

# **Vernehmlassungsantwort zum Änderungsentwurf zum Bundesgesetz über Lotterien und Wetten vom 9. Dezember 2002**

Swiss Internet User Group (SIUG)

<http://www.siug.ch/>

30. März 2003

Die SIUG ist eine Non-Profit-Organisation, die sich aus Internetexperten verschiedener Stufen zusammensetzt. Dazu gehören Akademiker aus verschiedenen Fachgebieten, Experten aus dem ISP-Bereich, selbständige Informatiker und Anwender. Das Ziel der SIUG ist es, sich für eine vernünftige Anwendung, Entwicklung und Reglementierung des Internets und verwandter Technologien einzusetzen, ohne dabei den ursprünglichen offenen Geist und die Tradition des Mediums übermässig einzuschränken.

Swiss Internet User Group (SIUG)

Postfach 1908

8021 Zürich

Mail: [siug@siug.ch](mailto:siug@siug.ch)

Web: <http://www.siug.ch/>

Für die SIUG:

Matthias Geiser

Aktuar

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1 Allgemeiner Teil</b>	<b>3</b>
<b>2 Besonderer Teil</b>	<b>4</b>
2.1 Artikel 8, Angebot von Lotterien und Wetten auf öffentlich zugänglichen elektronischen Kommunikationsnetzen . . . . .	4
2.2 Artikel 50, Vergehen . . . . .	5

## 1 Allgemeiner Teil

Die Swiss Internet User Group (SIUG) als Expertengruppe im Bereich Internet und Kommunikation bezieht sich in dieser Vernehmlassungsantwort nur auf Massnahmen, welche die Kommunikationstechnologien betreffen.

Einige der im Vernehmlassungsentwurf vorgeschlagenen Massnahmen greifen stark in komplizierte technische (Kommunikations-)Systeme ein. Diese Systeme weisen eine inhärent hohe Komplexität auf. Die vorgeschlagenen Eingriffe führen zu einer Gefährdung der privaten und kommerziellen Kommunikation im weltweit immer grössere Bedeutung einnehmenden Internet. Befremdet entnehmen wir dem bisherigen Verlauf der Revisionsarbeiten die Abwesenheit eines Internet-Experten bei der Erarbeitung des Gesetzesvorschlages. Änderungen an einem hochkomplexen technischen System, das sich seit 30 Jahren international entwickelt hat, können nicht ohne den Beizug einer paritätisch zusammengesetzten kompetenten Expertengruppe beschlossen werden. Der eingeladene Spezialist des Bundesamts für Polizei vertrat vermutlich die Auffassungen und Wünsche der Polizeibehörden, kann aber kaum als neutraler Technologie-Experte bezeichnet werden.

Weiter stellen wir im Entwurf und in den zugehörigen Erläuterungen verschiedentlich Unklarheiten in der Begriffsverwendung fest. So wird oft von „Providern“ geschrieben, ohne genauer zu bezeichnen, welche Funktion dieser Provider im Netz innehat. Es gibt ein breites Spektrum von Funktionen von Providern, die nichts miteinander zu tun haben müssen:

**Access-Provider** Vermittelt dem Endbenutzer den Zugang zum Internet. Zu diesem wählt sich der Benutzer per Modem/ISDN/ADSL ein.

**Backbone-Provider** Verbindet die Netzwerke von verschiedenen Access-, Hosting-, Housing- und anderen Providern.

**Housing-Provider** Stellt die Infrastruktur wie Stromversorgung, Netzwerkanbindung, Klimaanlage und Räumlichkeiten für Internet-Anbieter zur Verfügung. Bietet Platz für Server, die ein Anbieter von Angeboten im Internet selbständig betreibt.

**Hosting-Provider** Stellt ähnlich wie ein Housing-Provider Infrastruktur zur Verfügung. Darüber hinaus aber bietet er fertig konfigurierte Server und Softwareinstallationen zur Verfügung, mit deren Hilfe ein Internetanbieter seine Angebote im Netz veröffentlichen kann.

**Content-Provider** Veröffentlicht Texte und Angebote im Netz, betreibt zum Beispiel ein „Internet-Casino“.

Eine klare Begriffsverwendung verhindert Unklarheiten und trägt zur Rechtssicherheit bei.

## **2 Besonderer Teil**

### **2.1 Artikel 8, Angebot von Lotterien und Wetten auf öffentlich zugänglichen elektronischen Kommunikationsnetzen**

Es ist unklar, wer für die Einhaltung dieses Artikels haftbar gemacht werden kann. Zudem ist technisch nicht möglich sicherzustellen, dass Schweizer Lotterien und Wetten im Internet nur aus der Schweiz zugänglich sind.

Zwar lässt sich bei einer Verbindung auf einen Webserver mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit feststellen, woher die Anfrage geographisch kommen könnte. Ob die Anfrage direkt von einem Benutzer, von einem die Anfrage bloss weiter reichenden (Schweizer) Proxy oder von einem in der Schweiz terminierten Firmennetz stammt, lässt sich nicht erkennen.

Ein Web-Proxy nimmt Anfragen von Benutzern entgegen und leitet diese an Webserver weiter. Proxies werden eingesetzt, um Daten zwischenspeichern, somit Anfragen zu beschleunigen und den Netzverkehr zu reduzieren. Wo sich der Benutzer befindet, dessen Web-Browser die Anfrage ursprünglich gestartet hat, lässt sich auf dem Web-Server eines Inhalts-Anbieters (z.B. einer Internet-Lotterie) nicht mehr feststellen.

Weiter könnte sich ein ausländischer Benutzer per Telefonnetz bei einem Schweizer Internet-Zugangsanbieter (Access-Provider) einwählen und von dort eine Lotterie-Website erreichen. Die Anfrage scheint für den Web-Server des Inhalts-Anbieters (Content-Provider) aus der Schweiz zu stammen.

Somit lässt sich die Einhaltung des Artikel 8 auf dem Internet nicht umsetzen.

Analog kann die Umsetzung auch für Telefon nicht vollzogen werden: Zwar könnte unter Umständen der Betreiber einer Lotterie an der von den Telefongesellschaften übermittelten Telefonnummer erkennen, ob der Anruf aus der Schweiz kommt. Dies aber nur, wenn die Rufnummer korrekt übertragen wird. Dies ist nicht immer der Fall: Der Anrufende kann die Rufnummer unterdrücken. In manchen Fällen funktioniert die Rufnummerübermittlung zwischen mehreren Telefonanbietern nicht richtig oder der Anruf wurde per Rufumleitung weitervermittelt. Es ist auch nicht erkennbar, ob ein Anruf mit einem Schweizer Mobiltelefon aus dem Inland oder aus dem Ausland stammt.

Ähnliches gilt für Lotterien, die via Radio oder Fernsehen angeboten werden. Elektromagnetische Ausstrahlungen (terrestrisch oder per Satellit) lassen sich nicht auf das Gebiet der Schweiz begrenzen.

Somit können weder Lotteriebetreiber noch Telefongesellschaften oder Internetprovider garantieren, dass Schweizer Lotterien nur aus dem Staatsgebiet der Schweiz zugänglich sind.

## 2.2 Artikel 50, Vergehen

In diesem Artikel wird von „Zugangsvermittlern (Providern)“ gesprochen. Damit scheinen Access-Provider wie BlueWin, Sunrise, Agri.ch oder Init Seven AG gemeint zu sein, welche dem Endkunden den Zugriff zum Internet ermöglichen (analog zur Telefongesellschaft). Dem jedoch widerspricht der erläuternde Bericht<sup>1</sup>, der Provider adressiert, „wenn sie nicht bewilligte Spiele anbieten“. Ein reiner Access-Provider bietet aber in keinem Fall Internet-Inhalte an.

Und selbst wenn man die Access-Provider ins Recht fassen wollte: Es bliebe offen, ob damit auch Telefonanbieter gemeint sind, denn diese vermitteln dem Endbenutzer den Zugang zum Internet-Access-Provider, sind also selber auch Access-Provider.

Falls aber nicht nur Access-Provider, sondern Provider im Allgemeinen gemeint sein sollten: Bezieht sich dieser Artikel auf inländische Inhalts-Anbieter, auf ausländische Inhalts-Anbieter, ausländische Inhalts-Vermittler oder inländische Inhalts-Vermittler?

Eine klare Begriffsverwendung würde Unklarheiten vermeiden helfen.

Ein Schweizer Access-Provider hat wenig Möglichkeiten einer Strafe wie in Artikel 50 angedroht zu vermeiden. Ein Provider weiss nicht, was für Daten auf seinem Netzwerk übertragen werden. Selbst wenn er es wüsste: Wie soll er erkennen, ob es sich um eine unbewilligte Lotterie handelt oder nicht? Um einer Strafe bis zu einer Million Franken zu entgehen, müsste er konsequenterweise alle Lotterien sperren. Allerdings würde er dann gegen Artikel 49 des Fernmeldegesetzes (FMG) verstossen (Fälschen und Unterdrücken von Informationen).

Die SIUG ist vehement *gegen* eine Verantwortlichkeit der Provider für die durch sie nur transportierten (aber nicht selbst angebotenen) Inhalte. Zweckmässiger wäre eine Gleichbehandlung von Access-Providern und Post, analog zu den vorgeschlagenen Änderungen im Artikel 13a des Postgesetzes (PG): Wenn ein Provider Kenntnis davon erhält, dass es sich um eine unbewilligte Lotterie handelt, dann informiert er die Aufsichtsbehörde über Lotterien und Wetten. Dies in Anlehnung an die im Gesetzesentwurf aufgehobene Beförderungsverbot der Post des bisherigen Lotterieggesetzes<sup>2</sup>.

Ein Access-, Backbone- oder Housing-Provider stellt nur die Infrastruktur zur Kommunikation zur Verfügung. Darum macht es keinen Sinn, ihn für Vergehen von Endanwendern und Lotterieranbietern haftbar zu machen. Ähnlich absurd wäre es, Strassenprovider (Kantone) für Schmuggel oder Drogenhandel zur Rechenschaft zu ziehen, nur weil diese Tätigkeiten auf den vom Kanton zur Verfügung gestellten Strassen abgewickelt werden.

<sup>1</sup>Erläuternder Bericht zum Entwurf eines Bundesgesetzes über Lotterien und Wetten vom 25.10.2002

<sup>2</sup>Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewärbsmässigen Wetten vom 8. Juni 1923, Art. 35, Abs. 1

Die Kommission schreibt auf Seite 33 des erläuternden Berichts: „Aufgrund des aktuellen Kenntnisstandes ist es der Kommission nicht möglich, sämtliche Konsequenzen einer künftigen Zulassung elektronischer Kommunikationsmittel für den Vertrieb von Lotterien und Wetten abzuschätzen.“

Ebensowenig lässt sich abschätzen, welche Konsequenzen ein wenig durchdachter Artikel 50 für die Kommunikation im Internet haben könnte. Denkbar wäre z.B. folgendes Szenario:

Um unbewilligte Lotterien im Internet zu verhindern, sind die Provider gezwungen, den Transport von Daten betreffend Lotterien im Internet zu unterdrücken. Dazu wird eine (heute technisch nicht machbare) grosse Filter-Infrastruktur geschaffen. Einerseits widerspricht dies wie weiter oben erläutert Artikel 49 des Fernmeldegesetzes. Andererseits führt dies viele Grundwerte unserer Demokratie ad absurdum<sup>3</sup>. Es kann argumentiert werden, dass diese angedachte Filterarchitektur nur Gesetzeskonform eingesetzt wird. Andererseits können wir nicht wissen, was für eine politische Situation in 100 Jahren in der Schweiz herrschen wird. Darum ist unter allen Umständen der Aufbau einer Infrastruktur zu verhindern, die unter Umständen zu einer weitreichenden Zensur benutzt werden kann.

Das Sperren von Lotterieseiten wäre bereits Zensur. Moralisch ansatzweise gedeckt wäre ein Mechanismus, der das Setzen von realem Geld in nicht bewilligten Glücksspielen verhindert (illegale Glücksspiele dienen insbesondere dem Steuerbetrug). Ein Filtern von Webseiten, die (unter anderem) Glücksspiel anbieten, ist weder verhältnismässig noch rechtsstaatlich irgendwie gedeckt. Auf diesen Webseiten könnte unter anderem weiterer Inhalt angeboten werden, ausserdem darf es nicht sein, dass das blosses Ansehen von Seiten, die Glücksspiel anbieten, für irgendjemanden rechtliche Konsequenzen hat.

Eine solche Zensurmassnahme verstösst zudem auch gegen die Rechtsgleichheit, denn es sind ausschliesslich gewisse Provider (wie erwähnt möglicherweise die Access-Provider) betroffen, nicht jedoch andere Dienstleister, die äquivalente Dienste anbieten (Post, Telefon).

Im weiteren würde eine solche Massnahme gegen das Prinzip der Verhältnismässigkeit verstossen, denn man müsste einen umfangreichen, nicht kontrollierbaren Zensurapparat aufbauen, nur um illegales Glücksspiel zu verhindern. Es stellt sich z.B. auch noch die Frage, wer die Zensurregeln aufstellt, nach welchen Kriterien und mit welcher Legitimation dies geschieht und welche Rechtsmittel den betroffenen Kreisen zur Verfügung stehen.

Eine solche Zensurmassnahme würde erhebliche Aufwendungen seitens der Provider kosten, die letztendlich auf die Kundschaft überwälzt würde. Es ist auch nicht klar, wie Provider den Zugang zu Glücksspielen verhindern sollen. Dies

---

<sup>3</sup>Art. 5.2 BV (Verhältnismässigkeit), Art. 6 BV (Eigenverantwortung), Art. 16.3 BV (Rezipientenfreiheit), Art. 17 BV (Freiheit von Presse Radio und Fernsehen).

könnte z.B. auch den E-Mail-Verkehr betreffen, den der Provider dann gezielt nach *Inhalt* zensieren müsste, was ebenfalls gegen den verfassungsmässigen Schutz der Privatsphäre verstossen würde. Im erläuternden Bericht des Bundesamtes ist nicht ersichtlich, welcher Schaden der Schweiz durch nicht bewilligtes Glückspiel entsteht, mit welchen technischen Massnahmen man dies bekämpfen will und was man sich von diesen Massnahmen quantitativ verspricht.

Zusammenfassend drängt sich der Eindruck auf, dass hier ein Gesetzesartikel durchgeschmuggelt werden soll, von dem die Verfasser noch keine klare Vorstellung haben, wie er eingesetzt werden soll, der aber „zur Sicherheit“ als Totschlagkeule konzipiert ist. Der Artikel ist aber in dieser Form verfassungswidrig und verstösst gegen folgende Bestimmungen:

- Art. 5 Abs. 2 BV (Verhältnismässigkeit)
- Art. 6 (Eigenverantwortung)
- Art. 8 (Rechtsgleichheit)
- Art. 13 (Privatsphäre)
- Art. 16 (Informationsfreiheit)
- Art. 17 Abs. 2 (Verbot von (Vor-)Zensur)

Ein solcher Gesetzesartikel würde es möglicherweise einem Access-Provider unmöglich machen, sich gesetzeskonform zu verhalten. Er wäre demnach der Willkür ausgesetzt (Art. 9 BV).

Aus oben erläuterten Gründen lehnt die SIUG sämtliche Ansätze von Eingriffen in technische Datentransportsysteme rigoros ab.

An dieser Stelle möchten wir auch auf ein Positionspapier der SIUG aufmerksam machen, das sich mit Zensur befasst. Das Positionspapier wird demnächst unter folgender URL im Web verfügbar sein: <http://www.saug.ch/positionen/>