

Bundesamt für Justiz
Direktionsbereich Öffentliches Recht
Fachbereich Rechtsetzungsprojekte und -methodik
Bundesrain 20
3003 Bern

Bern, 15. Juni 2018

Stellungnahme zur Vernehmlassung Geldspielverordnung (E-VGS)

Sehr geehrte Damen und Herren

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) hat die interessierten Kreise per 02. März 2018 eingeladen, zum Vorentwurf der Geldspielverordnung (E-VGS) Stellung zu nehmen. Die Telekommunikationsbranche ist in erster Linie im Bereich der Ausführungsbestimmungen betreffend der Einschränkung des Zugangs zu in der Schweiz nicht bewilligten Online-Spielangeboten betroffen (Netzsperrern).

Wie der Abstimmungskampf zum neuen Geldspielgesetz (BGS) gezeigt hat, wird das Thema Netzsperrern in der Bevölkerung und der Wirtschaft sehr kontrovers diskutiert. asut begrüsst daher die Erklärung von Bundesrätin Sommaruga, dass die Internetsperrern im Geldspielgesetz kein Präjudiz für andere Bereiche darstellen. Im Gesetzgebungsverfahren hatte sich asut kritisch zu der nunmehr beschlossenen Einführung von Netzsperrern im Bereich der Online-Spielangebote ausgesprochen. Wir akzeptieren selbstverständlich den Entscheid des Stimmvolkes, plädieren jedoch bei der Ausgestaltung der Ausführungsbestimmungen für eine möglichst wenig invasive und verhältnismässige Umsetzung.

Für die Fernmeldediensteanbieterinnen (FDA) ist es zudem wichtig, dass die (technische) Umsetzung zentralisiert, einfach und möglichst automatisiert erfolgt. Sie soll sich an der heutigen, mit der Nationalen Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität (KOBIK) vereinbarten Lösung zur Bekämpfung illegaler Pornographie orientieren.

Zu Kapitel 7 des Verordnungsentwurfes nehmen wir gerne wie folgt im Detail Stellung.

Sperrmethode

Art. 89 E-VGS statuiert, dass die FDA die anzuwendende Sperrmethode unter Berücksichtigung des Standes der Technik und in Absprache mit den Behörden bestimmen. Sie bringt für die FDA ein hohes und unnötiges Mass an Rechtsunsicherheit mit sich.

Die einzige, einigermaßen geeignete Lösung für Netzsperrern ist die DNS-Sperre (Domainebene). Diese Methode findet seit Jahren im Bereich der Bekämpfung illegaler Pornographie gemäss den bei KOBIK geführten Listen Anwendung. Sie wird ausserdem auch in den anderen europäischen Ländern praktiziert, welche eine Zugangssperripflicht zu Online-Spielen vorschreiben.

Im Gegensatz zu den sogenannten IP-Adresssperrern, ist die Sperre auf Domainebene wenig invasiv und das Risiko von Kollateralschäden bleibt gering. Bei einer IP-Adresssperrere werden demgegenüber jeweils

sämtliche Inhalte gesperrt, die unter der betroffenen IP-Adresse gehostet sind. Handelt es sich dabei beispielsweise um einen Shared Hosting Server, werden auch unbeteiligte Domains bzw. zulässige Angebote gesperrt. Dass IP-Adresssperrungen aufgrund des überschüssigen Eingriffes ungeeignet sind, ist letztlich auch unbestritten. IP-Adresssperrungen können nicht ernsthaft als geeignete Sperrmethode in Betracht gezogen werden.

asut hat Verständnis dafür, dass die Wahl des zu verwendenden technischen Hilfsmittels auf Gesetzesstufe offen gelassen wurde. Auf Verordnungsstufe kann und muss die anzuwendende Sperrmethode aus Gründen der Rechtsicherheit jedoch verankert werden. Die einzige auf absehbare Zeit vernünftige, dem Stand der Technik entsprechende Sperrmethode ist und bleibt die DNS-Sperre auf Domänebene. DNS-Sperrungen sind für die FDA mit verhältnismässigem Aufwand realisierbar und minimieren die Risiken eines Overblocking.

Aus diesen Gründen schlagen wir vor, Art. 89 E-VGS wie folgt zu formulieren:

Art. 89 Sperrmethode

Die von den Fernmeldediensteanbieterinnen anzuwendende Sperrmethode ist die DNS-Sperrung.

Sperrverfahren und Koordination mit Behörden

Gemäss Art. 88 Abs. 2 BGS müssen die Behörden die FDA mittels eines einfachen und gesicherten Verfahrens über die Sperrlisten in Kenntnis setzen. Im Verordnungsentwurf fehlt es an einer diesbezüglichen Ausführungsbestimmung und es wird offengelassen wie diese Meldung erfolgen soll. Nach Ansicht von asut müssten zumindest die Grundsätze dieses Meldeverfahrens in der Verordnung festgehalten werden. Das Verfahren soll dabei die Situation von FDAs, welche die Umsetzung der Sperrliste automatisieren, wie auch diejenige der FDA, welche die Sperrliste allenfalls manuell umsetzen, berücksichtigen. Damit die Aufwände für die FDA in einem vernünftigen Rahmen bleiben und damit fehlerhafte Sperrungen oder Missverständnisse bei der Implementierung möglichst vermieden werden ist es wichtig, dass die FDA die Sperrliste über eine zentrale (Schnitt-)Stelle, in einem standardisierten Format zur Verfügung gestellt erhalten, welches ein automatisiertes wie auch manuelles Verfahren ermöglicht. Für eine effiziente manuelle Umsetzung ist es insbesondere notwendig, dass Änderungen der Sperrlisten gegenüber der Vorversion erkennbar sind.

Dieses Verfahren kann sich beispielsweise wiederum an der bestehenden, mit der KOBIK implementierten Lösung orientieren. Die KOBIK stellt heute auf einem SFTP-Server eine immer identisch bezeichnete Liste/Datei zur Verfügung, welche von den FDA mittels Pull-Verfahren abgeholt wird. Bei Änderungen wird die bestehende Liste vom KOBIK durch eine neue Liste ersetzt. Dieses Verfahren hat sich grundsätzlich bewährt. Denkbar wäre aber auch ein einfaches Verfahren mit dem Einsatz von Open Source Versionsverwaltungsprogramme wie z. B. Git anstelle von SFTP.

Weiter sollte diese Meldung in Form einer *einzigsten Liste* erfolgen, damit die FDA nicht gleichzeitig mehrere Listen von verschiedenen Behörden implementieren müssen. Mehrere Listen sind unnötig, erhöhen den Aufwand bei den FDA und das Risiko von Fehlsperrungen. Art. 90 E-VGS ist entsprechend zu präzisieren.

Letztlich fehlt es auch an einer Ausführungsbestimmung zu Art. 89 Abs. 2 BGS (Information der Benutzer durch die FDA). Bei einem Zugriff auf gesperrte Angebote sollen die FDA explizit ermächtigt werden entweder selber einen Hinweistext mit einem Link zur behördlichen Informationseinrichtung anzubringen oder die Benutzerinnen und Benutzer direkt auf diese Informationseinrichtung weiterzuleiten.

Aus diesen Gründen schlagen wir vor, Art. 88 und Art. 90 E-VGS wie folgt zu formulieren:

Art. 88 Meldepflicht und Sperrfrist

¹ESBK und die interkantonale Behörde informieren die Fernmeldediensteanbieterinnen über die zu sperrenden Spielangebote. Die Meldung erfolgt anhand einer einheitlichen Sperrliste und mittels eines einfachen, standardisierten Verfahrens (Push- oder Pullverfahren), welches eine automatisierte oder manuelle Umsetzung ermöglicht.

²Die Fernmeldediensteanbieterinnen sperren den Zugang spätestens innert fünf Arbeitstagen nach Erhalt der Sperrliste.

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.

²Die Meldung an die Fernmeldediensteanbieterinnen erfolgt koordiniert, anhand einer einzigen (zusammengeführten) Sperrliste und über eine Schnittstelle.

² Die ESBK und die interkantonale Behörde erarbeiten eine gemeinsame Einrichtung zur Information der Benutzerinnen und Benutzer. Die Fernmeldediensteanbieterinnen informieren die Benutzerinnen und Benutzer, die auf die gesperrten Angebote zugreifen möchten mittels eines Hinweistextes über den Grund der Sperrung oder leiten sie direkt auf die behördliche Informationseinrichtung weiter.

Entschädigung der Fernmeldediensteanbieterinnen

Gemäss Art. 91 Abs. 1 E-VGS soll die Entschädigung der FDA unter Berücksichtigung des Äquivalenz- und des Kostendeckungsprinzips erfolgen. Laut Art. 92 Abs. 1 BGS sind die FDA für die Umsetzung der Sperrungen jedoch „vollumfänglich“ zu entschädigen. Bei Anwendung des Äquivalenzprinzips jedoch müsste die Entschädigung der Kosten im Verhältnis zum Wert der Massnahmen stehen. Dies würde gegebenenfalls eine Abschwächung des Gesetzeswortlauts bedeuten, weshalb ausschliesslich das Kostendeckungsprinzip, wie im Gesetz vorgesehen, anzuwenden ist. Zudem wird der Wert des Sperrens kaum zu eruiert sein.

Aus diesen Gründen schlagen wir vor, Art. 91 E-VGS wie folgt zu formulieren:

Art. 91 Entschädigung der Fernmeldediensteanbieterinnen

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

Wir bitten Sie um eine wohlwollende Prüfung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse



Peter Grütter
Präsident