



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

Bern, 20. August 2014

Stellungnahme zum Entwurf des neuen Bundesgesetzes über Geldspiele (Geldspielgesetz, BGS)

Sehr geehrte Damen und Herren

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) hat die interessierten Kreise per 01. Mai 2014 eingeladen, zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über Geldspiele (E-BGS) Stellung zu nehmen. Einige der vorgeschlagenen Anpassungen betreffen auch die Telekommunikationsbranche. Dies gilt primär für die Änderungen im Bereich der Gewinnspiele und Wettbewerbe (Art. 1 ff. E-BGS) sowie für die neuen Vorgaben im Bereich der Sperrung von nicht bewilligten Online-Spielangeboten durch Internetprovider (Art. 88 ff. E-BGS). Der Schweizerische Verband der Telekommunikation (asut), erlaubt sich daher, als Branchenverband nachfolgende Stellungnahme einzureichen.

Definition der Gewinnspiele und Wettbewerbe (Art. 1 ff. E-BGS)

Gemäss Art. 1 Abs. 2 Bst. d E-BGS sollen neu nur noch Gewinnspiele und Wettbewerbe zur Verkaufsförderung vom Geltungsbereich des Gesetzes ausgenommen werden können. Als Veranstaltung zur Verkaufsförderung gelten gemäss dem Bericht des Bundesamtes für Justiz (BJ) nur solche Gewinnspiele und Wettbewerbe, welche jeweils direkt an den Kauf eines Produktes oder einer Dienstleistung gekoppelt sind. Gewinnspiele und Wettbewerbe mit einem rein spielbezogenen Einsatz, würden demgegenüber neu ganz grundsätzlich nicht unter die Ausnahmeregelung von Art. 1 Abs. 2 Bst. d BGS fallen (vgl. Seite 34 Bericht BJ).

Diese Neuerung stellt nach unserem Verständnis eine klare Verschärfung der bisherigen Praxis dar. Gemäss der heute geltenden Regelung unterstehen Gewinnspiele und Wettbewerbe, an denen ein Geldgewinn oder ein anderer geldwerter Vorteil in Aussicht steht, nur dann dem Lotteriegesezt, wenn daran nur gegen Leistung eines geldwerten Einsatzes oder beim Abschluss eines (kostenpflichtigen) Rechtsgeschäftes teilgenommen werden kann. Mit anderen Worten sind heute auch Gewinnspiele ohne einen direkten Verkaufsförderungszweck erlaubt, sofern daran stets auch alternativ gratis teilgenommen werden kann. Bekannte Veranstaltungen dieser Art sind beispielsweise die von der SRG SSR durchgeführten sendebegleitenden Wettbewerbe in Quizshows (z.B. „die Millionenfalle“) oder anlässlich von grösseren Sportveranstaltungen (z.B. „WM-Gewinnspiel“). An ihnen kann entweder über eine Mehrwertdienstnummer oder -im Sinne einer chancengleichen alternativen Gratisteilnahmemöglichkeit – auch mittels Postkarte, E-Mail oder WAP-Link teilgenommen werden. Diese Wettbewerbe dienen nicht der direkten Verkaufsförderung, gleichwohl sind sie breit akzeptiert und werden unbestrittenermassen missbrauchsfrei betrieben. Gemäss dem Wortlaut von Art. 1 Abs. 2 Bst. d E-BGS sowie den entsprechenden Ausführungen des BJ wären sie neu jedoch bewilligungspflichtig und im Ergebnis somit unzulässig.

Nach Ansicht von asut hat sich die bisherige Praxis im Bereich der Zulässigkeit von Gewinnspielen und Wettbewerben durchaus bewährt und es besteht kein sachlicher Grund diese anzupassen. Auch in den Vernehmlassungsunterlagen wird nirgends begründet, inwiefern sich eine Praxisänderung aufdrängt. Vielmehr fällt auf, dass weder im Begleitschreiben noch im Bericht des BJ auf materiellen Neuerungen in diesem Bereich hingewiesen wird. Dies irritiert und überrascht zugleich. Nach Ansicht von asut darf bei neuen Regulierungsvorhaben jeweils eine gute und nachvollziehbare Begründung erwartet werden. Es muss dargelegt werden weshalb die neue Regulierung notwendig und geeignet ist ein bestimmtes Ziel zu erreichen und inwiefern dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit gebührend Rechnung getragen wird. Bedauerlicherweise fehlt eine solche Begründung vorliegend bereits ansatzweise.

Im Ergebnis beantragt asut die heutige Praxis beizubehalten und den Begriff der „Verkaufsförderung“ in Art. 1 Abs. 2 Bst d E-BGS zu streichen.

Sperrung des Zugangs zu nicht bewilligten Online-Spielangeboten (Art. 88 ff. E-BGS)

Zugangssperren im Internet stellen einen starken Eingriff in die Philosophie und Funktionsweise des Internets sowie in die Grundrechte der Eigentums- und Informationsfreiheit dar. Solche Eingriffe sollten daher sehr restriktiv eingesetzt werden. Wir regen deshalb an, grundsätzlich nochmals zu überprüfen, ob die Ziele des neuen Gesetzes nicht auch mit mildereren Mitteln erreicht werden könnten.

Für den Fall, dass an der Sperrung des Zugangs zu nicht bewilligten Spielangeboten festgehalten wird, erlauben wir uns die folgenden Kommentare und Änderungsanträge:

Grundsätzlich wird begrüsst, dass die Sperrung auf Listen basieren soll, welche von zuständigen Behörden erstellt werden und dass sich die Sperren auf Angebote beschränken, deren Anbieter den Sitz nicht in der Schweiz haben. Gemäss Art. 88 Abs. 3 E-BGS sollen jedoch zwei Sperrlisten geführt werden. Das ist für die Umsetzung nicht praktikabel und kann zu Missverständnissen und Inkonsistenzen führen. Wir regen deshalb an, eine Behörde als zuständig für die Konsolidierung der beiden Listen zu bestimmen. Die konsolidierte Liste kann mit einem Parameter zur Identifikation der für die Aufsicht über die Sperre des Zugangs zu einem bestimmten Angebot zuständigen Stelle (ESBK oder interkantonale Vollzugsbehörde) ergänzt werden. Entsprechend anzupassen wäre auch Art. 89 E-BGS. Auch hier ist die Rede von zwei Listen, welche jeweils veröffentlicht werden sollen. Es ist überdies wünschenswert, dass diese Liste in elektronisch gut les- und auswertbarer Form publiziert wird.

Der erläuternde Bericht sagt zu Art. 91 E.BGS, dass u.a. die Fernmeldedienstanbieterinnen, die ESBK und die interkantonale Vollzugsbehörde sicherzustellen hätten, dass IP-Adressen der Benutzerinnen und Benutzer, die auf die gesperrten Angebote zuzugreifen versucht haben, so rasch wie möglich anonymisiert und gelöscht werden (Einzelheiten seien in der Verordnung zu regeln). Aus unserer Sicht betrifft der Zweck dieser Regel vorwiegend die ESBK und die interkantonale Vollzugsbehörde und auf Seite der Behörden ist dies auch verhältnismässig einfach umzusetzen. Für die Fernmeldedienstanbieterinnen hingegen bedeutet es einen unverhältnismässigen Aufwand für einzelne Zugriffe eines Benutzers eine Sonderprozedur einzuführen. Die Fernmeldedienstanbieterinnen sollten deshalb von dieser Pflicht ausgenommen werden, bzw. eine klare Abgrenzung zu anderen Regelungen wie z.B. dem BÜPF aufgenommen werden.

Die Gestaltung der Rechtsmittel für die Fernmeldedienstanbieterinnen in Art. 90 Abs. 3 E-BGS, die aufschiebende Wirkung in Art. 94 E-BGS sowie der Haftungsausschluss in Art. 93 E-BGS adressieren für die Fernmeldedienstanbieterinnen wichtige Punkte. Die Regelungen werden im Prinzip als ausgewogen erachtet und begrüsst. Wünschenswert wäre jedoch, dass Art. 90 Abs. 3 E-BGS dahin gehend ergänzt wird, dass gewisse Fernmeldedienstanbieterinnen (Internetzugangsanbieterinnen) von der Pflicht zur Sperre ganz ausgenommen werden können, wenn bestimmte Bedingungen erfüllt sind. So sind Internetzugangsanbieterinnen, welche ihre Dienste ausschliesslich (grossen) Geschäftskunden anbieten und erbringen, von der Problematik erfahrungsgemäss nicht betroffen. Erstens bedienen Geschäftskundenanbieterinnen eine sehr kleine Zahl von Kunden im Vergleich mit dem Privatkundenmarkt. Zweitens wenden diese Kunden eigene Policies in ihren internen Firmennetzen an, um den Zugang zu illegalen Inhalten zu unterbinden. Eine Sperre bei der Internetzugangsanbieterin wäre somit unverhältnismässig. Auch sollte unseres Erachtens der Wortlaut des Absatzes dahingehend angepasst werden, dass neu von "betrieblicher oder technischer Hinsicht" gesprochen wird. Eine kumulative Anforderung ("...und") erscheint uns unlogisch und nicht sachgerecht.

Da die Einführung gesetzlicher Zugangssperren bei den FDA nicht zu unterschätzende Aufwände verursacht, ist Art. 90 Abs. 3 E-BGS ausserdem dahingehend zu präzisieren, dass die erforderliche, von den Aufsichtsbehörden verfügte Massnahme nicht nur aus betrieblicher oder technischer, sondern auch aus Kostensicht verhältnismässig sein muss. Die FDA müssen die Möglichkeit haben, die Umsetzung einer

technischen Massnahme zu verweigern, wenn ihnen damit Zusatzkosten entstehen. Es ist nicht sachgerecht, dass die Internet Access-Provider bei solchen Zugangssperren einen Beitrag für die Allgemeinheit leisten müssen. Sie handeln ausschliesslich als technische Gehilfen der Aufsichtsbehörden und entsprechend ist nicht ersichtlich, weshalb sie für diese Leistung nicht in angemessener Weise entschädigt werden sollen.

Ergänzend zu diesen Ausführungen erlauben wir uns, auf den Begriff „online durchführen“ einzugehen. Gemäss dem erläuternden Bericht des BJ (Seite 35) bedeutet „online durchführen“ das „elektrische, magnetische, optische oder andere elektromagnetische Senden und Empfangen von Informationen über Leitungen oder Funk. Online durchgeführte Geldspiele sind somit unter anderem Geldspiele, die über Internet, Mobiltelefonie oder interaktives Fernsehen durchgeführt beziehungsweise vertrieben werden. Insoweit stimmt der Begriff „online durchführen“ mit dem Begriff „fernmeldetechnisch übertragen“ gemäss Art. 3 Buchstabe c des Fernmeldegesetzes vom 30. April 2007 (FMG) überein“.

Diese zumindest partielle begriffliche Gleichstellung ist unseres Erachtens in der Sache unzutreffend und würde zu unerwünschten – und vermutlich auch unbeabsichtigten – Resultaten führen. Die fernmeldetechnische Übertragung ist korrekterweise vielmehr lediglich eine Vorbedingung oder Teilmenge der „Online-Durchführung“. So sind das Senden und Empfangen von Informationen via Telefon oder SMS („Peer-to-Peer“-Kommunikation) beispielweise kaum als „Online-Übertragung oder -Durchführung“ zu qualifizieren obwohl beide Informationsübermittlungsarten unbestrittenermassen als fernmeldetechnische Übertragung i.S.v. Art. 3 Bst. c FMG zu klassifizieren sind. Die vom BJ vorgenommene (zu) weite Definition steht ausserdem auch im Widerspruch zum Zweck der geplanten Regulierung in Kapitel 7 E-BGS, wo es einzig um die Sperrung von Internetseiten durch die Internetserviceprovider geht¹. Die Definition des Begriffes „online“ müsste daher enger mit Internet verknüpft werden. Die Art des Endgerätes (PC, Mobiltelefon etc.) für die Herstellung der Internetverbindung darf demgegenüber keine Rolle spielen. Eine mögliche Definition von "online durchführen" könnte lauten: „Online durchgeführte Geldspiele sind Geldspiele, die internetbasiert durchgeführt bzw. vertrieben werden, unabhängig davon, mit welchem Endgerät (PC, Mobiltelefon etc.) auf das Internet zugegriffen wird.“

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und Anträge und stehen für Erläuterungen dazu selbstverständlich gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

asut – Schweizerischer Verband
der Telekommunikation



Peter Grütter
Präsident

¹ Vgl. Erläuternder Bericht Bundesamt für Justiz, S. 71 f.