

Christa Hofmann

## **Netzsperrern im Geldspielgesetz**

### **Stellungnahme aus Sicht des Verbandes der ICT-Anbieter**

---

Am 10. Juni 2018 wird in der Schweiz über das Geldspielgesetz abgestimmt. Aus Sicht der ICT-Anbieter sind die darin vorgeschriebenen Netzsperrern problematisch und gefährlich. Netzsperrern beeinträchtigen die Internetsicherheit, sind unwirksam und schotten die Schweiz vom globalen Internet ab.

---

Beitragsarten: Essay

Rechtsgebiete: Informatik und Recht; Grundrechte; Wirtschaftliche u. soziale Rechte

Zitiervorschlag: Christa Hofmann, Netzsperrern im Geldspielgesetz, in: Jusletter 14. Mai 2018

## Inhaltsübersicht

1. Ausgangslage
2. Grundsätzliches
  - 2.1. Verfassungsauftrag
  - 2.2. Online-Spielangebote
  - 2.3. Netzsperrern
3. Problematik von Netzsperrern
  - 3.1. Unwirksamkeit von Netzsperrern
  - 3.2. Gefährdung der Internetsicherheit
  - 3.3. Sperrung unbeteiligter Internetseiten
  - 3.4. Eingriff in Grundrechte
  - 3.5. Abschottung vom globalen Internet
4. Fazit

### 1. Ausgangslage

[Rz 1] Am 11. März 2012 wurde der direkte Gegenentwurf zur Volksinitiative «Für Geldspiele im Dienste des Gemeinwohls» von Volk und Ständen angenommen<sup>1</sup> und demzufolge auch eine Neuformulierung von Art. 106 («Geldspiele») in der Bundesverfassung (BV) verankert. Auf Gesetzesesebene sind Geldspiele aktuell im Spielbankengesetz vom 18. Dezember 1998 (SBG) und im Bundesgesetz vom 8. Juni 1923 betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten (LG) geregelt. Ziel des neuen Gesetzes ist es, diese beiden Erlasse in einem Bundesgesetz zusammen zu führen und damit eine kohärente sowie zweck- und zeitgemässe Regelung des Geldspiels in der Schweiz zu schaffen<sup>2</sup>.

### 2. Grundsätzliches

#### 2.1. Verfassungsauftrag

[Rz 2] Das neue Bundesgesetz über Geldspiele (Geldspielgesetz, BGS) soll folglich den Verfassungsauftrag aus dem Jahre 2012 umsetzen. Der Ausgangspunkt für diesen Verfassungsauftrag reicht noch ein paar Jahre weiter zurück. Die Botschaft<sup>3</sup> zur Verfassungsbestimmung datiert aus dem Jahre 2010. Heute stehen wir im Jahre 2018. In diesen acht Jahren von 2010 bis 2018 hat sich das Internet rasant entwickelt (z.B. Cloud-Technologie, Internet der Dinge). Im Vergleich zu heute war der Stand der Digitalisierung bei der Ausarbeitung des neuen Geldspielgesetzes noch am Anfang. Auf dieser Grundlage jedoch wurde das nun zur Abstimmung stehende Gesetz entworfen. Gerade im Bereich der Digitalisierung ist es jedoch erforderlich, den Verfassungsauftrag zeitgemäss umzusetzen und ein Gesetz zu erlassen, welches auf dem aktuellsten Stand aufbaut und auch in Zukunft Bestand haben kann.

---

<sup>1</sup> Bundesbeschluss über die Regelung der Geldspiele zugunsten gemeinnütziger Zwecke (Gegenentwurf zur Volksinitiative «Für Geldspiele im Dienste des Gemeinwohls») vom 29. September 2011: <https://www.admin.ch/opc/de/official-compilation/2012/3629.pdf>, alle Websites zuletzt besucht am 1. Mai 2018.

<sup>2</sup> Botschaft zum Geldspielgesetz vom 21. Oktober 2015, BBl 2015 8388.

<sup>3</sup> Botschaft zur Volksinitiative «Für Geldspiele im Dienste des Gemeinwohls» vom 20. Oktober 2010, BBl 2010 7961 ff.

## 2.2. Online-Spielangebote

[Rz 3] Aktuell bestimmt das Spielbankengesetz, dass die Durchführung von Online-Spielen, d.h. die «telekommunikationsgestützte Durchführung von Glücksspielen, insbesondere mittels Internet» verboten ist (Art. 5 SBG). Neu soll die online Durchführung von Spielbankenspielen erlaubt werden. Jedoch sollen nur Spielbanken, die bereits physisch bestehen, ein Online-Spielangebot im Internet anbieten dürfen. Dafür benötigen diese eine Erweiterung ihrer Konzession um das Recht, Spielbankenspiele online durchzuführen (Art. 9 BGS).

## 2.3. Netzsperrern

[Rz 4] Das am 10. Juni 2018 zur Abstimmung stehende Geldspielgesetz bestimmt, dass der Zugang zu online durchgeführten Geldspielen zu sperren ist, wenn die Spielangebote in der Schweiz nicht bewilligt sind (Art. 86 Abs. 1). Gesperrt wird ausschliesslich der Zugang zu Spielen, deren Veranstalterinnen ihren Sitz oder Wohnsitz im Ausland haben (Art. 86 Abs. 2). Die Sperrung von ausländischen Online-Spielangeboten soll mittels Netzsperrern geschehen. Damit werden die Provider gesetzlich verpflichtet, unzählige Seiten im Internet unzugänglich zu machen. Am 29. September 2017 hat das Parlament<sup>4</sup> dieses neue Geldspielgesetz verabschiedet. Das Referendum ist mit 60'744<sup>5</sup> gültigen Unterschriften zustande gekommen. Am 10. Juni 2018 wird damit das Stimmvolk darüber bestimmen, ob Netzsperrern in der Schweiz erstmals im Gesetz verankert werden. Die Einführung von Netzsperrern in einer weltweit vernetzten, digitalen Welt zieht zahlreiche einschneidende und unerwünschte Folgen nach sich, wie nachfolgend aufgezeigt wird.

## 3. Problematik von Netzsperrern

[Rz 5] Die Befürworter von Netzsperrern argumentieren, es bestehe ein starkes öffentliches Interesse daran, dass Spieler in unserem Land nur schweizerische Online-Angebote nutzen dürfen. Deshalb wollen sie erstmals Netzsperrern gesetzlich verankern. Von der Schweiz aus sollen damit diese Internetseiten nicht mehr aufgerufen werden können. Zu beachten ist, dass die Nutzung nicht konzessionierter Geldspielangebote durch die Spieler erlaubt ist. Hier besteht ein relevanter Unterschied zu anderen Bereichen, in denen die Einführung von Netzsperrern ebenfalls in Betracht gezogen wird<sup>6</sup>.

### 3.1. Unwirksamkeit von Netzsperrern

[Rz 6] Netzsperrern sind unwirksam, da sie einfach, kostenlos und ohne besondere Kenntnisse umgangen werden können. Technologien zur Umgehung von Netzsperrern werden in den neusten Applikationen nach und nach sogar standardmässig eingebaut.

---

<sup>4</sup> Bundesgesetz über Geldspiele (Geldspielgesetz, BGS) vom 29. September 2017: <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2017/6245.pdf>.

<sup>5</sup> Vgl. Geldspielgesetz: Referendum zustande gekommen, Medienmitteilung Bundeskanzlei vom 30. Januar 2018: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-69630.html>.

<sup>6</sup> Vgl. FLORENT THOUVENIN / BURKHARD STILLER, Gutachten: Netzsperrern, Zürich, 16. September 2016, S. 17.

[Rz 7] Zwar anerkennt der Bundesrat im Abstimmungsbüchlein zum Geldspielgesetz, dass Netzsperrern umgangen werden können. Er ist jedoch der Ansicht<sup>7</sup>, dass Netzsperrern bei durchschnittlichen Nutzerinnen und Nutzern eine ähnliche Wirkung entfalten wie eine Abschränkung um eine Baugrube oder ein Zaun auf einer Weide. Netzsperrern im Internet lassen sich in keiner Weise mit einer Abschränkung um eine Baugrube oder einem Zaun vergleichen. Vielmehr macht diese Erklärung des Bundesrates deutlich, auf welchem Digitalisierungs-Verständnis diese Gesetzesgrundlage basiert.

[Rz 8] Rechtspolitisch ist es gefährlich, Normen zu erlassen, von denen der Gesetzgeber schon beim Erlass weiss, dass sie unwirksam und unkontrollierbar sind<sup>8</sup>. Hinzu kommt, dass die Glaubwürdigkeit der Rechtsordnung Schaden nehmen kann, wenn sie sich zur Rechtsdurchsetzung weitgehend untauglicher Mittel bedient<sup>9</sup>.

### **3.2. Gefährdung der Internetsicherheit**

[Rz 9] Netzsperrern machen das Internet unsicher, da dadurch – vereinfacht gesagt – Internet-Provider gezwungen werden, Datenpakete zu fälschen. Dies bewirkt, dass die Technologien zur Erkennungen von (kriminellen) Fälschungen im Internet geschwächt werden und ebenso die Bekämpfung der Internetkriminalität, die in der Schweiz insbesondere durch MELANI und SWITCH betrieben wird.

### **3.3. Sperrung unbeteiligter Internetseiten**

[Rz 10] Netzsperrern führen zum Risiko von Overblocking. Dies bedeutet eine «überschiessende» Sperrung von unbeteiligten Onlineangeboten. Internetseiten, die rechtlich unproblematisch sind, werden mitgesperrt. Solche unbeabsichtigten Sperrern können zu unerwünschten Kollateralschäden führen. Diese können existenzbedrohend sein, wenn durch diese überschüssende Sperrern z.B. ein unbeteiligter Onlinehändler betroffen ist und dessen Angebot im Internet nicht mehr auffindbar ist.

### **3.4. Eingriff in Grundrechte**

[Rz 11] Netzsperrern sind ein Eingriff in die Grundrechte. Je nach Anwendungsbereich können Netzsperrern zu einem Eingriff in die persönliche Freiheit, in die Meinungs- und Informationsfreiheit, in die Medien-, Wissenschafts- und Kunstfreiheit und in die Wirtschaftsfreiheit führen. Bei Netzsperrern im Geldspielgesetz stehen Eingriffe in die persönliche Freiheit der Internet-Nutzer und in die Wirtschaftsfreiheit der Webseiten-Betreiber und der Internet Service Provider im Vor-

---

<sup>7</sup> Volksabstimmung vom 10. Juni 2018 Erläuterungen des Bundesrates: [https://www.admin.ch/dam/gov/de/Dokumentation/Abstimmungen/Juin2018/Volksabstimmung\\_Erlaeuterung\\_10\\_06\\_2018\\_DE\\_web.pdf.download.pdf/Volksabstimmung\\_Erlaeuterung\\_10\\_06\\_2018%20BRF.pdf](https://www.admin.ch/dam/gov/de/Dokumentation/Abstimmungen/Juin2018/Volksabstimmung_Erlaeuterung_10_06_2018_DE_web.pdf.download.pdf/Volksabstimmung_Erlaeuterung_10_06_2018%20BRF.pdf), S. 21.

<sup>8</sup> Vgl. Gutachten Thouvenin/Stiller (Fn. 6), S. 16.

<sup>9</sup> Vgl. Gutachten Thouvenin/Stiller (Fn. 6), S. 18.

dergrund<sup>10</sup>. Dafür braucht es überwiegende öffentliche Interessen, was mit Partikularinteressen im Sinne von finanziellen Interessen der Casinobranche nicht gegeben ist.

### **3.5. Abschottung vom globalen Internet**

[Rz 12] Netzsperrern sollen bewirken, dass ausländische Online-Spielangebote vom Schweizer Markt ausgeschlossen werden. Wenn sich die Schweizer Geldspielbranche durchsetzt, wird dies bedeuten, dass weitere Branchen versuchen werden, die Schweiz resp. den Schweizer Markt mittels Netzsperrern vom globalen Internet abzukoppeln, um ihre finanziellen Interessen zu schützen. Die Schweiz würde sich vom internationalen Wettbewerb abschotten und die weitere digitale Entwicklung würde beeinträchtigt. Auch die langfristigen Schäden sind in ihrem Ausmass nicht bezifferbar, weil so auch der Handel und der Informationsaustausch erschwert werden. Noch ungeklärt ist auch die Vereinbarkeit von schweizerischen Netzsperrern für legale Angebote im Ausland unter dem Aspekt von internationalen Handelsabkommen. Für einen offenen, vernetzten Unternehmens- und auch Start-up-Standort Schweiz ist dies alles ein sehr negatives Szenario. Darüber hinaus wird ein Zeichen statuiert, dass der Schweizer Bevölkerung und der Schweiz generell ein offenes Internet nicht wichtig ist.

## **4. Fazit**

[Rz 13] Partikularinteressen der Schweizer Casinobranche, welche durch diese Gesetzesvorlage vor allem Mehreinnahmen erwartet, stehen die Gefährdung der Sicherheit im Internet, unverhältnismässige Grundrechtseingriffe und die Gefahr der Abschottung der Schweiz vom Internet gegenüber. Der Souverän hat am 10. Juni 2018 zu entscheiden, welchen Interessen er den Vorzug gibt. Bundesrätin Sommaruga hat in der Parlamentarischen Beratung im Ständerat auch offen bestätigt, dass sich die Casinos bei diesem Gesetz durchgesetzt haben<sup>11</sup>.

[Rz 14] Durch die Einführung von Netzsperrern kann die Schweiz resp. die Casinobranche nicht vor unerwünschter ausländischer Konkurrenz geschützt werden. Sehr wohl kann so aber die weitere Entwicklung der Digitalisierung in der Schweiz beeinträchtigt werden.

---

CHRISTA HOFMANN, lic. iur., EMBA FHNW, leitet den Bereich Legal & Public Affairs beim nationalen Verband der ICT-Anbieter Swico, [Christa.Hofmann@swico.ch](mailto:Christa.Hofmann@swico.ch).

---

<sup>10</sup> Vgl. Gutachten Thouvenin/Stiller (Fn. 6), S. 16.

<sup>11</sup> Amtliches Bulletin Ständerat, 7. Juni 2016: <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/52071.pdf>