

ISOC Switzerland Chapter, CH-8000 Zürich

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Bundeshaus West
CH-3003 Bern

15. Juni 2018

**Vernehmlassung über die Verordnung über Geldspiele
(Geldspielverordnung, VGS) - Stellungnahme Internet Society Schweiz**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Sommaruga
Sehr geehrte Frau Perler
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Internet Society Schweiz (ISOC-CH) ist die anerkannte Schweizer Vertretung (Chapter) der Internet Society (ISOC). ISOC wurde 1992 gegründet und hat weltweit über 80'000 Mitglieder, davon mehr als 600 in der Schweiz. ISOC setzt sich seither für technische, soziale und politische Aspekte des Internets und dessen Nutzer ein.

<http://www.internetsociety.org/who-we-are/mission>

Auf nationaler Ebene verfolgt ISOC-CH ähnliche Ziele wie ISOC auf globaler Ebene. Die Internet Society Schweiz hat sich speziell zum Ziel gesetzt, die Zukunft des Internets hierzulande und weltweit aktiv mitzugestalten, den Informationsaustausch zwischen Internet Nutzenden und Experten zu fördern, als Bindeglied zwischen Politik, Internet Nutzenden sowie Experten zu agieren, die Schweizer Internet Community auf politischer Ebene zu vertreten sowie bei der Weiterentwicklung von Dienstleistungen und Technologien zu unterstützen.

<https://www.isoc.ch/about/description>

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu den Ausführungsbestimmungen zum neuen Geldspielgesetz (BGS). Insbesondere wegen der vorgesehenen Netzsperrern haben wir das BGS abgelehnt und werden es weiterhin ablehnen. Der Entscheid ist grundsätzlicher Natur. Denn Netzsperrern könnten zukünftig vermehrt ein Mittel zur Durchsetzung von Partikular-Interessen sein, was nicht im Sinne der Allgemeinheit ist. Unter den Kollateralschäden von Netzsperrern leiden potenziell alle Internet-Nutzenden: Netzsperrern treffen also in erster Linie nicht diejenigen, die sie eigentlich treffen wollen. Typische Besucher von Online Casinos umgehen die lästigen Netzsperrern spielend. Andere, weniger kundige Internet-Nutzende, werden durch komische (Phishing-)Warn-Meldungen verwirrt, dies insbesondere auch bei Webseiten, die aufgrund von Overblocking gesperrt werden.¹ Zu Unrecht gesperrte unbeteiligte Angebote merken unter Umständen sehr lange nicht, dass sie in der Schweiz gesperrt sind, was im Falle von Internet-Shops zu Umsatzausfällen führt und gar existenzbedrohend sein kann.

Wir bedauern, dass Bundesrat und Parlament mit dem BGS Netzsperrern einführen, statt eine ausgewogene und zielgerichtete Lösung zu finden. Eben solche wäre beispielsweise mittels Sperrung von Finanztransaktionen an bestimmte Online-Anbieterinnen (ähnlich wie bei Geldwäscherei) möglich gewesen. Auch Schwarze Listen (ohne gleichzeitige Netzsperrern) und internationale Strafverfolgung wären (insbesondere zusammen mit einer liberaleren Lizenzierung unter strengen Auflagen) Möglichkeiten. Das Problem von nicht lizenzierten Onlinespielen wäre so ohne Kollateralschäden im Internet bekämpft worden.

Hinweis: Wir beschränken uns in dieser Stellungnahme auf unser Kernanliegen - Netzsperrern. Soweit wir nachfolgend auf umfassende allgemeine Anmerkungen oder auf Anmerkungen zu einzelnen Regelungen verzichten, bedeutet dies keine (stillschweigende) Zustimmung zu den entsprechenden Regelungen.

Bemerkung zur Untergrabung von Internetstandards:

Offizielle Gremien (wie z.B. die IETF) erarbeiten die technischen Standards, wie wir im Internet kommunizieren. Der Prozess zu einem neuen Standard ist detailliert und versucht unter Berücksichtigung aller Stakeholder eine Lösung zu technischen Herausforderungen zu finden.

Es ist deshalb stossend, dass diese wohlüberlegten Standards durch gut gemeinte, aber technisch äusserst bedenkliche, nationale Gesetzgebungen untergraben werden, weil eben diese Standardisierung die Kommunikation überhaupt erst möglich macht. Ist der Gesetzgeberin bewusst, dass ihr Handeln eine Untergrabung von international anerkannten technischen Standards zur Folge hat?

In den relevanten Arbeitsgruppen, welche das Gesetz ausgearbeitet hatten, waren (soweit uns bekannt ist) technische Experten nicht direkt vertreten, obwohl durch das neue Gesetz Eingriffe in die grundlegende Infrastruktur vorgenommen werden müssen. Wir würden es begrüssen, wenn bei zukünftigen Vorlagen, welche das Internet in betreffen, auch technische Experten aus der Zivilgesellschaft eingeladen werden.

¹ <https://www.isoc.ch/de/archives/3228>

7. Kapitel: Einschränkung des Zugangs zu in der Schweiz nicht bewilligten Online-Spielangeboten

Art. 88 Frist für die Sperrung

*Die Fernmeldediensteanbieterinnen sperren den Zugang zu den von der ESBK und der interkantonalen Behörde gemeldeten Spielangeboten spätestens innert drei Arbeitstagen. **Die ESBK und interkantonale Behörde stellen sicher, dass die Einträge auf den Sperrlisten zielgenau sind.***

Eine Sperre muss zielgenau sein und darf Webseiten von unbeteiligten Dritten oder andere Internet-Dienste (z.B. Email, Chat, DNS Server, etc.) nicht treffen. Konkret muss die Gesetzgeberin Overblocking (das fälschliche Sperren von unbeteiligten Dritten) verhindern.

Besondere Gefahr für Overblocking besteht, wenn dieselbe Domain (bzw. IP-Adresse) nicht nur für in der Schweiz nicht zugelassene Geldspiele, sondern auch für andere, unbeteiligte Webseiten, Angebote oder Dienste verwendet wird. In diesem Zusammenhang möchten wir Sie darauf hinweisen, dass die im Kapitel 3.4.5 des Dokuments "[Internetsperre](#)" und ihre Alternativen. [Notiz zum Geldspielgesetz, 4. Juli 2017](#)² beschriebenen Folgerungen nicht korrekt sind, denn solche selektiven DNS- oder IP-Sperren sind technisch gar nicht umsetzbar.

Art. 89 Sperrmethode

Die Fernmeldediensteanbieterinnen (FDA) bestimmen die Sperrmethode unter Berücksichtigung des Standes der Technik in Absprache mit der ESBK und der interkantonalen Behörde.

Weder die VGS noch der erläuternde Bericht definiert den Begriff «Stand der Technik». Im Bereich der Internetzensur ist dem Begriff «Stand der Technik» ein breites Spektrum von Möglichkeiten zuzuordnen. Diese reichen von freiwilligen DNS-Sperren durch die FDA bis hin zu invasiven Methoden wie der Deep Packet Inspection (Analyse und Manipulation des Internetverkehrs, Aufbrechen von Verschlüsselung etc.), wie sie beispielsweise in China oder Nordkorea praktiziert werden.

Beide erwähnten Beispiele sind heute «Stand der Technik» und zeigen symptomatisch auf, wie schwammig der Begriff ist. Wir raten dringend davon ab, der ESBK bzw. interkantonalen Behörde und den FDA die Deutungshoheit über den Begriff «Stand der Technik» zu geben und sehen die Notwendigkeit, in der VGS die konkret geplante Massnahme klar zu umschreiben.

2 <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/wirtschaft/gesetzgebung/geldspielgesetz/notiz-internetsperre-d.pdf>

Massnahmen «Stand der Technik»

1.) Statt des schwammigen Begriffes «Stand der Technik» soll die konkrete Massnahme genannt werden, z.B. «DNS-Sperren»

2) Sollte der Begriff «Stand der Technik» nicht ersetzt werden, so soll die Deutungshoheit bei einem parlamentarischen Gremium liegen oder gar im neuen Fernmeldegesetz (FMG) geregelt werden. Massnahmen mit weitreichenden technischen Konsequenzen für die grundlegende Kommunikations-Infrastruktur dürfen nicht in einer Verordnung eines sachfremden Gesetzes geregelt werden.

Massnahmen «Overblocking»

Overblocking ist nicht im Sinne des Gesetzes und schränkt den freien Zugang zu Informationen, sowie die freie Meinungsäusserung zusätzlich ein. Diese Grundrechte sind in Art. 16 und 17 Bundesverfassung, sowie in Art. 10 EMRK festgehalten.

Sofern das BGS und seine Ausführungsbestimmungen Overblocking (siehe Kommentar zu Art. 88 VGS) von unbeteiligten Dritten nicht mit Sicherheit ausschliessen können, so muss eine Anlaufstelle sowie ein Mechanismus definiert werden, wie aufgrund von Overblocking gesperrte Inhalte schnellstmöglich wieder zugänglich gemacht werden. Werden hier keine Vorkehrungen getroffen, ist vermehrt mit Klagen von betroffenen unbeteiligten Dritten wegen Einschränkung der Meinungs- und Informations-Freiheit zu rechnen.

Art. 90 Koordination der Behörden

1 Die ESBK und die interkantonale Behörde koordinieren die Veröffentlichung ihrer Sperrlisten im Bundesblatt. Die eine der beiden Behörden kann eine Anpassung ihrer Liste bei Bedarf auch dann veröffentlichen, wenn die andere keine Veröffentlichung veranlasst.

Wir begrüssen ausdrücklich die Veröffentlichung der Sperrlisten im Bundesblatt (Art. 90 Abs. 1 VGS), da dies auch eine notwendige Voraussetzung schafft, um technisch zu überprüfen, ob unbeteiligte Dritte durch die Sperrmassnahme betroffen sein könnten.

Art. 91 Entschädigung der Fernmeldedienstanbieterinnen

1 Die zuständige Aufsichtsbehörde bestimmt in Absprache mit den Fernmeldedienstanbieterinnen deren Entschädigung unter Berücksichtigung des Äquivalenz- und des Kostendeckungsprinzips. Bei Uneinigkeit entscheidet die Aufsichtsbehörde.

2 Die Aufsichtsbehörde kann von den Fernmeldedienstanbieterinnen eine detaillierte Kostenabrechnung verlangen.

Die effektiven Kosten pro Kunde sind für grosse FDA geringer als für kleinere. Daher sollte im Sinne einer wirtschaftlichen Gleichbehandlung davon abgesehen werden, eine einheitliche Kostentabelle zu verwenden, sondern die effektiven Kosten gemäss Art. 91 Abs. 2 VGS verrechnet werden. Der administrative Aufwand für kleine FDA ist - unabhängig vom Kostenträger - unverhältnismässig. Daher könnten für kleine FDA mit weniger als X Kundenanschlüssen oder einem Umsatz geringer als X eine Ausnahmeregelung zur Sperrpflicht in Betracht gezogen werden. Dies könnte analog zur Ausnahme für kleine FDA nach Art. 26 Abs. 6 im Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF) geregelt werden.

Änderungsvorschlag: effektive Kosten

*Art 91 Abs. 2 Die Aufsichtsbehörde ~~kann~~ **verlangt** von den Fernmeldedienstanbieterinnen eine detaillierte Kostenabrechnung ~~[verlangen]~~. **Den FDA werden die effektiven Kosten vergütet. Die Aufsichtsbehörde veröffentlicht jährlich die Kosten aufgeschlüsselt nach FDA.***

Ergänzungsvorschlag: kleine FDA

Kleine FDA sind von der Sperrpflicht auszunehmen, insbesondere wenn diese Dienstleistungen von geringer wirtschaftlicher Bedeutung oder für einen kleinen Kundenkreis erbringen.

Wir danken Ihnen für Ihre Kenntnisnahme.

Bernie Höneisen, ISOC-CH, Head of Public Policy

Bitte für kommende Vernehmlassungen des EJPD:

ISOC-CH hat sich schon früher mit Stellungnahmen bei Vernehmlassungen eingebracht. Wir würden es begrüßen, wenn wir für zukünftige Stellungnahmen in ihre Adressaten-Liste aufgenommen werden.

Kontakt

Internet Society Schweiz (ISOC-CH)
c/o Ucom Standards Track Solutions GmbH
Bernie Höneisen
Heinrich-Wolff-Str. 17
CH-8046 Zürich

Telefon: +41 44 500 52 40

E-Mail: bernie.hoeneisen@isoc.ch

Internet: <http://www.isoc.ch/>