteten Einspracheverfahrens aufzukommen. Hätte sie auf ihr Angebot wie andere ausländische Veranstalterinnen (vgl. SCHERRER/BRÄGGER, a.a.O., S. 121) verzichtet, wäre im Einspracheverfahren die Sperrverfügung bzw. die Aufnahme ihrer Domain auf die Sperrliste aufzuheben gewesen (vgl. Art. 87 Abs. 2 BGS), was für sie als im Einspracheverfahren obsiegende Partei mit keinen Kosten verbunden gewesen wäre.

E. 9.3

Die Beschwerdeführerin macht nicht geltend, dass der Gebührentarif der Comlot, der noch auf der Interkantonalen Vereinbarung vom 7. Januar 2005 über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten (IVLW) beruht, keine hinreichende Rechtsgrundlage für die Erhebung der Kosten bilden würde, weshalb die entsprechende Problematik nicht weiter zu prüfen ist (vgl. vorstehende E. 1.4).

E. 10.1

Die Beschwerde erweist sich somit als unbegründet und ist dementsprechend abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

E. 10.2

Dem Verfahrensausgang entsprechend hat die unterliegende Beschwerdeführerin die Kosten für das bundesgerichtliche Verfahren zu tragen (Art. 66 Abs. 1 BGG). Es sind keine Parteientschädigungen geschuldet (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.