

Geschäftsstelle:
Schosshaldenstr. 32
CH - 3000 Bern 32

Telefon ++41 - 31 - 351 66 36
Telefax ++41 - 31 - 351 66 50

E-mail: info@vit.ch
<http://www.vit.ch>

Eidgenössisches Justiz-
und Polizeidepartement
Frau Bundesrätin Ruth Metzler
Bundeshaus West
3003 Bern

Bern, den 31. März 2003/KB/tv

Vernehmlassungsverfahren Revision des Bundesgesetzes über die Lotterien und Wetten

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Metzler
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Verband Inside Telecom (VIT) dankt im Namen seiner Mitgliedsfirmen für die Gelegenheit, zum Entwurf des Bundesgesetzes über die Lotterien und Wetten Stellung nehmen zu können. Der VIT vertritt die privaten Fernmeldediensteanbieterinnen und zwar sowohl diejenigen im Bereich der Telefonie als auch die Internet Service Provider.

1. Einleitung

Art. 8 Absatz 1 des Entwurfs des Bundesgesetzes über die Lotterien und Wetten (LG-E) sieht vor, dass Veranstalter von Lotterien und Wetten im Internet oder via Telefon, SMS etc., die über eine Bewilligung nach Schweizer Recht verfügen, sich nur an Personen in der Schweiz richten dürfen. Teilnehmer aus dem Ausland müssen sie ablehnen. Umgekehrt wird ausländischen Veranstaltern von Lotterien und Wetten in Kommunikationsnetzen untersagt, sich an Spieler in der Schweiz zu wenden, wenn der betreffende Veranstalter über keine Genehmigung nach schweizerischem Recht verfügt. Es liegt auf der Hand, dass diese Pflichten sich gegenüber Anbietern im Ausland kaum wirksam durchsetzen lassen werden.

Offenbar vor diesem Hintergrund statuiert Art. 50 Absatz 1 lit. d LG-E, dass mit Gefängnis bis zu einem Jahr oder mit Busse bis zu 1 Million Franken bestraft wird, wer als Zugangsvermittler (Provider) nicht bewilligte Spiele nach diesem Gesetz vermittelt. **Diese Vorschrift ist aus der Sicht unserer Verbandsmitglieder nicht akzeptabel.**

Den Providern ist es nicht möglich, der aus Art. 50 Absatz 1 lit. d LG-E resultierenden Verhaltenspflicht zu entsprechen. Bereits das Gutachten des BJ vom 24.12.1999 zur strafrechtlichen Verantwortlichkeit der Provider hatte bereits anerkannt, dass eine Verantwortung der Provider für fremde Inhalte, wenn überhaupt, so nur unter sehr einschränkenden Voraussetzungen angenommen werden kann. Dies ist von der Exper-

tenkommission „Revision Lotteriegesetz“ jedoch befremdlicherweise offenbar überhaupt nicht zur Kenntnis genommen worden.

Weiter ist zu bemerken, dass Art. 50 Absatz 1 lit. d LG-E undifferenziert von Zugangsmittlern als Providern spricht, ohne die einzelnen bekannten Providerkategorien auseinanderzuhalten. Es ist jedoch unbedingt erforderlich, zwischen Access und Hosting Providern zu unterscheiden.

2. Access Provider

Die Access Provider vermitteln ihren Kunden, den Internet-Benutzern, den Zugang zum Internet.

Massnahmen zur Sperrung von Internet-Inhalten sind für die Access-Provider mit grossem technischen, personellem und finanziellem Aufwand verbunden und führen zu erheblichen Beeinträchtigungen für die Benutzer (Performance-Probleme). Die Massnahmen sind zudem sehr einfach umgehbar, sowohl durch die Anbieter der Inhalte als auch durch die Benutzer.

Beispielsweise wird ein Zugriff auf gesperrte Inhalte indirekt ermöglicht durch (im Ausland betriebene) öffentliche Proxy-Server. Auch ändern Anbieter illegaler Inhalte erfahrungsgemäss regelmässig ihre Serveradresse, so dass eingerichtete Zugangssperren nutzlos werden. Die Benutzer können sogenannte Anonymizer verwenden, und so für den Access-Provider nicht erkennbar auf gesperrte Internet-Inhalte zugreifen.

Sperrmassnahmen sind somit für die Access-Provider, da sie einerseits mit unverhältnismässigem Aufwand verbunden sind und andererseits wenig oder keinen Nutzen entfalten, nicht zumutbar.

3. Hosting Provider

Die Hosting Provider stellen ihren Kunden einen Webserver zur Verfügung, auf dem diese eigene Webseiten anbieten können. Diese Webseiten können auch illegale Glücksspiele enthalten. Kennzeichnend für die Dienstleistung des Hosting Providers ist, dass er gewöhnlich nicht am Abspeichern der Inhalte auf seinem Webserver beteiligt ist. Dies geschieht vielmehr aufgrund automatisierter Programmabläufe, die alleine der Kunde des Hosting Providers veranlasst und kontrolliert. Die offene Formulierung des Art. 50 Absatz 1 lit. d LG-E kann so verstanden werden, dass auch diese Providerkategorie von der Gesetzesformulierung erfasst sein soll.

Für die Hosting Provider gilt, dass keine zumutbaren technischen Möglichkeiten zu einer präventiven Kontrolle der Inhalte, welche von ihren Kunden auf die Server des Providers geladen werden, existieren. Dies liegt in den grossen auf den Servern umgeschlagenen Datenmengen begründet; die Forschung hat bisher keine effizienten Filter für diese grossen Datenmengen entwickeln können. Die bekannten Algorithmen zu einer semantischen Text- und Bildanalyse sind rechenintensiv und von einer hohen Fehleranfälligkeit.

Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass Hosting Provider unter der Strafandrohung des Art. 50 Absatz 1 lit. d LG-E in Zweifelsfällen (das Gesetz legt nicht fest, wer überhaupt gegenüber dem Hosting Provider zu einer verbindlichen Feststellung der Illegalität eines Spieles befugt ist) Websites sperren und so einer privaten Zensur Vorschub geleistet wird.

4. Rechtslage in der EU

Weiter steht die Vorschrift des Art. 50 Absatz 1 lit. d LG-E in eklatantem Widerspruch zur Rechtslage in der EU. Die E-Commerce-Richtlinie der EU sieht unter Beachtung der technischen Realitäten zutreffend vor, dass Access Provider einer Verantwortung für illegale Inhalte enthoben sind und Hosting Provider nur unter ganz bestimmten (sehr engen) Voraussetzungen ins Recht gefasst werden können.

Somit würde die Strafandrohung des Art. 50 Absatz 1 lit. d LG-E für Schweizer Provider einen erheblichen Wettbewerbsnachteil gegenüber ihren Konkurrenten im europäischen Umland darstellen.

5. Motion Pfisterer und Expertenkommission „Netzwerkkriminalität“

Schliesslich negiert Art. 50 Absatz 1 lit. d LG-E das Anliegen der Motion Pfisterer und die Erkenntnisse der Expertenkommission „Netzwerkkriminalität“. Am 14.12.2000 reichte Ständerat Thomas Pfisterer eine Motion ein, mit welcher der Bundesrat eingeladen wurde, zum Schutz des Internet im Interesse von Bevölkerung und Wirtschaft eine rechtssichere, praktikable, international möglichst harmonisierte Regelung im Strafrecht zu beantragen, und welche vom Nationalrat am 6.3.2001 und vom Ständerat am 20.9.2001 für erheblich erklärt wurde. In der Folge setzte das EJPD am 22.11.2001 die Expertenkommission „Netzwerkkriminalität“ ein insbesondere mit dem Auftrag zur Prüfung, wie die strafrechtliche Verantwortlichkeit im Internet zu regeln sei.

Die Arbeiten der Expertenkommission „Netzwerkkriminalität“ stehen kurz vor dem Abschluss. Bemerkenswerterweise kommt sie nach dem Stand ihrer Arbeiten zu ganz anderen Ergebnissen als die Expertenkommission „Revision Lotteriesgesetz“, die ohne die Problematik in ihrer Komplexität gebührend zu reflektieren feststellt, dass das Anbieten von nicht bewilligten Spielen nur wirksam bekämpft werden könne, wenn auch die Provider ins Recht gefasst würden (S. 44 des Erläuternden Berichts zum LG-E). Nach den Erkenntnissen der Expertenkommission „Netzwerkkriminalität“ ist eine derartige „stellvertretende“ Bestrafung der Provider nicht zulässig und es empfiehlt sich für das Schweizer Recht eine Regelung, die derjenigen der E-Commerce-Richtlinie der EU vergleichbar ist. Die Expertenkommission „Revision Lotteriesgesetz“ wird dringend ersucht, sich mit der Expertenkommission „Netzwerkkriminalität“, bei der das Know-how führender Persönlichkeiten zu der hier diskutierten Frage konzentriert ist, für die weitere Arbeit am LG-E inhaltlich abzustimmen.

Darüber hinaus lässt sich die Überlegung, eine effiziente Bekämpfung illegaler Glücksspiele sei nur durch eine Inkriminierung der Provider zu leisten, mit einfachen Vergleichen einleuchtend widerlegen:

Die SBB wären als Provider (sie haben eine technische Infrastruktur, mit der sie Leute von A nach B befördern, genau wie Access Provider Informationspakete von A nach B transportieren) dafür ins Recht zu fassen, dass in den Zugabteilen mitunter Passagiere fahren, die verbotene Drogen transportieren und mit diesen handeln möchten (Vergehen nach Art. 19 Ziff. 1 BetmG).

Ähnlich müsste die Post für illegale Sendungen, die sie transportiert, verantwortlich gemacht werden.

Beides ist zu Recht bisher noch nicht ernsthaft in Erwägung gezogen worden.

6. Fazit

Nach alledem spricht nichts dafür, die Vorschrift des Art. 50 Absatz 1 lit. d LG-E für die Endfassung des Gesetzes beizubehalten. Die Frage der strafrechtlichen Verantwortlichkeit der Provider ist, auch im Nebenstrafrecht, aufgrund der Arbeiten der Expertenkommission „Netzwerkkriminalität“ des EJPD und deren Vorschläge zur Änderung des Strafgesetzbuches zu regeln.

Antrag:

Art. 50 Abs. 1 lit. d LG-E ist ersatzlos zu streichen.

Wir danken Ihnen, sehr geehrte Frau Bundesrätin, namens unserer Mitgliedsfirmen für die wohlwollende Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüssen
Verband Inside Telecom (VIT)



Dr. U. Widmer, Geschäftsführerin