



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössische Spielbankenkommission ESBK
Sekretariat

CH-3003 Bern, ESBK

Einschreiben (R)
X. AG

Referenz: ESBK-A-22623401/7
Unser Zeichen:
Bern, 23. Februar 2021

Die Eidgenössische Spielbankenkommission

erlässt folgende

VERFÜGUNG

in Sachen

X. AG

betreffend

Verwaltungssanktion (Art. 100 BGS)

Sachverhalt:

- A. Mit Schreiben vom 27. Oktober 2020, 2. November 2020, 4. November 2020 und 16. November 2020 meldete die X. AG der Eidgenössischen Spielbankenkommission (nachfolgend: «ESBK»), dass insgesamt 18 Personen trotz einer schweizweiten Spielsperre am Spiel auf ihrer Online-Spielplattform der Webseite X. AG hatten teilnehmen können.

Mit E-Mail vom 18. November 2020 ersuchte die ESBK die X. AG, ihr bis am 23. November 2020 Ausführungen zu den Gründen der Spielteilnahme der gesperrten Personen zukommen zu lassen.

In der E-Mail vom 23. November 2020 gab die X. AG an, dass sich gesperrte Spielerinnen und Spieler mit geänderten Personendaten (z.B. andere Namensschreibweise, geändertes Geburtsdatum) Zugang zum Online-Spiel verschafft hätten.

Mit E-Mail vom 27. November 2020 wies die ESBK die X. AG darauf hin, dass eine Spielteilnahme von gesperrten Personen gegen die gesetzlichen Bestimmungen verstösst und von der Spielbank verhindert werden muss.

In der E-Mail vom 7. Dezember 2020 führte die X. AG aus, dass sie Ende Oktober eine Analyse vorgenommen habe und dabei einen Anpassungsbedarf bei der elektronischen Überprüfung im Zusammenhang mit der Registrierung und Verifizierung der Spielerkonten erkannt habe. Ein entsprechendes Update des Systems sei am 5. November 2020 erfolgt. Zudem stellte die X. AG der ESBK die Prozessbeschreibung «Ablauf Verifizierungsprozess online», die die Identifikation der Spieler regelt, und die Prozessbeschreibung «Ablauf Ereignisprozess online (Incident Report)» zu, die den Ablauf der Bearbeitung der Vorfälle («Incidents») regelt.

Mit E-Mail und Meldung vom 10. Dezember 2020 informierte die X. AG der ESBK 50 weitere Fälle von Personen, die trotz Spielsperre am Online-Spiel hatten teilnehmen können.

- B. Mit Verfügung vom 15. Dezember 2020 zeigte die ESBK der X. AG die Eröffnung eines Administrativverfahrens an und orientierte sie über die Durchführung einer Vor-Ort-Kontrolle am 16. Dezember 2020. Weiter forderte die ESBK die X. AG auf, in Bezug auf sämtliche Spielerinnen und Spieler ihres Online-Spiels zu überprüfen, dass keine dieser Personen einem Spielverbot nach Art. 52 BGS unterliegt. Weiter ersuchte die ESBK die X. AG bis zum 18. Dezember 2020 um Zustellung eines Berichts über das Ergebnis dieser Überprüfung und um Angaben zu allfällig festgestellten Verstössen. Überdies forderte die ESBK die X. AG auf, die Abrechnung für den Monat November 2020 über die dem AHV-Ausgleichsfonds zuzuweisenden Beträge so anzupassen, dass sie den Grund und den Betrag pro Spielerin bzw. Spieler einzeln ausweist, und der ESBK die angepasste Abrechnung bis zum 18. Dezember 2020 einzureichen.

- C. Am 16. Dezember 2020 nahm die ESBK eine Vor-Ort-Kontrolle in der X. AG vor, um das Vorgehen der X. AG zur Überprüfung der Spielerkonten und die damit zusammenhängenden Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zu überprüfen, sowie um Abklärungen zu den insgesamt 68 gemeldeten Fällen zu tätigen und Stichprobenkontrollen vorzunehmen.

Die anlässlich der Vor-Ort-Kontrolle durchgeführten Abklärungen ergaben, dass 50 der 68 gemeldeten Fälle von Spielteilnahmen trotz einer Spielsperre Personen betrafen, deren Spielerkonto den Status «provisorisch» aufwiesen, d.h. deren Angaben von der X. AG noch nicht überprüft worden waren. In 18 Fällen war diese Überprüfung zwar erfolgt (Konto-Status «definitiv»), jedoch mangelhaft, was dazu führte, dass diese 18 gesperrten

Personen trotz ihrer Spielsperre am Spiel teilnehmen konnten. Bei diesen Personen handelt es sich um M.B., P.M., L.J.G., N.G.B., M.R., M.G., T.F.A., M.E., G.E., M.H., A.M.A., C.M., D.N., F.I., P.d.C.M.I., M.H., B.A. und E.C..

Zum Vorgehen hinsichtlich Überprüfung des Vorliegens einer Spielsperre erläuterte die X. AG anlässlich der Vor-Ort-Kontrolle, dass ein erster automatischer Abgleich der Daten (Name, Vorname und Geburtsdatum) mit dem Sperrregister erfolge, nachdem die Spielerin oder der Spieler zur Eröffnung des provisorischen Spielerkontos ihre bzw. seine Angaben in die entsprechende Maske auf der Spielplattform eingetragen habe. Ein zweiter, manueller Abgleich der Daten mit dem Sperrregister erfolge, nachdem ein Mitarbeitender der X. AG die Daten mit dem von der Spielerin oder dem Spieler eingereichten Identitätsnachweis abgeglichen habe.

Die X. AG wurde anlässlich der Vor-Ort-Kontrolle ersucht, der ESBK eine chronologische Auflistung der ergriffenen Abklärungs- und Korrekturmassnahmen sowie die Arbeitsverträge aller mit dem Online-Spielbetrieb befassten Mitarbeitenden einzureichen.

- D. Mit E-Mail vom 16. Dezember 2020 ersuchte die X. AG die ESBK um Verlängerung der Frist für die Einreichung des unter Ziffer 4 der Verfügung der ESBK vom 15. Dezember 2020 genannten Berichts bis zum 22. Dezember 2020.
- E. Mit Schreiben vom 17. Dezember 2020 gewährte die ESBK der X. AG die ersuchte Fristverlängerung bis zum 22. Dezember 2020.
- F. Mit E-Mail vom 18. Dezember 2020 reichte die X. AG der ESBK die gemäss Ziffer 5 der Verfügung der ESBK vom 15. Dezember 2020 angepasste Abrechnung über die dem AHV-Ausgleichsfonds zuzuweisenden Beträge des Monats November 2020 ein.
- G. Am 21. Dezember 2020 reichte die X. AG die Arbeitsverträge der Mitarbeitenden aus dem Online-Spielbetrieb ein, die anlässlich der Vor-Ort-Kontrolle eingefordert worden waren.
- H. Mit E-Mail vom 22. Dezember 2020 reichte die X. AG der ESBK den Bericht über die Ergebnisse der von der ESBK verlangten Überprüfung aller Spielerinnen und Spieler ihrer Spielplattform ein (Ziffer 4 der Verfügung der ESBK vom 15. Dezember 2020). In ihrem Bericht gab die X. AG an, dass zwei weitere Personen (R.B. und M.B.; beide Konto-Status «definitiv») trotz einer Spielsperre am Online-Spiel hatten teilnehmen können. Der Grund sei auch hier eine mangelhafte Überprüfung der Daten bei der Kontoverifizierung gewesen.

Mit gleicher E-Mail reichte die X. AG der ESBK ein Dokument zur Veranschaulichung der von der X. AG ergriffenen Abklärungs- und Verbesserungsmassnahmen ein. Darin ist angegeben, dass die X. AG bei Aufnahme des Online-Spielbetriebs am 15. September 2020 die automatisierte Sperrregister-Abfrage so programmiert hatte, dass nur dann ein Treffer angezeigt werde, wenn die abgefragten Daten (Name, Vorname und Geburtsdatum), die von der Spielerin oder dem Spieler bei Eröffnung des Spielerkontos angegeben worden waren, zu hundert Prozent mit den zu den gesperrten Personen im Sperrregister verzeichneten Daten übereinstimmen würden. Stimmt also beispielsweise die Schreibweise des Namens oder die abgefragten Vor- und Nachnamen nicht mit der- bzw. denjenigen im Sperrregister überein, werde der X. AG nicht angezeigt, dass die Person mit einer Spielsperre belegt sei. Am 28. bzw. 29. September 2020 habe die X. AG erkannt, dass dieser hundertprozentige Abgleich nicht ausreichend sei, und habe am 1. Oktober 2020 entschieden, eine andere Abfragelogik zu verwenden. Neu würden beim Abgleich der Daten mit den Veto-Einträgen die ersten drei Buchstaben des Vornamens, die drei ersten Buchstaben des Nachnamens und das Geburtsdatum auf eine Übereinstimmung überprüft. Anlässlich des durchgeführten Tests nach Integration der neuen Logik der Sperrregister-Abfrage am 5. November 2020 seien die später der ESBK gemeldeten,

gesperrten Spieler entdeckt und die Spielerkonten geschlossen worden. Am 10. November 2020 habe die X. AG eine zusätzliche Überprüfung vorgenommen, um die korrekte Umsetzung und erfolgreiche Funktionsweise der neuen Sperrregister-Abfrage zu testen.

- I. Mit E-Mail vom 30. Dezember 2020 meldete die X. AG der ESBK drei weitere Fälle von Spielern, die trotz vorhandener Spielsperre am Online-Spiel hatten teilnehmen können (mit Kontostatus «definitiv»). Es handelt sich um die Personen D.S., S.R.S.S. und M.T.A.M.. Auch hier hätten die Mitarbeitenden der X. AG bei der Kontoverifizierung nicht bemerkt, dass die Daten voneinander abwichen.
- J. Die X. AG hat der ESBK demnach 23 gesperrte Personen mit einem Kontostatus «definitiv» gemeldet, denen sie Zugang zum Online-Spiel gewährt hat.
- K. Die X. AG hat in der Monatsabrechnung November 2020, die sie der ESBK in einer korrigierten Fassung am 11. Januar 2020 zugestellt hat, die von den 23 gesperrten Personen (vgl. Bst. C, H und I) generierten Spielerträge in der Höhe von insgesamt Fr. 17'129.86 als unrechtmässige Spielerträge gemäss Art. 56 BGS der AHV zugewiesen.
- L. Mit Schreiben vom 13. Januar 2020 stellte die ESBK der X. AG einen Entwurf der Sanktionsverfügung (Sachverhalt und Erwägungen i.Z.m. dem Sachverhalt) zur Wahrnehmung des rechtlichen Gehörs bis zum 27. Januar 2021 zu.
- M. Mit Schreiben vom 26. Januar 2021 reichte die X. AG der ESBK ihre Stellungnahme ein. Sie führt aus, eine Verwaltungssanktion nach Art. 100 BGS sei aus den von ihr aufgeführten Gründen nicht gerechtfertigt. Dem geltenden Recht sei mit der erfolgten Abführung der durch die gesperrten Spieler erzielten Gewinne an die AHV genüge getan. Sie beantragt der ESBK damit sinngemäss, vom Aussprechen einer Verwaltungssanktion abzusehen.

Zur Begründung ihres Antrags gibt die X. AG an, dass von den Spielbanken keine Massnahmen verlangt werden könnten, die unrealistisch oder unmöglich seien. Es könne daher von ihr nicht verlangt werden, mit Massnahmen sicherzustellen, dass in jedem Fall und unter allen Umständen gesperrte Spielerinnen und Spieler vom Zugang zum Spielbetrieb auf der Online-Spielplattform ferngehalten würden. Weder sei es möglich, technische Systeme so zu konzipieren und zu realisieren, dass sie eine hundertprozentige Zuverlässigkeit aufweisen, noch könne verhindert werden, dass dort, wo menschliches Eingreifen erforderlich sei, sich keine Fehler und Irrtümer einschleichen. Ein Restrisiko bestehe immer und wenn es eintrete, dürfe daraus nicht der Schluss gezogen werden, dass die dagegen gerichteten Massnahmen nicht angemessen gewesen seien.

Die X. AG habe den Spielbetrieb aufgenommen, nachdem die ESBK die Massnahmen der X. AG in Bezug auf die Fernhaltung gesperrter Spielerinnen und Spieler von der Online-Spielplattform geprüft und als angemessen beurteilt habe. Die Fehler in der Überprüfung der Spielerinnen und Spieler hätten sich überwiegend in der Startphase ereignet. In der Startphase eines Unternehmens von solcher Komplexität wie einer Online-Spielbank könne nicht erwartet werden, dass von Anfang an alles reibungslos funktioniere. Erst aufgrund der über die Zeit gemachten Erfahrungen könnten Schwachstellen erkannt und verbessert werden. Dies habe die X. AG auch gemacht, indem sie bereits im Oktober 2020 den automatisierten Sperrregister-Abfrage-Prozess verbessert und per Anfang November 2020 eingeführt sowie die mit der Verifizierung der Spielerkonten beauftragten Mitarbeitenden nachgeschult habe. Die 23 festgestellten Zugänge gesperrter Personen zum Online-Spiel würden im Verhältnis zu insgesamt 1'360 korrekten Zugängen im gleichen Zeitraum lediglich einen Bruchteil darstellen; ebenso der von diesen 23 Personen generierte Spielertrag von Fr. 17'129.86 im Verhältnis zu dem im relevanten Zeitraum korrekt generierten Spielertrag von Fr. 521'610.-.

Zusammenfassend hält die X. AG in ihrer Stellungnahme fest, es sei unbestritten, dass in 23 Fällen Personen Zugang zur Online-Spielplattform erhalten hätten, die gemäss Art. 52 Abs. 1 lit. f BGS einem Spielverbot unterliegen, womit diese Bestimmung verletzt worden sei. Die von ihr ergriffenen Massnahmen zur Verhinderung des Zugangs gesperrter Personen zum Online-Spiel seien jedoch angemessen. Zudem habe sie umgehend nach Feststellung des Verbesserungsbedarfs Korrekturmassnahmen ergriffen. Sie habe die Vorfälle der ESBK gemeldet und sich sowohl im Rahmen der Abklärungen als auch im Rahmen der Administrativuntersuchung stets kooperativ verhalten.

Erwägungen:

1. Das Geldspielgesetz (BGS)¹ 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). Das Sicherheitskonzept sieht insbesondere Massnahmen vor, die gewährleisten, dass (unter anderem) Unberechtigten der Zutritt zum Spielbetrieb verwehrt wird (Art. 42 Abs. 2 Bst. d BGS). Das Sicherheitskonzept der Spielbanken ist darauf ausrichten, Risiken zu begrenzen, fehlen vorzubeugen und die Prozesse fortlaufend zu optimieren (Art. 41 Abs. 1 VGS).

Die Spielbanken sind zudem gemäss Art. 71 BGS verpflichtet, angemessene Massnahmen zum Schutz der Spielerinnen und Spieler vor Spielsucht und vor dem Tätigen von Spieleinsätzen zu treffen, 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. 54 BGS sind die Spielerinnen und Spieler vor Spielbeginn zu identifizieren. Wer Zugang zu einem Online-Geldspielangebot haben will, braucht ein Spielerkonto bei der Veranstalterin (Art. 47 Abs. 1 VGS²). Gemäss Art. 49 Abs. 1 VGS eröffnet die Spielbank das Spielerkonto, wenn sie anhand eines amtlichen Ausweises überprüft hat, dass die Informationen der Spielerin oder des Spielers den Tatsachen entsprechen. Im Fall einer provisorischen Eröffnung des Spielerkontos prüft die Spielbank die Identität der Spielerin oder des Spielers bis spätestens einen Monat nach Eröffnung (Art. 52 Abs. 2 VGS). Hierbei überprüft die Spielbank auch, dass die Spielerin oder der Spieler keinem Spielverbot nach Art. 52 Abs. 1 BGS unterliegt (Art.

¹ Bundesgesetz vom 29. September 2017 über Geldspiele (Geldspielgesetz, BGS; SR 935.51)

² Verordnung über Geldspiele vom 7. November 2018 (Geldspielverordnung, VGS, SR935.511)

47 Abs. 3 Ziff. d VGS). Einem Spielverbot unterliegen u.a. Personen, gegen die eine Spielsperre besteht (Art. 52 Abs. 1 Bst. f BGS).

Gemäss Ziffer 1.1 der Konzessionsurkunde muss die Konzessionärin mittels geeigneter Massnahmen sicherstellen, dass sie während der gesamten Konzessionsdauer die gesetzlichen Konzessionsvoraussetzungen erfüllt. In Art. 8 Abs. 1 Bst. d 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.

Gemäss Art. 97 Abs. 1 BGS beaufsichtigt die ESBK die Spielbanken und überwacht die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen. Gemäss dem im Bereich der Geldspiele festgelegten Überwachungs- und Kontrollkonzept obliegt dabei den Spielbanken die Gesamtheit der Kontroll- und Überwachungsaufgaben. Die Aufgabe der ESBK ist es, während der gesamten Dauer der Konzession die Qualität und Wirksamkeit des spielbankeninternen Kontrollsystems zu überprüfen. Diese Aufsicht erfolgt stichprobenartig. Dabei ist das Hauptgewicht auf die Überprüfung der spielbankeninternen Kontroll- und Überwachungsmassnahmen zu legen, für welche die Organe und die Geschäftsleitung selber verantwortlich sind. Die ESBK überwacht insbesondere die Einhaltung der Verpflichtungen zur Verhinderung der Geldwäscherei (Art. 97 Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 BGS) und die Umsetzung des Sicherheits- und des Sozialkonzepts (Art. 97 Abs. 1 Bst. a Ziff. 3 BGS). 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.

2. Im vorliegend zu beurteilenden Fall wurden 21³ Personen von der X. AG zum Spiel zugelassen, obwohl sie einer Spielsperre unterlagen.

- M.E.K. eröffnete am 16. September 2020 ein Spielerkonto, das am 18. September 2020 von der X. AG verifiziert wurde. Am 21. Oktober 2020 wurde M.E.K. gesperrt. Am 6. November 2020 stellte die X. AG die Spielsperre fest und schloss das Spielerkonto. Während den 16 Tagen nach der Spielsperre generierte M.E.K. zugunsten der X. AG einen Spielertrag von Fr. 300.-.
- G.E.-B. wurde am 21. Mai 2011 gesperrt. Das von der Spielerin am 17. September 2020 eröffnete Spielerkonto wurde am 19. September 2020 von der X. AG verifiziert und am 6. November 2020 geschlossen. Die Spielerin generierte in diesem Zeitraum einen Spielertrag von Fr. 59.93 zugunsten der X. AG.
- N.G.B. hat am 25. September 2020 ein Spielerkonto eröffnet. Dieses wurde am 3. Oktober 2020 von der X. AG verifiziert. Am 18. Oktober 2020 wurde N.G.B. gesperrt. Am 5. November 2020 stellte die X. AG die Spielsperre fest und schloss das Spielerkonto. Während den 18 Tagen nach der Spielsperre generierte N.G.B. zugunsten der X. AG einen Spielertrag von Fr. 67.95.
- F.I.-S. wurde am 15. April 2020 gesperrt. Das von ihm am 12. Oktober 2020 eröffnete Spielerkonto wurde gleichentags von der X. AG verifiziert und am 6. November 2020 geschlossen. Während dieser Zeit generierte der Spieler einen Spielertrag von Fr. 249.92 zugunsten der X. AG.
- M.D.H. wurde am 3. August 2020 gesperrt. Er eröffnete am 9. Oktober 2020 ein Spielerkonto, das am 18. Oktober 2020 von der X. AG verifiziert und am 4. November 2020 geschlossen wurde. Der Spieler generierte in diesem Zeitraum einen Spielertrag von Fr. 1'299.96 zugunsten der X. AG.

³ Im Verfügungsentwurf ging die ESBK noch davon aus, dass 23 Spieler betroffen waren. Dies wird in der vorliegenden Verfügung hinsichtlich der beiden gesperrten Spieler (M.R. und M.T.A.M.) korrigiert, deren Konto nach der Verifizierung gleichentags geschlossen wurden.

- M.M.G. wurde am 6. Oktober 2020 gesperrt. Das von M.M.G. am 9. Oktober 2020 eröffnete Spielerkonto wurde am 19. Oktober 2020 von der X. AG verifiziert und am 5. November 2020 geschlossen. In diesem Zeitraum generierte die Spielerin einen Spielertrag von Fr. 4'399.56 zugunsten der X. AG.
- L.G.J. wurde am 5. Juli 2020 gesperrt. Das am 28. Oktober 2020 eröffnete Spielerkonto wurde am selben Tag von der X. AG validiert und am 3. November 2020 geschlossen. Der von L.G.J. zugunsten der X. AG generierte Spielertrag beläuft sich auf Fr. 639.73.
- C.M.M.S wurde am 18. August 2020 gesperrt. Sie eröffnete am 29. Oktober 2020 ein Spielerkonto, das am 2. November 2020 von der X. AG verifiziert und am 6. November 2020 geschlossen wurde. In diesem Zeitraum generierte die Spielerin zugunsten der X. AG einen Spielertrag von Fr. 174.93.
- S.R.S.S. wurde am 10. Juli 2020 gesperrt. Das von ihm am 12. November 2020 eröffnete Spielerkonto wurde am 17. November 2020 von der X. AG verifiziert und am 23. Dezember 2020 geschlossen. In diesem Zeitraum generierte der Spieler einen Spielertrag von Fr. 721.99 zugunsten der X. AG.
- N.D. wurde am 11. Juni 2012 gesperrt. Am 25. September 2020 eröffnete der Spieler ein Spielerkonto, das gleichentags von der X. AG verifiziert und am 6. November 2020 geschlossen wurde. Der Spieler generierte während dieser Zeit einen Spielertrag von Fr. 1'909.94 zugunsten der X. AG.
- M.I.P.d.C. wurde am 27. Januar 2020 gesperrt. Das von ihr am 14. Oktober 2020 eröffnete Spielerkonto wurde am 15. Oktober 2020 von der X. AG verifiziert und am 6. November 2020 geschlossen. Die Spielerin generierte in diesem Zeitraum zugunsten der X. AG einen Spielertrag von Fr. 400.01.
- A.B. wurde am 27. Juli 2016 gesperrt. Das vom Spieler am 13. Oktober 2020 eröffnete Spielerkonto wurde am 15. Oktober 2020 von der X. AG verifiziert und am 24. November 2020 geschlossen. A.G. generierte bis zur Kontoschliessung einen Spielertrag von Fr. 499.92 zugunsten der X. AG.
- M.A.A. wurde am 23. Oktober 2020 gesperrt. Das von ihm gleichentags eröffnete Spielerkonto wurde von der X. AG am 30. Oktober 2020 verifiziert und am 6. November 2020 geschlossen. In diesem Zeitraum generierte der Spieler einen Spielertrag zugunsten der X. AG von Fr. 115.57.
- M.G.R. wurde am 23. Oktober 2020 gesperrt. Das gleichentags von der Spielerin eröffnete Spielerkonto wurde am 27. Oktober 2020 von der X. AG verifiziert und am 5. November 2020 geschlossen. Die Spielerin generierte in diesem Zeitraum einen Spielertrag von Fr. 531.48 zugunsten der X. AG.
- T.S.F.A. wurde am 26. Oktober 2020 gesperrt. Das von ihr am 27. Oktober 2020 eröffnete Spielerkonto wurde am 28. Oktober 2020 von der X. AG verifiziert und am 5. November 2020 geschlossen. Die Spielerin generierte in diesem Zeitraum einen Spielertrag von Fr. 449.83 zugunsten der X. AG.
- M. B. wurde am 26. Oktober 2020 gesperrt. Das von ihm gleichentags eröffnete Spielerkonto wurde am 28. Oktober 2020 von der X. AG verifiziert und am 23. November 2020 geschlossen. Der Spieler generierte in diesem Zeitraum einen Spielertrag von Fr. 724.85 zugunsten der X. AG.
- E.C. wurde am 13. August 2020 gesperrt. Am 7. November 2020 eröffnete sie ein Spielerkonto, das am 8. November 2020 von der X. AG verifiziert und am 26. November 2020 geschlossen wurde. Die Spielerin generierte in diesem Zeitraum zugunsten der X. AG einen Spielertrag von Fr. 175.75.

- M. B. wurde am 2. Dezember 2019 gesperrt. Das von ihr am 17. Oktober 2020 eröffnete Spielerkonto wurde am 19. Oktober 2020 von der X. AG verifiziert und am 21. Oktober 2020 geschlossen. Die Spielerin generierte diesem Zeitraum einen Spielertrag von Fr. 475.- zugunsten der X. AG.
- D.S. wurde am 26. Oktober 2020 gesperrt. Das am 13. November 2020 eröffnete Spielerkonto wurde am 6. Dezember 2020 von der X. AG verifiziert und am 7. Dezember 2020 geschlossen. Der Spieler generierte in dieser Zeit einen Spielertrag von Fr. 407.- zugunsten der X. AG.
- R.B. wurde am 3. Juni 2007 gesperrt. Das am 1. Dezember 2020 eröffnete Spielerkonto wurde am 8. Dezember 2020 von der X. AG verifiziert und am 18. Dezember 2020 geschlossen. In diesem Zeitraum generierte der Spieler einen Spielertrag zugunsten der X. AG von Fr. 2942.-.
- M.H. wurde am 10. September 2019 gesperrt. Das vom Spieler am 28. September 2020 eröffnete Spielerkonto wurde am gleichen Tag von der X. AG verifiziert und am 6. November 2020 geschlossen. Der Spieler generierte in diesem Zeitraum einen Spielertrag von Fr. 199.85 zugunsten der X. AG.

a. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass 21 gesperrte Personen während einer Zeitdauer von zwischen zwei und 48 Tagen am Online-Spiel der X. AG teilgenommen haben und dabei zugunsten der X. AG einen unrechtmässigen Spielertrag in der Höhe von insgesamt Fr. 16'745.17 generierten. Damit liegt ein Verstoss gegen Art. 52 Abs. 1 Bst. f BGS vor.

b. Ursache dieser unberechtigten Spielteilnahme war eine mangelhafte Überprüfung der Angaben der Spielerinnen und Spieler durch die Mitarbeitenden der X. AG, was dazu führte, dass deren Spielsperre nicht erkannt wurde.

In neun Fällen⁴ schlug der Sperrregister-Abgleich der X. AG fehl bzw. wurde die Sperre nicht erkannt, weil für diese Personen im Sperrregister mehrere Vor- oder Nachnamen verzeichnet sind, die diese Spielerinnen oder Spieler bei der Eröffnung des Spielerkontos nicht alle angegeben hatten. Dies fiel den mit der Kontoverifizierung beauftragten Mitarbeitenden der X. AG nicht auf, obwohl sie dies aufgrund der ihnen vorliegenden Ausweise hätten erkennen müssen.

In vier Fällen⁵ fiel den mit der Kontoverifizierung beauftragten Mitarbeitenden der X. AG trotz der ihnen vorliegenden Ausweise nicht auf, dass die Spielerin oder der Spieler bei der Registrierung ihrer bzw. seiner Angaben Name und Vorname vertauscht hatte. Dies führte dazu, dass beim Abgleich der Daten mit dem Sperrregister die Sperre nicht entdeckt wurde.

In vier Fällen⁶ bemerkten die Mitarbeitenden der X. AG bei der Kontoverifizierung trotz der ihnen vorliegenden Angaben auf dem von der Spielerin oder dem Spieler eingereichten Ausweis nicht, dass die Spielerin oder der Spieler bei der Kontoeröffnung die Schreibweise ihres bzw. seines Vor- oder Nachnamens verändert hatte. Diese Veränderung der Namensschreibweise führte dazu, dass der Abgleich der Daten mit dem Sperrregister fehlschlug und die X. AG die Sperre nicht entdeckte.

In drei Fällen⁷ stellten die mit der Kontoverifizierung beauftragten Mitarbeitenden der X. AG trotz der ihnen vorliegenden Angaben auf dem von der Spielerin oder dem Spieler eingereichten Ausweis nicht fest, dass die Spielerin oder der Spieler bei der Eröffnung des Spielerkontos ein falsches Geburtsdatum angegeben hatte. Dies führte dazu, dass der Abgleich mit dem Sperrregister keinen Treffer ergab bzw. die bestehende Sperre nicht entdeckt wurde.

⁴ M.E.K., G.E.-B., N.G.B., F.I.-S., M.D.H., M.M.G, L.G.J., C.M.M.S und S.R.S.S.

⁵ N.D., M.I.P.d.C., A.B. und M.A.A.

⁶ M.G.R., T.S.F.A., M. B. und E.C.

⁷ M. B., D.S. und R.B.

In einem Fall⁸ schlug der Abgleich der Daten eines Spielers mit dem Sperrregister wegen Sonderzeichen im Namen fehl. Auch dies hätte von dem mit der Kontoverifizierung beauftragten Mitarbeitenden auf Grundlage des ihm vorliegenden, vom Spieler eingereichten Ausweises entdeckt werden können.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Mitarbeitenden der X. AG in 21 Fällen die ihnen obliegende Pflicht, die Identität der Person zu überprüfen, nicht mit der nötigen Sorgfalt wahrgenommen haben.

c. Wie vorangehend unter Ziffer 1 ausgeführt, ist die Spielbank gehalten, mittels geeigneter Kontroll- und Überwachungssysteme sicherzustellen, dass sie während der gesamten Konzessionsdauer die Konzessionsvoraussetzungen erfüllt und die Bestimmungen der Geldspielgesetzgebung einhält.

Das Aufsichts- und Kontrolldispositiv der X. AG in Bezug auf die mit dieser Aufgabe betrauten Mitarbeitenden war nicht hinreichend geeignet, um Fehler und Folgen dieser Art zu verhindern oder beispielsweise im Rahmen eines Vieraugenprinzips unmittelbar nach deren Entstehung zu entdecken und zu beheben. Die X. AG hat sich die von ihren Mitarbeitenden begangenen Fehler und deren Folgen anrechnen zu lassen und dafür die Verantwortung zu übernehmen.

d. In ihrer Stellungnahme vom 26. Januar 2021 anerkennt die X. AG ausdrücklich, dass sie in Bezug auf die 21 gesperrten Spielerinnen und Spieler durch die Gewährung des Zugangs zur Online-Plattform die Bestimmung von Art. 52 Abs. 1 Bst. f BGS verletzt hat.

3. Stellt die Aufsichtsbehörde das Vorliegen von Missständen oder Verstössen gegen die Gesetzgebung oder die Konzession fest, verfügt sie über verschiedene Möglichkeiten, hierauf zu reagieren. Verstösst eine Spielbank in schwerwiegender Weise oder wiederholt gegen das Gesetz, die Ausführungsvorschriften oder gegen die Konzession, so entzieht ihr 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. Gestützt auf Art. 100 BGS kann die ESBK alternativ eine Verwaltungssanktion aussprechen. Gemäss den Ausführungen in der Botschaft zum Geldspielgesetz vom 21. Oktober 2015 zu Art. 100 BGS gelangt die Verwaltungssanktion vor allem dann zur Anwendung, wenn eine Suspendierung oder der Entzug der Konzession gemäss Art. 15 BGS unverhältnismässig wäre (vgl. BBl 2015 8482). Überdies kann die ESBK bei festgestellten Gesetzesverletzungen oder sonstigen Missständen 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).

Die Verhängung von Sanktionen hat sich am Grundsatz der Verhältnismässigkeit auszurichten. Die Konzession ist nach Art. 15 Abs. 1 BGS zu entziehen, wenn wesentliche Voraussetzungen zur Erteilung nicht mehr erfüllt sind. Sie ist ebenfalls zu entziehen, wenn in schwerwiegender Weise oder wiederholt gegen die Spielbankengesetzgebung oder gegen die Konzession verstossen wird (Art. 15 Abs. 2 BGS). Nach den Vorstellungen des Gesetzgebers kommt die Suspendierung oder der Entzug der Konzession nur als Ultima Ratio infrage. Bei leichten Verstössen gegen die Konzession kommen mildere Mittel wie zum Beispiel eine Verwaltungssanktion gemäss Art. 100 BGS infrage (vgl. Botschaft zum Geldspielgesetz, BBl 2015 8443).

a. Das in Art. 52 Art. 1 Bst. f BGS normierte Spielverbot für gesperrte Spieler ist eine für den Sozialschutz und die Durchsetzung der Spielsperre zentralen Bestimmung. Die Identität von 21 gesperrten Spielerinnen und Spieler wurde von den Mitarbeitenden der X. AG nur unzureichend überprüft, worauf diese 21 gesperrten Personen unberechtigt am Online-Spiel teilnehmen konnten und der X. AG einen unrechtmässigen Spielertrag von insgesamt Fr.

⁸ M.H.

16'745.17 generiert haben. Das Aufsichts- und Kontrolldispositiv der X. AG in Bezug auf die mit dieser Aufgabe betrauten Mitarbeitenden der X. AG erwies sich nicht als hinreichend wirksam, um Fehler und Folgen dieser Art zu verhindern oder - beispielsweise im Rahmen eines Vieraugenprinzips - unmittelbar nach deren Entstehung zu erkennen und zu beheben.

Der X. AG hat diese Mängel zu verantworten. Sie hat eine wirksame Aufsicht und Kontrolle sicherzustellen und für eine ausreichende Instruktion ihrer Mitarbeitenden zu sorgen. Dies hat sie unterlassen. Zwar ist ihr diesbezüglich kein Vorsatz, jedoch zumindest Fahrlässigkeit vorzuwerfen. Zur Sanktionierung dieses Fehlers bedarf es einerseits sicher nicht eines Konzessionsentzugs, da nicht davon auszugehen ist, dass wesentliche Voraussetzungen für die Konzessionserteilung entfallen sind. Andererseits sind Fehler entstanden, die es in Zukunft zu vermeiden gilt. Hierzu erscheint das Aussprechen einer Verwaltungssanktion nach Art. 100 BGS als die im vorliegend zu beurteilenden Fall angemessene Massnahme. Nach den Vorstellungen des Gesetzgebers kommt der Verwaltungssanktion in Bezug auf die Wirksamkeit des Gesetzes insgesamt eine entscheidende Präventivwirkung zu. Dies lässt sich der Botschaft zum Bundesgesetz über das Glücksspiel und über die Spielbanken (Spielbankengesetz, SGB) vom 26. Februar 1997 entnehmen (BBl 1997 188). Diese Ausführungen haben nach wie vor Gültigkeit, weil das Sanktionssystem des Spielbankengesetzes in das Geldspielgesetz überführt wurde. Eine solche Präventivwirkung käme einem Verweis oder einer Verwarnung nicht zu.

Die für das Aussprechen einer Verwaltungssanktion erforderlichen Voraussetzungen liegen vor.

b. Die X. AG vertritt in ihrer Stellungnahme vom 26. Januar 2021 den Standpunkt, es sei keine Sanktion auszusprechen. Gemäss Art. 71 BGS müssten die von den Spielbanken zu ergreifenden Schutzmassnahmen «angemessen» sein. Es könnten von den Online-Spielbanken keine Massnahmen verlangt werden, die unrealistisch oder gar unmöglich seien. So könne nicht verlangt werden, dass mit den Schutzmassnahmen sichergestellt sei, dass in jedem Fall und unter allen Umständen gesperrte Spieler vom Zugang ferngehalten werden. Es gebe keine Systeme, die eine hundertprozentige Zuverlässigkeit aufweisen würden. Auch könne nicht verhindert werden, dass sich dort, wo menschliches Eingreifen erforderlich sei, Fehler und Irrtümer einschleichen. Ein Restrisiko bestehe immer. In Anbetracht des Umstands, dass sich ihr Unternehmen in der Startphase befinde und in Anbetracht der Komplexität sowohl in Bezug auf die Technologie als auch auf die organisatorischen Abläufe, könne nicht erwartet werden, dass von Anfang an alles reibungslos funktioniere. Die von der X. AG getroffenen Schutzmassnahmen seien als angemessen zu beurteilen. Dies auch in Anbetracht der interessierenden Fälle. Diese seien im Vergleich zur Gesamtanzahl der Spieler und der Gesamthöhe des Spielertrags als geringfügig einzustufen. Auch seien die von ihr ergriffenen (Korrektur-) Massnahmen zu berücksichtigen. Mit der Abführung der unrechtmässig erzielten Gewinne durch die X. AG an die AHV sei dem geltenden Recht Genüge getan.

Dieser Auffassung ist zu widersprechen. Wie nachfolgend aufgezeigt wird, erachtet die ESBK den von der X. AG begangenen Verstoss nicht als geringfügig und die ergriffenen Massnahmen als noch nicht genügend. Dieser Verstoss ist einerseits schon nur aus präventiven Gründen zu ahnden. Andererseits ist dadurch sicherzustellen, dass die X. AG nun alles Erforderliche vornehmen wird, damit sich solche Fehlleistungen nicht wiederholen.

c. Was das Argument der X. AG in ihrer Stellungnahme vom 26. Januar 2021 anbelangt, eine Sanktionierung sei nicht angebracht, weil die ESBK die Massnahmen der X. AG in Bezug auf die Fernhaltung gesperrter Spielerinnen und Spieler von der Online-Spielplattform geprüft und als angemessen beurteilt habe, gilt es folgendes zu bemerken:

Im Rahmen des Verfahrens zur Erweiterung der Konzession hat die X. AG der ESBK auf Basis der eingereichten Unterlagen in der Theorie erläutert, wie die X. AG in Bezug auf die Kontoverifizierung vorzugehen gedenkt. Die ESBK hat die eingereichten Unterlagen auf Vereinbarkeit

mit den Bestimmungen der Geldspielgesetzgebung überprüft und keine Inkompatibilitäten festgestellt. Sie hat die Konzessionsvoraussetzungen demnach als gegeben erachtet. Von dieser Frage abzugrenzen ist jene der praktischen Umsetzung im Spielbetrieb. Die Bestätigung des Vorliegens der Konzessionsvoraussetzungen stellt keine «carte blanche» für spätere Mängel in der Praxis dar. Die vorliegend festgestellten Fehler wurden von der X. AG anlässlich der konkreten Umsetzung der Prozesse nach Aufnahme des Online-Spielbetriebs begangen und sind auf ein ungenügendes Aufsichts- und Kontrolldispositiv der X. AG zurückzuführen. Dass die X. AG ihre Mitarbeitenden nicht genügend instruieren, beaufsichtigen und kontrollieren würde, war für die ESBK im Zeitpunkt des Konzessionserweiterungsverfahrens nicht vorhersehbar. Dem Argument der X. AG kann deshalb nicht gefolgt werden kann.

d. Die Sanktionierung der X. AG im vorliegenden Fall entspricht auch dem Vorgehen der ESBK in anderen vergleichbaren Fällen, in denen Spielbanken gegen Vorgaben der Geldspielgesetzgebung verstossen haben. Die ESBK erachtet das Aussprechen einer Verwaltungssanktion als Massnahme, die im Lichte der Zweckdienlichkeit erforderlich und geeignet ist. Sie ist im Übrigen auch zumutbar für die Spielbank, die die für sie geltenden Regeln kennt, um die Möglichkeit einer Sanktion weiss und die Bezahlung einer Sanktionssumme in dem vom Gesetzgeber vorgesehenen Rahmen verkraften kann.

4. Als nächstes ist festzulegen, wie die Sanktion im konkreten Fall auszugestalten ist. Der Gesetzgeber gibt als Rahmen vor, die betroffene Spielbank mit einem Betrag von bis zu 15 Prozent des im letzten Geschäftsjahr erzielten Bruttospielertrags zu sanktionieren. 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 eigentlich 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 (vgl. BBL 2015 8483).

Nach der Praxis der ESBK liegt ein leichter Verstoss vor, wenn (lediglich) gegen eine Rechtsnorm verstossen wurde, das Wissen um den Verstoss vorliegt oder hätte vorliegen müssen, der Verstoss einmalig erfolgt ist, er keine oder nur geringen Auswirkungen hat und insbesondere keine ernsthafte Gefährdung der Ziele des BGS darstellt. Demgegenüber geht die ESBK vom Vorliegen eines mittelschweren Verstosses aus, wenn gegen eine oder mehrere Normen des Gesetzes oder der Konzession verstossen wurde, vorsätzliches Verhalten gegeben ist, relativ grosse Auswirkungen zu gewärtigen sind, der Verstoss im Einzelfall schwer wiegt oder wiederholt erfolgt ist und wenn damit eine Gefährdung oder Verletzung der Ziele des BGS verbunden ist. Ein schwerer Verstoss liegt demgegenüber vor, wenn gegen eine oder mehrere Normen in krasser Weise verstossen wurde, die Verletzung vorsätzlich und mit Bereicherungsabsicht oder mit Beteiligung der Organe der Spielbank verursacht wurde, wenn der Verstoss wiederholt über einen längeren Zeitraum erfolgt und nicht nur einen Einzelfall betrifft, sowie wenn die Ziele des BGS direkt vereitelt werden. Die Unterscheidung zwischen den einzelnen Verstossarten ist demnach nicht messerscharf, sondern zum Teil überlappend ausgestaltet. Dennoch lässt sich anhand dieser Kriterien eine einheitliche und damit willkürfreie Zuordnung realisieren.

a. Der Gesetzgeber hat in Art. 2 Bst. a BGS wie erwähnt festgelegt, dass die Bevölkerung angemessen vor den Gefahren geschützt wird, die von den Geldspielen ausgehen. Hierfür hat

er unter anderem festgelegt, dass gesperrte Spielerinnen und Spieler nicht am Spiel teilnehmen dürfen und hat sie deshalb mit einem Spielverbot belegt (Art. 52 Abs. 1 Bst. f BGS). Der Gesetzgeber verpflichtet die Spielbank, innerhalb eines Monats nach der provisorischen Eröffnung des Spielerkontos die Identität der Spielerin oder des Spielers zu überprüfen. Die Spielbank darf das Spielerkonto nur dann endgültig eröffnen (Kontostatus «definitiv»), wenn die Voraussetzungen nach Art. 47 Abs. 3 VGS erfüllt sind, also die Spielerin oder der Spieler insbesondere keinem Spielverbot unterliegt. In Bezug auf die Überprüfung der Identität hat der Gesetzgeber in Art. 49 Abs. 1 VGS festgelegt, dass es zu prüfen gilt, ob die Angaben der Spielerin oder des Spielers gemäss Art. 48 VGS (Name, Vorname, Geburtsdatum, Wohnsitz- und Aufenthaltsadresse) den Tatsachen entsprechen. Hierfür hat die Spielerin oder der Spieler der Spielbank einen Identitätsnachweis einzureichen.

b. Die X. AG lässt die Überprüfung und den Abgleich dieser Angaben mit dem Sperrregister durch ihre Mitarbeitenden vornehmen. Wie aus den Ausführungen unter der vorangehenden Ziffer 2 ersichtlich ist, haben diese Mitarbeitenden die Überprüfung nicht oder nicht mit der genügenden Sorgfalt wahrgenommen. Fehlende zweite Namen, vertauschte Angaben, abweichende Schreibweisen von Namen oder Geburtsdaten oder die Verwendung von Sonderzeichen hätten bei Vornahme einer aufmerksamen Prüfung festgestellt werden können und müssen. Offensichtlich war den Mitarbeitenden die Wichtigkeit dieser exakten Prüfung und der Datenkorrektheit in Bezug auf die Sperrregister-Abfrage nicht klar. Bei Aufnahme des Online-Spielbetriebs hatte die X. AG die automatisierte Sperrregister-Abfrage so programmiert, dass nur dann ein Treffer angezeigt wird, wenn die abgefragten Daten (Name, Vorname, Geburtsdatum) zu hundert Prozent mit den zu den gesperrten Personen im Sperrregister verzeichneten Daten übereinstimmen. Eine Abfrage mit vollständigen und korrekten Daten ist folglich Voraussetzung dafür, dass eine gesperrte Person entdeckt und von der Teilnahme am Online-Spiel abgehalten werden kann.

c. Die Tatsache, dass die Mitarbeitenden die ihnen übertragene Aufgabe nicht oder ungenügend wahrnahmen, lässt darauf schliessen, dass sie zu wenig geschult und/oder zu wenig überwacht und deren Arbeitsergebnisse nicht oder nur unzureichend kontrolliert wurden. Im Rahmen der Untersuchung dieser Vorfälle hat die ESBK erfahren, dass die Mitarbeitenden, die von der X. AG mit dieser Aufgabe betraut wurden, ihren Arbeitsplatz in Südafrika haben. Dieser auf Kosteneinsparungsüberlegungen gründende Umstand kann Einfluss auf das Ausmass sowie auf die Qualität der Kontrolle der von diesen Mitarbeitenden geleisteten Arbeit haben. Die ungenügende Beaufsichtigung und Kontrolle und allenfalls auch Instruktion der Mitarbeitenden durch die X. AG ist ursächlich für die unrechtmässige Teilnahme der 21 gesperrten Spielerinnen und Spielern.

d. Eine unrechtmässige Spielteilnahme gesperrter Personen steht im Widerspruch zu dem vom Gesetzgeber in Art. 52 Abs. 1 Bst. f BGS konkretisierten Ziel, diese Personen von der Spielteilnahme abzuhalten und sie dadurch angemessen vor den Gefahren zu schützen, die von den Geldspielen ausgehen.

e. Die ESBK ist sich bewusst, dass der Online-Spielbetrieb ein für die Spielbank neues Geschäftsfeld darstellt, das im Wachsen begriffen ist. Besondere Umstände wie die mangelnde Erfahrung in dieser Tätigkeit, die technische Komplexität eines online Spielbetriebs, die im Vergleich zum terrestrischen Betrieb 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.

f. Die von der X. AG in Bezug auf diese 21 gesperrten Personen ungenügend vorgenommene Identitätskontrolle und die Verletzung von Art. 52 Abs. 1 Bst. f BGS als Folge davon, stellt eine fahrlässige Unterlassung dar. Bei ihrer Beurteilung des Schweregrads dieses Verstosses berücksichtigt die ESKB zum einen, dass die X. AG ihren Betrieb noch nicht lange aufgenommen hat und die Spielbank sich 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. Zudem kann nicht davon ausgegangen werden, dass der Verstoss in diesem Einzelfall (besonders) schwer wiegt. Somit ist die Verfehlung weder den schweren noch den mittelschweren Verstössen zuzuordnen. Auf der anderen Seite kann auch nicht vom Vorliegen einer blossen Ordnungswidrigkeit ausgegangen werden, weil dennoch ein Verstoss gegen eine wichtige Rechtsnorm vorliegt. Dieser ist demnach als leichter Verstoss zu qualifizieren. Die Höhe der auszusprechenden Sanktion ist deshalb zwischen 0.15 und 1 Prozent des im letzten Geschäftsjahr erzielten Bruttospielertrags anzusiedeln.

5. Innerhalb dieses vorgegebenen Sanktionsrahmens ist die Schwere des zu sanktionierenden Verstosses zu würdigen. Daraus ergibt sich, in welchem Bereich innerhalb dieses Sanktionsrahmens die Sanktionshöhe anzusiedeln ist («Grobjustierung»). Nach der Praxis der ESBK wirken sich Faktoren wie Verstösse gegen Normen in verschiedenen Bereichen sowie Dauer und Ausmass des Verstosses (Anzahl Tage, Spielerträge, Anzahl der betroffenen Spiele) zu Ungunsten der Spielbank aus. Zu Gunsten der Spielbank wirkt sich demgegenüber aus, wenn sie die ESBK von sich aus über begangene Fehler und Verstösse informiert (wobei Zeitpunkt und Inhalt der Meldung zu würdigen sind), und wenn die Spielbank von sich aus Korrekturmassnahmen ergriffen hat (wobei die Dauer zwischen Verstoss und den eingeleiteten Massnahmen sowie deren Qualität berücksichtigt werden). In einem zweiten Schritt ist sodann das Verhalten der Spielbank im Zuge des Ermittlungsverfahrens zu berücksichtigen. Hieraus kann sich eine Korrektur bzw. «Feinjustierung» ergeben.

a. Von den 21 gesperrten Spielerinnen und Spielern konnten fünf Personen während eines Zeitraums von 37 bis 48 Tagen, weitere neun Personen während eines Zeitraums von elf bis 28 Tagen unberechtigterweise am Online-Spiel teilnehmen. Bei den restlichen sieben Spielerinnen und Spielern betrug die Dauer der unberechtigten Spielteilnahme weniger als zehn Tage. Vier der gesperrten 21 Spielerinnen und Spieler erlitten Verluste in der Höhe zwischen Fr. 1'299.96 und Fr. 4'399.56, drei weitere Personen Verluste in der Höhe zwischen Fr. 639.73 und Fr. 724.85. Für die Spielerin mit dem höchsten Verlust (Fr. 4'399.56) betrug die Dauer der unrechtmässigen Spielteilnahme 17 Tage, elf Tage für den Spieler mit dem zweithöchsten Verlust (Fr. 2'942.-). Insgesamt generierten die 21 gesperrten Personen der X. AG einen unrechtmässigen Spielertrag in der Höhe von insgesamt Fr. 16'745.17.

b. Die X. AG hat der ESBK alle 21 Fälle von sich aus gemeldet. Die zu diesen Meldungen von der ESBK gestellten Fragen und Rückfragen hat die X. AG jeweils fristgerecht beantwortet.

c. Die X. AG hat der ESBK mit E-Mail vom 22. Dezember 2020 und Stellungnahme vom 26. Januar 2021 mitgeteilt, dass sie bereits Korrekturmassnahmen ergriffen habe, um Verstösse dieser Art in Zukunft zu verhindern. So habe sie bereits im Oktober 2020 den automatisierten Sperrregister-Abfrage-Prozess verbessert und diesen neuen Prozess per Anfang November 2020 eingeführt. Neu würden beim Abgleich der Daten mit den Veto-Einträgen die ersten drei Buchstaben des Vornamens, die drei ersten Buchstaben des Nachnamens und das Geburtsdatum auf Übereinstimmung überprüft. Weiter gab die X. AG an, Anfang November 2020 die mit der Verifizierung der Spielerkonten beauftragten Mitarbeitenden nachgeschult zu haben.

Die ESBK stellt fest, dass die von der X. AG ergriffenen Massnahmen noch nicht ausreichend sind, um Vorfälle in der festgestellten Art zu verhindern. In drei der 21 Fällen unberechtigter Spielteilnahme erfolgte die mangelhafte Kontoverifizierung bzw. mangelhafte Überprüfung der Identität der Spielerinnen und Spieler durch die Mitarbeitenden der X. AG am 6., 8. und 29. Dezember 2020, also rund einen Monat nach der durchgeführten Nachschulung. Es fehlt offensichtlich noch immer an einem genügenden Aufsichts- und Kontrolldispositiv, mittels dem die X. AG die Tätigkeit ihrer Mitarbeitenden wirksam überprüfen kann.

d. Die X. AG hat im Ermittlungsverfahren mit der ESBK kooperiert und ihr die verlangten Auskünfte und Unterlagen fristgerecht und vollständig eingereicht.

e. Zum einen ist im Rahmen der Grobjustierung zu berücksichtigen, dass die unrechtmässige Spielteilnahme im längsten Fall 48 Tage dauerte und die unrechtmässigen Spielerträge insgesamt (lediglich) Fr. 16'745.17 betrugen. Zudem hat das Casino von sich aus über die begangenen Fehler informiert sowie Korrekturmassnahmen ergriffen. Was die Feinjustierung betrifft, ist festzuhalten, dass sich die Spielbank während des Verfahrens kooperativ verhielt. In Anbetracht all dieser Umstände legt die ESBK die Sanktion auf Y Prozent des Bruttospielertrags des Vorjahres, mithin auf Fr. 189'847.50 fest.

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

Wie unter Ziffer 2 ausgeführt, hat die X. AG durch das unberechtigte Spielenlassen der 21 gesperrten Personen einen Spielertrag in der Höhe von insgesamt Fr. 16'745.17 generiert. Dieser Spielertrag ist als unrechtmässiger Spielertrag im Sinne von Art. 56 BGS zu qualifizieren. Die X. AG hat die unrechtmässigen Spielerträge im Rahmen ihrer Abrechnung des Bruttospielertrags und der der AHV zuzuweisenden Beträge bereits deklariert⁹.

7. Für Verfügungen und Dienstleistungen der ESBK werden nach den Artikeln 99 des BGS und 102 des VGS kostendeckende Gebühren erhoben. Sie betragen im vorliegenden Fall Fr. 29'750.-.

⁹ vgl. Sachverhalt Bst. K

Aufgrund dieser Erwägungen wird verfügt:

1. Die X. AG hat eine Verwaltungssanktion in der Höhe von Fr. 189'847.50 zu bezahlen.
2. Die Verfahrenskosten von Fr. 29'750.- werden der X. AG auferlegt.
3. Diese Verfügung ist zu eröffnen an:

X. AG

Eidgenössische Spielbankenkommission

Fabio Abate
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 VwVG¹⁰). 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).

¹⁰ Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz; VwVG; SR 172.021)