



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

**Eidgenössische Spielbankenkommission ESBK**  
Sekretariat

**CH-3003 Bern, ESBK**

## **Einschreiben**

X. AG

Referenz: ESBK-A-DB3D3401/10  
Unser Zeichen:  
**Bern, 16. November 2020**

## **Die Eidgenössische Spielbankenkommission**

erlässt folgende

### **VERFÜGUNG**

in Sachen

**X. AG**

betreffend

Verwaltungssanktion (Art. 100 BGS)

**Sachverhalt:**

- A. Mit Bericht betreffend wichtige Vorkommnisse im April 2020 vom 7. Mai 2020 teilte die X. AG der Eidgenössischen Spielbankenkommission (ESBK) mit, dass 13 gesperrte Personen am Spiel auf der Webseite der X. AG hatten teilnehmen können. Dies habe die X. AG im Rahmen der internen Zweitkontrolle festgestellt. Die daraufhin eingeleitete interne Untersuchung habe menschliche Anwendungsfehler bei der Verifizierung der Angaben zum Spielerkonto ergeben. Die 13 Spielerkonten seien umgehend geschlossen worden. Die beiden Spieler mit den höchsten Spielerträgen waren I.A.R. und L.F. Das Spielerkonto von I.A.R. wurde von der X. AG am 11. November 2019 verifiziert und die Spielteilnahme am 15. April 2020 blockiert. In diesen mehr als fünf Monaten leistete I.A.R. Einzahlungen in der Höhe von Fr. 20'596 und generierte einen Spielertrag<sup>1</sup> von Fr. 10'501. Das Spielerkonto von L.F. wurde von der X. AG am 17. Januar 2020 verifiziert und die Spielteilnahme am 30. April 2020 blockiert. In diesen mehr als drei Monaten leistete L.F. Einzahlungen in der Höhe von Fr. 12'091.- und generierte einen Spielertrag von Fr. 4'901.-.
- B. Am 8. Juni 2020 meldete die X. AG mit ihrem Bericht betreffend wichtige Vorkommnisse im Mai 2020 der ESBK, dass sie aufgrund einer Kontrolle mittels zusätzlicher Such- bzw. Vergleichsalgorithmen nach Übereinstimmungen mit Einträgen in der Sperrdatenbank weitere zehn Personen eruiert habe, die wegen fehlerhafter Verifizierung trotz Spielsperre am Spiel auf der Webseite der X. AG hatten teilnehmen können. Insgesamt hätten also 23 Personen unberechtigterweise am Spiel teilnehmen können. Die beiden Spieler mit den höchsten Spielerträgen waren bei dieser Meldung L.A. und V.T.S. Das Spielerkonto von L.A. wurde von der X. AG am 12. Dezember 2019 verifiziert und die Spielteilnahme am 4. Mai 2020 blockiert. In diesen mehr als vier Monaten leistete L.A. Einzahlungen in der Höhe von Fr. 8'350.- und generierte einen Spielertrag von Fr. 6'205.-. Das Spielerkonto von V.T.S. wurde von der X. AG am 12. November 2019 verifiziert und die Spielteilnahme am 8. Mai 2020 blockiert. In diesen mehr als fünf Monaten leistete V.T.S. Einzahlungen in der Höhe von Fr. 8'215.- und generierte einen Spielertrag von Fr. 2'737.-.

Mit derselben Meldung vom 8. Juni 2020 teilte die X. AG der ESBK darüber hinaus mit, dass sie im Rahmen der internen technischen Kontrolle festgestellt habe, dass bei insgesamt 411 Spielern die selbst gesetzten Verlustlimiten nicht ordnungsgemäss funktioniert hatten. Diese Spieler hätten ihre selbst festgelegten Verlustlimiten um insgesamt Fr. 15'337.- überschreiten können. Bei den drei gravierendsten Fällen habe das Verlustlimit, welches auf Fr. 1'000.- festgesetzt war, um Fr. 1'484.-, Fr. 826.78 und Fr. 628.40 überschritten werden können. Die X. AG gab an, sie habe die technisch notwendigen Korrekturmassnahmen ergriffen und die weiteren Kontrollen hätten keinerlei Abweichungen gezeigt. Die X. AG wolle den betroffenen Spielern die jeweiligen vom Verlustlimit überschrittenen Beträge gutschreiben.

- C. Mit Schreiben vom 9. Juni 2020 zeigte die ESBK der X. AG die Eröffnung eines besonderen Abklärungsverfahrens an.
- D. Am 12. Juni 2020 forderte die ESBK von der X. AG weitere Informationen und Unterlagen unter anderem in Bezug auf den Prozess bei der Verifizierung im Rahmen der Kontoeröffnung, die Ursache der unberechtigten Spielteilnahmen, die Konsequenzen für die betroffenen Spieler, die Aus- und Weiterbildung der Mitarbeitenden, die Kontrollen bei der Überprüfung der Angaben zur Kontoeröffnung und die eingeleiteten Korrekturmassnahmen.

---

<sup>1</sup> immer verstanden als Spielertrag zugunsten der X. AG

- E. Mit Eingabe vom 25. Juni 2020 teilte die X. AG mit, dass bei der Verifizierung von Kundenkonten pro Tag mehrere Routine-Kontrollen durchgeführt würden. Bei einer dieser Kontrollen seien im April 2020 Fälle erkannt worden, bei denen der bisher verwendete Algorithmus (erste vier Buchstaben des Vor- und Nachnamens inkl. Geburtsdatum) nicht ausgereicht habe, um einen Spelausschluss zu detektieren. Durch den am 7. Mai 2020 neu definierten bzw. angepassten Prozess «M1 01-5: Manuelle Überprüfung der Identität online» sei die vollständige Spielerdatenbank nach den neu definierten zusätzlichen Abfragealgorithmen hinsichtlich Treffer im nationalen Sperrregister VETO überprüft worden. Die daraus resultierenden 23 Fälle seien anlässlich der monatlichen Meldung wichtiger Vorkommnisse an die ESBK am 7. Mai und 8. Juni 2020 der ESBK gemeldet worden. Die betroffenen Spieler seien umgehend vom Spielbetrieb ausgeschlossen und per E-Mail vom Kundenservice über die Auflösung des Spielerkontos mit der entsprechenden Begründung informiert worden. Unter dem gemeldeten «menschlichen Anwendungsfehler» verstehe die X. AG, dass der verantwortliche Mitarbeiter bei der Überprüfung der Angaben der Ausweisdokumente die Differenz eines Buchstabens oder einer Ziffer nicht erkannt habe, was zu einem unvollständigen Abgleich mit der VETO-Datenbank geführt und entsprechend keinen Treffer für den gesperrten Spieler bzw. die gesperrte Spielerin ergeben habe.

Alle der X. AG vorliegenden bzw. eingereichten Dokumente würden manuell auf Vollständigkeit, Lesbarkeit und Gültigkeit überprüft. Schreibfehler würden von den Mitarbeitenden manuell überprüft und entsprechend korrigiert. Um nichtberechtigte Spielteilnahmen zu verhindern, werde zudem neu täglich die komplette Spielerdatenbank der X. AG mit dem nationalen Sperrregister nach zusätzlichen Algorithmen abgeglichen. Ein positiver Treffer in der VETO-Datenbank führe zu einer kompletten erneuten Überprüfung. Ein Folgetreffer führe zu einer sofort wirksamen Spielsperre. Durchgeführt werde dieser Prozess von den Mitarbeitenden des Customer Support und der Payment Risk&Fraud-Abteilung.

Die verantwortlichen Mitarbeitenden würden im Rahmen der Anpassung des Prozesses «M1 01-5» über die Änderungen informiert und bezüglich der neuen Durchführung geschult. Die Teilnahmen an den entsprechenden Schulungen würden allen Mitarbeitenden bestätigt.

- F. Mit Schreiben vom 1. Juli 2020 bat die ESBK die X. AG um Stellungnahme zu ihrem Vorgehen in Bezug auf die Funktionalität der Verlustlimiten für alle von ihr angebotenen Spiele, die Ursachen, die dazu geführt haben, dass die Verlustlimiten bei Spielen des Spieleanbieters Y. AG nicht berücksichtigt wurden sowie die Massnahmen, mit denen das Problem behoben wurde und mit denen die X. AG sicherstellt, dass die Verlustlimiten bei allen von ihr angebotenen Spielen berücksichtigt werden.
- G. Am 8. Juli 2020 reichte die X. AG eine Stellungnahme ein, worin sie erklärt, dass die Ursache für das Problem auf Seite der X. AG und nicht bei Y. AG gelegen habe. Alle anderen Spielanbieter seien von diesem Problem nicht betroffen gewesen. Es seien sämtliche Spielereignisse aller Spielanbieter kontrolliert worden und der Fehler sei nur bei diesen vorliegenden Fällen hinsichtlich des Spieleanbieters Y. AG aufgetreten. Der Zeitraum, in dem die vorliegenden einzelnen Spielereignisse nicht für das Verlustlimit berücksichtigt worden seien, habe die Zeit zwischen dem 18. April und 25. Mai 2020 umfasst.
- H. Die X. AG hat in den Monatsabrechnungen der Monate April und Mai, welche der ESBK am 7. Mai und am 8. Juni 2020 zugestellt wurden, die im Zeitraum zwischen dem 9. April und 8. Mai 2020 erzielten Spielerträge, die die 23 gesperrten Spieler generiert hatten, als unrechtmässige Spielerträge in der Höhe von insgesamt Fr. 42'711.32 gemäss Art. 56 BGS der AHV zugewiesen.

- I. Mit Schreiben vom 8. September 2020 stellte die ESBK der X. AG einen Entwurf der Sanktionsverfügung (Sachverhalt und Erwägungen i.Z.m. dem Sachverhalt) zum rechtlichen Gehör bis zum 22. September 2020 zu.
- J. Mit Schreiben vom 16. September 2020 bat die X. AG um Verlängerung der Frist zur Stellungnahme im Rahmen des rechtlichen Gehörs bis zum 9. Oktober 2020.
- K. Mit Schreiben vom 18. September 2020 gewährte die ESBK die beantragte Fristverlängerung bis am 9. Oktober 2020.
- L. Mit Schreiben vom 8. Oktober 2020 reichte die X. AG ihre Stellungnahme ein. Sie macht darin im Wesentlichen geltend, dass sie sich ihrer Verantwortung und Verpflichtung bewusst sei, die Bevölkerung angemessen vor den von den Geldspielen ausgehenden Gefahren zu schützen. Um den sicheren und transparenten Spielbetrieb gewährleisten zu können, seien Prozesse und Kontrollinstrumente implementiert worden, die laufend überprüft und angepasst würden. Festgestellte Unregelmässigkeiten und Vorkommnisse würden der ESBK immer proaktiv, zeitnah und transparent gemeldet; Massnahmen würden definiert und verzugslos umgesetzt, damit eine Wiederholung nicht mehr möglich sei.

In Bezug auf die unberechtigten Spielteilnahmen gab die X. AG an, dass sie seit dem 22. August 2019 insgesamt 36'420 Spielerkonten verifiziert habe, wobei die 23 Fälle, in denen die Verifizierung fehlerhaft vorgenommen worden sei, einer Fehlerquote von nur 0.06 % entspreche. Das Sicherheitskonzept der X. AG würde grundsätzlich korrekt und sorgfältig umgesetzt und es liege kein fundamentaler Mangel bei der Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben vor. Aufgrund ihres mehrstufigen internen Kontrollsystems seien diese 23 Fälle selbständig und zeitverzugslos erkannt worden. Bei den Abweichungen habe es sich um ein nachvollziehbares menschliches Versehen gehandelt. Auch bei gebotener Aufmerksamkeit würden menschliche Fehler nicht zu 100 Prozent vermieden werden können. Der erzielte Spielertrag sei in keinem der 23 angezeigten Fälle auch nur ansatzweise Folge eines exzessiven Geldspiels gewesen. In den Monatsabrechnungen Mai und Juni seien die durch die X. AG erzielten Spielerträge ausgewiesen und der AHV zugewiesen worden.

Bezüglich des Überschreitens der Verlustlimiten führt die X. AG aus, dass es keinen allgemeinen Ausfall des Verlustlimits gegeben habe. Das Verlustlimit habe bei allen 411 betroffenen Spielern grundsätzlich einwandfrei funktioniert. Einzig einzelne Y. AG-Spielereignisse seien nicht wie beabsichtigt vom technischen Verlustlimit-Prozess auf der Plattform erfasst und daher nicht auf das Verlustlimit angerechnet worden. Berücksichtige man die Gesamtsumme an Spielereignissen im betroffenen Zeitraum, zeige sich mit 0.5 Prozent Anteil der nichtgezählten Spielereignisse, dass nur ein verschwindend kleiner Anteil dieser Abweichung unterlegen habe. Den 411 betroffenen Spielern seien die über das eigene persönliche Verlustlimit hinausgehenden Beträge wieder gutgeschrieben worden, weshalb ihnen kein Schaden erwachsen sei.

Was die von der ESBK in Aussicht gestellte Verwaltungssanktion betreffe, sei bei der Festlegung der Sanktionshöhe der konkreten Situation Rechnung zu tragen und dem Verhältnismässigkeitsprinzip Beachtung zu schenken. Die X. AG habe der ESBK die erkannten Fehler von sich aus gemeldet und behoben; die Prozesse seien verbessert, die durch nicht spielberechtigte Spieler generierten Spielerträge seien der AHV zugewiesen und die über die Verlustlimite hinausgehenden Beträge seien den Spielern erstattet worden. Vor diesem Hintergrund sei nach Sicht der X. AG von einem leichten Verstoss auszugehen.

## Erwägungen:

1. Das Geldspielgesetz (BGS)<sup>2</sup> bezweckt, dass die Bevölkerung angemessen vor den Gefahren geschützt wird, die von den Geldspielen ausgehen (Art. 2 Bst. a BGS). Dazu zählen insbesondere die Gefahr vor exzessivem Geldspiel, aber auch die Gefahren von Spielbetrug und Geldwäscherei. Weiter sollen die Geldspiele sicher und auf transparente Weise durchgeführt werden (Art. 2 Bst. b BGS) und ein Teil der Bruttospielerträge der Spielbanken soll zugunsten der AHV verwendet werden (Art. 2 Bst. c BGS).

Die Spielbanken sind von Gesetzes wegen verpflichtet, ein Sicherheitskonzept zu erstellen und darin unter Berücksichtigung des Gefährdungspotenzials und der Merkmale des Vertriebskanals der verschiedenen Spielangebote Massnahmen vorzusehen, mit denen sie einen sicheren und transparenten Spielbetrieb sowie die Bekämpfung der Kriminalität und der Geldwäscherei gewährleisten (Art. 42 Abs. 1 BGS). So haben sie insbesondere ein Kontrollsystem zu betreiben, das die Spieleinsatz- und Gewinnauszahlungstransaktionen überprüft und dokumentiert (Art. 42 Abs. 2 Bst. b BGS).

Die Spielbanken sind zudem gemäss Art. 71 BGS verpflichtet, angemessene Massnahmen zu treffen zum Schutz der Spielerinnen und Spieler vor Spielsucht und vor dem Tätigen von Spieleinsätzen, die in keinem Verhältnis zu ihrem Einkommen und Vermögen stehen (exzessives Geldspiel). Die von den Spielbanken zu ergreifenden Massnahmen zum Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel müssen sich am Gefährdungspotenzial ausrichten, das vom betreffenden Geldspiel ausgeht. Je grösser das von einem Geldspiel ausgehende Gefährdungspotenzial ist, desto höher sind die Anforderungen an die Massnahmen. Bei der Einschätzung des Gefährdungspotenzials und der Festlegung der Massnahmen sind insbesondere die Spielmerkmale sowie die Merkmale des Vertriebskanals zu berücksichtigen (Art. 73 Abs. 1 und 2 BGS). Die Anforderungen an die Massnahmen zum Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel sind für die online durchgeführten Spielbankenspiele höher als für die landbasiert durchgeführten Spielbankenspiele (vgl. Botschaft zum Geldspielgesetz vom 21. Oktober 2015; BBL 2015 8410).

Gemäss Art. 97 Abs. 1 BGS beaufsichtigt die ESBK die Spielbanken und überwacht die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen. Insbesondere überwacht sie die Einhaltung der Verpflichtungen zur Verhinderung der Geldwäscherei (Bst. a Ziff. 2) und die Umsetzung des Sicherheitskonzepts und des Sozialkonzepts (Bst. a Ziff. 3). Die ESBK ist gemäss Art. 97 Abs. 2 BGS ausdrücklich verpflichtet, bei der Erfüllung ihrer Aufgaben dem Anliegen des Schutzes der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Glücksspiel gebührend Rechnung zu tragen.

### **Unberechtigte Spielteilnahme**

2. In Art. 52 VGS<sup>3</sup> wird den Spielbanken die Möglichkeit eingeräumt, ein Spielerkonto provisorisch, d.h. lediglich gestützt auf die Angaben der Spielerin oder des Spielers zu eröffnen, um diesen möglichst rasch Zugang zum Spiel zu gewähren. Spätestens einen Monat nach der provisorischen Eröffnung prüft die Spielbank die Identität der Spielerin oder des Spielers nach Art. 49 VGS. Hierbei überprüft die Spielbank auch, dass die Spielerin oder der Spieler keinem Spielverbot nach Art. 52 Abs. 1 Bst. f BGS unterliegt.

3. Die X. AG führt in ihrem Sozialkonzept «Online Casino» in Ziffer 5.2 beim Registrierungsprozess unter dem Titel «Überprüfung der Identität» aus, dass für die finale Spielerkontoeröffnung eine Überprüfung der Identitätsangaben durchgeführt werde. Für die Identitätsverifizierung werde die Spielerin oder der Spieler aufgefordert, eine Kopie eines persönlichen amtlichen Ausweises einzubringen. Das eingereichte Dokument werde auf Vollständigkeit und

<sup>2</sup> Bundesgesetz vom 29. September 2017 über Geldspiele (Geldspielgesetz, BGS; SR 935.51)

<sup>3</sup> Verordnung vom 7. November 2018 über Geldspiele (Geldspielverordnung, VGS; SR 935.511)

Echtheit überprüft und bei ausreichender Qualität mit der Selbstdeklaration der Spielerin oder des Spielers verglichen.

4. Es war insgesamt 23 Personen möglich, am Spiel auf der Webseite der X. AG teilzunehmen, obwohl sie einer Spielsperre unterlagen. Die Dauer der unberechtigten Spielteilnahme betrug zwischen wenigen Tagen bis zu mehr als sieben Monaten. 20 dieser 23 Personen konnten trotz einer Spielsperre während mehr als drei Monaten auf der Webseite der X. AG spielen. Die vier Spieler mit den höchsten Spielerträgen waren I.A.R., L.A., L.F und V.T.S. Diese Spieler konnten zwischen drei und mehr als fünf Monaten trotz einer Spielsperre am Spiel auf der Webseite der X. AG teilnehmen und generierten in dieser Zeit einen Spielertrag von Fr. 2'737.- bis Fr. 10'501.-. Die 23 Spieler tätigten Einzahlungen in der Höhe von insgesamt Fr. 72'761.50 und liessen sich Fr. 30'050.18 auszahlen, was der X. AG einen unrechtmässigen Spielertrag von insgesamt Fr. 42'711.32 generierte.

Der «menschliche Anwendungsfehler» passierte im Rahmen der Überprüfung, indem die mit dieser Aufgabe betrauten Mitarbeitenden der X. AG Differenzen bei Buchstaben und Zahlen zwischen den Angaben im Spielerkonto und den amtlichen Ausweisdaten nicht erkannten.

5. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass bei der gebotenen Aufmerksamkeit die X. AG bzw. ihre mit der Kontrolle beauftragten Mitarbeitenden die abweichenden Angaben hätten feststellen müssen. Die X. AG hat gegen Art. 52 Abs. 1 Bst. f BGS verstossen, indem sie 23 gesperrte Personen teils bis zu mehr als sieben Monate zum Spiel auf der Webseite der X. AG zugelassen hat.

### ***Überschreiten der Verlustlimiten***

6. Die Spielbank hat den Spielern unter anderem die Möglichkeit zur Kontrolle und Beschränkung des Nettoverlusts zur Verfügung zu stellen (Art. 79 BGS). Hierfür verlangt sie von der Spielerin oder vom Spieler bei Eröffnung des Spielerkontos, einen oder mehrere Höchstwerte festzulegen, auf die sie oder er seine täglichen, wöchentlichen oder monatlichen Einsätze oder Verluste beschränken will (Art. 87 Abs. 2 VGS). Die Spielerin oder der Spieler muss die selbst bestimmten Höchstwerte jederzeit anpassen können. Eine Senkung des Höchstwerts muss unmittelbar wirksam werden, eine Erhöhung darf erst nach 24 Stunden wirksam werden (Art. 87 Abs. 4 VGS).

In Bezug auf die Selbstkontrollen und Spielbeschränkungen ist in der Botschaft zum Geldspielgesetz vom 21. Oktober 2015 (BBI 2015 8387ff.) ausgeführt, dass Selbstkontrollen und Spielbeschränkungen besonders dann wirkungsvolle Präventionsinstrumente darstellen, wenn sie im Einvernehmen mit den Spielerinnen und Spielern realisiert werden. Selbstkontrollen und Spielbeschränkungen würden sich bei den online durchgeführten Geldspielen in effektiver Weise realisieren lassen, weil das Spielverhalten bei dieser Absatzform im Gegensatz zum landbasierten Absatz in Spielbanken mit verhältnismässigem Aufwand kontinuierlich und individualisiert verfolgt werden könne (vgl. BBI 2015 8469).

7. Im Dokument «Verwaltung der Spielerkonti Online Casino» der X. AG finden sich unter Ziffer 4. Ausführungen zu Spielerkonto-Limiten. Grundsätzlich würden die Limiten mittels technischer Unterstützung durch die Spielplattform gesteuert und der Spielerin oder dem Spieler die Auswirkung der Limiten während der Aktivitäten auf der Spielplattform unmittelbar angezeigt. Spieler könnten die Limiten nicht übersteuern resp. die Auswirkungen nicht umgehen. Die Funktionalität der Limiten werde periodisch überprüft.

8. Durch einen Fehler konnten 411 Spielerinnen und Spieler ihre selbst festgelegten Verlustlimiten ohne ihr Wissen um insgesamt Fr. 15'337.- überschreiten. Bei den drei gravierendsten Fällen konnte das Verlustlimit, welches auf Fr. 1'000.- festgesetzt war, um Fr. 1'484.-,

Fr. 826.78 und Fr. 628.40 überschritten werden. Dadurch besteht die Gefahr, dass die Spielerinnen oder Spieler über ihre finanziellen Verhältnisse spielen und somit der Spielerschutz nicht mehr ausreichend gewährleistet wird.

9. Dadurch, dass die X. AG ihren Spielerinnen oder Spieler nicht funktionierende Verlustlimiten angeboten hat, hat die X. AG gegen Art. 79 BGS i.V.m. Art. 87 VGS verstossen.

### **Verantwortung der Spielbank und Folgen bei Verstössen**

10. Gemäss Ziffer 1.1 der Konzessionsurkunde muss die Konzessionärin mittels geeigneter Massnahmen sicherstellen, dass sie während der gesamten Konzessionsdauer die gesetzlichen Konzessionsvoraussetzungen erfüllt. Weiter wird dort festgelegt, dass sämtliche spielbankenrechtlichen Vorschriften einzuhalten sind, womit ein Verstoss gegen einzelne dieser Vorschriften ebenso wie die Verletzung einer näher bestimmten Konzessionsvorschrift eine Konzessionsverletzung darstellt. In Art. 8 Abs. 1 BGS ist festgelegt, dass die Spielbank mit ihrer Aufbau- und Ablauforganisation Gewähr für eine einwandfreie Führung ihrer Geschäfte bieten muss. Hierfür hat sie geeignete Kontroll- und Überwachungssysteme vorzusehen (Art. 41 VGS).

11. Verstösst eine Spielbank in schwerwiegender Weise oder wiederholt gegen das Gesetz, die Ausführungsvorschriften oder gegen die Konzession, so entzieht die ESBK gemäss Art. 15 Abs. 2 BGS die Konzession. In leichten Fällen kann sie gemäss Art. 15 Abs. 3 BGS die Konzession suspendieren, einschränken oder mit zusätzlichen Bedingungen und Auflagen versehen. Bei festgestellten Gesetzesverletzungen oder sonstigen Missständen kann die ESBK die notwendigen Massnahmen zur Herstellung des ordnungsgemässen Zustands und zur Beseitigung der Missstände verfügen (Art 98 Bst. h BGS) sowie anordnen, dass unrechtmässig erzielte Spielerträge der AHV zuzuweisen sind (Art. 56 BGS). Gestützt auf Art. 100 BGS kann die ESBK eine Verwaltungssanktion aussprechen.

In Anbetracht der konkreten Umstände und des Ausmasses der festgestellten Verstösse erscheint das Aussprechen einer Verwaltungssanktion die im vorliegend zu beurteilenden Fall angemessene Massnahme zu sein. Dies entspricht auch dem Vorgehen der ESBK in anderen vergleichbaren Fällen.

12. Verstösst eine Konzessionärin gegen die gesetzlichen Bestimmungen oder gegen die Konzession, so wird sie mit einem Betrag bis zu 15 Prozent des im letzten Geschäftsjahr erzielten Bruttospielertrags belastet. Verstösse werden vom Sekretariat untersucht und von der ESBK beurteilt (Art. 100 BGS).

Gemäss Botschaft zum BGS zu Art. 100 BGS ist die Höhe der Sanktion entsprechend der konkreten Situation und entsprechend dem Schweregrad des Verstosses festzulegen. Die Höchstbeträge sind in besonders schweren Fällen auszusprechen. Die bisherige Praxis der ESBK ist beizubehalten. Diese unterscheidet vier Kategorien von Verstössen, die eine Verwaltungssanktion nach sich ziehen können. Die erste Kategorie umfasst nicht eigentliche Verstösse, sondern Fälle, in denen Ordnungsvorschriften nicht beachtet wurden. Diese führen nur im Wiederholungsfall zu einer Sanktion. Bei den weiteren Kategorien geht es um leichte, mittelschwere und schwere Verstösse. Bei leichten Verstössen liegt der Sanktionsbetrag zwischen 0,15 und 1 Prozent des Bruttospielertrags, bei mittelschweren Verstössen zwischen 1 und 5 Prozent und bei schweren Verstössen zwischen 5 und 15 Prozent (BBl 2015 8483).

13. Vorliegend hat die X. AG gegen Art. 52 BGS i.Z.m. Art. 49 VGS (unberechtigte Spielteilnahme) sowie Art. 79 BGS i.Z.m. Art. 87 VGS (Überschreiten der Verlustlimiten) verstossen. Die im Einzelfall begangenen Verstösse erfolgten wiederholt. Das Kontrolldispositiv der X. AG

erwies sich als lückenhaft, ermöglichte es ihr zwar, die Verstösse nach einer Weile selbst festzustellen, nicht jedoch, diese zu verhindern.

Der Gesetzgeber hat festgelegt, dass gesperrte Spielerinnen und Spieler nicht am Spiel teilnehmen dürfen und hat sie deshalb mit einem Spielverbot belegt. Aufgrund der von der X. AG ungenügend vorgenommenen Kontrollen konnten 23 gesperrte Spielerinnen und Spieler gleichwohl am Spiel teilnehmen und dies während einer Dauer von durchschnittlich mehr als vier Monaten, im Einzelfall bis zu mehr als sieben Monaten. Damit hat die X. AG das vom Gesetzgeber verfolgte Ziel vereitelt bzw. verletzt, diese Personen von der Spielteilnahme abzuhalten und sie dadurch angemessen vor den Gefahren zu schützen, die von den Geldspielen ausgehen.

Der Gesetzgeber hat die Spielbanken überdies verpflichtet, von ihren Spielerinnen und Spielern ab Eröffnung des Spielerkontos zu verlangen, dass diese einen oder mehrere Höchstwerte festlegen, auf die sie die täglichen, wöchentlichen oder monatlichen Einsätze oder Verluste beschränken wollen (Art. 87 Abs. 2 VGS). Dieses Instrument zur Selbstkontrolle der Spielerin oder des Spielers ist ebenfalls Bestandteil des vom Gesetzgeber festgelegten Schutzkonzepts zur Erreichung des Ziels, die Bevölkerung angemessen vor den mit den Geldspielen verbundenen Gefahren zu schützen. Die X. AG hat von ihren Spielerinnen und Spielern die Festlegung von Verlustlimiten verlangt, jedoch nicht ausreichend für deren einwandfreie technische Umsetzung gesorgt: 411 Spielerinnen und Spielern war es möglich, ihre Verlustlimiten beim Spielen zu überschreiten. Damit hat die X. AG das vom Gesetzgeber verfolgte Ziel mindestens gefährdet.

Da die X. AG mit ihrem Vorgehen in Bezug auf die unberechtigten Spielteilnahmen die Ziele des Geldspielgesetzes verletzt und in Bezug auf die unwirksamen Verlustlimiten gefährdet hat, ist insgesamt von einem mittelschweren Verstoss auszugehen. Die Höhe der auszusprechenden Sanktion ist deshalb zwischen 1 und 5 Prozent des im letzten Geschäftsjahr erzielten Bruttospielertrags anzusiedeln.

Innerhalb dieses Rahmens ist in einem ersten Schritt die Schwere des zu sanktionierenden Verstosses zu würdigen (Grobjustierung, nachfolgend in Ziffer 14). Daraus ergibt sich, wo innerhalb der für die entsprechende Verstoss-Art geltenden Bandbreite die Sanktionshöhe anzusiedeln ist (eher am unteren Rand, in der Mitte oder am oberen Rand). In einem zweiten Schritt ist dann das Verhalten der Spielbank im Zuge des Ermittlungsverfahrens zu berücksichtigen. Hieraus kann sich eine Korrektur bzw. «Feinjustierung» ergeben (nachfolgend in Ziffer 15).

14. Zur Würdigung der Schwere des zu sanktionierenden Verstosses gilt es die Umstände der einzelnen Verstösse zu berücksichtigen.

a. Die unberechtigten Spielteilnahmen von gesperrten Spielern, die der X. AG insgesamt einen Spielertrag von Fr. 42'711.32 generierten, sind auf 23-maliges Fehlverhalten ihrer Mitarbeitenden zurückzuführen, welches sich die X. AG anrechnen lassen muss. Die Analyse der ESBK ergab, dass bei 16 der 23 Fälle das Geburtsdatum von der Spielerin oder dem Spieler falsch eingegeben worden war, dies jedoch von den mit der Kontrolle der Angaben betrauten Mitarbeitenden der X. AG nicht erkannt wurde. Bei fünf Fällen war ein Buchstabe des Namens falsch geschrieben oder vertauscht worden; in zwei weiteren Fällen war ein ganz anderer Name erfasst worden. Diese bei der Kontoverifizierung begangenen Fehler wurden nicht von einem einzelnen Mitarbeitenden der X. AG begangen, sondern von mehreren verschiedenen Mitarbeitenden.

Die X. AG macht in ihrer Stellungnahme (Ziffer 5) zum rechtlichen Gehör geltend, dass sie seit der Aufnahme des online Spielbetriebs insgesamt 36'420 Spielerkonten verifiziert habe. Die 23

Fälle, in denen die Verifizierung fehlerhaft vorgenommen worden sei, entspreche einer Fehlerquote von nur 0.06 Prozent. Die Analyse der ESBK ergab, dass der überwiegende Teil der fehlerhaften Verifizierungen innerhalb der ersten fünf Monate nach Aufnahme des online Spielbetriebs erfolgt war, also in einer Phase, in der das Spiel auf der online Plattform der X. AG rasch und stark zunahm. Die fehlerhaften Kontoverifizierungen, die zur Spielteilnahme von gesperrten Personen führten, können als Folge der fehlenden Anpassung der personellen Ressourcen an die Entwicklung des online Spielbetriebs gesehen werden, für die die X. AG von der ESBK bereits in anderem Zusammenhang mehrfach kritisiert wurde. Nimmt das Aktivitätsvolumen zu, muss die Spielbank dieser Entwicklung mit organisatorischen Massnahmen und insbesondere mehr Personal Rechnung tragen, um die ihr obliegenden Pflichten erfüllen und die Einhaltung der Vorgaben der Geldspielgesetzgebung jederzeit gewährleisten zu können. Tut sie dies nicht, ist das eingesetzte Personal mit der Menge der innert einer bestimmten Zeit zu erledigenden Arbeit überfordert und nicht in der Lage, diese Arbeit mit der geforderten Qualität zu erbringen. Damit erhöht sich das Risiko, dass es zu Gesetzesverstössen kommt, erheblich.

Zu dem durch den Verstoss unrechtmässig erzielten Spielertrag gibt die X. AG an, dieser sei in keinem der angezeigten 23 Fälle «auch nur ansatzweise» Folge exzessiven Geldspiels gewesen (Ziff. 7). Diesen Ausführungen kann nicht gefolgt werden. I.A.R. tätigte beispielsweise innerhalb von fünf Monaten Einzahlungen in der Höhe von Fr. 20'596.- und generierte der X. AG damit einen Spielertrag von Fr. 10'696.-. Ohne das Spielverhalten und die finanzielle Situation von I.A.R. abgeklärt zu haben, kann die X. AG nicht glaubhaft darlegen, I.A.R. habe nicht exzessiv gespielt.

Weiter gibt die X. AG an, dass sie diese 23 Fälle selbständig und «zeitverzugslos» erkannt habe (Ziff. 6). Dies entspricht nicht den Tatsachen. Die Dauer zwischen der fehlerhaften Kontoverifizierung und der Kontoblockierung infolge des festgestellten Fehlers betrug durchschnittlich mehr als vier Monate. In den beiden am schwersten wiegenden Fällen konnten die gesperrten Spieler (L.T.S. und M.D.G.) mehr als sieben Monate am Spiel auf der Webseite der X. AG teilnehmen.

Die X. AG hat der ESBK mitgeteilt, dass sie bereits die angezeigten Korrekturmassnahmen ergriffen habe. Im Rahmen der manuellen Kontrolle würden die mit der Kontrolle betrauten Mitarbeitenden der X. AG neu die fehlerhaften Angaben der Personen im Spielerprofil korrigieren. Bei der Abfrage des Sperrregisters würden – bei Übereinstimmung der Registerdaten mit diesen korrigierten Angaben – so allfällig bestehende Spielsperren erkannt. Täglich werde zudem die gesamte Spielerdatenbank mittels sechs zusätzlicher Such- bzw. Vergleichsalgorithmen mit dem Sperrregister abgeglichen. Bei einem Treffer werde eine erneute Überprüfung der Spielerprofilangaben mit den Ausweisdaten vorgenommen. Sollte im Rahmen dieser erneuten Überprüfung der Treffer bestätigt werden, werde die betroffene Person vom Spiel ausgeschlossen. Das Personal sei in Bezug auf das neue Vorgehen informiert und hinsichtlich der neuen Abläufe instruiert worden.

Die von der X. AG ergriffenen Massnahmen scheinen wirksam zu sein. So gingen der ESBK seither keine weiteren Meldungen der X. AG mehr zu, in denen die X. AG Fälle von unberechtigten Spielteilnahmen infolge ungenügender Kontrolle der Spielerkontoangaben berichtete.

b. In der Zeit zwischen dem 18. April 2020 und dem 25. Mai 2020 konnten insgesamt 411 Spielerinnen und Spieler die von ihnen festgelegten Verlustlimiten unwissentlich überschreiten. Der Gesamtbetrag, um den diese Spielerinnen und Spieler ihre Limiten überschreiten konnten, beläuft sich auf Fr. 15'337.-. Diese Überschreitung der Verlustlimiten war möglich, weil die Spielereignisse von Spielen der Y. AG einer Spielereignis-ID eines anderen Spielanbieters zugeordnet wurden. Gab es bereits eine solche Spielerereignis-ID, wurde das (Y. AG-)Spieler-

eignis als Dublette betrachtet und verworfen, und somit im Verlustlimit-Prozess nicht berücksichtigt. Das führte dazu, dass Spielerinnen und Spieler Verluste über die von ihnen festgelegte Limite hinaus erleiden konnten.

Die X. AG gibt in ihrer Stellungnahme zum rechtlichen Gehör an, dass der Anteil nicht berücksichtigter Y. AG-Spielereignisse nur 0.5 Prozent der Gesamtsumme der Spielereignisse betrage. Den 411 betroffenen Spielerinnen und Spielern seien die über das eigene persönliche Verlustlimit hinausgehenden Beträge wieder gutgeschrieben worden, weshalb ihnen kein Schaden erwachsen sei.

Die X. AG hat der ESBK überdies mitgeteilt, dass sie Massnahmen getroffen habe, um eine Wiederholung eines solchen Ausfalls des Verlustlimits zu verhindern. Jedem Spielereignis werde neu zusätzlich zur Spielereignis-ID eine Spielanbieter-Kennung zugewiesen. Dies verhindere, dass gleiche Spielereignis-ID für Spiele unterschiedlicher Spielanbieter vergeben werden. Zudem sei ein zusätzlicher technischer Überwachungsprozess zur Erkennung von doppelten Event-IDs sowie auch ein Alarm-Meldesystem über mehrere Kommunikationskanäle integriert worden, um bei erkannten Dubletten sofortige Massnahmen ergreifen zu können.

Die von der X. AG ergriffenen Massnahmen erscheinen ausreichend, um einen technischen Fehler dieser Art, der zur Unwirksamkeit der Verlustlimits führt, zu verhindern bzw. umgehend zu entdecken und darauf angemessen reagieren zu können.

c. Die X. AG hat der ESBK die von ihr festgestellten Verstösse von sich aus gemeldet und unmittelbar nach Entdeckung der Fehler aus eigenem Antrieb die erwähnten Korrekturmassnahmen eingeleitet.

d. In Anbetracht all dieser Umstände ist die Sanktion, die eine Wiederholung der festgestellten Verstösse verhindern sollte, im unteren Bereich des Sanktionsrahmens für mittelschwere Verstösse anzusiedeln, mithin im Bereich zwischen 1 und 3 Prozent.

15. Im Rahmen der «Feinjustierung» geht es wie ausgeführt darum, das Verhalten der Spielbank im Zuge des Ermittlungsverfahrens zu berücksichtigen.

Die X. AG hat im Rahmen des Ermittlungsverfahrens mit der ESBK kooperiert. Insbesondere hat sie die von der ESBK eingeforderten Dokumente fristgerecht und vollständig eingereicht. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die aktive Mitwirkung der X. AG im Ermittlungsverfahren im Rahmen der Feinjustierung zu ihren Gunsten berücksichtigt werden kann.

16. Die ESBK berücksichtigt zudem einmalig im Sinne eines zusätzlichen die Spielbank entlastenden Faktors, dass der online Spielbetrieb ein für die Spielbank ganz neues Geschäftsfeld darstellt, das sehr stark und rasch an Ausmass und Bedeutung gewonnen hat. Besondere Umstände wie die mangelnde Erfahrung in dieser Tätigkeit, die technische Komplexität eines online Spielbetriebs, das im Vergleich zum terrestrischen Betrieb ganz anders geartete Spielerklientel und ein noch unerprobtes internes Kontrollsystem zeichnen die Zeit in den ersten Monaten nach Betriebsaufnahme aus, in der die Verstösse von der X. AG begangen wurden. Die ESBK trägt der Situation dahingehend Rechnung, als sie berücksichtigt, dass sich die Spielbank in den ersten Monaten nach Betriebsaufnahme noch im Aufbau der notwendigen Erfahrung befindet, um über Prozesse und Kontrollsysteme zu verfügen, die sich sowohl in der Praxis bewähren als auch gesetzeskonform und wirksam sind.

17. In Anbetracht aller vorgenannten Umstände legt die ESBK die Sanktion deshalb auf Z Prozent des Bruttospielertrags des Vorjahres, mithin auf Fr. 475'067.- fest.

18. Gemäss Art. 56 BGS gehen unrechtmässig erzielte Spielerträge an die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (AHV).

Der durch den Verstoss gegen das Spielverbot generierte unrechtmässige Spielertrag (vgl. Ziffer 2 ff.) beläuft sich auf insgesamt Fr. 42'711.32. Dieser Spielertrag ist als unrechtmässiger Spielertrag im Sinne von Art. 56 BGS zu qualifizieren. Die X. AG hat diesen unrechtmässigen Spielertrag im Rahmen ihrer Abrechnung des Bruttospielertrags und der der AHV zuzuweisenden Beträge bereits deklariert und zugunsten der AHV ausgesondert.

19. Für Verfügungen und Dienstleistungen der ESBK werden nach den Artikeln 99 des BGS und 102 VGS<sup>4</sup> kostendeckende Gebühren erhoben. Sie betragen im vorliegenden Fall Fr. 15'200.-.

---

<sup>4</sup> Verordnung vom 7. November 2018 über Geldspiele (Geldspielverordnung, VGS; SR 935.511)

**Aufgrund dieser Erwägungen wird verfügt:**

1. Die X. AG hat eine Verwaltungssanktion in der Höhe von Fr. 475'067.- zu bezahlen.
2. Die Verfahrenskosten von Fr. 15'200.- werden der X. AG auferlegt.
3. Diese Verfügung ist zu eröffnen an:

X. AG

Eidgenössische Spielbankenkommission ESBK

Dr. Hermann Bürgi  
Präsident

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesverwaltungsgericht, Postfach, 9023 St. Gallen, Beschwerde geführt werden (Art. 44, Art. 47 bis Art. 50 VwVG<sup>5</sup>). Die Beschwerdeschrift hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift des Beschwerdeführers oder seines Vertreters zu enthalten; die Ausfertigung der angefochtenen Verfügung und die als Beweismittel angerufenen Urkunden sind beizulegen, soweit der Beschwerdeführer sie in den Händen hat (Art. 52 Abs. 1 VwVG).

---

<sup>5</sup> Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren; Verwaltungsverfahrensgesetz; VwVG; SR 172.021.