Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
2C 61/2008

Urteil vom 28. Juli 2008
II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Hungerbühler, Müller, Karlen, Donzallaz,
Gerichtsschreiber Hugi Yar.

Parteien
Casinò Admiral SA,
Beschwerdeführerin,
vertreten durch Rechtsanwältin Prof. Dr. Isabelle Häner,

gegen

Eidgenössische Spielbankenkommission,
Postfach, 3003 Bern.

Gegenstand
Änderung des Spielangebots,

Beschwerde gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, Abteilung II, vom 27. November 2007.

Sachverhalt:

A.
Die Casinò Admiral SA ist eine Tochtergesellschaft der ACE Casino Holding AG, Zürich, die zu 100 % von Johann F. Graf gehalten wird. Dieser ist gleichzeitig Inhaber der Holdinggesellschaft Novomatic AG, welche ihrerseits (ebenfalls zu 100 %) die Automatenherstellerin Austrian Gaming Industries GmbH (AGI) beherrscht. Die Firmengruppe ist Marktführerin bei der Lieferung von Geldspielautomaten in der Schweiz; die Escor AG, Düdingen, ist (unter anderem) Generalimporteurin von AGI-Produkten. Am 24. September 2002 erteilte der Bundesrat der Casinò Admiral SA eine Standort- und Betriebskonzession für einen Kursaal in Mendrisio (Konzession B).

B.
B.a Am 19. Juli 2005 ersuchte die Casinò Admiral SA die Eidgenössische Spielbankenkommission (ESBK) darum, zehn Geldspielautomaten vom Typ "Golden Games" bzw. "Atronic" gegen zehn Apparate "Swissmania I" (Version 5.5-2) umtauschen zu können, die sie über die Escor AG beziehen wollte. Die ESBK lehnte das Gesuch am 16. August 2005 ab: Wer eine massgebliche Beteiligung an einer Spielbank halte, dürfe aus Gründen der Transparenz nicht wichtiger Servicepartner oder Lieferant der betreffenden Spielbank sein; die Überprüfung des "Swissmania I" habe ergeben, dass dessen Software vollumfänglich durch die AGI/Novomatic AG hergestellt werde, die über Johann F. Graf mit der Casinò Admiral SA verbunden sei; nur die Schlussmontage erfolge durch die Escor AG in Düdingen. Ein Beschwerdeverfahren gegen diesen Entscheid ist beim Bundesverwaltungsgericht hängig (bzw. sistiert).
B.b Am 19. Juni 2006 ersuchte die Casinò Admiral SA die Eidgenössische Spielbankenkommission erneut darum, zehn Geldspielautomaten vom Typ "Atronic" bzw. "Golden Games" durch zehn Automaten "Swissmania II" (Version 5.5-10) ersetzen zu können. Die ESBK wies das Gesuch am 21. Dezember 2006 ab: Der Geldspielautomat "Swissmania II" entspreche in den groben Zügen dem Apparat "Swissmania I". Die Grundproblematik der Einflussnahme von Johann F. Graf sei in beiden Fällen dieselbe, "so dass die Ablehnung vorliegend mit derselben Begründung" wie am 16. August 2005 erfolgen könne. Die AGI/Novomatic AG habe das Gerät "Swissmania II" konzipiert und hergestellt; an dieser Beurteilung vermöchten die von der Gesuchstellerin eingereichten Verträge und Unterlagen nichts zu ändern. Das Bundesverwaltungsgericht bestätigte diese Verfügung auf

Beschwerde hin am 27. November 2007. Es erwog, dass die "vertragstypische Leistung bei der Lieferung von Spielautomaten nicht im Zusammenbau der Geräte, sondern in der Konzeption und der Herstellung der Hard- und Software" liege, weshalb die beabsichtigte Geschäftsbeziehung zur AGI/Novomatic AG mit den Konzessionsauflagen und den spielbankengesetzlichen Vorgaben unvereinbar sei.

C.
Die Casinò Admiral SA beantragt mit Eingabe vom 22. Januar 2008, den Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts aufzuheben und ihrem Gesuch um Änderung des Spielangebots vom 19. Juni 2006 zu entsprechen; eventuell sei die Sache zu neuem Entscheid an die Eidgenössische Spielbankenkommission zurückzuweisen. Die Casinò Admiral SA macht geltend, der angefochtene Entscheid beruhe auf einer klar falschen Sachverhaltsfeststellung, die in Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör erfolgt sei; das Bundesverwaltungsgericht habe in der Sache zudem die Tragweite ihrer konzessionsrechtlichen Pflichten verkannt.
Das Bundesverwaltungsgericht hat am 19. Februar 2008 darauf verzichtet, eine Vernehmlassung einzureichen. Die Eidgenössische Spielbankenkommission beantragte am 6. März 2008, die Beschwerde abzuweisen.
Die Casinò Admiral SA hielt am 30. April 2008 replizierend an ihren Ausführungen und Anträgen fest.

Erwägungen:

1.
1.1 Zur Errichtung und zum Betrieb einer Spielbank bedarf es einer Standort- und einer Betriebskonzession (Art. 10 ff. des Bundesgesetzes vom 18. Dezember 1998 über Glücksspiele und Spielbanken; Spielbankengesetz, SBG [SR 935.52]). Auf deren Gewährung besteht kein Rechtsanspruch (BBl 1997 III 175 f.). Der Bundesrat erteilt die Konzessionen im Rahmen seines Ermessens unter Berücksichtigung der "regionalen Gegebenheiten" (unerwünschte regionale Häufungen, ausgeglichene Verteilung usw., BBl 1997 III 176) und der "Gefahren des Glücksspiels" (vgl. Art. 106 Abs. 2 BV). Er kann ein Gesuch auch aus wirtschaftspolitischen Überlegungen bzw. sozialpolitischen oder anderen Gründen abweisen (BBl 1997 III 176; AB 1998 N 1906 [Votum von Kommissionssprecherin von Felten]). Sein Entscheid ist endgültig (Art. 16 Abs. 1 SBG; Art. 32 Abs. 1 lit. h VGG [SR 173.32]). Die Eidgenössische Spielbankenkommission beaufsichtigt die Spielbanken und ist operativ für den Vollzug des Spielbankengesetzes verantwortlich (Art. 48 ff. SBG; BBl 1997 III 161; Urteil 2A.442/2004 vom 1. Dezember 2004, E. 3.1.1). Gegen ihre Entscheide kann an das Bundesverwaltungsgericht und hernach an das Bundesgericht gelangt werden (Art. 31 i.V.m. Art. 33 lit. f VGG; BGE 131 II 680 E.
1 S. 682 mit Hinweisen).

1.2 Umstritten ist vorliegend nicht die Erteilung oder Verweigerung einer Konzession, sondern die Tragweite der mit der erteilten Konzession verbundenen Auflage, wonach "die Erbringer von Dienstleistungen und die Lieferanten von Spielgeräten, Einrichtungen oder Installationen, die dem Spielbetrieb dienen, keinen massgebenden direkten oder indirekten Einfluss auf die Spielbank haben dürfen, weder durch eine massgebliche Beteiligung noch in anderer Weise". Die ESBK hat die beantragte Änderung des Spielangebots (Ersatz von zehn Geldspielautomaten) gestützt auf diese Bestimmung abgelehnt; das Bundesverwaltungsgericht hat ihren Entscheid bestätigt. Auf die von der hierdurch unmittelbar betroffenen Konzessionärin (vgl. Art. 89 Abs. 1 BGG) frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist einzutreten. Da die Sache aufgrund der vorliegenden Unterlagen spruchreif erscheint, erübrigt es sich, der ESBK Gelegenheit zu geben, zur Duplik der Beschwerdeführerin noch Stellung nehmen zu können.
1.3
1.3.1 Nicht einzugehen ist auf die Rüge der Casinò Admiral SA, die im Konzessionsentscheid des Bundesrats enthaltene Auflage greife in verfassungs- bzw. gesetzwidriger Weise in ihre Wirtschaftsfreiheit ein (Art. 27 BV): Wie dargelegt besteht gegen die Erteilung bzw. Verweigerung der Konzession kein Rechtsmittel, so dass dem Bundesgericht - aus Gründen der Gewaltenteilung - auch eine entsprechende indirekte Prüfung des bundesrätlichen Entscheids verwehrt bleibt (vgl. Art. 86 Abs. 1 BGG; Yves Donzallaz, Loi sur le Tribunal fédéral, Bern 2008, N 2995). Verfahrensgegenstand vor Bundesgericht bildet ausschliesslich die Aufsichtsverfügung der Spielbankenkommission vom 21. Dezember 2006 bzw. der diese schützende Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts. Die Kompetenzaufteilung zwischen der konzessionserteilenden (Bundesrat) und der vollziehenden Behörde (ESBK) lassen weder eine gegen den klaren Wortlaut und Sinn der Auflage gerichtete Auslegung noch deren Nichtbeachtung zu; anders könnte es sich nur verhalten, wenn sich die Auflage wegen Verstosses gegen zwingendes Recht geradezu als nichtig erwiese (zur Nichtigkeit:

BGE 132 II 342 E. 2.1 mit Hinweisen; vgl. auch das Urteil 1P.531/1996 vom 19. Dezember 1997, E. 2, publ. in: RDAT 1998 I
Nr. 5), was hier weder geltend gemacht wird noch ersichtlich ist.
1.3.2 Bundesgesetze und Völkerrecht sind für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden massgebend (Art. 190 BGG). Zwar handelt es sich dabei um ein Anwendungsgebot und kein Prüfungsverbot (BGE 122 V 85 E. 5a/aa S. 93 mit Hinweisen; Yvo Hangartner, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender, Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2008, Bd. 2, N. 8 zu Art. 190 BV), doch besteht vorliegend keine Veranlassung, die im Spielbankengesetz enthaltenen Vorgaben auf ihre Vereinbarkeit mit der Wirtschaftsfreiheit hin zu prüfen (vgl. Art. 94 Abs. 4 BV): Bei der spielbankenrechtlichen Betriebskonzession handelt es sich um eine wirtschaftspolitische Bewilligung, auf deren Erteilung kein Rechtsanspruch besteht. Unter den Spielbanken herrscht kein freier Wettbewerb. Die privatwirtschaftliche Tätigkeit im Spielbankenbereich erfolgt in einem System, das der Wirtschaftsfreiheit entzogen ist (vgl. Art. 94 Abs. 4 BV; BGE 130 I 26 E. 4.5). Die im Gesetz und in der Konzession vorgesehenen Beschränkungen limitieren die unternehmerische Freiheit der konzessionierten Betriebe (vgl. Daniel Kunz, Verfahren und Rechtsschutz bei der Vergabe von Konzessionen, Diss. Bern 2004, S. 73); sie
können von diesen nicht im Einzelfall unter Berufung auf die Wirtschaftsfreiheit in Frage gestellt werden. Als verfassungsrechtliche Schranken kommen bei deren Konkretisierung durch die ESBK nur das Willkürverbot (Art. 9 BV), die Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) und das allgemeine Verhältnismässigkeitsgebot (Art. 5 Abs. 2 BV; vgl. BGE 134 I 153 E. 4) zum Tragen. Übernimmt eine Konzessionsbestimmung eine (angebliche) Verfassungsverletzung, die sich bereits aus dem Bundesgesetz ergibt, bleibt diese für das Bundesgericht verbindlich (Art. 190 BV; BGE 130 I 26 E. 2.2).

2.
2.1 Die Beschwerdeführerin macht in formeller Hinsicht geltend, ihr Anspruch auf rechtliches Gehör sei verletzt worden: Weder die Eidgenössische Spielbankenkommission noch die Vorinstanz hätten sich mit ihren Ausführungen auseinandergesetzt. Es sei aus deren Entscheiden nicht ersichtlich, warum "immer wieder - aber ohne Grund - unterstellt" werde, dass die vertragliche Hauptleistung bei der AGI/Novomatic AG und nicht bei der Escor AG liegen solle; es sei "völlig unklar", weswegen die Vorinstanz nicht berücksichtigt habe, dass Konzept und Geschäftsidee der "Swissmania"-Geräte von der Escor AG stammten und die AGI/Novomatic AG in deren Auftrag einen erheblichen Aufwand getätigt habe.

2.2 Aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör 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 129 I 232 E. 3.2 mit Hinweisen). 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.
2.3
2.3.1 Die ESBK hat in ihrem Entscheid vom 21. Dezember 2006 die Rechtsgrundlagen dargelegt, die diesem zugrunde lagen. Ihrer Ansicht nach stand die personelle Verflechtung von Johann F. Graf als Alleinaktionär der Casinò Admiral SA und der AGI/Novomatic AG als Herstellerin der wesentlichen Teile der umstrittenen Geldspielautomaten dem beabsichtigten Austausch entgegen. Die Beschwerdeführerin konnte der Verfügung vom 16. August 2005 sowie den Vernehmlassungen vom 9. Dezember 2005 bzw. vom 10. Mai 2006 im Beschwerdeverfahren vor der Eidgenössischen Rekurskommission für Spielbanken entnehmen, weshalb die ESBK nicht bereit war, die umstrittenen Apparate als Produkte der Escor AG anzuerkennen. Es war unter diesen Umständen nicht erforderlich, dass sie am 21. Dezember 2006 noch einmal sämtliche Gründe anführte, welche darauf hindeuteten, dass die Escor AG zwar die Endmontage vornahm, für die Entwicklung und Produktion des Apparats "Swissmania" im Wesentlichen aber die AGI/Novomatic AG verantwortlich zeichnete.
2.3.2 Die ESBK hatte in ihrer Instruktionsverfügung vom 29. September 2006 erklärt, dass die Einführung von Geldspielautomaten, an denen sich die AGI/Novomatic AG beteilige, in Mendrisio "nicht à priori" unzulässig erscheine; im Rahmen der Prüfung der Änderung des Spielangebots sei entscheidend, "durch wen bei der Konzeption und Herstellung der überwiegende Teil (insbesondere Ideen für Entwicklung und Ausgestaltung von Konzept und Software, Tragen der Entwicklungskosten) erbracht" werde und "wer von der Vermarktung in erster Linie" profitiere. Nachdem sich die Beschwerdeführerin hierzu separat äussern und weitere Belege (Verträge zwischen der Escor AG und

der AGI/Novomatic AG, Rechnungsbelege, Verpflichtungen usw.) nachreichen konnte, ohne dass sich daraus im Vergleich zum hängigen Beschwerdeverfahren neue Gesichtspunkte ergeben hätten, durfte sich die ESBK - ohne Verletzung von Bundesrecht - darauf beschränken, festzustellen, dass die eingereichten Verträge und weiteren Dokumente zu keiner anderen rechtlichen Beurteilung als derjenigen vom 16. August 2005 Anlass gäben.

3.
3.1 Die Beschwerdeführerin rügt, die Vorinstanzen hätten den rechtswesentlichen Sachverhalt offensichtlich falsch festgestellt: Nicht die AGI/Novomatic AG, sondern die Escor AG habe als Vertragspartnerin und Lieferantin der umstrittenen Apparate zu gelten, weshalb kein Interessenkonflikt bestehe. Die Escor AG sei nicht nur Generalvertreterin von gewissen ausländischen Apparateherstellern, sondern entwickle selber spezifische Geschäftsideen und Konzepte für den schweizerischen Markt. Dabei berücksichtige sie einerseits die besonderen Bedürfnisse des Publikums ("die spielfreudigsten und gefragtesten Spielideen") und andererseits die Anforderungen der hiesigen Rechtsordnung. Die Umsetzung der Geschäftsideen und Konzepte sowie die Herstellung der Geräte werde alsdann an die am besten geeignete Unternehmung vergeben, worauf die Geräte durch die Escor AG an die interessierten Spielbetriebe vermietet oder verkauft würden. Die Escor AG entwickle das Konzept der Geräte und die Gestaltung der einzelnen Spiele und gebe diese im Rahmen des Softwareüberlassungsvertrags der AGI/Novomatic AG vor, weshalb die vertragliche Hauptleistung ihr zuzurechnen sei.
3.2
3.2.1 Die Feststellung des Sachverhalts kann vor Bundesgericht nur in Frage gestellt werden, soweit sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht (Art. 97 BGG). Die Behebung des Fehlers muss zudem für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein. Der Betroffene hat jeweils substantiiert darzulegen, inwiefern diese Voraussetzungen gegeben sind; andernfalls geht das Bundesgericht - von ins Auge springenden Fehlern abgesehen - vom Sachverhalt aus, wie er dem angefochtenen Entscheid zugrunde liegt (vgl. BGE 133 II 249 E.1.4.3 S. 255). Es weicht von der vorinstanzlichen Sachverhaltsermittlung nicht schon ab, wenn diese zweifelhaft oder fraglich erscheint, sondern nur, wenn sie sich als qualifiziert falsch - mithin willkürlich - erweist (BGE 133 II 249 E. 1.2.2 S. 252, 384 E. 4.2.2 S. 391).
3.2.2 Die Geräte "Swissmania" bieten unbestrittenermassen verschiedene bereits vor dem Jahr 2004 durch die AGI/Novomatic AG entwickelte Spiele an, die diese im Hinblick auf die Vereinigung in einem Apparat für den schweizerischen Markt angepasst hat. Sie hat Programm wie Gehäuse an die Escor AG geliefert, welche die Endmontage, den Verkauf, die Auslieferung und die Wartung übernahm. Die Beschwerdeführerin behauptet zwar, die Escor AG habe das "Konzept" des Apparats entwickelt und die Federführung des Projekts übernommen; sie hat es indessen - obwohl sie hierzu wiederholt Gelegenheit hatte - unterlassen, entsprechendes Konzeptmaterial der Escor AG einzureichen. Ihre Ausführungen erschöpfen sich in der Behauptung einer selbständigen entscheidwesentlichen Aktivität der Escor AG. Aus den eingereichten Unterlagen ergeben sich jedoch keine schlüssigen Hinweise darauf, dass grundlegendes spielrelevantes Know-How oder wesentliche Entwicklungsarbeit tatsächlich von dieser stammen würden.
3.2.3 Auch der Hinweis auf das spezifische "Escor-eigene Design" des Apparats "Swissmania" ist nicht weiter belegt. Der Einwand steht zudem im Widerspruch zur Tatsache, dass sich die AGI/Novomatic AG im Werklieferungsvertrag vom 6. Juni 2005 zu einer entgeltlichen Rückübernahme der Apparate bereit erklärt hat; dies machte für sie wenig Sinn, wenn die Geräte tatsächlich spezifisch auf die schweizerischen Verhältnisse zugeschnitten wären und praktisch nur auf diesem Markt gebraucht werden könnten. Die Beschwerdeführerin gesteht zu, dass die wesentlichen Arbeiten bei der AGI/Novomatic angefallen sind, wenn sie behauptet, dass dort für die Anpassungen insgesamt über 874 Arbeitsstunden nötig gewesen seien, und davon spricht, dass die Escor AG anschliessend die "Schlussmontage" vorgenommen habe. Die Escor AG ist die Generalvertreterin für die Spielautomaten der österreichischen Novomatic AG in der Schweiz und besorgt den Kundenservice an deren Maschinen. Unter diesen Umständen könnte sie nur dann als eigenständige Lieferantin und Vertragspartnerin anerkannt werden, wenn klar erstellt wäre, dass sie mit den "Swissmania"-Produkten originär und im Wesentlichen von den bisher vertretenen Marken unabhängig auf dem Schweizer Markt als
Herstellerin von Hard- und Software für Geldspielapparate auftritt.
3.2.4 Was die Casinò Admiral AG hiergegen einwendet, ist nicht geeignet, die vorinstanzlichen Sachverhaltsfeststellungen als offensichtlich unhaltbar erscheinen zu lassen: Zwar hat die Escor AG die jeweiligen Apparate homologisieren lassen, diesem Umstand kommt jedoch keine wesentliche Bedeutung zu; die AGI/Novomatic als Marktführerin für Geldspielautomaten in der Schweiz hätte dies ohne weiteres selber tun können, zumal sich die von der Escor AG angegangene Zertifizierungsstelle in Österreich befindet. Der Escor AG werden von der AGI/Novomatic AG vertraglich enge Vorgaben

für die Verwendung der bearbeiteten Software-Produkte gemacht: Sie darf diese nur innerhalb der Schweiz verwenden und ist gezwungen, sie jeweils im eigenen Namen und nur im Rahmen eines Leasingangebots abzugeben, womit sie bloss beschränkt über "ihr" Produkt verfügen kann und sich die ACI/Novomatic SA die Hauptleistungen weitgehend gesichert hat. Zwar verfügt die Escor AG nach dem Überlassungsvertrag über ein ausschliessliches Benutzungsrecht an den Source- und Quellencodes, doch kann sie diese - trotz des exklusiven, unbefristeten, unwiderrufbaren und übertragbaren Nutzungsrechts an der Software - wegen der ihr auferlegten Geheimhaltungspflichten weder
aufzeichnen, noch weitergeben oder in sonstiger Weise verwerten.
3.2.5 Schliesslich profitiert die AGI/Novomatic AG aufgrund der eingereichten Verträge von der Überlassung der Geräte praktisch gleich, wie wenn sie diese direkt an die Beschwerdeführerin hätte liefern können. Die Gewinnmarge von 37 Prozent zugunsten der Escor AG scheint wenig realistisch: Aus den Akten ergibt sich, dass "Swissmania"-Geräte an andere Spielbanken zum Preis von Fr. 25'500.-- offeriert und verkauft worden sind. Dabei dürfte es sich um deren Marktpreis gehandelt haben. Die Annahme, dass über die Leasinggebühren ein Ertrag von Fr. 57'600.-- erzielt werden könnte, ist wenig überzeugend; auch unter Berücksichtigung der Leasingkosten mutet der Betrag als hoch an. Dem Verkaufserlös von Fr. 25'500.-- stehen Ausgaben der Escor AG von Fr. 26'242.-- gegenüber (Lizenzgebühren von Fr. 17'280.-- und Hardwarebestandteile von Fr. 8'962.--), womit vom Geschäft in erster Linie die AGI/Novomatic AG profitieren würde. Die Beschwerdeführerin dürfte zur Bezahlung der hohen Leasinggebühr letztlich nur bereit sein, weil sie die Zusatzausgaben in der Firmengruppe um Johann F. Graf wieder konsolidiert zurückführen kann.

4.
Die Beschwerdeführerin bestreitet, dass nach Konzession und Spielbankengesetz der Hauptaktionär einer Spielbank nicht gleichzeitig Lieferant von Spielapparaten sein dürfe. Zu Unrecht:

4.1 Die Unabhängigkeit der Konzessionäre sowie die Transparenz der Verhältnisse sind ein zentrales Anliegen der Spielbankengesetzgebung. Nach der bundesrätlichen Botschaft, welche in den parlamentarischen Beratungen in diesem Punkt unbestritten geblieben ist, sollen die Anforderungen an den Standort- wie an den Betriebskonzessionär einer Spielbank "sehr streng" sein. Der wichtigste gesetzgeberische Ansatz für das Fernhalten des organisierten Verbrechens sei "absolute Transparenz" in bezug auf das Vorhandensein und die Herkunft der investierten Mittel sowie die Unabhängigkeit der Konzessionäre; Transparenz und Unabhängigkeit müssten "während der ganzen Dauer der Konzession aufrechterhalten bleiben" (BBl 1997 III 160). Nach Art. 12 Abs. 1 lit. a SBG müssen der Gesuchsteller und die "wichtigsten Geschäftspartnerinnen und Geschäftspartner sowie die an ihnen wirtschaftlich Berechtigten" bzw. "die Inhaberinnen und Inhaber von Anteilen und die an ihnen wirtschaftlich Berechtigten [...] Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit bieten". Durch die "übrigen vertraglichen Bindungen" soll der Gesuchsteller "die Unabhängigkeit der Geschäftsführung gegen aussen und die Überwachung des Spielbetriebes" gewährleisten (Art. 13 Abs. 2 lit. a
SBG). Der Bundesrat nimmt die hierzu erforderlichen Bedingungen und Auflagen in die Konzession auf (Art. 12 Abs. 2 SBG). Nach dem ständerätlichen Kommissionssprecher Küchler sind dabei Fälle "eigentlich gar nicht denkbar", in denen eine Konzession keine Bedingungen oder Auflagen enthält (AB 1997 S 1313).

4.2 Gemäss Art. 19 Abs. 3 der Verordnung vom 24. September 2004 über Glücksspiele und Spielbanken (VSBG; SR 935.521) regelt der Bundesrat in der Konzession, welche Anpassungen der Genehmigung der ESBK bedürfen oder ihr zumindest zu melden sind. Dies ist für alle Vertragsänderungen der Beschwerdeführerin mit wichtigen Geschäftspartnern sowie sämtliche Veränderungen des Spielangebots der Fall (Ziffer 1.2 der Konzession). Wichtige Geschäftspartner dürfen keinerlei direkte oder indirekte Einflussnahme auf die Organe, die Geschäftsführung und den Geschäftsbetrieb der Beschwerdeführerin ausüben (Ziff. 2.3 der Konzession). Servicepartner und Lieferanten von Geräten, Anlagen und Installationen, die für den Betrieb der Konzessionärin eine spezifische Bedeutung haben, dürfen keinen massgeblichen direkten oder indirekten Einfluss auf die Konzessionärin ausüben, sei es durch eine massgebliche Beteiligung, "sei es mit anderen Mitteln" (Ziff. 2.5 der Konzession). Ziffer 10.2.2.2 der Konzession bezeichnet als Lieferanten für Geldspielautomaten der Beschwerdeführerin die Atronic International GmbH, die Golden Games und (über die Escor AG) die spanische Unidesa.

4.3 Bereits der Bundesrat ist in der Konzession somit davon ausgegangen, dass es sich bei den Lieferanten von Geldspielautomaten um wichtige Vertragspartner handelt, welche dem gesetzlichen Transparenz- und Unabhängigkeitsgebot unterstehen; andernfalls hätte er die entsprechenden

Geschäftsbeziehungen nicht in der Konzession aufgeführt. Diese Regelung entspricht Sinn und Zweck des Spielbankengesetzes: Der Bundesrat hatte in Art. 12 SBG ursprünglich noch vorgeschlagen, dass alle Geschäftspartner Gewähr für eine einwandfreie Geschäftsführung bieten müssten. Erst die vorberatende Kommission des Ständerats beschränkte das Erfordernis in der Folge auf die "wichtigsten" Geschäftspartner. Damit sollten Vertragspartner der Regelung entzogen werden, "die nur von geringer Bedeutung sind, z.B. Handwerker, die Reparaturen vornehmen". Die Beschränkung des Personen- bzw. Unternehmenskreises stehe - so Kommissionssprecher Küchler (AB 1997 S 1313) - nicht im Widerspruch "zum eigentlichen Ziel der Bestimmung, zur Gewährleistung eines sicheren und transparenten Spielbetriebes in Spielbanken" beizutragen. Dass damit nicht die Lieferanten der Geldspielautomaten - eines der wesentlichen Elemente eines Casino-Betriebs - gemeint sein konnten, ergibt sich
unter systematischen Gesichtspunkten daraus, dass der Gesetzgeber den Bundesrat in Art. 20 Abs. 1 lit. b SBG ausdrücklich ermächtigt hat, die Lieferanten von Spielgeräten gegebenenfalls ihrerseits einer selbständigen Bewilligungspflicht zu unterstellen. In Übereinstimmung hiermit bezeichnet Art. 3 lit. a VSBG als "wichtigste" Geschäftspartner im Sinne von Art. 12 Abs. 1 SBG namentlich Personen, deren Geschäftsbeziehung zum Konzessionär "im Zusammenhang mit dem Spielbetrieb stehen". Die Apparatelieferanten fallen - unabhängig von ihrem jeweiligen Liefervolumen - hierunter.
4.4
4.4.1 Wie die ESBK zu Recht ausführt, können sich sachfremde Einflüsse von Dritten auf die Casino-Führung oder Interessenkonflikte mit der Konzessionärin ergeben, wenn der Allein- oder Hauptaktionär der Betreiberin eines Casinos gleichzeitig als Lieferant der Spielapparate auftritt. Die Ziffern 2.3 und 2.5 der Konzession halten sich deshalb im Rahmen des Gesetzeszwecks, soweit dies hier überprüft werden kann (vgl. E. 1.3). Die Weigerung der ESBK, die Vertragsbeziehungen der Beschwerdeführerin mit der Escor AG bezüglich der wirtschaftlich der Gruppe um Johann F. Graf zuzurechnenden "Swissmania"-Apparate zuzulassen, beruht auf einer hinreichenden gesetzlichen bzw. konzessionsrechtlichen Grundlage, liegt im öffentlichen Interesse und erweist sich als verhältnismässig:
4.4.2 Die Beschwerdeführerin wusste gestützt auf Ziffer 4 der Mitteilung Nr. 2 der ESBK vom 21. Juni 2000 schon vor Erteilung der Konzession, dass die Kommission und der Bundesrat als Konzessionsbehörde ein besonderes Gewicht auf eine klare Trennung zwischen Konzessionär und Zulieferer operationell wesentlicher Spielelemente legen würden. Die ESBK hatte dort ausdrücklich festgehalten, dass "die heutige Kursaal-Landschaft der Schweiz [...] in weiten Teilen durch Intransparenz sowie durch vielerlei Abhängigkeiten der Konzessionsinhaber von Spielautomatenherstellern oder -importeuren sowie Operatingbetrieben" gekennzeichnet sei und das SBG "diesbezüglich einen totalen Wandel" verlange. Die Beschwerdeführerin war über die Problematik des Bezugs von Geldspielautomaten von mit ihr wirtschaftlich massgeblich verbundenen Herstellern somit informiert. Hätte sie bereits damals Apparate aus ihrer Firmengruppe beziehen wollen, wären ihr die beantragten Konzessionen wohl verweigert worden.
4.4.3 Eine konkrete Gefährdung des Spielbetriebs ist zur Beschränkung ihrer Vertragsfreiheit nicht erforderlich; die vom Gesetzgeber verlangte Transparenz dient der Glaubwürdigkeit des Spielbetriebs als solchem und soll bereits dem Anschein einer möglichen Beeinflussung entgegenwirken. Aus demselben Grund besteht ein Spielverbot für Personenkreise, welche einen wesentlichen Einfluss auf Führung und Betrieb des Spielbankenunternehmens ausüben können; auch insofern wurde die Vertragsfreiheit der Beschwerdeführerin im öffentlichen Interesse unabhängig davon beschränkt, ob eine konkrete Gefahr droht oder ob andere Aufsichtsmittel bestehen, um einer solchen entgegenzuwirken (Art. 21 lit. b - f SBG; BBl 1997 III 177 f.). Der Casinò Admiral SA ist es möglich, neue Apparate von anderen Firmen zu beziehen; der Escor AG steht es frei, "Swissmania"-Geräte an jene Casinos zu liefern, an denen weder sie selber noch die Gruppe um Johann F. Graf massgeblich beteiligt sind.

5.
Dem Verfahrensausgang entsprechend hat die unterliegende Beschwerdeführerin die bundesgerichtlichen Kosten zu tragen (Art. 66 BGG). Parteientschädigungen sind nicht geschuldet (vgl. Art. 68 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.
Die Gerichtskosten von Fr. 5'000.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.
Dieses Urteil wird den Parteien und dem Bundesverwaltungsgericht, Abteilung II, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 28. Juli 2008

Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber:

Merkli Hugi Yar