

Glücksspielforschung

Michael Adams · Ingo Fiedler *Hrsg.*

RESEARCH

Ingo Fiedler

Fred Steinmetz

Lennart Ante

Marc von Meduna *Hrsg.*

Regulierung von Onlineglücksspielen



Springer Gabler

Glücksspielforschung

Reihe herausgegeben von

Michael Adams, Hamburg, Deutschland

Ingo Fiedler, Hamburg, Deutschland

Glücksspiele sind ein altes und zugleich gesellschaftlich umstrittenes Produkt, welches sich in den vergangenen Jahrzehnten weltweit zu einer Industrie von erheblicher Marktgröße und sozialpolitischer Bedeutung entwickelt hat. Glücksspiele sind damit auch verstärkt in den Fokus der Wissenschaft gerückt.

In dieser Reihe werden interdisziplinäre Forschungsbeiträge zu Glücksspielen und ihren gesamtgesellschaftlichen Auswirkungen veröffentlicht. Der Schwerpunkt liegt auf ökonomischen und rechtspolitischen Beiträgen. Je nach Themenzuschnitt fließen psychologische, medizinische, kriminologische und soziologische Aspekte in die Analysen mit ein.

Die Herausgeber der Reihe forschen an der Universität Hamburg am „Arbeitsbereich Glücksspiele“. Ihre Absicht ist es, mit der Reihe „Glücksspielforschung“ ein Forum für unabhängige Studien zu bieten, das sich positiv von interessengeleiteter Forschung abhebt.

Zielgruppe der Schriftenreihe sind Wissenschaftler, die öffentliche Verwaltung, der Gesetzgeber, Psychologen und Psychotherapeuten, Verbraucher- und Jugendschutzverbände, Unternehmen, Richter, Rechtsanwälte, die interessierte Öffentlichkeit sowie Bibliotheken.

Weitere Bände in der Reihe <http://www.springer.com/series/15579>

Ingo Fiedler · Fred Steinmetz ·
Lennart Ante · Marc von Meduna
(Hrsg.)

Regulierung von Onlineglücksspielen

 Springer Gabler

Hrsg.

Ingo Fiedler
Hamburg, Deutschland

Fred Steinmetz
Hamburg, Deutschland

Lennart Ante
Hamburg, Deutschland

Marc von Meduna
Hamburg, Deutschland

Gefördert durch die Bundesländer: Baden-Württemberg Hamburg Mecklenburg-Vorpommern Niedersachsen Nordrhein-Westfalen Saarland Sachsen Sachsen-Anhalt Thüringen

ISSN 2569-6084

ISSN 2569-6106 (electronic)

Glücksspielforschung

ISBN 978-3-658-29845-6

ISBN 978-3-658-29846-3 (eBook)

<https://doi.org/10.1007/978-3-658-29846-3>

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© Der/die Herausgeber bzw. der/die Autor(en), exklusiv lizenziert durch Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2020

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von allgemein beschreibenden Bezeichnungen, Marken, Unternehmensnamen etc. in diesem Werk bedeutet nicht, dass diese frei durch jedermann benutzt werden dürfen. Die Berechtigung zur Benutzung unterliegt, auch ohne gesonderten Hinweis hierzu, den Regeln des Markenrechts. Die Rechte des jeweiligen Zeicheninhabers sind zu beachten.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag, noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Springer Gabler ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature.

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Vorwort

Die Ausgestaltung der Regulierung von Onlineglücksspielen wird in Deutschland politisch zum Teil vehement debattiert. Der im Vorwort vom 29.08.2018 geschilderte Hintergrund dieser Diskussion hat sich nicht wesentlich geändert. Der vorliegende Endbericht der Studie zu den Regulierungsoptionen für den deutschen Onlineglücksspielmarkt bildet eine umfangliche Informationsgrundlage für den Vergleich und die Evaluation der im europäischen Ausland implementierten Regulierungsmodelle.

Im Vergleich mit dem Zwischenbericht vom 29.08.2018 wurden umfassende inhaltliche Ergänzungen vorgenommen. Neu verfasst wurde das Länderkapitel für Italien. Der geplanten Privatisierung des französischen Lottereanbieters Française des Jeux, und den damit voraussichtlich einhergehenden regulatorischen Veränderungen, wurde ein zusätzlicher Abschnitt gewidmet. Wesentlich ergänzt wurde zudem das vergleichende Kapitel der unterschiedlichen Regulierungen in Bezug auf die vielfältige regulatorische Ausgestaltung, ihrer sozioökonomische Indikatoren sowie die indirekte Evaluierung der Effektivität der Rechtsdurchsetzung über Webrankings von lizenzierten und unlizenzierten Anbietern.

Das Deutschlandkapitel wurde ergänzt durch eine umfassende Analyse der deutschen Studienergebnisse des in mehreren Ländern einheitlich durchgeführten Projekts „E-Games“ (Electronic Gam(bl)ing: Multinational Empirical Surveys). Dabei wurden repräsentative Umfragen in Frankreich, der Schweiz, Deutschland, Polen, Australien, und Kanada durchgeführt oder sind in konkreter Planung. Neben der Befragung nach den Onlineglücksspielgewohnheiten umfasst die Datenerhebung außerdem neue Phänomene im Kontinuum zwischen Gaming und Gambling wie das Pay-to-Win-Gaming, Lootboxen und simuliertes Glücksspiel, die für die ganzheitliche Erfassung des Onlineglücksspiels eine zunehmende Bedeutung erlangen und berücksichtigt werden müssen. Die Auswertung des deutschen Teils der Studie stellt folglich eine umfassende und aktuelle Datengrundlage der Nutzung des Onlineglücksspiels in Deutschland dar.

Schließlich kennzeichnet den Endbericht eine erweiterte Diskussion und Interpretation auf Basis der aktualisierten Informationsgrundlage.

Vorwort zum Zwischenbericht vom 29.08.2018

Der Markt für Onlineglücksspiele wird in Deutschland im Glücksspielstaatsvertrag und damit von den Bundesländern geregelt. Die anstehende Novellierung des Glücksspielstaatsvertrages hat einen politischen Diskurs entfacht, der darin begründet liegt, dass die Bundesländer zwar eine einheitliche bundesweit geltende Regulierung anstreben, jedoch zum einen unterschiedliche Interessen verfolgen und zum anderen auch bei gleichgerichteten Interessen unterschiedlicher Auffassung sind, mit welchen Mitteln diese Ziele zu erreichen sind.

Die noch immer andauernde Diskussion um die Anwendung und Durchsetzung des aktuell gültigen Glücksspielstaatsvertrag mit der vorgesehenen Experimentierklausel zur Vergabe von Konzessionen an private Sportwettanbieter hat einen Marktzustand hervorgebracht, der über die letzten Jahre zu Unstimmigkeiten unter den einzelnen Bundesländern geführt hat und der nicht den in §1 des Glücksspielstaatsvertrages genannten Regulierungszielen entspricht. Die zu vergebenden Sportwettkonzessionen wurden noch immer nicht erteilt, doch sowohl die Anbieter, die sich um eine Lizenz beworben haben, als auch andere Anbieter ohne eine hierzulande gültige Lizenz stellen aktuell ihr Angebot in Deutschland bereit. Sie halten sich dabei nicht an die Vorgaben, die mit einer Lizenz verbunden wären, wie zum Beispiel eine maximale Einsatzhöhe pro Spieler pro Monat oder der Verzicht auf ein Livewettangebot; Ausnahme sind die Steuerzahlungen, die mit einer Lizenz anfallen und von den Anbietern zu entrichten wären. Casinospiele und Poker, Spielformen für die keine Konzessionen vorgesehen sind und für die der Gesetzgeber keinen Markt vorgesehen hat, werden in Deutschland mit nur geringen Einschränkungen angeboten und zielgerichtet bei deutschen Kunden beworben, weil erlassene Untersagungsverfügungen und gerichtliche Entscheidungen aufgrund der Ansässigkeit der Anbieter im Ausland nicht ausreichen, um das Angebot wirksam zu unterbinden. Das staatliche Monopol auf Lotterien wird im Onlinebereich durch nicht lizenzierte Zweitlotterien verwässert.

Vor diesem Hintergrund sind über die letzten Jahre diverse wissenschaftliche Studien zum Marktpotenzial von Onlineglücksspielen, zu erwartenden Steuereinnahmen bei einer Liberalisierung des Marktes, Spielsucht und dem Suchtpotenzial einzelner Spielformen und der potenziellen Begleitkriminalität von Glücksspielen wie Geldwäsche oder Sportwettbetrug oder auch der europarechtlichen Vereinbarkeit von nationaler Glücksspielgesetzgebung veröffentlicht worden. Die Studien

erhellen dabei jeweils verschiedene Aspekte, die bei der Regulierung des Onlineglücksspielmarktes von Bedeutung sind. In der Gesamtschau zeigen die Studien vor allem, dass ein Zielkonflikt zwischen den verschiedenen Regulierungszielen herrscht und keine Patentlösung besteht, die eindeutig zu bevorzugen ist. Dieser Konflikt wird noch dadurch verschärft, dass sich die Rechtsdurchsetzung aufgrund der digitalen und internationalen Natur des Onlineglücksspielmarktes schwieriger gestaltet als in einem lokalen terrestrischen Markt.

Dieser Zielkonflikt besteht nicht nur in Deutschland, und entsprechend werden auch in den europäischen Nachbarländern intensive politische Debatten zu diesem Thema geführt. Hier stellt sich die Frage, wie die verschiedenen Nachbarländer mit diesem Zielkonflikt umgehen. Wie handhaben sie die Regulierung des Onlineangebotes? Welche Ziele sind bei ihren Überlegungen maßgeblich? Wie werden die verschiedenen Glücksspielformen online angeboten? Sind sie verboten oder bestehen Staatsmonopole oder Lizenzsysteme für private Anbieter? Im Falle eines Staatsmonopols oder Lizenzsystems: wie sind diese ausgestaltet? Wie wird das Recht gegenüber unlizenziierten Anbietern durchgesetzt? Welche Institutionen werden in die Regulierung eingebunden und welche Befugnisse haben sie? Gibt es eine zentrale Aufsichtsbehörde? Wie läuft die Zusammenarbeit und Abstimmung unter den Beteiligten? Welche konkreten Maßnahmen setzen sie um und mit welchem Erfolg?

Eine differenzierte Analyse der jeweiligen Rechtsvorschriften sowie deren Ausgestaltung in den Nachbarländern ist eine wertvolle Grundlage für die deutsche Debatte. Um dieses Ziel zu erreichen, werden in dieser von neun deutschen Bundesländern geförderten Studie die Regelungen und ihre sozioökonomischen Folgen in sieben europäischen Nachbarländern untersucht und mit denen von Deutschland verglichen. Teil der Analyse ist dabei ein Vergleich der regulatorischen und rechtlichen Vorgaben. Dennoch erfüllt diese Studie keinen juristischen Anspruch, insbesondere staatsrechtlicher Natur. Die Angaben innerhalb der Untersuchung basieren auf der Auswertung und der Zusammenfassung von Sekundärliteratur sowie teilweise persönlichen Gesprächen mit Aufsichtsbehörden und Primärerhebungen. Zu einem kleinen Teil konnte auf frühere Arbeiten der Autoren dieser Studie zurückgegriffen werden, die in dem Fall inhaltsgleich übernommen werden konnten.

In Anbetracht der Komplexität der landesspezifischen Rechtsvorschriften, deren Ausgestaltung und Umsetzung durch verschiedene Institutionen sowie der komplexen sozioökonomischen Folgewirkungen ist eine Bearbeitungszeit von zwei Jahren für die Studie notwendig. Aufgrund der Aktualität der politischen Debatte um die Novellierung des Glücksspielstaatsvertrages wird dieser Zwischenbericht auf Bitten der finanzierenden Bundesländer und unter extrem hohen persönlichen Einsatz der Autoren bereits nach etwas über sechs Monaten zur Verfügung gestellt. Dieser Zwischenbericht enthält daher noch verschiedene Lücken, insbesondere in den folgenden Bereichen:

- Erhebung der Prioritäten der Regulierungsziele in den verschiedenen Jurisdiktionen (auch durch strukturierte Interviews);
- Erhebung der Relevanz verschiedener sozioökonomischer Evaluierungsindikatoren sowohl durch Aufsichten als auch Experten;
- Darstellung des italienischen Regulierungssystems und der sozioökonomischen Folgen;
- Kritik an den Regulierungsmodellen mehrerer Länder;
- Vergleich der sozioökonomischen Wirkungen der Regulierungsmodelle;
- Evaluierung der Regulierungsmodelle anhand der Prioritäten zu Regulierungszielen sowie der Relevanz der Evaluierungsindikatoren.

Auf eine geschlechtergerechte Sprache wird in dem Bericht zu Gunsten einer besseren Lesbarkeit verzichtet.

Die Autoren dieser Studie danken für inhaltliche Diskussionen und fachlichen Austausch insbesondere Michael Egerer, Sylvia Kairouz, Michael Adams, Jean-Michel Costes, Richard Guey, Federica Chiusole und Martin French, sowie den Interviewpartnern der verschiedenen Aufsichtsbehörden.

Deklaration von Interessenkonflikten

Diese Studie wurde ausschließlich von öffentlichen Geldern finanziert. Keiner der Autoren dieser Studie hat weder gegenwärtig noch in der Vergangenheit jemals finanzielle Unterstützung von einem staatlichen oder privaten Glücksspielanbieter erhalten.

Die Förderer dieser Studie haben keine inhaltlichen Vorgaben gemacht. Insbesondere wurde zu keinem Zeitpunkt Einfluss auf die Interpretation von Ergebnissen genommen.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis.....	XXXI
Tabellenverzeichnis	XXXVII
1 Einleitung.....	1
2 Gründe für die Regulierung von Onlineglücksspielen	3
2.1 Fiskalische Interessen	6
2.2 Schutz der Bevölkerung vor Spielsucht	10
2.2.1 Definition Spielsucht	10
2.2.2 Folgen von Spielsucht.....	13
2.2.2.1 Überschuldung.....	14
2.2.2.2 Arbeitsplatzverlust.....	17
2.2.2.3 Wohnungsverlust	18
2.2.2.4 Reduzierte Lebensqualität.....	19
2.2.2.5 Komorbide Störungen.....	21
2.2.2.6 Zerrüttung von Familienverhältnissen	26
2.2.3 Suchtpotenzial einzelner Formen des Onlineglücksspiels ...	28
2.2.3.1 Qualitative Kriterien des Suchtpotenzials einzelner Spielformen	30
2.2.3.2 Besonderheiten von Onlineglücksspielen hinsichtlich des Suchtpotenzials	32
2.2.3.3 Onlinesportwetten (und Onlinepferdewetten).....	35
2.2.3.4 Onlinecasinos.....	36
2.2.3.5 Onlinepoker	37
2.2.3.6 Onlinelotterien	39
2.2.3.7 Beurteilung des Suchtpotenzials und Limitationen	40
2.3 Kriminalitätsprävention	41

2.3.1	Begleitkriminalität im Allgemeinen.....	42
2.3.2	Beschaffungskriminalität	43
2.3.3	Betrugspotenzial durch Anbieter oder Spieler	46
2.3.4	Geldwäsche.....	48
2.3.4.1	Geldwäsche durch den Spieler.....	51
2.3.4.2	Geldwäsche durch den Anbieter	51
2.3.5	Match-Fixing: Sportwettbetrug durch Beeinflussung von Sportereignissen.....	53
3	Sozioökonomische Evaluierungsindikatoren	61
3.1	Fiskalische und ökonomische Indikatoren	62
3.1.1	Steuereinnahmen und öffentliche Ausgaben.....	62
3.1.2	Marktgröße von Onlineglücksspielen	63
3.1.3	Anzahl an Onlineglücksspielern	65
3.1.4	Ausgaben pro Onlineglücksspieler	66
3.1.5	Marktanteil von Onlineglücksspielen	66
3.2	Gesundheitsindikatoren (Public Health)	67
3.2.1	Prävalenz von Spielsucht	67
3.2.2	Prävention, Schadensreduzierung, Therapie	69
3.2.3	Spielerschutz: Sperr- und Limitierungssysteme.....	70
3.2.4	Spielerprofile und Spielerverhalten	71
3.3	Indikatoren der öffentlichen Ordnung (Public Order).....	72
4	Dänemark	75
4.1	Regulatorische Ziele	77
4.2	Regulatorische Ausgestaltung.....	78
4.2.1	Organisation der Aufsicht.....	79
4.2.2	Besteuerung	80
4.2.3	Spieler- und Verbraucherschutz.....	81

4.2.4	Werbeeinschränkungen.....	82
4.2.5	Maßnahmen der Kriminalitätsbekämpfung	83
4.2.5.1	Rechtsdurchsetzung gegenüber illegalen Anbietern	83
4.2.5.2	Kampf gegen Sportwettbetrug	84
4.2.5.3	Kampf gegen Betrug	84
4.2.5.4	Kampf gegen Geldwäsche	85
4.3	Sozioökonomische Wirkung.....	86
4.3.1	Fiskalische und ökonomische Indikatoren.....	86
4.3.1.1	Steuereinnahmen und öffentliche Ausgaben.....	86
4.3.1.2	Marktgröße von Onlineglücksspielen	88
4.3.1.3	Anzahl an Onlineglücksspielern	90
4.3.1.4	Ausgaben pro Onlineglücksspieler	90
4.3.1.5	Marktanteil von Onlineglücksspielen	91
4.3.2	Gesundheitsindikatoren (Public Health)	91
4.3.2.1	Prävalenz von Spielsucht	91
4.3.2.2	Spielerschutz: Prävention von Spielsucht	93
4.3.2.3	Spielerschutz: Sperr- und Limitierungssysteme	94
4.3.2.4	Hilfesystem: Schadensreduzierung und Therapie..	96
4.3.2.5	Spielerprofile und Spielerverhalten	97
4.3.3	Indikatoren der öffentlichen Ordnung (Public Order)	99
4.3.3.1	Marktanteil nicht lizenzierter Anbieter	99
4.3.3.2	Web Ranking nicht lizenzierte vs. regulierte Anbieter	101
4.3.3.3	Geldwäscheverdachtsmeldungen, Betrugsfälle und Begleitkriminalität	106
4.3.3.4	Erfolg der Rechtsdurchsetzung gegenüber illegalen Anbietern.....	108
5	Deutschland.....	111

5.1	Regulatorische Ziele	112
5.2	Regulatorische Ausgestaltung.....	112
5.2.1	Organisation der Aufsicht.....	114
5.2.2	Besteuerung	116
5.2.3	Spieler- und Verbraucherschutz.....	119
5.2.4	Werbebeschränkungen.....	121
5.2.5	Maßnahmen der Kriminalitätsbekämpfung	122
5.2.5.1	Rechtsdurchsetzung gegenüber unlicenzierten Anbietern	122
5.2.5.2	Kampf gegen Sportwettbetrug	123
5.2.5.3	Kampf gegen Betrug	125
5.2.5.4	Kampf gegen Geldwäsche	127
5.3	Sozioökonomische Wirkung.....	128
5.3.1	Fiskalische und ökonomische Indikatoren	128
5.3.1.1	Steuereinnahmen und öffentliche Ausgaben.....	128
5.3.1.2	Marktgröße von Onlineglücksspielen	132
5.3.1.3	Anzahl an Onlineglücksspielern	136
5.3.1.4	Ausgaben pro Onlineglücksspieler	137
5.3.1.5	Marktanteil von Onlineglücksspielen	138
5.3.2	Gesundheitsindikatoren (Public Health)	139
5.3.2.1	Prävalenz von Spielsucht	139
5.3.2.2	Spielerschutz und Prävention von Spielsucht	142
5.3.2.3	Spielerschutz: Sperr- und Limitierungssysteme ..	143
5.3.2.4	Hilfesystem: Schadensreduzierung und Therapie	146
5.3.2.5	Spielerprofil und Spielerverhalten	149
5.3.3	Indikatoren der öffentlichen Ordnung (Public Order)	150
5.3.3.1	Marktanteil nicht lizenzierter Anbieter	150

5.3.3.2	Web Ranking nicht lizenzierte vs. regulierte Anbieter	153
5.3.3.3	Geldwäscheverdachtsmeldungen, Betrugsfälle und Begleitkriminalität	161
5.3.3.4	Erfolg der Rechtsdurchsetzung gegenüber illegalen Anbietern.....	161
5.4	Studienergebnisse E-Games.....	162
5.4.1	Datensatz und Methodik	164
5.4.1.1	Datensatz	164
5.4.1.2	Beschreibung der Variablen.....	166
5.4.1.3	Methoden	169
5.4.2	Deskriptive Ergebnisse: Soziodemografische Merkmale ..	169
5.4.2.1	Soziodemografische Merkmale von Onlineglücksspielern	169
5.4.2.2	Soziodemografische Merkmale nach Spielform ..	171
5.4.3	Spielsuchtprävalenz unter Onlineglücksspielern in Deutschland	177
5.4.4	Spiel- und Ausgabeverhalten	185
5.4.4.1	Spielfrequenz nach Suchtgefährdungsgrad	185
5.4.4.2	Ausgaben nach Spielform	189
5.4.4.3	Ausgaben von süchtigen Spielern	192
5.4.5	Neue Phänomene des Onlineglücksspiels	193
5.4.5.1	Pay-to-Win (P2W) Spiele	194
5.4.5.2	Lootboxen	203
5.4.5.3	Glücksspiele mit Spielgeld	211
5.4.6	Zusammenfassung der E-Games Studienergebnisse für Deutschland	228
6	Finnland	231
6.1	Regulatorische Ziele	232

6.2	Regulatorische Ausgestaltung.....	233
6.2.1	Organisation der Aufsicht.....	234
6.2.2	Besteuerung	235
6.2.3	Spieler- und Verbraucherschutz.....	236
6.2.4	Werbebeschränkungen.....	237
6.2.5	Maßnahmen der Kriminalitätsbekämpfung	239
6.2.5.1	Rechtsdurchsetzung gegenüber illegalen Anbietern	239
6.2.5.2	Kampf gegen Sportwettbetrug	239
6.2.5.3	Kampf gegen Betrug	240
6.2.5.4	Kampf gegen Geldwäsche	240
6.3	Sozioökonomische Wirkung.....	240
6.3.1	Fiskalische und ökonomische Indikatoren	241
6.3.1.1	Steuereinnahmen und öffentliche Ausgaben.....	241
6.3.1.2	Marktgröße von Onlineglücksspielen	243
6.3.1.3	Anzahl an Onlineglücksspielern	243
6.3.1.4	Ausgaben pro Onlineglücksspieler	243
6.3.2	Gesundheitsindikatoren (Public Health)	244
6.3.2.1	Prävalenz von Spielsucht	244
6.3.2.2	Prävention, Schadensreduzierung, Therapie	245
6.3.2.3	Spielerschutz: Sperr- und Limitierungssysteme ..	246
6.3.2.4	Spielerprofil und Spielerverhalten	246
6.3.3	Indikatoren der öffentlichen Ordnung (Public Order)	247
6.3.3.1	Marktanteil nicht lizenzierter Anbieter	247
6.3.3.2	Web Ranking nicht lizenzierte vs. regulierte Anbieter	248
6.3.3.3	Geldwäscheverdachtsmeldungen, Betrugsfälle und Begleitkriminalität	256

6.3.3.4	Erfolg der Rechtsdurchsetzung gegenüber illegalen Anbietern.....	257
6.4	Kritik am finnischen Regulierungsmodell	258
7	Frankreich	261
7.1	Regulatorische Ziele	262
7.2	Privatisierung FDJ und bevorstehende regulatorische Änderungen.....	262
7.3	Regulatorische Ausgestaltung.....	264
7.3.1	Organisation der Aufsicht.....	267
7.3.2	Lizenzgebühren und Besteuerung.....	269
7.3.3	Spieler- und Verbraucherschutz.....	272
7.3.4	Werbebeschränkungen.....	276
7.3.5	Maßnahmen der Kriminalitätsbekämpfung	280
7.3.5.1	Rechtsdurchsetzung gegenüber illegalen Anbietern	280
7.3.5.2	Kampf gegen Sportwettbetrug	282
7.3.5.3	Kontrolle der Anbieter und Kampf gegen Betrug	286
7.3.5.4	Kampf gegen Geldwäsche	289
7.4	Sozioökonomische Wirkung.....	293
7.4.1	Fiskalische und ökonomische Indikatoren	293
7.4.1.1	Steuereinnahmen und öffentliche Ausgaben.....	293
7.4.1.2	Marktgröße von Onlineglücksspielen	294
7.4.1.3	Anzahl an Onlineglücksspielern	296
7.4.1.4	Ausgaben pro Onlineglücksspieler	298
7.4.1.5	Marktanteil von Onlineglücksspielen	300
7.4.2	Gesundheitsindikatoren (Public Health)	301
7.4.2.1	Prävalenz von Spielsucht	301

7.4.2.2	Prävention, Schadensreduzierung, Therapie	303
7.4.2.3	Sperr- und Limitierungssysteme als spezifische Spielerschutzmaßnahmen.....	307
7.4.2.4	Spielerprofile und Spielerverhalten	309
7.4.3	Indikatoren der öffentlichen Ordnung (Public Order)	314
7.4.3.1	Marktanteil nicht lizenzierter Anbieter	314
7.4.3.2	Web Ranking nicht lizenzierte vs. regulierte Anbieter	314
7.4.3.3	Geldwäscheverdachtsmeldungen, Betrugsfälle und Begleitkriminalität	323
7.4.3.4	Maßnahmen aktiver Rechtsdurchsetzung gegenüber illegalen Anbietern	325
7.5	Zukünftige Herausforderungen	326
7.6	Kritik am französischen Regulierungsmodell	327
8	Großbritannien	331
8.1	Regulatorische Ziele	332
8.2	Regulatorische Ausgestaltung.....	332
8.2.1	Organisation der Aufsicht.....	335
8.2.2	Besteuerung und Gebühren.....	337
8.2.3	Spieler- und Verbraucherschutz.....	342
8.2.4	Werbebeschränkungen.....	348
8.2.5	Maßnahmen der Kriminalitätsbekämpfung	354
8.2.5.1	Rechtsdurchsetzung gegenüber illegalen Anbietern	354
8.2.5.2	Kampf gegen Sportwettbetrug	354
8.2.5.3	Kampf gegen Betrug	354
8.2.5.4	Kampf gegen Geldwäsche	354
8.3	Sozioökonomische Wirkung.....	356
8.3.1	Fiskalische und ökonomische Indikatoren	356

8.3.1.1	Steuereinnahmen und öffentliche Ausgaben.....	356
8.3.1.2	Marktgröße von Onlineglücksspielen	357
8.3.1.3	Anzahl an Onlineglücksspielern und Ausgaben pro Onlineglücksspieler	361
8.3.1.4	Marktanteil von Onlineglücksspielen	362
8.3.2	Gesundheitsindikatoren (Public Health)	364
8.3.2.1	Prävalenz von Spielsucht	364
8.3.2.2	Spielerschutz: Sperr- und Limitierungssysteme ..	370
8.3.2.3	Hilfesystem: Schadensreduzierung und Therapie	375
8.3.2.4	Spielerprofile und Spielerverhalten	380
8.3.3	Indikatoren der öffentlichen Ordnung (Public Order)	386
8.3.3.1	Marktanteil nicht lizenzierter Anbieter	386
8.3.3.2	Web Ranking nicht lizenzierte vs. regulierte Anbieter	386
8.3.3.3	Geldwäscheverdachtsmeldungen, Betrugsfälle und Begleitkriminalität	393
8.3.3.4	Erfolg der Rechtsdurchsetzung gegenüber illegalen Anbietern.....	393
9	Italien	395
9.1	Regulatorische Entwicklung	396
9.2	Regulatorische Ausgestaltung.....	398
9.2.1	Organisation der Aufsicht.....	399
9.2.2	Besteuerung und Gebühren.....	400
9.2.3	Spieler- und Verbraucherschutz.....	401
9.2.4	Werbeeinschränkungen.....	402
9.2.5	Strafen bei Verstößen von Glücksspielanbietern	405
9.2.6	Maßnahmen der Kriminalitätsbekämpfung	406
9.2.6.1	Rechtsdurchsetzung gegenüber illegalen Anbietern	406

9.2.6.2	Kampf gegen Sportwettbetrug	407
9.2.6.3	Kampf gegen Betrug	407
9.2.6.4	Kampf gegen Geldwäsche	408
9.3	Sozioökonomische Wirkung	417
9.3.1	Fiskalische und ökonomische Indikatoren	417
9.3.1.1	Steuereinnahmen und öffentliche Ausgaben	417
9.3.1.2	Marktgröße von Onlineglücksspielen	418
9.3.1.3	Ausgaben pro Onlineglücksspieler	420
9.3.1.4	Marktanteil von Onlineglücksspielen	421
9.3.2	Gesundheitsindikatoren (Public Health)	421
9.3.2.1	Prävalenz von Spielsucht	421
9.3.2.2	Spielerprofile und Spielerverhalten	423
9.3.2.3	Spielerschutz: Prävention von Spielsucht	427
9.3.2.4	Spielerschutz: Sperr- und Limitierungssysteme ..	427
9.3.2.5	Hilfesystem: Schadensreduzierung und Therapie	427
9.3.3	Indikatoren der öffentlichen Ordnung (Public Order)	428
9.3.3.1	Marktanteil nicht lizenzierter Anbieter	428
9.3.3.2	Web Ranking nicht lizenzierte vs. unlizenzierte Anbieter	429
9.3.3.3	Geldwäscheverdachtsmeldungen, Betrugsfälle und Begleitkriminalität	439
9.4	Studienergebnisse E-Games	440
10	Norwegen	449
10.1	Regulatorische Ziele	450
10.2	Regulatorische Ausgestaltung	450
10.2.1	Organisation der Aufsicht	451
10.2.2	Besteuerung	457
10.2.3	Spieler- und Verbraucherschutz	458

10.2.4	Werbebeschränkungen.....	460
10.2.5	Maßnahmen der Kriminalitätsbekämpfung	461
10.2.5.1	Kampf gegen Match Fixing	461
10.2.5.2	Kampf gegen Betrug und Begleitkriminalität	462
10.2.5.3	Kampf gegen Geldwäsche	462
10.2.6	Rechtsdurchsetzung gegenüber illegalen Anbietern	462
10.2.6.1	Information und Unterlassungsforderung	462
10.2.6.2	Ermittlungs- und Strafverfahren	463
10.2.6.3	IP-Blocking.....	464
10.2.6.4	Payment-Blocking	464
10.3	Sozioökonomische Wirkung.....	464
10.3.1	Fiskalische und ökonomische Indikatoren	464
10.3.1.1	Steuereinnahmen und öffentliche Ausgaben.....	464
10.3.1.2	Marktgröße von Onlineglücksspielen	465
10.3.1.3	Ausgaben pro Onlineglücksspieler	467
10.3.1.4	Ausgaben für gemeinwohltätige Zwecke.....	468
10.3.1.5	Marktanteil von Onlineglücksspielen	469
10.3.1.6	Anzahl an Onlineglücksspielern (Teilnahmeprävalenz).....	469
10.3.2	Gesundheitsindikatoren (Public Health)	470
10.3.2.1	Prävalenz von Spielsucht	470
10.3.2.2	Spielerschutz und Prävention von Spielsucht	473
10.3.2.3	Spielerschutz: Sperr- und Limitierungssysteme ..	473
10.3.2.4	Hilfesystem: Schadensreduzierung und Therapie	476
10.3.2.5	Spielerprofil und Spielerverhalten	478
10.3.3	Indikatoren der öffentlichen Ordnung (Public Order)	478
10.3.3.1	Marktanteil nicht lizenzierter Anbieter	478

10.3.3.2	Web Ranking nicht lizenzierte vs. regulierte Anbieter	479
10.3.3.3	Geldwäscheverdachtsmeldungen, Betrugsfälle und Begleitkriminalität	486
10.3.3.4	Erfolg der Rechtsdurchsetzung gegenüber illegalen Anbietern.....	486
10.4	Kritik am norwegischen Regulierungsmodell.....	487
11	Spanien.....	489
11.1	Regulatorische Ziele	490
11.2	Regulatorische Ausgestaltung.....	490
11.2.1	Organisation der Aufsicht.....	491
11.2.2	Besteuerung	492
11.2.3	Spieler- und Verbraucherschutz.....	494
11.2.4	Werbeeinschränkungen.....	496
11.2.5	Maßnahmen der Kriminalitätsbekämpfung	497
11.2.5.1	Rechtsdurchsetzung gegen illegale Anbieter	497
11.2.5.2	Kampf gegen Sportwettbetrug	498
11.2.5.3	Kampf gegen Beschaffungs- und Begleitkriminalität	498
11.2.5.4	Kampf gegen Geldwäsche	498
11.3	Sozioökonomische Wirkung.....	499
11.3.1	Fiskalische und ökonomische Indikatoren	499
11.3.1.1	Steuereinnahmen und öffentliche Ausgaben.....	499
11.3.1.2	Marktgröße von Onlineglücksspielen	501
11.3.1.3	Anzahl an Onlineglücksspielern	504
11.3.1.4	Ausgaben pro Onlineglücksspieler	507
11.3.1.5	Marktanteil von Onlineglücksspielen	509
11.3.2	Gesundheitsindikatoren	510
11.3.2.1	Prävalenz von Spielsucht	511

11.3.2.2	Spielerschutz: Sperr- und Limitierungssysteme ..	513
11.3.2.3	Hilfesystem: Schadensreduzierung und Therapie	514
11.3.2.4	Spielerprofile und Spielverhalten	514
11.4	Indikatoren der öffentlichen Ordnung.....	515
11.4.1.1	Marktanteil nicht lizenzierter Anbieter	515
11.4.1.2	Web Ranking nicht lizenzierter vs. regulierter Anbieter.....	515
11.4.1.3	Geldwäscheverdachtsmeldungen, Betrugsfälle und Begleitkriminalität	524
11.4.1.4	Erfolg der Rechtsdurchsetzung gegenüber illegalen Anbietern.....	524
12	Vergleich Regulierungsmodelle.....	527
12.1	Regulatorische Ausgestaltung.....	528
12.2	Sozioökonomische Indikatoren.....	533
12.3	Webranking lizenzierter vs. unlizenzierter Angebote	544
12.3.1	Methodik Webranking	544
12.3.2	Ergebnisse Webranking	547
12.4	Mystery Benchmark: Testkäufe bei Onlineglücksspielanbietern....	555
12.4.1	Einleitung.....	555
12.4.2	Methodik.....	557
12.4.2.1	Datengrundlage.....	557
12.4.2.2	Erstellung falscher Identitäten	558
12.4.2.3	Der Prozess der Anmeldung, Einzahlung, Wettabgabe und Abhebung.....	560
12.4.3	Ergebnisse.....	560
12.4.3.1	Registrierung	561
12.4.3.2	Einzahlung	563
12.4.3.3	Wetten.....	564
12.4.3.4	Auszahlung	565

12.4.4	Allgemeine Diskussion	566
12.4.5	Diskussion zu Deutschland	567
12.4.6	Einschränkungen der Untersuchung	567
12.4.7	Fazit	568
13	Erkenntnisse zu Spieler-, Jugend- und Verbraucherschutz	571
13.1	Interventionsebenen	572
13.2	Verhältnispräventive Maßnahmen bei der Bereitstellung des Spielangebots	574
13.3	Verhaltenspräventive Maßnahmen auf Seiten der Spieler	575
13.4	Informations- und Aufklärungsmaßnahmen	575
13.5	Zusammenfassende Übersicht der Interventionsmöglichkeiten	576
13.6	Bündelung von Maßnahmen zum Spieler- und Verbraucher- schutz	577
13.7	Empfehlungen	578
13.7.1	Werbebeschränkungen	579
13.7.2	Informationen und Warnhinweise	582
13.7.3	Identitätsverifikation und Umgang mit personenbezogenen Daten	584
13.7.4	Limitierungssysteme für Spieleinsatz und Spieldauer	586
13.7.5	Reduktion der Geschwindigkeit des Spielablaufs	587
13.7.6	Lenkungsabgaben (Steuern)	588
13.7.7	Spielform- und anbieterübergreifendes Spielersperrsystem	591
13.7.8	Alternative Bereitstellung eines legalen Angebots unter staatlicher Aufsicht	593
13.7.9	Aufklärungskampagnen und Schlichtungsstellen	594
13.7.10	Identifikation potenziell Spielsüchtiger und Verknüpfung mit Hilfsmaßnahmen	595

13.7.11	Bereitstellung eines niedrigschweligen Onlinetherapieangebots	598
13.7.12	Bußgelder und Strafen für Verstöße	598
13.7.13	Förderung neutraler Glücksspielforschung	598
13.7.14	Reaktionen auf Marktveränderungen.....	599
14	Erkenntnisse zu Rechtsdurchsetzung und Vollzug.....	601
14.1	Anbieterkalkül	602
14.2	Ermittlungs- und Strafverfahren = Haftungsrisiken für Anbieter ...	606
14.3	IP-Blocking.....	609
14.3.1	Technische Umsetzung.....	612
14.3.2	IP-Blocking am Beispiel von Dänemark	617
14.3.3	Das Potenzial zur Unterbindung illegaler Onlineglücksspielangebote	619
14.4	Payment-Blocking: Kontrolle der Finanzströme	619
14.5	Herausforderungen der Rechtsdurchsetzung.....	627
14.6	Erkenntnisse aus den untersuchten Ländern	628
14.6.1	Dänemark.....	629
14.6.2	Deutschland	629
14.6.3	Finnland	630
14.6.4	Frankreich.....	631
14.6.5	Großbritannien	631
14.6.6	Italien	632
14.6.7	Norwegen.....	632
14.6.8	Spanien	632
14.7	Vorschläge zu effektiver Rechtsdurchsetzung	633
14.8	Staatlich organisiertes, blockchainbasiertes Zahlungssystem	642
15	Zusammenfassung und Ausblick	645
15.1	Hintergrund.....	645

15.2	Situation in den untersuchten Ländern.....	648
15.3	Interpretation.....	652
	Literaturverzeichnis	659
	Kapitel 2: Regulierungsgründe.....	659
	Kapitel 3: Ableitung sozioökonomische Indikatoren	672
	Kapitel 4: Dänemark	675
	Kapitel 5: Deutschland.....	677
	Kapitel 6: Finnland.....	683
	Kapitel 7: Frankreich.....	689
	Kapitel 8: Großbritannien	691
	Kapitel 9: Italien.....	696
	Kapitel 10: Norwegen	697
	Kapitel 11: Spanien	699
	Kapitel 13: Erkenntnisse Spielerschutz.....	701
	Kapitel 14: Erkenntnisse Rechtsdurchsetzung	705
	Kapitel A: Blockchainbasierte Zahlungsabwicklung	712
	Anhang.....	717
A.	Rechtsdurchsetzung durch ein staatlich organisiertes, blockchainbasiertes Zahlungssystem für lizenzierte Glücksspielanbieter	717
A.1	Grundlagen der Blockchaintechnologie	720
A.1.1	Technologische Grundlagen	721
A.1.2	Funktionsweise	725
A.1.3	Alternative Ausprägungen	728
A.2	Implikationen der Blockchaintechnologie	732
A.2.1	Konsensmechanismen.....	733
A.2.2	Selektive Transparenz und Rechteverwaltung	737
A.2.3	Integrität eingespeister Daten	738

A.2.4	Sicherheit	740
A.3	Konzept eines staatlichen Systems zur Abwicklung von Zahlungen für Glücksspielanbieter	741
A.3.1	Zielsetzung.....	743
A.3.2	Hierarchie	748
A.3.3	Teilnehmerstruktur.....	751
A.3.4	Systemarchitektur	756
A.3.4.1	Konsensalgorithmen.....	758
A.3.4.2	Datenstruktur und Datenspeicherung	759
A.4	Vorteile und Problemlösungen	761
A.4.1	Rechtsdurchsetzung	762
A.4.2	Abstimmungs- und Kommunikationskosten.....	763
A.4.3	Geldwäschebekämpfung.....	764
A.4.4	Spieler- und Jugendschutz	766
A.5	Kritische Faktoren der Umsetzung	767
A.6	Mögliche Erweiterungen.....	768
B.	Internetauftritte der Glücksspielaufsichten	771
C.	Listen lizenzierter Anbieter je Land.....	771
C.1	Dänemark.....	771
C.2	Deutschland	772
C.3	Finnland	773
C.4	Frankreich	773
C.5	Großbritannien	773
C.6	Italien	773
C.7	Norwegen.....	776
C.8	Spanien	776

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Schematische Darstellung von Geldwäsche durch Glücksspielanbieter	53
Abbildung 2: Organisation der Aufsicht in Dänemark.....	79
Abbildung 3: Entwicklung der dänischen Staatseinnahmen aus Glücksspielen in Mio. Euro 2005-2016	87
Abbildung 4: Entwicklung der Bruttospielerträge des regulierten dänischen Marktes für Glücksspiele.....	89
Abbildung 5: Entwicklung von privatem Konsum und Ausgaben für Glücksspiele in Dänemark.....	91
Abbildung 6: Veränderungen im Konsumverhalten der dänischen Bevölkerung	98
Abbildung 7: Schätzungen zur Entwicklung der Marktanteile lizenzierter und nicht lizenzierter Anbieter für Onlinewetten und Onlinecasinos in Dänemark.....	100
Abbildung 8: Rennwett- und Lotteriesteuereinnahmen der Bundesländer in Mio. EUR, 2007-2018.....	130
Abbildung 9: Monatliche Rennwett- und Lotteriesteuereinnahmen in Deutschland, 2009 - 2018.....	132
Abbildung 10: Marktgröße von Onlineglücksspielen im deutschen Glücksspielmarkt 2017 (Mio. Euro).....	133
Abbildung 11: Marktgröße von Glücksspielen im deutschen terrestrischen Glücksspielmarkt 2017 (Angaben in Mio. Euro)	136
Abbildung 12: Marktanteil von Onlineglücksspielen im deutschen Glücksspielmarkt 2017.....	138
Abbildung 13: Aufteilung der Bruttospielerträge des nicht regulierten Glücksspielmarktes in Deutschland, 2017.....	151

Abbildung 14: Mittelwerte und Mediane der Ausgaben für unterschiedliche Glücksspielformen in Deutschland.....	190
Abbildung 15: Monatliche Ausgaben für unterschiedliche Onlineglücksspiele gruppiert nach Perzentilen.....	191
Abbildung 16: Bruttospielerträge (Gesamtmarkt) mit regulierten Glücksspielen in Frankreich in Mio. € in 2016	295
Abbildung 17: Anzahl an Sportwetten je Sportart	296
Abbildung 18: Anzahl aktiver Spielerkonten je Spielform (in Tausenden) von 2011 bis 2016	297
Abbildung 19: Wöchentliche aktive Spielerkonten pro Spielform von 2011 bis 2017	298
Abbildung 20: Durchschnittliche Verluste pro Spieler und Spielform in Frankreich, 2011-2016	299
Abbildung 21: Marketingausgaben von Onlineglücksspielanbietern in Frankreich pro Jahr.....	306
Abbildung 22: Verteilung der Marketingausgaben in Frankreich im vierten Quartal 2018.....	306
Abbildung 23: Anteile von Onlineglücksspielern die Glücksspielanbietern auf Social Media folgen auf Basis von Alter und Geschlecht .	352
Abbildung 24: Follower von Glücksspielunternehmen je Social-Media-Plattform, nach Geschlecht und Alter 2018.....	352
Abbildung 25: Glücksspielwerbung und Sponsoring nach Häufigkeit gesehen oder gehört 2018 (n = 4,175).....	353
Abbildung 26: Glücksspielformen nach Höhe der Bruttospielerträge in Mio. Pfund 2018	358
Abbildung 27: Bruttospielerträge verschiedener Onlineglücksspiele in Mio. EUR, UK, 2008-2017	359

Abbildung 28: Prozentuale Marktanteile verschiedener Onlineglücksspielanbieter in UK, 2011-2017	360
Abbildung 29: Marktanteile im Onlinesportwettenmarkt UK 2016	361
Abbildung 30: Genutzte Endgeräte für Onlineglücksspiele im Zeitablauf von vier Wochen	361
Abbildung 31: „Problem gambler“ in UK nach Geschlecht und Alter 2014-17.....	365
Abbildung 32: „Moderate risk gambler“ in UK nach Geschlecht und Alter 2014-17.....	366
Abbildung 33: „Low risk gambler“ in UK nach Geschlecht und Alter 2014-17.....	366
Abbildung 34: Häufigkeit der Glücksspielteilnahme innerhalb der letzten vier Wochen UK 2014-17	368
Abbildung 35: Häufigkeit der Sportwettenteilnahme innerhalb der letzten vier Wochen UK 2014-17	369
Abbildung 36: Bekanntheit und Nutzung von Selbstsperrern in Großbritannien (2015-2018).....	370
Abbildung 37: Selbstsperrern auf Basis von Geschlecht und Alter (2015- 2018).....	371
Abbildung 38: Nutzung und Bekanntheit von Gambling Management Tools..	372
Abbildung 39: Prozentuale Teilnahme an Online- und Offlineglücksspielen innerhalb der letzten vier Wochen UK nach Geschlecht und Alter 2014-17	381
Abbildung 40: Prozentuale Teilnahme an Onlineglücksspielen innerhalb der letzten vier Wochen UK nach Geschlecht und Alter 2014-17.	381
Abbildung 41: Prozentuale Teilnahme an Onlineglücksspielen innerhalb der letzten vier Wochen UK nach Geschlecht und Alter 2014-17 (ohne Nationallotterie).....	382

Abbildung 42: Mobile und Tablet Nutzverhalten im Onlineglücksspiel 2015-17 UK.....	383
Abbildung 43: Mobile und Tablet Nutzverhalten für Fußball-Wetten 2015-17 UK.....	383
Abbildung 44: Mobile und Tablet Nutzverhalten für Onlinecasinos (Slots) 2015-17 UK.....	384
Abbildung 45: Relatives Wachstum der Bruttospielerträge im italienischen Onlineglücksspielmarkt.....	419
Abbildung 46: Persönlicher Status der Onlineglücksspieler.....	442
Abbildung 47: Genutzte Geräte beim Onlineglücksspiel.....	443
Abbildung 48: Problemspielerstatus der Onlineglücksspieler.....	444
Abbildung 49: Problemspielerstatus der Spielergruppen im Vergleich.....	447
Abbildung 50: Organisationsstruktur der norwegischen Glücksspiel- und Stiftungsbehörde.....	456
Abbildung 51: Prozentuale Verteilung Glücksspielformen Norwegen 2017....	466
Abbildung 52: Verteilung der Glücksspiel-Bruttospielerträge (Mio. Euro) in Norwegen 2012-2016.....	467
Abbildung 53: Pro-Kopf-Ausgaben für einzelne regulierte Glücksspiele in Norwegen 2015.....	468
Abbildung 54: Verteilung Offline- und Onlineglücksspiele Norwegen 2015...	469
Abbildung 55: Gesamtverteilung von Spielern mit niedrigem, mittlerem und hohem Risikoprofil in Norwegen im Playscan-Modell.....	471
Abbildung 56: Verteilung von Glücksspielern nach dem Canadian Problem Gambling Index in Norwegen.....	473
Abbildung 57: Channels und Spieleportfolio Norsk Tipping 2017 (Norsk Tipping, 2017).....	475
Abbildung 58: Anzahl der Anrufe bei der norwegischen Help-Line für Glücksspiele.....	477

Abbildung 59: Verteilung des Onlineglücksspiel-GGR (Mio. Euro) in Norwegen 2015/16	479
Abbildung 60: Organigramm der spanischen Glücksspielaufsicht	492
Abbildung 61: Verteilung der Einsätze im Onlineglücksspiel nach Spielform in Spanien in 2018	503
Abbildung 62: Verteilung der Bruttospielerträge nach Spielform im Onlineglücksspiel in Spanien in 2018	503
Abbildung 63: Bruttospielerträge und Steuereinnahmen aus Glücksspielen im Vergleich (in Mio. Euro)	535
Abbildung 64: Glücksspielausgaben in Euro pro Kopf und Jahr im Vergleich	536
Abbildung 65: Marktanteil Onlineglücksspiele im Vergleich	537
Abbildung 66: Bruttospielerträge mit Onlineglücksspielen in Mio. Euro im Vergleich	539
Abbildung 67: Pro-Kopf-Ausgaben für Onlineglücksspiele in Euro im Vergleich	541
Abbildung 68: Teilnahmeprävalenz an Onlineglücksspielen im Vergleich.....	543
Abbildung 69: Prävalenz pathologischen Glücksspielens im Vergleich.....	544
Abbildung 70: Interventionsstufen zum Spielerschutz	574
Abbildung 71: Prozess der Verbindung zwischen Computern	613
Abbildung 72: TCP/IP Header Filtering	615
Abbildung 73: Funktionsweise des DNS Tampering.....	616
Abbildung 74: Grad der Zentralisierung von unterschiedlichen Blockchain- Systemen	731
Abbildung 75: Einbettung eines blockchainbasierten Zahlungssystems in bestehende Strukturen	745
Abbildung 76: Aufgaben des staatlichen Zahlungsdienstleisters als Payment- Gateway.....	751

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Schätzung glücksspielbedingter Arbeitslosigkeit	18
Tabelle 2:	Prävalenz verschiedener Störungen bei Glücksspielabhängigen	22
Tabelle 3:	Prävalenz von Glücksspielsucht bei Substanzabhängigen	23
Tabelle 4:	Zusätzliche Einzeldiagnosen verschiedener Störungen bei Glücksspielabhängigen von ambulant oder stationär behandelten pathologischen Glücksspielern in Deutschland	25
Tabelle 5:	Kriterienkatalog zur Beurteilung des Suchtgefährdungs- potenzials	31
Tabelle 6:	Kriterienkatalog zur Beurteilung des Suchtgefährdungs- potenzials	32
Tabelle 7:	Qualitative Evaluierung des Suchtpotenzials von Onlinesportwetten	36
Tabelle 8:	Qualitative Evaluierung des Suchtpotenzials von Onlinecasinos	37
Tabelle 9:	Qualitative Evaluierung des Suchtpotenzials von Onlinepoker.	38
Tabelle 10:	Qualitative Evaluierung des Suchtpotenzials von Online- lotterien	40
Tabelle 11:	Prävalenz von Beschaffungskriminalität und Verurteilungen. .	46
Tabelle 12:	Schätzung des weltweiten Sportwettenmarktes 2017	56
Tabelle 13:	Matrix theoretischer Schwachpunkte im Bezug von Sport- wetten und Kriminalität	58
Tabelle 14:	Schätzung verschiedener legaler und illegaler Wettmärkte weltweit	58
Tabelle 15:	Anteile legaler und illegaler Angebote von Sportwetten nach Kontinent	58
Tabelle 16:	Risikomatrix für Sportwettbetrug	60

Tabelle 17:	Der Unterschied zwischen Spieleinsätzen und Bruttospielerträgen	65
Tabelle 18:	Lizenzgebühren für Onlineglücksspielanbieter in Dänemark 01/2018	80
Tabelle 19:	Umsatzschwellen und Gebührenhöhen von Glücksspiel- anbietern in Dänemark	81
Tabelle 20:	Einnahmen durch die Lizenzvergabe an Online Casino Betreiber in Dänemark in 2018	86
Tabelle 21:	Einnahmen durch die Lizenzvergabe an Wettbetreiber in Dänemark in 2018	86
Tabelle 22:	Bruttospielerträge der unterschiedlichen Spielformen in Dänemark von 2011 bis 2018	88
Tabelle 23:	Entwicklung des Online generierten GGR in Dänemark in 2018 über Smartphones und Computer	90
Tabelle 24:	Anzahl der Registrierungen im dänischen Sperrsystem ROFUS	95
Tabelle 25:	Anzahl und Geschlecht der registrierten Nutzer im dänischen Sperrsystem ROFUS	96
Tabelle 26:	Verteilung der Neuregistrierungen bei Online- glücksspielanbietern in 2017 nach Geschlecht und Alter	98
Tabelle 27:	Verteilung der Neuregistrierungen bei ROFUS in 2018 nach Geschlecht und Alter	99
Tabelle 28:	Web Ranking des Suchbegriffs "Poker" in Dänemark	101
Tabelle 29:	Web Ranking des Suchbegriffs "Væddemål online" (Online Betting) in Dänemark	102
Tabelle 30:	Web Ranking des Suchbegriffs "Online Betting" in Dänemark	103

Tabelle 31:	Web Ranking des Suchbegriffs "Sportsvæddemål online" (Sports Betting) in Dänemark.....	103
Tabelle 32:	Web Ranking des Suchbegriffs "Horse Racing" in Dänemark	104
Tabelle 33:	Web Ranking des Suchbegriffs "Bingo" in Dänemark.....	104
Tabelle 34:	Web Ranking des Suchbegriffs "Lotto" in Dänemark.....	105
Tabelle 35:	Web Ranking des Suchbegriffs "Lotto" in Dänemark.....	105
Tabelle 36:	Verteilung von lizenzierten und nicht lizenzierten Anbietern im Web-Ranking Dänemark.....	106
Tabelle 37:	Klickrate auf verschiedene Suchbegriffe Dänemark für Desktop und Mobile.....	106
Tabelle 38:	Einschätzung der Geldwäscheaktivitäten in Hochrisikobereichen.....	107
Tabelle 39:	Meldung verdächtiger Transaktionen durch Glücksspielanbieter im Zeitverlauf.....	107
Tabelle 40:	Identifikation illegaler Webseiten im dänischen Onlineglücksspiel und Maßnahmen einleitung.....	109
Tabelle 41:	Ländereinheitliche und gebündelte Zuständigkeiten der Glücksspielaufsicht in Deutschland.....	116
Tabelle 42:	Steuern und Abgaben aus Glücksspiel in Deutschland.....	118
Tabelle 43:	Staatliche Einnahmen aus Steuern und Abgaben auf Glücksspiele, 2013-2017 (in Mio. Euro).....	131
Tabelle 44:	Bruttospielerträge im Onlinebereich von 2015 bis 2017 (Angaben in Mio. Euro).....	134
Tabelle 45:	Bruttospielerträge im Onlinebereich von 2009 bis 2013 (Angaben in Mio. Euro).....	135
Tabelle 46:	Bruttospielerträge im Onlinebereich von 2007 bis 2008 (Angaben in Millionen Euro).....	135

Tabelle 47:	GGR (in Mio. Euro) und Marktanteile von Onlineglücksspielen am Gesamtmarkt, 2014 - 2017	139
Tabelle 48:	Studien zu 12-Monats-Prävalenzen von Spielsucht auf Bevölkerungsebene	140
Tabelle 49:	Klassifizierung nach South Oaks Gambling Screen bei 16- bis 65-Jährigen nach Erhebungsjahr	141
Tabelle 50:	Entwicklung der Marktanteile im Gesamtmarkt von 2014 bis 2017.....	150
Tabelle 51:	Bruttospielerträge im nicht regulierten Markt von 2014 bis 2017 (Mio. Euro).....	151
Tabelle 52:	Entwicklung des GGR in den Segmenten des deutschen Glücksspielmarkts von 2007 bis 2017	152
Tabelle 53:	Web Ranking des Suchbegriffs "Poker" in Deutschland.....	153
Tabelle 54:	Web Ranking des Suchbegriffs "Online Wetten" in Deutschland	154
Tabelle 55:	Web Ranking des Suchbegriffs "Online Betting" in Deutschland.....	155
Tabelle 56:	Web Ranking des Suchbegriffs "Online Sportwetten" in Deutschland.....	155
Tabelle 57:	Web Ranking des Suchbegriffs "Sports Betting" in Deutschland	156
Tabelle 58:	Web Ranking des Suchbegriffs "Casino" in Deutschland	157
Tabelle 59:	Web Ranking des Suchbegriffs "Horse Racing" in Deutschland	157
Tabelle 60:	Web Ranking des Suchbegriffs "Bingo" in Deutschland	158
Tabelle 61:	Web Ranking des Suchbegriffs "Lotto" in Deutschland.....	158
Tabelle 62:	Web Ranking des Suchbegriffs "Lotterie" in Deutschland.....	159

Tabelle 63:	Verteilung von lizenzierten und nicht lizenzierten Anbietern im Web-Ranking Deutschland	160
Tabelle 64:	Klickrate auf verschiedene Suchbegriffe in Deutschland für Desktop und Mobile	160
Tabelle 65:	Soziodemografische Merkmale von Onlineglückspielern, mit und ohne Offlinespiel	171
Tabelle 66:	Soziodemografische Merkmale von Spielern verschiedener Onlineglücksspielformen.....	176
Tabelle 67:	Soziodemografische Merkmale von Spielern nach ihrem Suchtrisiko gemäß PGSI.....	182
Tabelle 68:	Teilnahme an unterschiedlichen Onlineglücksspielformen nach Risikogruppen gemäß PGSI.....	184
Tabelle 69:	Jährliche Teilnahmen an unterschiedlichen Spielformen nach Risikokategorien gemäß PGSI	187
Tabelle 70:	Absolute und anteilige Ausgaben von Hochrisikospielern	193
Tabelle 71:	Gründe für Zahlungen in P2W-Spielen	198
Tabelle 72:	Demografische und sozioökonomische Merkmale von P2W-Spielern.....	199
Tabelle 73:	Deskriptive Ergebnisse zu P2W- und Glücksspielsucht nach PGSI und adaptiertem PGSI_P2W	203
Tabelle 74:	Soziodemografische Merkmale von Lootbox-Käufern	206
Tabelle 75:	Regressionsergebnisse zu den Determinanten des Kaufs von Lootboxen sowie der Kauffrequenz	209
Tabelle 76:	Demografische Merkmale der Subgruppen	215
Tabelle 77:	Spielformen nach Subgruppen	218
Tabelle 78:	Regressionsmodelle zur Bestimmung der Frequenz der Teilnahme an Onlineglücksspiel und der Teilnahme an Spielgeldspielen.....	222

Tabelle 79:	Regressionsmodelle zur Bestimmung der Einflussfaktoren für ein hohes Risiko der Spielsucht	225
Tabelle 80:	Übersicht der regulatorischen Ausgestaltung von Glücksspielen in Finnland	234
Tabelle 81:	Glücksspieleinsätze und Bruttospielerträge der finnischen Monopolanbieter 2014–17 in Mio. Euro	241
Tabelle 82:	Glücksspielgenerierte Zuwendungen für die Gesellschaft in Mio Euro	242
Tabelle 83:	Problematisches Glücksspiel im Onlinebereich	245
Tabelle 84:	Onlineglücksspielprävalenz (in %, letzte 12 Monate)	247
Tabelle 85:	Marktanteil ausländische Anbieter	248
Tabelle 86:	Web Ranking des Suchbegriffs "Pokeri" in Finnland	249
Tabelle 87:	Web Ranking des Suchbegriffs "Online tipping" (Online Betting) in Finnland.....	249
Tabelle 88:	Web Ranking des Suchbegriffs "Online Betting" in Finnland	250
Tabelle 89:	Web Ranking des Suchbegriffs "Urheiluedonlyönti online" (Sports Betting) in Finnland	251
Tabelle 90:	Web Ranking des Suchbegriffs "Sports Betting" in Finnland	252
Tabelle 91:	Web Ranking des Suchbegriffs "kasino" (Casino) in Finnland.....	252
Tabelle 92:	Web Ranking des Suchbegriffs "Rahapeli" (Gambling) in Finnland.....	253
Tabelle 93:	Web Ranking des Suchbegriffs "Horse Racing" in Finnland ..	253
Tabelle 94:	Web Ranking des Suchbegriffs "Bingo" in Finnland	254
Tabelle 95:	Web Ranking des Suchbegriffs "Lotto" in Finnland	255
Tabelle 96:	Web Ranking des Suchbegriffs "Lotto" in Finnland	255
Tabelle 97:	Verteilung von lizenzierten und nicht lizenzierten Anbietern im Web-Ranking Finnland	256

Tabelle 98: Klickrate auf verschiedene Suchbegriffe Finnland für Desktop und Mobile	256
Tabelle 100: Übersicht der regulatorischen Ausgestaltung von Glücksspielen in Frankreich	266
Tabelle 101: Steuereinnahmen mit Onlineglücksspielen in Frankreich insgesamt in Mio. €	293
Tabelle 102: Zweckgebundene Abgaben auf Spieleinsätze bei Onlineglücksspielen in Frankreich 2016 in Mio. €.....	294
Tabelle 103: Spieleinsätze und Bruttospielerträge von Onlineglücksspielen 2010-2016 in Frankreich	295
Tabelle 104: Anzahl an Onlineglücksspiellizenzen in Frankreich nach Spielform.....	296
Tabelle 105: Spieler gruppiert nach Einsatzverhalten im vierten Quartal 2017 in Frankreich je Spielform.....	299
Tabelle 106: Konzentration der Spieleinsätze auf Intensivspieler in Q4 2017 in Frankreich je Spielform.....	300
Tabelle 107: Teilnahmeprävalenz bei Onlineglücksspielen in Frankreich in 2014.....	301
Tabelle 108: Teilnahmeprävalenz bei Onlineglücksspielen in Frankreich in 2017.....	302
Tabelle 109: Prävalenz von Spielsucht in der Gesamtbevölkerung in Frankreich in 2014, nach Canadian Problem Gambling Index (CPGI).....	302
Tabelle 110: Prävalenz von Spielsucht unter Onlineglücksspielern in Frankreich in 2014 und 2017, nach Canadian Problem Gambling Index (CPGI).....	303
Tabelle 111: Anteil der Anrufer bei der Hotline SOS Joueurs mit Schulden oder nicht bezahlten Mieten.....	305

Tabelle 112: Anteil der Spieler nach Altersgruppen je Onlineglücksspiel- form in Frankreich in Q4 2018.....	310
Tabelle 113: Anteil der Spieler nach Geschlecht je Onlineglücksspielform in Frankreich in Q4 2018.....	310
Tabelle 114: Anzahl der Ein- und Auszahlungen bei Onlineglücksspielen je Spieler in Frankreich in Q2 2014.....	311
Tabelle 115: Spieldauer in Stunden pro Monat von Freizeitspielern, riskanten Spielern, problematischen Spielern und patholo- gischen Spielern nach Onlinespielform.....	312
Tabelle 116: Soziodemografika von Spielern, Nichtspielern und Problemspielern.....	313
Tabelle 117: Web Ranking des Suchbegriffs "Poker" in Frankreich.....	315
Tabelle 118: Web Ranking des Suchbegriffs "Paris on ligne" (Online Betting) in Frankreich	316
Tabelle 119: Web Ranking des Suchbegriffs "Online Betting" in Frankreich.....	316
Tabelle 120: Web Ranking des Suchbegriffs "Paris sportif" (Sports Betting) in Frankreich	317
Tabelle 121: Web Ranking des Suchbegriffs "Sports Betting" in Frankreich.....	318
Tabelle 122: Web Ranking des Suchbegriffs " Jeux d'argent" (Gambling) in Frankreich	318
Tabelle 123: Web Ranking des Suchbegriffs "Gambling" in Frankreich.....	319
Tabelle 124: Web Ranking des Suchbegriffs "Sport hippique" (Horse Racing) in Frankreich	320
Tabelle 125: Web Ranking des Suchbegriffs "Horse Racing" in Frankreich.....	320
Tabelle 126: Web Ranking des Suchbegriffs "Bingo" in Frankreich	321

Tabelle 127: Web Ranking des Suchbegriffs "Lotto" in Frankreich	322
Tabelle 128: Web Ranking des Suchbegriffs "Lottery" in Frankreich	322
Tabelle 129: Verteilung von regulierten und unregulierten Anbietern im Web-Ranking Frankreich	323
Tabelle 130: Klickrate auf verschiedene Suchbegriffe Frankreich für Desktop und Mobile	323
Tabelle 131: Die Anzahl an Match Fixing Alarmen in 2016 bis Juni 2018.	324
Tabelle 132: Überblick Online- und Offlineglücksspielregulierung in UK .	334
Tabelle 133: Regulatorischer Überblick: Onlineglücksspiele in UK	335
Tabelle 134: Staatliche Steuereinnahmen in Mio. Pfund durch Glücksspiele, UK, 1999-2017	357
Tabelle 135: Metriken zum Spielverhalten von Onlineglücksspielern in UK 2018	362
Tabelle 136: Onlineanteil verschiedener Spielformen in UK 2008-17.....	363
Tabelle 137: Jahreswachstum Online/Offline im Zeitverlauf UK (Basis 2008/09 bis 2016/17).....	364
Tabelle 138: Übersicht soziale Verpflichtungen im Bereich Glücksspiele ..	374
Tabelle 139: Anrufe bei der nationalen Helpline UK 2013-17.....	376
Tabelle 140: Anrufertypen bei der UK-Help- und -NetLine 2015-17.....	377
Tabelle 141: Verteilung von erstmaligen und wiederholten Anrufen bei der UK-Helpline 2015-17.....	377
Tabelle 142: Geschlechterverteilung bei der UK-Helpline 2015-17	378
Tabelle 143: Altersverteilung bei der UK-Helpline 2015-17	378
Tabelle 144: Glücksspielerfahrung der Anrufer der UK-Helpline 2015-17 .	378
Tabelle 145: Verteilung On- und Offline der Anrufer der UK-Helpline 2015-17.....	379
Tabelle 146: Verteilung der Onlineaktivitäten über verschiedene Spielformen der UK-Helpline-Anrufer 2015-17	379

Tabelle 147: Übersicht der Angebote zum Thema Spielsucht auf der Website der UK Gambling Commission	380
Tabelle 148: Terrestrische Glücksspielaktivitäten innerhalb der letzten vier Wochen nach Spielform UK 2014-17	385
Tabelle 149: Onlineglücksspielaktivitäten innerhalb der letzten vier Wochen nach Spielform UK 2014-17	385
Tabelle 150: Web Ranking des Suchbegriffs "Poker" in UK	387
Tabelle 151: Web Ranking des Suchbegriffs "Online Betting" in UK	387
Tabelle 152: Web Ranking des Suchbegriffs "Sports Betting" in UK	388
Tabelle 153: Web Ranking des Suchbegriffs "Casino" in UK	389
Tabelle 154: Web Ranking des Suchbegriffs "Gambling" in UK	389
Tabelle 155: Web Ranking des Suchbegriffs "Horse Racing" in UK	390
Tabelle 156: Web Ranking des Suchbegriffs "Bingo" in UK	391
Tabelle 157: Web Ranking des Suchbegriffs "Lotto" in UK	391
Tabelle 158: Web Ranking des Suchbegriffs "Lotterie" in UK	392
Tabelle 159: Verteilung von lizenzierten und nicht lizenzierten Anbietern im Web-Ranking UK	392
Tabelle 160: Klickrate auf verschiedene Suchbegriffe UK für Desktop und Mobile	393
Tabelle 161: Verpflichtungen italienischer Onlineglücksspielanbieter und Strafen für Verstöße	405
Tabelle 162: Bruttospielerträge im italienischen Onlineglücksspielmarkt in Millionen Euro	419
Tabelle 163: Spieleinsätze im italienischen Onlineglücksspielmarkt in Mio. Euro	420
Tabelle 164: Auszahlungsquoten im italienischen Onlineglücksspielmarkt	420
Tabelle 165: Bruttospielerträge auf dem italienischen Glücksspielmarkt (in Mio. Euro) und Marktanteil Online	421

Tabelle 166: Anteil problematischer und pathologischer Spieler in Italien..	422
Tabelle 167: Gewählte Glücksspielart innerhalb der letzten 12 Monate	425
Tabelle 168: Anzahl verschiedener Spiele innerhalb der letzten 12 Monate	425
Tabelle 169: Ausgaben für Glücksspiel pro Tag	426
Tabelle 170: Durchschnittlich verbrachte Zeit mit Glücksspiel	426
Tabelle 171: Web Ranking des Suchbegriffs "Poker" in Italien	429
Tabelle 172: Web Ranking des Suchbegriffs "Scommesse online" (Online Betting) in Italien.....	430
Tabelle 173: Web Ranking des Suchbegriffs "Online Betting" in Italien ...	431
Tabelle 174: Web Ranking des Suchbegriffs "scommesse sportive" (Sports Betting) in Italien	431
Tabelle 175: Web Ranking des Suchbegriffs "Sports Betting" in Italien	432
Tabelle 176: Web Ranking des Suchbegriffs "Casino" in Italien	433
Tabelle 177: Web Ranking des Suchbegriffs "Gioco d'azzardo" (Gambling) in Italien	433
Tabelle 178: Web Ranking des Suchbegriffs "Gambling" in Italien	434
Tabelle 179: Web Ranking des Suchbegriffs "Football " in Italien.....	434
Tabelle 180: Web Ranking des Suchbegriffs "Ippica" (Horse Racing) in Italien.....	435
Tabelle 181: Web Ranking des Suchbegriffs "Horse Racing" in Italien	436
Tabelle 182: Web Ranking des Suchbegriffs "Bingo" in Italien	436
Tabelle 183: Web Ranking des Suchbegriffs "Lotto" in Italien	437
Tabelle 184: Web Ranking des Suchbegriffs "Lotteria" in Italien	437
Tabelle 185: Verteilung von lizenzierten und nicht lizenzierten Anbietern im Web-Ranking Italien	438
Tabelle 186: Klickrate auf verschiedene Suchbegriffe Italien für Desktop und Mobile	438
Tabelle 187: Aufteilung des Gesamtsamples nach Spielformen	441

Tabelle 188: Demographischer Vergleich der verschiedenen Spielerkategorien.....	446
Tabelle 189: Problemspielerstatus der Spielergruppen im Vergleich.....	446
Tabelle 190: Überblick Online- und Offlineglücksspielregulierung Norwegen	457
Tabelle 191: Entwicklung der Bruttospielerträge nach Kategorie in Norwegen 2011-15	466
Tabelle 192: Anzahl aktiver Spieler von Norsk Tipping nach Spielform 2010-2016.....	470
Tabelle 193: Verteilung von Spielern mit niedrigem, mittleren und hohem Risiko über verschiedene Spielformen in Norwegen im Playscan Modell	472
Tabelle 194: Vergleich des Erreichens von täglichen, wöchentlichen und monatlichen Limits.....	475
Tabelle 195: Benannte Probleme bei Anrufen bei der norwegischen Help Line	477
Tabelle 196: Web Ranking des Suchbegriffs "Poker" in Norwegen	480
Tabelle 197: Web Ranking des Suchbegriffs "Online tipping" (Online Betting) in Norwegen	480
Tabelle 198: Web Ranking des Suchbegriffs "Online Betting" in Norwegen	481
Tabelle 199: Web Ranking des Suchbegriffs "Sport tipping online" (Sports Betting) in Norwegen	482
Tabelle 200: Web Ranking des Suchbegriffs "Casino" in Norwegen	482
Tabelle 201: Web Ranking des Suchbegriffs "Horse Racing" in Norwegen	483
Tabelle 202: Web Ranking des Suchbegriffs "Bingo" in Norwegen.....	484
Tabelle 203: Web Ranking des Suchbegriffs "Lotto" in Norwegen	484
Tabelle 204: Web Ranking des Suchbegriffs "Lotteri" in Norwegen.....	485

Tabelle 205: Verteilung von lizenzierten und nicht lizenzierten Anbietern im Web-Ranking Norwegen	485
Tabelle 206: Klickrate auf verschiedene Suchbegriffe Norwegen für Desktop und Mobile	486
Tabelle 207: Steuersätze verschiedener Onlineglücksspielformen in Spanien für national reguliertes Angebot	493
Tabelle 208: Höhe der Lizenzgarantien in Spanien	494
Tabelle 209: Administrative Tätigkeiten der DGOJ und Kosten für Lizenznehmer	494
Tabelle 210: Administrative Gebühreneinnahmen der DGOJ von Lizenznehmern des Onlineglücksspiels	500
Tabelle 211: Einnahmen des spanischen Staates aus dem Glücksspiel über Steuern und Gebühren	500
Tabelle 212: Spieleinsätze im Onlineglücksspiel nach Spielform in Spanien	502
Tabelle 213: Bruttospielerträge im Onlineglücksspiel nach Spielform in Spanien	504
Tabelle 214: Anzahl an Onlineglücksspielern und Neuregistrierungen in Spanien	506
Tabelle 215: Anzahl von Onlineglücksspielern nach Spielform und Altersgruppe in Spanien in 2015	506
Tabelle 216: Durchschnittlicher Jahresinsatz von Spielern nach Spielform und Altersgruppe in Spanien in 2015	507
Tabelle 217: Durchschnittliche Ausgaben von Onlineglücksspielern nach Geschlecht und Alter in Spanien in 2015	508
Tabelle 218: Durchschnittliche Ausgaben pro Jahr nach Geschlecht und Altersgruppe in Spanien 2014/15	509

Tabelle 219: Anteile und Wachstum von Online- und Offline-GGR in Spanien 2011-2016.....	510
Tabelle 220: Prävalenz von Spielsucht in Spanien nach Spielformen.....	512
Tabelle 221: Zuordnung von Spielsüchtigen auf Online- oder Offlineangebote in Spanien.....	512
Tabelle 222: Anzahl der Registrierungen im spanischen Sperrregister RGIAJ.....	513
Tabelle 223: Anteile der Altersgruppen von Registrierten des RGIAJ-Sperrsystems in Spanien.....	513
Tabelle 224: Web Ranking des Suchbegriffs "Poker" in Spanien.....	516
Tabelle 225: Web Ranking des Suchbegriffs "Apuestas online" (Onlinewetten) in Spanien.....	516
Tabelle 226: Web Ranking des Suchbegriffs "Online Betting" in Spanien..	517
Tabelle 227: Web Ranking des Suchbegriffs "Apuestas deportivas" (Sportwetten) in Spanien	518
Tabelle 228: Web Ranking des Suchbegriffs "Sports Betting" in Spanien ..	519
Tabelle 229: Web Ranking des Suchbegriffs "Casino" in Spanien	519
Tabelle 230: Web Ranking des Suchbegriffs "Juego de apuestas" (Gambling) in Spanien	520
Tabelle 231: Web Ranking des Suchbegriffs "Horse Racing" in Spanien ...	521
Tabelle 232: Web Ranking des Suchbegriffs "Bingo" in Spanien	521
Tabelle 233: Web Ranking des Suchbegriffs "Lotto" in Spanien.....	522
Tabelle 234: Web Ranking des Suchbegriffs "Loteria" (Lotto) in Spanien .	522
Tabelle 235: Verteilung von regulierten und unregulierten Anbietern im Web-Ranking Spanien.....	523
Tabelle 236: Klickrate auf verschiedene Suchbegriffe Spanien für Desktop und Mobile	523
Tabelle 237: Schließung illegaler Webseiten in Spanien	524

Tabelle 238: Anzahl der gegen Webseiten eingeleiteten Verfahren, Empfehlungen zur Strafverfolgung und Verfahrenseinstellungen.....	525
Tabelle 239: „Sehr schwerwiegende“ Verstöße gegen das Gesetz 13/2011 Spanien	525
Tabelle 240: „Schwerwiegende“ Verstöße gegen das Gesetz 13/2011	526
Tabelle 241: Vergleichender Überblick über die Regulierung von Onlineglücksspielen (verkürzte Darstellung)	530
Tabelle 242: Vergleichender Überblick über die Besteuerung von Onlineglücksspielen (verkürzte Darstellung)	531
Tabelle 243: Vergleichender Überblick über Werbung für Onlineglücksspiele (verkürzte Darstellung)	532
Tabelle 244: Vergleichender Überblick über Ansätze zur Rechtsdurchsetzung (verkürzte Darstellung).....	533
Tabelle 245: Untersuchte Begriffe im Web Ranking	545
Tabelle 246: Länderübersicht zum Webranking des Suchbegriffs „Poker“ .	547
Tabelle 247: Länderübersicht zum Webranking des Suchbegriffs „Online Wetten“ in der jeweiligen Landessprache	548
Tabelle 248: Länderübersicht zum Webranking des Suchbegriffs „Online Betting“	548
Tabelle 249: Länderübersicht zum Webranking des Suchbegriffs „Online Sportwetten“ in der jeweiligen Landessprache.....	549
Tabelle 250: Länderübersicht zum Webranking des Suchbegriffs „Sports Betting“	550
Tabelle 251: Länderübersicht zum Webranking des Suchbegriffs „Casino“	550
Tabelle 252: Länderübersicht zum Webranking des Suchbegriffs „Glücksspiel“ in der jeweiligen Landessprache	551

Tabelle 253: Länderübersicht zum Webranking des Suchbegriffs „Gambling“	551
Tabelle 254: Länderübersicht zum Webranking des Suchbegriffs „Fußball“ in der jeweiligen Landessprache.....	552
Tabelle 255: Länderübersicht zum Webranking des Suchbegriffs „Football“	552
Tabelle 256: Länderübersicht zum Webranking des Suchbegriffs „Pferderennen“ in der jeweiligen Landessprache	553
Tabelle 257: Länderübersicht zum Webranking des Suchbegriffs „Horse Racing“	554
Tabelle 258: Länderübersicht zum Webranking des Suchbegriffs „Bingo“	554
Tabelle 259: Länderübersicht zum Webranking des Suchbegriffs „Lotto“ ..	555
Tabelle 260: Länderübersicht zum Webranking des Suchbegriffs „Lotterie“ in der jeweiligen Landessprache	555
Tabelle 261: Liste der Länder, in denen die getesteten Anbieter Lizenzen besitzen.....	557
Tabelle 262: Auf den Webseiten der Anbieter angebotene Sprachen	561
Tabelle 263: Erfolgreiche Registrierung (Rechtsverstöße fett markiert).....	562
Tabelle 264: Erfolgreiche Einzahlung (Rechtsverstöße fett markiert)	564
Tabelle 265: Erfolgreiche Wettabgabe (Rechtsverstöße fett markiert)	565
Tabelle 266: Interventionsmöglichkeiten zum Spielerschutz.....	576
Tabelle 267: Preiselastizitäten bei verschiedenen Glücksspielprodukten.....	590
Tabelle 268: Vor- und Nachteile einer Lizenz aus Sicht von Glücksspielanbietern	606
Tabelle 269: Anzahl der Identifizierungen und Meldungen potenziell illegaler Webseiten, Aufforderungen zur Unterlassung und Webseiten-Blockierungen über DNS Tampering in Dänemark	618

Tabelle 270: Differenzierung von Blockchains anhand Daten- und Prozessierungszugriff von Teilnehmern	730
Tabelle 271: Gegenüberstellung von öffentlichen und privaten Blockchain-Systemen	732
Tabelle 272: Hierarchie, Rechte und Pflichten in der blockchainbasierten staatlichen Abwicklungsinfrastruktur für Zahlungen von und zu Onlineglückspielanbietern	751
Tabelle 273: Teilnehmer, Aufgaben und Berechtigungen der staatlichen blockchainbasierten Zahlungsinfrastruktur	753
Tabelle 274: Aufgaben des staatlichen Payment-Gateways im blockchainbasierten Zahlungssystem für Onlineglücksspiel ...	755
Tabelle 275: Differenzierung von Accounts im bestehenden Finanzsystem, dem blockchainbasierten System und in den Spielsystemen der Anbieter	757
Tabelle 276: Systemparameter der staatlichen Zahlungsabwicklungsinfrastruktur für Onlineglücksspielanbieter	760



1 Einleitung

Ingo Fiedler

Die bevorstehende Erneuerung des Glücksspielstaatsvertrages eröffnet einen Handlungsspielraum bei der Gestaltung des Rahmens für den Markt für Glücksspiele in Deutschland. Im internationalen Vergleich zeigen sich insbesondere für den Onlineglücksspielmarkt stark unterschiedliche Regulierungsmodelle. Ein objektiver Vergleich dieser Modelle und der sich hieraus für die jeweiligen Märkte ergebenden Folgen ist eine wertvolle Grundlage für die aktuelle Diskussion um die Novellierung des Glücksspielstaatsvertrages in Deutschland. Vergangene Studien zum Onlineglücksspielmarkt wie von Goldmedia (2013 und 2016) zum Marktumfang und die „Faktenbasierte Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrags“ (Haucap et al., 2017) erlauben dem deutschen Gesetzgeber bereits wichtige Einblicke. Verschiedene Fragen bleiben jedoch noch offen. Es besteht daher ein Bedarf an einer umfassenden Analyse aller wesentlichen Folgen der verschiedenen Regulierungsmodelle europäischer Onlineglücksspielmärkte.

Glücksspiele gelten in vielen Teilen der Welt als demeritorisches Gut, dessen Markt eines Regulierungseingriffes bedarf. Zu den Gründen eines staatlichen Markteingriffes zählen fiskalische Interessen, der Schutz der Bevölkerung vor Spielsucht sowie die Kriminalitätsprävention. Diese verschiedenen Gründe für einen Regulierungseingriff stellen zugleich die Regulierungsziele dar. Sie werden in Kapitel 2 dargelegt. Da zum Teil Zielkonflikte zwischen den einzelnen Zielen bestehen und zum anderen nur begrenzte Ressourcen zur Verfügung stehen, ist es unerlässlich, dass der jeweilige Gesetzgeber einer Jurisdiktion sowie die entsprechenden Aufsichten sich über ihre Prioritäten hinsichtlich dieser Ziele im Klaren sind. Die eindeutige Festlegung ist notwendige Bedingung für einen erfolgreichen Markteingriff.

Der Erfolg eines Markteingriffes lässt sich jedoch nicht ohne Weiteres bestimmen. Vielmehr besteht eine Vielzahl an sozioökonomischen Indikatoren, die den Erfolg eines Regulierungseingriffes direkt und indirekt abbilden. So hat die von der öffentlichen Hand in Québec eingesetzte Working Group on Online Gambling in ihrem Abschlussbericht 38 verschiedene Indikatoren identifiziert (Nadeau et al., 2014). Solch eine Vielzahl an Indikatoren ist für einen vergleichenden Überblick jedoch hinderlich, zumal sich die Bedeutung der einzelnen Indikatoren deutlich

unterscheidet. In Kapitel 3 werden daher die wesentlichen sozioökonomischen Indikatoren und ihr Bezug zu den regulatorischen Zielen dargestellt.

Ein internationaler Vergleich der Eingriffe in den Glücksspielmarkt und ihrer sozioökonomischen Folgen liefert Antworten auf drei wesentliche Fragen betreffend (1) die Entwicklung der Glücksspielmärkte und ihre sozioökonomischen Folgen je nach Regulierungsmodell, (2) die Erfahrungen in den einzelnen Ländern zur Wirksamkeit verschiedener Spielerschutzmaßnahmen und (3) die erforderlichen Maßnahmen der Rechtsdurchsetzung und des Vollzugs gegenüber unlicenzierten Anbietern einschließlich der Erfahrungen zu den jeweiligen Erfolgen und Herausforderungen. Die Analyse der Entwicklung der Glücksspielmärkte der jeweiligen Länder erlaubt Aussagen zu Kanalisierungseffekten der verschiedenen Regulierungsmodelle, insbesondere den Wanderungsbewegungen zwischen den verschiedenen Spielformen, auch im Hinblick auf eine Bewegung zwischen lizenzierten und unlicenzierten Angeboten sowie zwischen suchtgefährlich und suchungefährlich.

Grundsätzlich lassen sich fünf verschiedene Regulierungsmodelle für den Onlinebereich differenzieren:

- Ein effektiv freier Markt mit nur sehr geringen Einschränkungen, Beispiel: Großbritannien
- Ein liberal gehandhabtes Lizenzsystem, in dem Lizenznehmer geringfügige Auflagen erfüllen müssen, Beispiele: Italien, Spanien, Dänemark.
- Ein restriktiv gehandhabtes Lizenzsystem, in dem Lizenznehmer strenge Auflagen erfüllen müssen, Beispiel: Frankreich im Bereich von Sport- und Pferdewetten sowie Poker.
- Ein staatlich organisiertes Monopolangebot, Beispiele: Finnland, Norwegen.
- Ein Verbot von Onlineglücksspielen, Beispiel: Deutschland im Bereich von Casinospielen und Poker sowie Frankreich bei Casinospielen.

Die genannten Beispielländer fließen in die Analyse der Auswirkungen der Regulierungsmodelle ein: Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Norwegen und Spanien. Ihre Regulierungen und die Ausprägungen der sozioökonomischen Indikatoren werden in den Kapiteln 4 bis 11 dargestellt. Die Kapitel sind dabei jeweils fast identisch strukturiert: Zuerst erfolgt eine Darlegung der regulatorischen Ziele in dem jeweiligen Land. Diese werden aus den

Gesetzen bzw. Gesetzesbegründungen sowie, soweit möglich, durch Gespräche mit den Aufsichtsinstanzen erhoben. Im Anschluss folgt eine Darlegung der regulatorischen Vorgaben, insbesondere im Hinblick auf die Organisation der Aufsicht, die Besteuerung, Spieler- und Verbraucherschutzvorschriften, Werbebeschränkungen sowie Maßnahmen der Kriminalitätsbekämpfung inklusive der Rechtsdurchsetzung gegenüber unlicenzierten Glücksspielanbietern. Im Anschluss erfolgt jeweils eine kritische Würdigung der Regulierung und ihrer sozioökonomischen Wirkung.

Ein Vergleich der Regulierungsmodelle in Form der Entwicklung des Marktes, der Steuereinnahmen, der Prävalenz von Spielsucht, einem Webranking zwischen lizenzierten und nicht lizenzierten Anbietern sowie ein Mystery Benchmark auf Basis von Testkäufen erfolgt in Kapitel 12. In Kapitel 13 werden Erkenntnisse aus der Literatur sowie aus den verschiedenen Ländern zu ihren Regelungen des Spieler-, Jugend- und Verbraucherschutzes zusammengefasst. Im Anschluss werden in Kapitel 14 die Erkenntnisse zur Rechtsdurchsetzung und zum Vollzug gegenüber unlicenzierten Anbietern dargelegt.

Ein wesentlicher Grund für die Schwierigkeiten der Rechtsdurchsetzung gegenüber unlicenzierten Anbietern liegt in der digitalen und internationalen Natur des Onlineglücksspielmarktes, der maßgeblich von dem Einsatz neuer Technologien profitiert. Weder die Aufsicht noch die Rechtsdurchsetzung halten bislang mit der technologischen Entwicklung Schritt, obwohl diese ihnen eine wichtige Unterstützung bei der Bewältigung ihrer Aufgaben leisten könnte. In dem in Anhang A ausgelagerten Kapitel wird ein Ansatz vorgestellt, der auf Basis der Blockchain-Technologie ein für die Aufsicht vollständig transparentes Zahlungssystem ermöglicht, das zugleich mit massiven Kostenvorteilen für lizenzierte Anbieter einhergeht, ohne dass die Spieler einen Unterschied bei der Zahlungsabwicklung wahrnehmen. Würde ein solches System verpflichtend zur Zahlungsabwicklung eingesetzt, so könnten Zahlungsströme für Glücksspiele über andere Kanäle leicht unterbunden werden. Dies würde die Rechtsdurchsetzung gegenüber unlicenzierten Anbietern deutlich vereinfachen. In Kapitel 15 werden schließlich die Ergebnisse der anderen Kapitel zusammengefasst und ein Ausblick gegeben.



2 Gründe für die Regulierung von Onlineglücksspielen

Ingo Fiedler, Marc von Meduna

Es lassen sich drei verschiedene Gründe für die Regulierung von Glücksspielen im Allgemeinen und Onlineglücksspiele im Besonderen identifizieren: (1) fiskalische Interessen, (2) der Schutz der Bevölkerung von gesundheitlichen Gefahren und (3) Kriminalitätsprävention.

Glücksspiele haben das Potenzial, fiskalische Einnahmen in beträchtlichem Umfang zu generieren, die sowohl der allgemeinen Haushaltslage als auch verschiedenen wohltätigen Zwecken zu Gute kommen können. Die Sicherung dieser fiskalischen Interessen kann eine Rolle bei der Ausgestaltung der Regulierung von (Online-)Glücksspielen einnehmen. Aufgrund der von (Online-)Glücksspielen ausgehende Suchtgefahr, welche die Lebensqualität der betroffenen Personen und ihrer Angehörigen einschränkt und zu gesamtgesellschaftlichen Kosten führt, stellt der Schutz der Bevölkerung vor den Gefahren der Spielsucht ein Ziel für einen staatlichen Regulierungseingriff in den Glücksspielmarkt dar. Des Weiteren dient die Regulierung von (Online-)Glücksspielen der Verhinderung von Beschaffungs- und Begleitkriminalität wie Betrug, Geldwäsche oder Match Fixing.

Sowohl das Suchtpotenzial als auch das Kriminalitätsrisiko von Onlineglücksspielen unterscheidet sich je nach Spielform und muss daher individuell beurteilt werden. Ein Regulierungseingriff in den Markt für Onlineglücksspiele sollte daher die verschiedenen Charakteristika der Spielformen berücksichtigen.

Seit Jahrhunderten bestehen in allen Teilen der Welt sehr starke Vorbehalte verschiedenster gesellschaftlicher Gruppen gegenüber Glücksspielen (Zollinger, 1997). Sie galten zum Beispiel bei den Habsburger Herrschern als Geld, Zeit, Geist und Körper bedrohend und im Islam auch heute noch als unproduktiv.

Aus gesamtgesellschaftlicher Sicht liegen die Markteingriffe hingegen vor allem in den von Glücksspielen ausgehenden sozialen Kosten begründet. Diese liegen zu einem wesentlichen Teil in der von Glücksspielen ausgehenden Suchtgefahr begründet und den von ihr ausgehenden schädlichen Konsequenzen für die Betroffenen, ihr Umfeld und die gesamte Gesellschaft. Hinzu kommt der Schutz der Gesellschaft vor der Begleitkriminalität, wobei insbesondere Betrug, Geldwäsche und die Manipulation von Sportereignissen zu nennen sind.

Auf der anderen Seite steht der Nutzen aus Glücksspielen: sie stiften dem Freizeitspieler Freude und führen bei den Anbietern zu Einnahmen, durch die Gewinne, Steuern und Arbeitsplätze finanziert werden. Jeglichen Aspekten der Regelung des Marktes für Glücksspiele liegt daher die Fragestellung nach dem gesamtgesellschaftlichen Effekt aus Kosten und Nutzen des Glücksspielangebotes zu Grunde. Kosten und Nutzen sind dabei weit zu verstehen und umfassen nicht nur monetäre Größen, sondern auch intangible Effekte wie die Spielfreude oder die Depression eines Spielsüchtigen. Dabei ist zu bedenken, dass Kosten und Nutzen bei Glücksspielen asymmetrisch verteilt sind: Die Einnahmen als wesentlicher Teil des Nutzens entfallen auf eine übersichtliche Gruppe an Anbietern sowie den Fiskus, während die Kosten auf die Gruppe der Spielsüchtigen und die gesamte Gesellschaft entfallen. Zudem können die Einnahmen direkt in Geldeinheiten gemessen werden, während ein wesentlicher Teil der Kosten aus der Spielsucht in Form von reduzierter Lebensqualität intangibel ist. Die Abwägung von tangiblen gegen intangible Effekten fällt naturgemäß schwer und erfordert zwangsläufig eine Priorisierung aus normativer Sicht. Solch eine Priorisierung kann nicht von der Wissenschaft vorgenommen werden, sondern muss von der Politik und der Bevölkerung erfolgen. Gleichwohl kann die Wissenschaft jene Gründe untersuchen, die potenziell einen regulatorischen Eingriff in den Glücksspielmarkt rechtfertigen. Dies erfolgt in gebotener Kürze in den folgenden Abschnitten.

2.1 Fiskalische Interessen

Glücksspiele spielen seit dem Bau der Chinesischen Mauer über die Gründung der Universität Harvard (Sauer, 2001, S. 6). bis heute eine prominente Rolle in der

Finanzierung der öffentlichen Haushalte. Entsprechend sind Eingriffe in den Glücksspielmarkt historisch gesehen oftmals fiskalisch motiviert. Die fiskalische Motivation spielt, insbesondere mit Blick auf Regulierungsmodelle mit Staatsmonopol, auch heute noch eine wichtige Rolle.

Staatseinnahmen gehören zu den am häufigsten ins Feld geführten Vorteilen eines Glücksspielangebots. Auch bei diesen ist es daher wichtig sich vor Augen zu führen, dass es sich lediglich um Umverteilungen handelt. Der Staat kann Einnahmen bei Glücksspielen auf verschiedene Wege generieren: (1) über ein eigenes Angebot von Glücksspielen (zum Beispiel der Lotto-Toto Block oder staatliche Spielcasinos), (2) durch die Besteuerung von privaten Angeboten mit einer Sondersteuer wie der Vergnügungssteuer, (3) durch Lizenzgebühren, (4) durch Gewerbe- und Körperschaftssteuern sowie der Besteuerung von Löhnen und Gehältern, (5) durch die Besteuerung von Spielergewinnen. In Deutschland erzielt der Staat Einnahmen über die ersten vier Möglichkeiten nicht jedoch über die Besteuerung von Spielergewinnen. Viele Studien haben einen positiven Brutto-Effekt von Glücksspielen auf die Staatseinnahmen nachgewiesen (Cartee & Gordon, 1997, Clynych & Rivenbark, 1999, Marfels, 1997, McCrary & Condrey, 2003, Settles, 2008, O'Neil et al., 2008, Williams et al., 2011). Allerdings sollten Steuereinnahmen mit Glücksspielen nicht in ihrer vollen Höhe berücksichtigt werden. Vielmehr müssen von dieser Größe jene Steuern abgezogen werden, die angefallen wären, wenn die Ausgaben für Glücksspiele in einem anderen Bereich getätigt würden (Henriksson, 1996). Da die Steuer- und Abgabensätze für Glücksspiele höher sind als für den allgemeinen Warenkorb an anderen Konsumgütern, erhöht eine Vergrößerung des Glücksspielmarktes in der Regel auch die Netto-Staatseinnahmen. Dies gilt zumindest solange, wie das Wachstum nicht zu Lasten eines anderen Bereichs mit höherer Abgabenlast geht. Dies kann zum Beispiel bei Casinos in amerikanischen Indianerreservaten der Fall sein (Anders et al., 1998, Popp & Stehwien, 2002) oder – in Deutschland relevant – bei Glücksspielen im Internet.

Für die USA haben Walker & Jackson anhand von Daten auf Bundesstaatenebene zwischen 1985 und 2000 nachgewiesen, dass Lotterien und Pferdewetten die Staatseinnahmen netto erhöhen, während Casinos und Hunderennen sie verringern (Walker & Jackson, 2011). Diese Fälle scheinen jedoch eher die Ausnahme zu sein, und andere Studien belegen, dass eine Ausweitung des Glücksspielmarktes zu mehr Netto-Einnahmen der öffentlichen Hand führt (Australian Institute for Gambling Research, 1995, Blevins & Jensen, 1998, Calcagno et al., 2010, Chhabra, 2007), für Pferdewetten (Deloitte & Touche, 2006)). In Deutschland

schöpft der Staat im Vergleich zu den USA bei den Casinos den Großteil des Gewinns ab, und Wetten auf Hunderennen sind verboten. Entsprechend kann davon ausgegangen werden, dass in Deutschland eine Ausweitung des regulierten Glücksspielmarktes – mit Ausnahme von unlizenziierten Glücksspielangeboten sowie potenziell von regulierten Glücksspielen im Internet – zu Mehreinnahmen der öffentlichen Hand führt. Aus rein monetärer Sicht hat der Staat folglich ein Interesse an einem ausgeprägten regulierten Glücksspielmarkt. Ebenfalls deutet es auf ein Interesse der Nicht-Glücksspieler an einem Glücksspielangebot hin, da sie durch die „freiwillige Steuer“ der Glücksspielteilnahme von einer Verschiebung der Steuerlast zu ihren Gunsten ausgehen können. Allerdings konnte Whitaker für die USA zeigen, dass 77% der Mehreinnahmen aus Lotterien für Mehrausgaben verwendet werden, so dass Nicht-Glücksspieler nur zu einem geringen Teil in Form geringerer Steuern profitieren (Whitaker, 2007) (dafür als Nutznießer der Mehrausgaben).

Der Effekt von Mehrausgaben bei Mehreinnahmen durch Glücksspiele liegt darin begründet, dass in vielen Fällen die Einnahmen des Staates zweckgebunden für „gute Zwecke“ wie den Denkmalschutz oder den Breitensport sind. Natürlicherweise werden auch Ausgaben für die Spielsuchtbehandlung, -prävention und -forschung gefördert, die klassische Mehrausgaben darstellen. Dieser Umstand fungiert oft auch als Rechtfertigungsgrund für die Staatseinnahmen. Aus rein ökonomischer Sicht ist ein zweckgebundener Euro jedoch weniger wert als ein nicht zweckgebundener Euro, da er die Handlungsoptionen einschränkt und es somit tendenziell zu einer ineffizienten Ressourcenallokation kommt – das bedeutet, dass Gelder, die an anderen Stellen einen höheren Nutzen gestiftet hätten, nicht dafür verwendet werden. Entsprechend liegt der Wert eines zweckgebundenen Euro nicht so hoch wie der Wert eines nicht zweckgebundenen Euro. Auf der anderen Seite verhindert die Zweckgebundenheit der Mittel zu starke Anreize der Politik, den Glücksspielmarkt auszudehnen, um leere Staatskassen aufzufüllen, wodurch womöglich gleichzeitig die erforderlichen Ausgaben für wohltätige Zwecke oder für einen noch höheren Nutzen in Teilen oder in Gänze unberücksichtigt blieben. Durch diese Vorgehensweise werden ebenso das Vertrauen und die Akzeptanz in das Handeln des Staates im Sinne seiner Fürsorgepflichten gestärkt. Die Zweckgebundenheit der Einnahmen ist daher weder als Vor- noch als Nachteil zu sehen und die Staatseinnahmen werden entsprechend aus der Wohlfahrtsperspektive mit ihrem Geldwert bemessen. Zusätzlich zu den Staatseinnahmen erweiterte öffentliche Dienstleistungen als Nutzen des Glücksspiels anzuführen, wie zum

Beispiel bei Williams et al. (2011), ist jedoch nicht korrekt, weil die Dienstleistungen eine Folge der Staatseinnahmen sind und es somit zu einer Doppelzählung käme.

Die Einnahmen aus Glücksspielen können dabei als freiwillige, d.h. als eine durch das Nutzungsverhalten vermeidbare, Steuer verstanden werden (Eadington, 1975), die naturgemäß den großen Vorteil gegenüber einer erzwungenen Steuer hat, dass sie von der Bevölkerung deutlich besser angenommen wird. Schließlich ist die Teilnahme an Glücksspielen kein Grundbedürfnis und keiner ist gezwungen, sein Geld hierfür auszugeben und auf diese Weise die Staatskasse zu füllen, wenngleich von Spielsucht betroffene Personen diese Handlungsoption nicht oder in nur sehr eingeschränktem Umfang willentlich wahrzunehmen und auszuüben vermögen.

In Deutschland seien fiskalische Interessen jedoch nur als positiver Nebeneffekt zu verstehen, dürften jedoch nicht als Hauptgrund des staatlichen Angebots von Glücksspielen gelten. Der EuGH erkennt als zwingende Gründe für regulatorische Eingriffe in den Glücksspielmarkt lediglich „den Verbraucherschutz, die Betrugsverbeugung, die Vermeidung von Anreizen für die Bürger zu überhöhten Ausgaben für das Spielen sowie die Notwendigkeit, Störungen der sozialen Ordnung zu vermeiden“ (Dietlein et al., 2008, S.23) an.

Diese Sichtweise wird auch von der Ökonomik geteilt:

However, from a purely economic perspective, tax revenue should not be considered a net benefit of any policy. The reason is that the taxes gained by government come at the expense of the taxpayer. In other words, the benefits to one group are offset by costs to another group. (Walker, 2007, S. 620f)

Steuereinnahmen sind demnach lediglich eine Umverteilung, deren einziger Nettoeffekt auf die gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt eine etwaige Beeinflussung des Verhaltens von Akteuren ist. Der Staat hat folglich seine fiskalischen Stellschrauben derart auszurichten, dass die Steuereinnahmen als Eigeninteresse nicht die vorrangige Begierde darstellen. Vielmehr müssen die Lenkungsmöglichkeiten einer fiskalischen Ordnung zum Einsatz kommen, um die bereits angeführten Interessen des Gemeinwohls zu verfolgen, die lediglich in der Folge in begrenztem Umfang durch geringere Ausgaben, wie z.B. für Suchtprävention und -behandlung, wiederum positiv auf den Staatshaushalt wirken können.

2.2 Schutz der Bevölkerung vor Spielsucht

2.2.1 Definition Spielsucht Die Teilnahme an Glücksspielen kann bei einzelnen Individuen zu Exzessen ausarten und krankhafte Züge mit schweren Folgen annehmen. Bis zu den 1980er Jahren wurde nur von einigen wenigen, insbesondere den „Gamblers Anonymous“, solch ein ausartendes Spielverhalten als Krankheit betrachtet (Reith, 2007, S. 11). Erst im Rahmen der dritten Auflage des Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders (DSM-III) ist der Begriff des pathologischen Glücksspiels aufgetreten (Reith, 2007, S. 10). Während zunächst von „Impulskontrollstörung“ die Rede war, fällt in der heutigen Diskussion immer häufiger der Begriff „Sucht“ (Reith, 2007, S. 10).

Neal et. al definieren problematisches Spielen wie folgt (Neal et al., 2005, S. i):

Problem gambling is characterised by difficulties in limiting money and/or time spent on gambling which leads to adverse consequences for the gambler, others, or for the community.

Diese Definition ist sehr weit, da sie bereits greift sobald ein Schaden durch die Teilnahme an Glücksspielen entsteht und damit unabhängig von der Größe des Schadens ist. Der Vorteil solch einer weiten Definition ist, dass keine falsch Negativen auftreten. Falsch Negative sind in diesem Zusammenhang Personen, die nicht als glücksspielsüchtig diagnostiziert werden, obwohl sie dieses Störungsbild aufweisen. Allerdings werden auch viele Personen als problematische Spieler erfasst, deren Spielverhalten derart geringe Schäden hervorruft, dass man von falsch Positiven sprechen kann. Die Definition ist aus theoretischer Sicht sinnvoll, da sie das Augenmerk auf jeglichen Schaden – beziehungsweise in ökonomischer Terminologie „Kosten“ – von Glücksspielen lenkt. Sie hilft damit dem Ökonomen, der die sozialen Kosten von Glücksspielen untersucht. Auf der anderen Seite ist die Definition wenig operabel, da viele Personen bereits einen Schaden angeben würden, wenn sie an einem Glücksspiel teilnehmen und verlieren; sie haben ihren Einsatz verloren und sind damit schlechter gestellt als zuvor.

Pathologisches Glücksspielen wird daher zumeist umfänglicher beschrieben. In der fünften Auflage des von der American Psychiatric Association (APA) herausgegebenen Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders (DSM-V) ist

pathologisches Spielen definiert. Die APA hat sich bei der Entwicklung der Definitionskriterien von pathologischem Spielen auf das Verhalten der Spieler fokussiert (Stinchfield et al., 2007, S. 180). Eine Störung durch Glücksspielen liegt demnach vor, wenn bei einem Spieler mindestens vier der folgenden neun Kriterien innerhalb eines Zeitraums von 12 Monaten vorliegen¹:

1. Notwendigkeit des Glücksspielens mit immer höheren Einsätzen, um eine gewünschte Erregung zu erreichen.
2. Unruhe und Reizbarkeit bei dem Versuch, das Glücksspielen einzuschränken oder aufzugeben.
3. Wiederholte erfolglose Versuche, das Glücksspielen zu kontrollieren, einzuschränken oder aufzugeben.
4. Starke gedankliche Eingenommenheit durch Glücksspielen (z.B. starke Beschäftigung mit gedanklichem Nacherleben vergangener Spielerfahrungen, mit Verhindern oder Planen der nächsten Spielunternehmung, Nachdenken über Wege, Geld zum Glücksspielen zu beschaffen).
5. Häufiges Glücksspielen in belastenden Gefühlszuständen (z. B. bei Hilflosigkeit, Schuldgefühlen, Angst, depressiver Stimmung).
6. Rückkehr zum Glücksspielen am nächsten Tag, um Verluste auszugleichen (dem Verlust „hinterherjagen“ [„Chasing“]).
7. Belügen anderer, um das Ausmaß der Verstrickung in das Glücksspielen zu vertuschen.
8. Gefährdung oder Verlust einer wichtigen Beziehung, eines Arbeitsplatzes, von Ausbildungs- oder Aufstiegschancen aufgrund des Glücksspielens.

¹ In der vierten Auflage des DSM war zudem noch das Kriterium der Beschaffungskriminalität enthalten: „Der Betroffene hat illegale Handlungen wie Fälschung, Betrug, Diebstahl oder Unterschlagung begangen, um das Spielen zu finanzieren“ (Saß et al., 2003, S. 250f). Zudem mussten fünf der zehn Kriterien erfüllt sein, damit ein pathologisches Spielverhalten vorlag.

9. Verlassen auf finanzielle Unterstützung durch andere, um die durch das Glücksspielen verursachte finanzielle Notlage zu überwinden.

Das DSM-V ermöglicht eine Einordnung des Schweregrades (leicht, mittel, schwer) sowie die Berücksichtigung einer eventuellen Remission und das Unterscheiden zwischen episodischer und andauernder Symptomatik.

Durch das Mindesterfordernis der Erfüllung von vier Kriterien soll sichergestellt werden, dass der Suchtbegriff nur für exzessives und zwanghaftes Spielen verwendet wird (Vent, 1999, S. 32.). Die Kriterien sind der akzeptierte Standard für die Identifikation von pathologischem Glücksspiel. Ein „problematisches Spielverhalten“ ist gekennzeichnet durch deutliche glücksspielbedingte Probleme, kurz vor der Schwelle einer klinischen Diagnose. Es lässt sich auch – in Analogie zu stoffgebundenen Abhängigkeiten – als missbräuchliche Nutzung des Glücksspiels charakterisieren.

Die Anerkennung des pathologischen Spielens als eigenständiges Krankheitsbild hat den Betroffenen einen Teil des Stigmas genommen, das mit ihrem Verhalten verbunden ist (Volberg, 2001). Hieraus hat sich zudem das neue Forschungsfeld des pathologischen Glücksspielens und das neue Forschungsobjekt, der pathologische Glücksspieler, herausgebildet (Reith, 2007, S. 11). Gleichzeitig lässt sich hieraus der Regulierungsgrund von Glücksspielen ableiten, die Bevölkerung vor den gesundheitlichen Gefahren von Glücksspielen und der Ausnutzung krankhafter Spielnachfrage durch Glücksspielanbieter zu schützen.

Im Rahmen eines Workshops zu Onlineglücksspielen der Generaldirektion Internal Markets and Services der Europäischen Kommission am 31. August 2011 befassten sich Forschungsexperten mit der Erkennung und Prävention von problematischem Glücksspielverhalten und Spielsucht. Sie erachten das Verständnis über die komplexen Wirkungszusammenhänge von Spielsucht und Problemspielen noch als unzureichend und halten eine detaillierte definitorische und empirische Erfassung und Abgrenzung der beiden Begriffe für notwendig. Zur Erfassung der Risikopotenziale der einzelnen Spielformen sowie einzelner Individuen müssten individuelle Spielverhaltenscharakteristika wie Einsatzhöhe, Spieldauer und -häufigkeit analysiert werden (Europäische Kommission, 2011, S. 1). Um den Übergang von normalen zu problematischem Spielverhalten im vollen Umfang zu begreifen, seien ferner die genetischen, neurologischen und individuellen Voraussetzungen sowie soziale und spielbezogene Faktoren und deren Zusammenspiel näher zu betrachten (Europäische Kommission, 2011, S. 1f).

In der Literatur finden sich aber auch kritische Stimmen zur Pathologiebild „Glücksspielsucht“. So kritisiert beispielsweise Walter in der Zeitschrift „Beiträge für das Glücksspielwesen“ wissenschaftliche Studien der Glücksspielforschung als interessensgeleitet. Nach Walter „gibt [es] weltweit keine wissenschaftliche Studie, die untersucht, ob bei problematischem Glücksspiel tatsächlich auch psychosoziale Probleme vorliegen.“ Er ergänzt: „Die Kategorie Problematisches Glücksspiel wurde hauptsächlich eingeführt, um mehr Fälle [...] für die statistische Auswertung zur Verfügung zu haben.“ Somit können Walters Meinung nach, die gängigen Klassifizierungssysteme der Glücksspielforschung wie South Oaks Gambling Screen (SOGS) und das DSM-III-Diagnose-System keine verlässlichen Aussagen darüber treffen, ob tatsächlich eine psychische oder Verhaltensstörung vorliegt (Walter, 2018). Weiterhin wird in dem Beitrag postuliert, dass die im Wissenschaftsdiskurs (scheinbar) vorherrschende Aussage „Glücksspielsucht sei ein wachsendes, epidemisches Gesundheitsproblem in der Bevölkerung“ nicht stimme, vielmehr würde der Bevölkerungsanteil Erwachsener mit pathologischem Glücksspielverhalten seit einem Jahrzehnt bei einem Wert von 0,5 liegen (Walter, 2018).

2.2.2 Folgen von Spielsucht

Spielsucht hat eine Vielzahl an negativen Folgen für die Betroffenen, ihr Umfeld und die gesamte Gesellschaft. Diese negativen Auswirkungen sind aus gesundheitspolitischer Sicht ein wesentlicher Grund für den Eingriff in den Glücksspielmarkt und spielen sowohl im öffentlichen Diskurs über Glücksspiele, in der wissenschaftlichen Literatur sowie bei den Aufsichten eine große Rolle. Die Beeinträchtigungen von problematischem Spielverhalten können nach kognitiven, mentalen und verhaltensbezogenen sowie sozialen und ökonomischen Faktoren differenziert werden (Europäische Kommission, 2011, S. 1). Die einzelnen Folgen, die an oftmals auf die beim Glücksspiel verlorenen Gelder und die für das Spielen eingesetzte Zeit zurückzuführen sind, werden im Folgenden näher beschrieben. Zu beachten ist, dass die erläuterten Konsequenzen einer Glücksspielsucht sich teilweise gegenseitig bedingen können und auf diese Weise eine Negativspirale für die betroffenen Personen auslösen, die verschiedene Lebensbereiche umfasst. In der Konsequenz ergeben sich multiple Krisen mit vielen Faktoren und Einschränkungen im privaten, beruflichen und gesundheitlichen Bereich, die erst in ihrer Gesamtheit eine Hilfesuche bei den Spielsüchtigen auslösen (Braun et al., 2013).

Zusätzlich treten durch die hier aufgeführten negativen Folgen für die Spielsüchtigen und ihr Umfeld auch Kosten für die Gesamtgesellschaft auf, insbesondere in Form von erhöhten Sozialtransfers, Behandlungskosten für Glücksspielsucht und verursachte komorbide Störungen und Produktivitätsverluste durch Fehlzeiten oder fehlende Konzentration. Für eine detailliertere Betrachtung sei auf Fiedler (2016) verwiesen, auf dessen Arbeit dieser Abschnitt basiert.

2.2.2.1 Überschuldung

Finanzielle Schwierigkeiten sind das am häufigsten berichtete Problem von Spielsüchtigen (Williams et al., 2011b). Viele Glücksspielsüchtige sind derart hoch verschuldet, dass sie eine Schuldnerberatung in Anspruch nehmen oder Privatinsolvenz anmelden müssen (So & Kwok, 2006). Besonders problematisch ist in diesem Zusammenhang, dass Betroffene häufig erst in einem fortgeschrittenen Krankheitsstadium und in akuten Krisensituationen oder auf äußeren Druck, meist bedingt Familienangehörige, Kontakt mit Hilfeeinrichtungen aufnehmen, um an ihrer Situation etwas zu ändern (Evans & Delfrabbro, 2005). Durch diese späte Intervention und die verstrichene Zeit können sich enorme Schulden anhäufen.

Verschiedene Studien haben die Rate an Privatinsolvenzen auf Makroebene untersucht, das heißt im Umkreis von Glücksspielangeboten. So wurde in einem Umkreis von 25 Meilen um Pferderennbahnen eine um 9,25% erhöhte Rate an Privatinsolvenzen festgestellt (und in der weiteren Entfernung kein Effekt) (Boardman & Perry, 2007). Eine Longitudinalstudie findet einen im Zeitablauf U-förmigen Zusammenhang zwischen dem Glücksspielangebot von Casinos und Privatinsolvenzen (Goss et al., 2009). Demnach erhöht sich in dem ersten Jahr einer Casinoneröffnung die Anzahl an Privatinsolvenzen in einem US-amerikanischen County um 9%. Dieser Effekt verringert sich in den Folgejahren und fällt sogar auf ein unterdurchschnittliches Niveau im siebten Jahr nach einer Casinoeinführung, um dann ab dem achten Jahr wieder anzusteigen. Die Autoren weisen darauf hin, dass dieser Effekt mit dem amerikanischen Recht zu Privatinsolvenzen zu erklären sei, welche eine sechsjährige Limitierung der betroffenen Personen nach Eröffnung des Insolvenzverfahrens vorsieht (Goss et al., 2009). Das würde bedeuten, dass anfällige Spieler zunächst relativ schnell Privatinsolvenz erleiden, sechs Jahre pausieren müssen, um dann wieder Privatinsolvenz anmelden zu müssen. Auch Nichols & Giacopassi (2000) untersuchen die Rate an Privatinsolvenzen vor und nach der Einführung von Casinos in acht amerikanischen Counties und finden einen statistisch signifikanten Zusammenhang (Nichols & Giacopassi, 2000).

Garrett & Nichols (2008) untersuchen den Zusammenhang zwischen Casinotourismus und der Häufigkeit von Privatinsolvenzen in den Regionen, aus denen die Besucher kommen. Sie stellen fest, dass US-Staaten, in denen die Bürger häufiger Casinotourismus außerhalb des eigenen Staates praktizieren, eine zehnpromtendigt erhöhte Rate an Privatinsolvenzen aufweisen.

Barron et al. (2002) stellen in der Umgebung von Casinos eine signifikant höhere Anzahl an Privatinsolvenzen fest. Eine Schließung von Casinos würde demnach in Counties der USA mit einem Casino zu einem fünfprozentigen Rückgang von Privatinsolvenzen führen und landesweit zu einem Rückgang von 1%. Koo et al. (2007) hingegen finden keinen Effekt zwischen Casinoeröffnungen in Michigan, Indiana, West Virginia und Ohio und der Rate an Privatinsolvenzen.

Dies zeigt, dass bei all diesen Korrelationsanalysen die Kausalitätsrichtung unklar ist: Ziehen ärmere Regionen mit mehr Privatinsolvenzen Casinos an oder führen Casinos zu mehr Privatinsolvenzen? De la Viña und Bernstein (2002) kontrollieren, dass Casinos tendenziell in wirtschaftlich schwächeren Regionen eröffnet werden, und finden sodann keinen Effekt auf die Rate an Privatinsolvenzen. Auch Goss & Morse (2004) kontrollieren hinsichtlich der Eröffnung von Casinos in tendenziell schwächeren Regionen. Sie untersuchen die Häufigkeit von Privatinsolvenzen in 250 US-amerikanischen Counties, in denen seit 1990 Casinos legalisiert wurden, und vergleichen diese Counties mit ähnlichen Counties ohne Casinos (Region, Bevölkerung, Bevölkerungsdichte, Einkommen) hinsichtlich der Häufigkeit von Privatinsolvenzen (Goss & Morse, 2004). Anhand von deskriptiven Statistiken und einer Regression kommen die Autoren zu dem Ergebnis, dass die Counties mit Casinos einen mehr als doppelt so starken Anstieg von Privatinsolvenzen zwischen 1990 und 1999 zu verzeichnen haben wie Counties ohne Casinos.

Insgesamt liefern die Makrostudien einen überzeugenden Befund, dass Glücksspielangebote und die Rate an Privatinsolvenzen positiv miteinander zusammenhängen und dass Glücksspielangebote zumindest einen Teil der Korrelation kausal verursachen. Eine genauere Messung des Zusammenhangs versprechen Mikrostudien. Bei diesen stehen zum einen Spielsüchtige im Vordergrund und die Frage, ob diese häufiger Privatinsolvenz anmelden müssen, sowie zum anderen Privatinsolvente und die Frage, ob eine Glücksspielsucht hierfür ursächlich war. Hinsichtlich der ersten Analyserichtung geben 21,8% der Teilnehmer einer Studie unter 110 pathologischen Spielern in Hong Kong an, aufgrund des Glücksspiels Privatinsolvenz anmelden zu müssen (So & Kwok, 2006). Auch in den USA ist

die Insolvenzrate bei pathologischen Spielern deutlich erhöht: 19,2% im Vergleich zu 4,2% bei Nichtspielern (Gerstein et al., 1999, S.46).

Wird hinsichtlich der persönlichen Charakteristika kontrolliert, so liegt die erwartete Insolvenzrate der pathologischen Spieler bei 10,8%, so dass die dem Glücksspiel zuzurechnende erhöhte Insolvenzrate bei 8,4% liegt. Grant et al. (2010) haben ein Sample von 517 pathologischen Spielern untersucht und festgestellt, dass 18% von ihnen Privatinsolvenz nach Ausbruch ihrer Sucht angemeldet haben. Diese Personen unterscheiden sich nicht hinsichtlich ihrer Glücksspielausgaben von anderen pathologischen Spielern. Allerdings unterscheiden sie sich signifikant in anderen Charakteristika von der Vergleichsgruppe: (1) sie sind häufiger alleinstehend, (2) haben mehr finanzielle Probleme und Probleme am Arbeitsplatz sowie in der Ehe, (3) sind häufiger in rechtlichen Schwierigkeiten aufgrund ihrer Glücksspielsucht (Beschaffungskriminalität), (4) haben häufiger Depressionen und Störungen durch Substanzkonsum.

Die zweite Analyserichtung – wie häufig Spielprobleme ursächlich für Privatinsolvenzen sind – wurde seltener untersucht. Gemessen an der Gesamtzahl an Privatinsolvenzen zeigt sich nur ein kleiner Effekt von Glücksspielen (Williams et al., 2011). In der kanadischen Provinz Nova Scotia lassen sich jedoch zwischen 5% und 10% aller Privatinsolvenzen auf Glücksspielprobleme zurückführen (Hayward, 2004, S. 26). Laut einem Bericht des Generalstaatsanwalts in Australien von 1986 sind hingegen nur 1% aller Privatinsolvenzen auf Glücksspiele zurückzuführen (Dickerson et al., 1996). Dickerson et al. berechnen hieraus 10 glücksspielsuchtinduzierte Privatinsolvenzen pro Jahr in New South Wales. Wobei dieser geringe Wert vermutlich darin begründet liegt, dass in dem Betrachtungsjahr 1986 die Automaten Spiele als suchgefährdendste Glücksspielform noch nicht digitalisiert und auch weniger verbreitet waren.

Für Deutschland liegen weder verlässliche Zahlen vor, wie viele Spielsüchtige Privatinsolvenz anmelden müssen noch wie viele Privatinsolvenzen auf Glücksspielsucht zurückzuführen sind. Aufgrund der unterschiedlichen juristischen Regelungen der Privatinsolvenz können die Angaben für USA, Kanada oder Australien nur bedingt auf Deutschland übertragen werden. Hinzu kommt, dass in den bisherigen Studien entweder spezifische Offline-Glücksspielprodukte untersucht wurden oder Glücksspiele im Allgemeinen. Studien zu Onlineglücksspielen fehlen jedoch.

2.2.2.2 Arbeitsplatzverlust

Die gedankliche Vereinnahmung durch das Glücksspiel verbunden mit dem inneren Drang zu spielen kann für pathologische Glücksspieler eine Vernachlässigung der Arbeitstätigkeit und in der Folge oftmals den Verlust des Arbeitsplatzes zur Folge haben (Nilles, 2009, Künzi et al., 2004, Steppan et al., 2010, So & Kwok, 2006). Die Befunde zu glücksspielsuchtinduzierten Arbeitsplatzverlusten unterscheiden sich stark. So gibt Nilles (2009) an, dass 85% der pathologischen Spieler durch ihre Glücksspielsucht arbeitslos werden, wobei zu bedenken ist, dass nicht alle Glücksspielsüchtige erwerbstätig sind beziehungsweise waren. Vermutlich verlässlicher sind die Angaben von Spielern in Beratungs- und Behandlungsstellen. 18% der Klienten von Schweizer Beratungs- und Behandlungsstellen sind arbeitslos und 93% geben ihre Glücksspielsucht dafür als mindestens mitverursachend an (Künzi et al., 2004, S. 166). Zwischen 21% und 22% der Klienten der österreichischen Spielsuchthilfe geben an, dass sie aufgrund der Spielsucht ihren Arbeitsplatz verloren hätten (Spielsuchthilfe 2012). In Deutschland sind 26,3% der glücksspielsüchtigen Klienten in ambulanten Behandlungseinrichtungen erwerbslos (59,6% erwerbstätig und 19,8% Nichterwerbspersonen sowie 0,8% in beruflicher Rehabilitation); im stationären Bereich sind 44,2% erwerbslos (44,7% erwerbstätig und 11% Nichterwerbspersonen) (Steppan et al., 2010, S. 21 f). Doch auch wenn diese Werte deutlich niedriger sind als die von Nilles (2009), so sind sie im Hinblick auf die gesamte Gruppe an Spielsüchtigen noch immer zu hoch, denn Klienten der Spielsuchthilfe weisen tendenziell größere Probleme auf als der durchschnittliche pathologische Spieler. Es muss daher ein niedrigerer Wert angesetzt werden.

In seiner Untersuchung zu den sozialen Kosten von Glücksspielen verfolgt Becker (2011) für die Berechnung der Produktivitätsverluste durch glücksspielbedingte Arbeitslosigkeit den Prävalenzansatz. Er nimmt an, dass 30% der arbeitslosen Klienten im stationären Bereich und 18% im ambulanten Bereich aufgrund ihres pathologischen Glücksspiels erwerbslos geworden sind (Becker, 2011, S. 42). Hieraus errechnet er $0,3 \cdot 1.110 = 330$ kausalitätsbedingte Arbeitslose im stationären Bereich und $0,18 \cdot 7.300 = 1.314$ Arbeitslose im ambulanten Bereich und damit insgesamt 1.644 Arbeitslose unter den behandelten Glücksspielern. Durch einen alternativen Berechnungsansatz (die Frage nach dem Hauptgrund für die Aufnahme der Behandlung wird mit der Arbeitslosigkeit begründet) mittelt er diese Zahl auf 1.300,69.

Tabelle 1: Schätzung glücksspielbedingter Arbeitslosigkeit

	A	B	C
PG in stationärer Behandlung	1.110	1.110	1.110
PG in ambulanter Behandlung	7.300	7.300	7.300
Glücksspielbedingt Arbeitslose in stationärer Behandlung	392	392	392
Glücksspielbedingt Arbeitslose in ambulanter Behandlung	1.152	1.152	1.152
PG nicht in Behandlung	91.590	186.590	281.590
Glücksspielbedingt Arbeitslose nicht in Behandlung	3.721	7.580	11.440
Problematische Spieler	149.000	245.000	340.000
Glücksspielbedingt Arbeitslose problematische Spieler	745	1.225	1.700
Glücksspielbedingt Arbeitslose gesamt	6.010	10.350	14.684

Quelle: Fiedler, 2016

Von den nicht in Behandlung befindlichen pathologischen Spielern nimmt Becker eine zweiprozentige kausalitätsbedingte Erwerbslosigkeit an. Dies sind bei einer Anzahl an insgesamt 230.100 sich nicht in Behandlung befindlichen Spielsüchtigen (Becker nimmt insgesamt 238.500 Spielsüchtige an) in Deutschland 4.630 Spieler, so dass sich eine Gesamtzahl von 5.930 glücksspielsuchtinduzierten Erwerbslosen bei Becker ergibt (Becker, 2011, S. 43). Die 2%-Annahme bleibt ebenfalls unbegründet und erscheint sehr niedrig. So betrug die mittlere Arbeitslosigkeit im Jahr 2009 (das Jahr der zitierten Suchthilfestatistik) 8,125% (Statistisches Bundesamt, 2013a). Die 2%-Annahme entspricht damit einem um nicht einmal 25% erhöhten Arbeitslosigkeitsrisiko von Glücksspielsüchtigen im Vergleich zu nicht Glücksspielsüchtigen. Im Vergleich dazu weisen nach Beckers Annahme Spieler in ambulanter und stationärer Behandlung ein 221% und 369% erhöhtes Risiko der Arbeitslosigkeit auf.

Fiedler (2016) schätzt die Anzahl kausal durch Glücksspielsucht bedingter Arbeitsloser auf Basis etwas anderer Annahmen auf 6.000 bis 14.700, je nach Anzahl an pathologischen und problematischen Spielern (vgl. Tabelle 1).

2.2.2.3 Wohnungsverlust

Zwischen 12% und 16% der Klienten der österreichischen Spielsuchthilfe geben an, dass sie aufgrund der Spielsucht ihren Wohnsitz verloren hätten (Spielsuchthilfe 2012). Für Deutschland nimmt Fiedler (2016) an, dass dieser Wert 8% betrage und ausschließlich für pathologische Spieler gilt, während problematische

Spieler nicht betroffen sind. Er nimmt weiterhin an, dass 65% der Betroffenen ein Mal, 25% zwei Mal und 10% drei Mal ihren Wohnsitz verlieren, so dass sich im Durchschnitt 1,45 Wohnungsverluste pro Betroffenen ergeben. Bezogen auf alle pathologischen Spieler, von denen gemäß der Annahme 92% keinen Wohnungsverlust erleiden, ergibt sich hieraus eine Anzahl von 0,116 Wohnungsverlusten pro pathologischem Spieler. In Szenario A ergeben sich hieraus 11.600 Glücksspiel-suchtinduzierte Wohnungsverluste, in Szenario B 22.620 und in Szenario C 33.640. Crane et al. (2005) konnten ebenso nachweisen, dass Glücksspielbezogene Probleme einen unter mehreren Einflussfaktoren in Bezug auf Obdachlosigkeit darstellen.

2.2.2.4 Reduzierte Lebensqualität

Während bei Freizeitspielern die Nachfrage nach Glücksspielen eine Form der Freizeitgestaltung ist, die zu einer erhöhten Lebensqualität führt, so wirkt sich eine krankhafte Nachfrage nach Glücksspielen negativ auf die Lebensqualität aus.

In einer neuseeländischen Studie zeigen Lin et al. auf Basis von 7.010 Befragten Neuseeländern, dass sich das Ausmaß der Glücksspielteilnahme negativ auf die empfundene Lebensqualität auswirkt (Lin et al., 2010). Allerdings handelt es sich hier um eine Korrelation und nicht um eine Kausalbeziehung, so dass sich genauso schlussfolgern ließe, dass Personen mit niedrig empfundener Lebensqualität häufiger an Glücksspielen teilnehmen.

Entsprechend ist nicht von einer allgemeinen Behauptung auszugehen, dass die Glücksspielteilnahme die Lebensqualität verringert. Bei Freizeitspielern ist hingegen von einer Zunahme der Lebensqualität auszugehen. Vielmehr ist eine verringerte Lebensqualität nur bei problematischen und vor allem pathologischen Spielern zu erwarten. Diese können jedoch stark unter der Glücksspielsucht und ihren Folgen leiden. Hierzu gehören die noch eher harmlosen Konzentrations- und Leistungsstörungen (Grüsser et al., 2007, S. 91) sowie Unlust, Reizbarkeit und Schlafstörungen (Sobottka, 2007, S. 5). Auch die Persönlichkeit eines pathologischen Spielers verändert sich. Es kommt zur Entdifferenzierung der Persönlichkeit, dem Verlust sozialer Verantwortlichkeit sowie zur Verringerung des Selbstwertgefühls und der Selbstachtung (Meyer & Bachmann, 2005, S. 11). Zudem treten Depressionen und Ängste auf (Grüsser et al., 2007, S. 91), die bis zum Suizid führen können (Ledgerwood & Petry, 2004). Hinzu kommt eine soziale Isolation, die eine

Reduktion des Sozialkapitals des Betroffenen mit sich bringt (Künzi et al., 2004, S. 184).

Pathologische Glücksspieler leiden häufig unter starkem Stress. Dieser entstammt der in der Regel stark angespannten finanziellen Lage, aber auch einem häufigen Kontrollverlust sowohl gegenüber dem eigenen Glücksspielverhalten als auch gegenüber den zufallsbedingten und nicht kontrollierbaren Ergebnissen der Spielteilnahme. Stress führt zu einem aktivierten Herz- Kreislauf-System in Verbindung mit der Ausschüttung der Stresshormone Adrenalin, Nodrenalin, Dopamin und Kortisol. Liegt dieser Stress langanhaltend oder gar chronisch vor, so erwachsen verschiedene negative Folgen für die Betroffenen. Hier sind spezifisch für Glücksspielsüchtige zumindest Appetitlosigkeit, Schweißausbrüche, Zittern und motorische Unruhe (Vent, 1999) sowie Magen-Darm-Beschwerden und sexuelle Störungen (Grüsser et al., 2007, S. 91) zu nennen. Generelle Folgen von einem dauerhaft erhöhten Stresslevel sind eine erhöhte Wahrscheinlichkeit von Kreislaufkrankungen, Autoimmunleiden, Depressionen, Demenz sowie Burn-Out. Über die dauerhafte Ausschüttung von Kortisol werden natürliche Abwehrreaktionen wie das Fieber gehemmt und Entzündungsreaktionen wie multiple Sklerose oder Arthritis aber auch Neurodermitis werden begünstigt.

Das Leid aus diesen glücksspielsuchtinduzierten psychischen und körperlichen Reaktionen, Veränderungen und Krankheiten trägt der Kranke vornehmlich selber. Es handelt sich daher vornehmlich um private Kosten, die im Rationalmodell durch den privaten Nutzen wie zum Beispiel die Spielfreude kompensiert werden. Gilt das Rationalmodell hingegen nicht, können Teile dieser Kosten relevant für die gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt sein. Allerdings leidet nicht nur der Betroffene, sondern auch sein Umfeld, so dass ein externer Effekt auftritt.

Die verschiedenen Folgen der Glücksspielsucht haben unterschiedliche Auswirkungen auf einen Betroffenen und unterscheiden sich somit intraindividuell. Gleichzeitig unterscheiden sie sich auch interindividuell, da ihre Auswirkungen je Betroffenen unterschiedlich sind. Die einzelnen Effekte auseinander zu dividieren erscheint daher nicht möglich. Die Frage nach der durchschnittlichen Einschränkung der Lebensqualität durch die Glücksspielsucht ist ebenfalls schwer zu beantworten. Während einige einen Suizid begehen oder versuchen, erfahren andere – zum Beispiel in der Anfangsphase der Sucht – kaum eine Einschränkung der Lebensqualität. Der Durchschnittswert solch einer Verteilung ist stark von den Extremwerten der stark Betroffenen geprägt.

Jedoch muss eine reduzierte Lebensqualität bei Glücksspielsüchtigen nicht durch die Teilnahme an Glücksspielen verursacht sein. So können die Gründe für eine reduzierte Lebensqualität wie zum Beispiel eine Depression auch eine andere Ursache haben. Oder die Reduktion der Lebensqualität kann in einem anderen Umstand begründet liegen, der unabhängig von den durch die Glücksspielsucht entwickelten Problemen besteht oder gar durch die Teilnahme an Glücksspielen „therapiert“ wird. Entsprechend ist eine akkurate Angabe zu den negativen Folgen der Glücksspielsucht auf die Lebensqualität nicht möglich. Dies bedeutet jedoch nicht, dass dieser Effekt bedeutungslos wäre, wie unschwer an glücksspielsuchtbedingtem Suizid zu erkennen ist.

2.2.2.5 Komorbide Störungen

Glücksspielsüchtige weisen eine erhöhte Prävalenz von Substanzabhängigkeiten auf (Petry & Weinstock, 2007): Während 1,1% der Nichtspieler eine Substanzabhängigkeit aufweisen, so sind es 9,9% bei den pathologischen Spielern. Besonders stark macht sich dies bei Alkoholmissbrauch und -abhängigkeit bemerkbar. Welte et al. stellen eine Prävalenz von Alkoholabhängigkeit bei pathologischen Spielern von 25% im Vergleich zu 1,4% bei Nichtspielern fest (Welte et al., 2001). Die Prävalenz von Alkoholmissbrauch und Alkoholabhängigkeit liegt bei pathologischen Spielern mit 73,2% ebenfalls deutlich über den 25% bei Nichtspielern (Petry et al., 2005). Werte in ähnlicher Größenordnung finden sich auch bei Bland et al.: 63,3% im Vergleich zu 16,5% (Bland et al., 1993) oder bei der australischen Productivity Commission: 50% der Problemspieler weisen demnach einen wahrscheinlichen schädlichen Alkoholkonsum auf (Productivity Commission, 2010, S. 5.31). Bezüglich einer Tabakabhängigkeit gibt die Productivity Commission an, dass 57% der Problemspieler täglich rauchen. 19% der sich in Behandlung befindlichen Glücksspieler geben an, Probleme mit anderen Drogen zu haben (Productivity Commission, 2010, S. 5.4). Nach Petry et al. weisen gar 38,1% der pathologischen Spieler eine Substanzstörung bei Opiaten, Halluzinogenen, Kokain, Heroin oder anderen Drogen auf – im Vergleich zu 8,8% der Nichtspieler (Petry et al., 2005). In einer regional begrenzten Studie lag die Prävalenz bei 39,9% im Vergleich zu 23,8% (Cunningham-Williams et al., 1998), wobei diese Werte nicht signifikant sind. Tabelle 2 gibt einen Überblick über die Prävalenzraten verschiedener Krankheiten, Störungen des Gemütszustandes und Substanzstörungen von pathologischen Spielern im Vergleich zu Nichtspielern.

Tabelle 2: Prävalenz verschiedener Störungen bei Glücksspielabhängigen

Störung	Petry et al. 2005		Bland et al. 1993		Cunningham-Williams et al. 1998	
	Path. Spieler	Nichtspieler	Path. Spieler	Nicht-spieler	Path. Spieler	Nicht-spieler
Alkohol	73,2%	25,0%	63,3%	16,5%	44,5%	6,8%
Rauschgift	38,1%	8,8%	23,3%	6,3%	39,9%	23,8%
Depression	37,0%	12,3%	20,0%	12,4%	8,8%	5,2%
Dysthymie	13,2%	3,8%	20,0%	4,9%	4,2%	3,4%
Manie	22,8%	2,5%	3,3%	0,6%	3,1%	0,8%
Angst	11,2%	3,6%	-	-	7,7%	9,0%
Panik	13,1%	4,2%	3,3%	1,8%	23,3%	1,6%
Agoraphobie	5,1%	1,0%	13,3%	2,4%	-	-
Phobie	23,5%	7,8%	10,0%	5,3%	14,6%	9,5%
Zwangsneurose	-	-	16,7%	2,3%	3,9%	1,1%
Schizophrenie	-	-	0,0%	0,7%	0,9%	2,1%

Quelle: Petry & Weinstock. 2007, S. 308.

Allerdings sind die Prävalenzraten von Glücksspielsucht bei Substanzabhängigen ebenfalls deutlich erhöht: 10% (Cunningham-Williams et al., 2000) beziehungsweise 13% (Langenbucher et al., 2001) im Vergleich zu etwa 1-2% in der gesamten Bevölkerung. Tabelle 4.6 gibt einen Überblick über die Prävalenz von problematischem und pathologischem Glücksspiel bei Substanzabhängigen. Es stellt sich die Frage der Kausalitätsrichtung: Führen Substanzabhängigkeiten zu pathologischem Glücksspiel oder ist pathologisches Glücksspiel ursächlich für die erhöhten Prävalenzraten von Substanzmissbrauch? Nach Stewart & Kushner kann keine eindeutige Richtung des Zusammenhangs zwischen Alkoholmissbrauch und Glücksspielabhängigkeit erklärt werden (Stewart & Kushner, 2005). Zeitlich gesehen gehe der Substanzmissbrauch dem Beginn der Spielerkarriere jedoch regelmäßig voraus (Hodgins et al., 2005). Pathologisches Spielen wird bei Vorliegen einer Substanzabhängigkeit daher als sekundäre Störung eingeordnet (Petry & Weinstock, 2007, S. 315).

Ein gänzlich anderes Bild zeichnen die Daten der deutschen Suchthilfestatistik (Steppan et al., 2010, S. 12ff). Unter den ambulant behandelten pathologischen Spielern wurden zusätzliche Einzeldiagnosen nur sehr selten vergeben: 10,6% für Alkohol und 20,7% bei Tabak. Weitere Einzeldiagnosen wurden ebenfalls für

Cannabis (3,6%) und Kokain (1,4%) gestellt; Diagnosen für andere Substanzabhängigkeiten befinden sich bei ambulant behandelten Glücksspielsüchtigen im Promillebereich und sind damit fast zu vernachlässigen. Zwar interpretieren Steppan et al. diese Zahlen als Einzeldiagnosen für alle Substanzen, die zusätzlich zur primären Problematik in schädlicher oder abhängiger Weise konsumiert werden. Doch ist es stark zu bezweifeln, dass tatsächlich bei allen Behandelten solche Diagnosen vorgenommen wurden. Vielmehr erscheint es plausibel, dass in der ambulanten Umgebung lediglich weitere Einzeldiagnosen vorgenommen wurden, wenn der Patient über dieses Problem klagt und es als behandlungsrelevant eingestuft wird. Anders ist die hohe Diskrepanz zu den deutlich erhöhten Komorbiditätswerten aus anderen Studien nicht zu erklären. Hierfür spricht auch, dass bei stationären Behandlungen deutlich mehr zusätzliche Einzeldiagnosen gestellt wurden: 35% für Alkohol, 80% für Tabak, 25% für Cannabis und 13% für Kokain.

Tabelle 3: Prävalenz von Glücksspielsucht bei Substanzabhängigen

Substanzabhängigkeit	N	Probl. Spieler	Path. Spieler	Studie
Generelle Substanzabhängigkeit	512	22%	10%	Cunningham-Williams et al. 2000
	372	-	13%	Langenbucher et al. 2001
	171	12%	5%	Shaffer et al. 2002
	580	5% (12M)	11% (12M)	Toneatto et al. 2002
Alkohol	5.176	-	4%	Cho et al. 2002
	124	19%	4%	Sellman et al. 2002
	-	6% (12M)	9% (12M)	Toneatto et al. 2002
Kokain	313	-	8%	Hall et al. 2000
	-	4% (12M)	12%	Toneatto et al. 2002
Opioide	62	11% (3M)	18% (3M)	Ledgerwood & Downey 2002
	-	2% (12M)	5% (12M)	Toneatto 2002
Cannabis	-	14% (12M)	24% (12M)	Toneatto 2002

12M = 12 Monatsprävalenz, 3M = 3 Monatsprävalenz.

Quelle: Petry (2005, S. 22)

Komorbide Störungen betreffen jedoch nicht nur Substanzabhängigkeiten, sondern auch Stimmungsstörungen. Stimmungsstörungen können in Depressionen, Dysthymia, Hypomania, manische Episoden und manische Depressionen (bipolar disorder) unterteilt werden. Manische Episoden sind ein Ausschlusskriterium für

die Diagnose von pathologischem Spielen (ICD-10, 2003, S. 201) und können daher an dieser Stelle vernachlässigt werden. Hinsichtlich der Glücksspielsucht sind vor allem Depressionen relevant. Zwar finden Bland et al. keinen signifikanten Zusammenhang zwischen pathologischem Glücksspiel und Depressionen (Bland et al., 1993), doch andere Quellen sind eindeutig. Demnach haben pathologische Spieler eine dreifach erhöhte Wahrscheinlichkeit. Hinsichtlich der Kausalität zwischen Stimmungsstörung und Glücksspielsucht sind keine eindeutigen Ergebnisse feststellbar. Ein erstes Indiz kann oftmals die temporale Beziehung geben (beziehungsweise eine Kausalitätsrichtung ausschließen). Doch auch hier liegen gemischte Befunde vor. So geben 86% von sich in Behandlung befindenden Spielern mit Depressionen an, dass die Spielprobleme ihrer Depression vorausgingen (McCornick et al., 1984). Daten aus 2005 hingegen zeigen eine Gleichverteilung von vor- und nachgelagerten Depressionen auf (Hodgins et al., 2005). Eine mögliche Erklärung für die Diskrepanz der Daten kann die starke Ausweitung der Verfügbarkeit von Glücksspielen über die letzten 20-30 Jahre sein (Petry & Weinstock, 2007, S. 315). Eine temporale Beziehung ist allerdings ohnehin nicht mit einer kausalen Beziehung gleichzusetzen. Denn selbst, wenn die Stimmungsstörung immer nachgelagert wäre, so ließe dies nicht den Schluss zu, dass die Glücksspielsucht verursachend ist. Vielmehr kann auch ein dahinter liegender dritter Faktor ausschlaggebend sein. Zudem erscheint es logisch, dass bestehende Depressionen durch Spielprobleme verschlimmert werden (Productivity Commission, 2010, S. XXII). Der komplexe Zusammenhang zwischen Glücksspielsucht und Stimmungsstörungen lässt daher nicht zu, einen eindeutig kausal attribuierbaren Kostenanteil für die Glücksspielsucht festzulegen. Es wird daher in Verbund mit den anderen Behandlungskosten auf Daten der Krankenkassen zurückgegriffen, die es ermöglichen, hinsichtlich verschiedener Risikofaktoren kontrolliert die erhöhten Krankenkassenkosten von Glücksspielsüchtigen zu ermitteln.

Zwar konnten Cunningham-Williams et al. lediglich zwischen Phobien und pathologischem Glücksspiel einen signifikanten Zusammenhang feststellen, nicht jedoch hinsichtlich anderer Angststörungen (Cunningham-Williams et al., 1998). Jedoch stellen Bland et al. (1993) sowie Petry et al. (2005) eine allgemeine erhöhte Wahrscheinlichkeit einer Angststörung bei pathologischen Spielern fest: 26,7% im Vergleich zu 9,2% bei Nichtspielern. Unter den behandlingssuchenden Spielern weisen sogar 43% eine Angststörung auf (Productivity Commission, 2010, S. 5.3). Unklar ist allerdings die Kausalitätsrichtung zwischen Angststörungen und Spielsucht.

Tabelle 4: Zusätzliche Einzeldiagnosen verschiedener Störungen bei Glücksspielabhängigen von ambulant oder stationär behandelten pathologischen Glücksspielern in Deutschland

Zusätzliche Einzeldiagnose	Ambulant	Stationär
Anzahl Diagnosen	4.992	336
Alkohol	10,60%	34,80%
Heroin	0,70%	3,30%
Methadon	0,10%	0,00%
Buprenorphin	0,00%	0,30%
Andere opiathaltige Mittel	0,10%	1,20%
Cannabis	3,60%	25,00%
Barbiturate	0,10%	0,00%
Benzodiazepine	0,20%	1,50%
andere Sedativa/Hypnotika	0,00%	0,60%
Kokain	1,40%	12,80%
Crack	0,00%	0,30%
Amphetamine	1,10%	8,00%
MDMA	0,40%	5,40%
Andere Stimulanzien	0,10%	1,20%
LSD	0,30%	4,80%
Meskalin	0,00%	0,30%
and. Halluzinogene	0,10%	0,60%
Tabak	20,70%	79,80%
Flüchtige Lösungsmittel	0,00%	0,30%
and. psychotr. Substanzen	0,10%	0,30%

Quelle: Steppan et al., 2010, S. 12ff

Schizophrenie ist unter pathologischen Spielern dreieinhalb Mal wahrscheinlicher als bei Nichtspielern (Cunningham-Williams et al., 1998), allerdings findet sich bei Bland et al. (1993) kein signifikanter Zusammenhang. Auch ist kein Zusammenhang zu Essstörungen festzustellen (Specker et al., 1996). Für eine gesicherte Aussage zu weiteren Störungen fehlt es jedoch an Daten und Studien (Petry & Weinstock, 2007, S. 311). Auch hier können erhöhte Kosten nur über das Globalmodell der Krankenkassenkosten erfasst werden.

2.2.2.6 Zerrüttung von Familienverhältnissen

Die Angehörigen von Glücksspielsüchtigen leiden ebenfalls unter deren Sucht. In Zusammenhang mit dem deutschsprachigen Entlastungstraining für Angehörige (ETAPPE) von pathologischen Glücksspielern konnten Studien bei hilfesuchenden Angehörigen unter anderem klinisch relevante psychische Belastungen sowie hohen chronischen Stress feststellen (Buchner et al., 2012, 2013). Auslöser ist oftmals die angespannte finanzielle Situation von pathologischen Spielern und die damit verbundenen Schwierigkeiten der Geldbeschaffung. Zunächst leihen sich Spielsüchtige Geld von Freunden und Bekannten unter Verwendung von Ausreden und Lügen über die finanzielle Situation (Meyer & Bachmann, 2005, S. 39). Angehörige leiden dadurch häufig, wie die Betroffenen selbst, unter finanziellen Problemen (Dowling et al., 2014; Downs & Woolrych, 2010; Patford, 2009). In der Freizeit sorgt dies für angespannte Familienverhältnisse und erhöhtes Konfliktpotenzial sowie negative Auswirkungen auf die Beziehung (Dickson-Swift et al, 2005; Kalischuk et al., 2006). Hinzu kommt ein erhöhtes Risiko für Angehörige, häuslicher Gewalt ausgesetzt zu sein (Afifi et al., 2010). Dies führt zur zunehmenden Isolation in Form der Abnahme der Kommunikations- und Beziehungsfähigkeit (Grüsser et al., 2007, S. 91) und endet in der Zerrüttung von Partnerschaft, Familie und sozialem Netz (Kellermann & Sostmann, 1992). Familienzerrüttung ist im ICD-10 als Diagnose Z73 klassifiziert und wird damit als Grund für einen Arztbesuch anerkannt. In einer frühen Studie zu den Auswirkungen von Glücksspielsucht von 1989 wurde bei Kindern von Spielsüchtigen bis zum Alter von 15 Jahren eine doppelt so hohe Rate an zerstörten Familienverhältnissen durch elterliche Trennung, Scheidung oder Tod festgestellt (Jacobs, 1989). Die Hälfte der Befragten gab ihre allgemeine Lebensqualität als unterdurchschnittlich („poorer than most“) an im Vergleich zu 27% der Kinder von Nicht-Spielsüchtigen. Die Angehörigen von Spielsüchtigen werden somit direkt von der Glücksspielsucht beeinträchtigt und haben psychische Kosten zu tragen, die zu einer Beeinträchtigung ihrer Lebensqualität und Produktivität führen. Das Familienumfeld wird oftmals nicht direkt als extern angesehen, so dass bei diesen Kosten von technologischen Quasi-Externalitäten gesprochen werden kann. Das Leiden der Angehörigen zeigt sich zum Beispiel daran, dass 27% der betreuten Personen der österreichischen Spielsuchthilfe Angehörige von Glücksspielsüchtigen sind (Spielsuchthilfe, 2013, S. 40).

Von den Klienten der österreichischen Spielsuchthilfe geben zwischen 41% und 58% an, dass sie aufgrund ihrer Glücksspielsucht einen Beziehungsverlust oder

Beziehungsprobleme haben erfahren müssen. Die Angaben zu familiären Konflikten sind in den Jahren 2008-2010 deutlich geringer mit 16,4% bis 20,3%. In den Jahren 2011 und 2012 sind sie hingegen mit 44,1% beziehungsweise 49,2% leicht höher als die Werte zu Beziehungsproblemen und Beziehungsverlust. 24% der Klienten in Schweizer Beratungs- und Behandlungsstellen für Glücksspielsucht leben getrennt beziehungsweise geschieden und 52% davon geben an, dass ihre Glücksspielsucht dafür ausschlaggebend gewesen sei (Künzi et al., 2004, S. 184).

Über zwei Drittel der pathologischen Casinospiele in der Schweiz geben an, dass das Casinospiele familiäre Probleme mindestens mitverursacht hat (Künzi et al., 2009). Hierzu gehören Kontaktverlust zu Freunden, Partnerschaftsprobleme, Scheidung und mangelhafte Kinderbetreuung. Die Spielsucht eines Einzelnen zieht Konsequenzen für zehn bis fünfzehn Personen im direkten Umfeld des Spielers nach sich (Lesieur & Custer, 1984) beziehungsweise nach einer anderen Schätzung zehn bis siebzehn weitere Personen (Shaffer & Korn, 2002). Dies inkludiert Familie, Freunde und den Arbeitgeber.

Werden die am stärksten betroffenen Glücksspieler nach der Auswirkung auf ihre Ehe befragt, so ergibt sich ein eindeutiges Bild: 70% der geschiedenen oder getrennt lebenden Mitglieder von Gamblers Anonymous gaben an, dass die Ursache ihrer Trennung in ihrer Glücksspielaktivität liegt (Thompson et al., 1997). So & Kwok (2006) finden in einer Studie unter 110 pathologischen Spielern in Hong Kong, dass 19,5% von ihnen angaben, aufgrund von Glücksspielproblemen geschieden zu sein. Allerdings ist dieser Wert wenig repräsentativ für den durchschnittlichen pathologischen Spieler.

In einer Studie wurde für acht amerikanische Counties, die Casinos zwischen 1991 und 1994 eingeführt haben, hingegen kein signifikanter Effekt auf die Scheidungsrate festgestellt (Nichols et al., 2004). Allerdings ist es unwahrscheinlich, dass sich in drei Jahren derart starke Glücksspielprobleme herausbilden, dass sie zu einer Scheidung führen, denn die Entwicklung einer Glücksspielsucht dauert in der Regel mehrere Jahre. Für einen positiven Zusammenhang zwischen Spielsucht und Scheidungsrate spricht hingegen, dass hochgerechnet 400.000 der etwa 200 Millionen erwachsenen Amerikaner ihre Spielsucht als Scheidungsgrund anführen und weitere zwei Millionen die Spielsucht ihres ehemaligen Ehepartners (Gerstein et al., 1999, S. 28). Pathologische Spieler weisen der Studie zufolge eine Schei-

dungsrate von 53,5% gegenüber einer hinsichtlich ihrer persönlichen Charakteristika erwarteten von 33,4% und problematische Spieler 39,5% im Vergleich zu 31% auf (ebd.).

Künzi et al. schätzen die Anzahl glücksspielsuchtinduzierter Scheidungen in der Schweiz auf 444. Sie nehmen für die Verwaltungskosten einer Scheidung (Gerichts- Anwalts- und Mediationskosten) einen Betrag von 4.824 Schweizer Franken für 2007 an. Hochgerechnet ergeben sich hieraus Kosten in Höhe von 2,1 Mio. Franken (Künzi et al., 2009, S. 57). Umgerechnet auf Euro und das Jahr 2014 entsprechen diese Summen 3.288 Euro und 1,43 Mio. Euro. Hochgerechnet auf Basis der Anzahl pathologischer Spieler für Deutschland bedeutet dies Kosten in Höhe von 15,9 Millionen Euro (Becker, 2011, S. 39), die auch an dieser Stelle als Scheidungskosten verwendet werden, ohne eine Unterscheidung je nach Szenario und Anzahl an pathologischen Spielern vorzunehmen.

Die Kosten mangelnder Kinderbetreuung sind vielfältig und sowohl tangibler als auch intangibler Natur. Die intangiblen Schäden in Form von erfahrenem Leid der Kinder sind bereits im Leid des Umfeldes von Spielsüchtigen enthalten. Allerdings hängt auch der Bildungs- und Entwicklungsstand von Kindern stark von den Merkmalen der jeweiligen Familie ab, sogar noch stärker als von Merkmalen der außerfamiliären Betreuung (Tietze et al., 2012, S. 11).

Die Kinder von Glücksspielsüchtigen weisen eine erhöhte Prävalenzrate von Substanzabhängigkeiten wie Rauchen, Trinken und anderen Drogen auf (NRC, 1999, S. 4 ff). Aber auch das Risiko für Kinder von pathologischen Spielern an Verhaltensstörungen wie der Glücksspielsucht zu erkranken ist erhöht (Vachon et al., 2004).

2.2.3 Suchtpotenzial einzelner Formen des Onlineglücksspiels

Die verschiedenen Glücksspielformen weisen ein unterschiedlich starkes Suchtpotenzial auf. Wenn der Grund für einen Markteingriff das Suchtpotenzial ist, dann erscheint es folgerichtig, den Eingriff bei jenen Spielformen stärker zu gestalten, die ein höheres Suchtpotenzial haben. Dabei ist jedoch zu bedenken, dass eine Spielform auch aufgrund eines regulatorischen Markteingriffs ein geringes Suchtpotenzial aufweisen könnte, so dass durchaus ein Wechselspiel zwischen Suchtpotenzial und Regulatorik besteht. Gleichwohl erlaubt die Angabe des Suchtpotenzials einzelner Spielformen die Einschätzung der Entwicklung der

Suchtgefährlichkeit des gesamten Glücksspielmarktes, in dem die einzelnen Segmente mit ihren jeweiligen Marktanteilen und Suchtpotenzialen in Bezug zueinander gesetzt werden. Solch eine Betrachtung ist einer der sozioökonomischen Indikatoren der Regulierungsmodelle, die im nächsten Kapitel vorgestellt werden.

Auf quantitative Weise ließe sich das Suchtpotenzial einer Spielform, zumindest in statischer Betrachtung, ermitteln, indem die Anzahl an Spielsüchtigen einer Spielform ins Verhältnis zu der Anzahl Spieler einer Spielform gesetzt wird, wodurch die Prävalenz der Spielsucht unter den Spielern einer Spielform angegeben wird. Dabei ist zu bedenken, dass insbesondere Spielsüchtige oftmals mehr als einer Spielform nachgehen. Um diesem Einwand zu begegnen wird im Rahmen der Suchthilfe oftmals gefragt, welches aus Sicht des Spielers die problemverursachende Spielform ist. In epidemiologischen Untersuchungen wird hingegen nach der Hauptspielform eines Spielers gefragt. Anhand dieser Angabe kann dann angegeben werden, wie hoch die Prävalenz der Spielsucht unter den Spielern einer Spielform ist, für die dieses die vornehmliche Glücksspielform darstellt. In dem Fall bestehen jedoch noch folgende Einschränkungen der Interpretierbarkeit des Ergebnisses: (1) das Hauptspiel eines Spielers kann im Zeitablauf wechseln und die Antwort damit maßgeblich vom Befragungszeitpunkt abhängen, (2) das Hauptspiel muss nicht identisch mit dem problemverursachendem Spiel sein, sondern ist vielmehr eine Vermutung, (3) bei einem Spieler können auch mehrere Spielformen eine ähnlich große Rolle einnehmen und eine Spielsucht damit auch auf mehrere Spielformen zurückzuführen sein. Entsprechend stellen sich die Ergebnisse der Suchtprävalenz bei einzelnen Spielformen nicht als exakte Angabe dar. Allerdings können sie als gute Näherung interpretiert werden, und insbesondere die Angabe von Reihenfolgen der einzelnen Spielformen ist leicht möglich. Eine alternative Betrachtung könnte das Verhältnis der Anzahl von Spielsüchtigen einer Spielform (mit oder ohne Zuordnung nach Hauptspielform) in Bezug zur Marktgröße des Glücksspielsegments sein.

Eine sehr große Herausforderung bei der quantitativen Bewertung des Suchtpotenzials besteht bei der statistischen Ermittlung: Bei vielen Spielformen ist die Teilnehmeranzahl in den Befragungen zu gering, um statistisch signifikante Aussagen treffen zu können. Dies gilt insbesondere für die verschiedenen Formen des Onlineglücksspiels. Die verschiedenen Onlineglücksspiele werden daher in aller Regel unter dem Sammelbegriff „Onlineglücksspiele“ ausgewertet, obwohl sich die einzelnen Spielformen online genauso wie offline stark voneinander unterscheiden. Ein Lösungsweg besteht hier in einer groß angelegten internationalen

Studie, in welcher die Befragung standardisiert durchgeführt wird und damit die Stichproben zur Gewinnung validerer Aussagen zusammengeführt werden können.² Solch eine Studie, die erstmalig die Angabe der Suchtprävalenz einzelner Onlineglücksspielformen erlaubt, ist bereits – auch unter deutscher Beteiligung – in der Durchführung. Allerdings ist mit Ergebnissen in nächster Zeit nicht zu rechnen, so dass sie für diese Studie sowie die Diskussion um die Erneuerung des deutschen Glücksspielstaatsvertrages zu spät kommen werden.

Die Alternative zu einer quantitativen Erhebung und damit einzige Möglichkeit zur Bestimmung des Suchtpotenzials einzelner Spielformen ist eine qualitative Evaluierung. Diese erfolgt in den nächsten Abschnitten.

2.2.3.1 Qualitative Kriterien des Suchtpotenzials einzelner Spielformen

Fiedler (2016) unterteilt die qualitativen Kriterien des Suchtpotenzials von Glücksspielen in Charakteristika des Spieldesigns und in Kontextfaktoren ein. Als Charakteristika des Spieldesigns identifiziert er: (1) Auszahlungsstruktur, (2) Einbezug des Spielers, (3) Geschwindigkeit des Spiels, (4) Zahlungscharakteristika, (5) Transparenz und Aufklärung, (6) Umgebungscharakteristika und (7) Belohnungscharakteristika. Die Auszahlungsstruktur unterteilt er dabei weiter in den Erwartungswert der Spielteilnahme, die Streuung der Spielergebnisse, Jackpots, Kleigewinne und Fast-Gewinne. Den Einbezug des Spielers untergliedert er weiter in Kontroll- und Einflussmöglichkeiten, Einsatzhöhe sowie Multiplikatoren.

Als Kontextfaktoren benennt Fiedler (1) Verfügbarkeit, (2) Alkohol und Tabak und (3) Werbung. Die Verfügbarkeit untergliedert er zudem in die Entfernung zur Spielstätte, Öffnungszeiten, Mitgliederbeschränkungen und Kleidungs Vorschriften, Örtlichkeit und die Verfügbarkeit von Geldautomaten. Nach Analyse der Wirkung dieser Kriterien auf das Suchtpotenzial stellt Fiedler die Kriterien mit Angabe ihrer jeweiligen Bedeutung zu dem in Tabelle 5 dargestellten Katalog zusammen.

² Solch eine Zusammenführung von Stichproben aus unterschiedlichen Staaten birgt aufgrund unterschiedlicher rechtlicher Ausgestaltung sowie kulturellen Unterschieden einige Limitationen in sich, soll jedoch an dieser Stelle nicht weiter diskutiert werden.

Tabelle 5: Kriterienkatalog zur Beurteilung des Suchtgefährdungspotenzials

Kategorie/Kriterium	Bedeutung ¹	Objektive Messbarkeit	Besonderheit
Spieldesign			
Jackpots	hoch	ja	
Fast-Gewinne	mittel	ja	
Kontroll- und Einflussmöglichkeiten	hoch	nein	
Varianz (Spielmechanismus)	sehr hoch		
		ja	Notwendige Bedingung
Ereignisfrequenz (Spielmechanismus)	Extrem hoch	ja	Multiplikatoreffekt
Varianz (Suchtpotenzial)	hoch	ja	
Ereignisfrequenz (Suchtpotenzial)	hoch	ja	
Geringfügigkeit des Einsatzes	mittel	ja	
Marketing-Mix			
Verschleierung der Produktart	gering	nein	
Selektive Informationspolitik	mittel	nein	
Verfügbarkeit ²	sehr hoch	teilweise ³	Notwendige Bedingung
Erhöhung der Cue Dichte	sehr hoch	nein	

Quelle: Fiedler, 2016.

Einen vergleichbaren qualitativen Merkmalskatalog zur Einschätzung des Gefährdungspotenzials von Glücksspielen haben Meyer et al. (2010) anhand einer Delphi-Studie entwickelt und empirisch durch eine Befragung von Freizeitspielern sowie Spielsüchtigen empirisch validiert. Hierzu haben Sie zunächst aus der Literatur potenziell relevante Merkmale herausgearbeitet und diese dann in einer vierstufigen Befragung von 26 Experten zu einem gewichteten Merkmalskatalog inklusive Skalierung der Merkmale verdichtet. Tabelle 6 zeigt die entsprechenden Ergebnisse auf.

Der Merkmalskatalog von Meyer et al. weist – gemessen an den Einschätzungen der befragten 141 Freizeitspieler und 186 Spielsüchtigen – eine hohe Reliabilität (Cronbachs $\alpha = 0,91$) auf. Auch die Validität ist – gemessen an den Angaben von in Behandlung befindlichen Spielern zu den problembehafteten Spielformen, den ermittelten Odds-Ratios aus der epidemiologischen Repräsentativbefragung der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) aus 2008 und einer Anbieter- und Spielerbefragung zur Einschätzung des Gefährdungspotenzials von

Glücksspielen – sehr hoch. Der Merkmalskatalog hat zudem den Vorteil einer eindeutigen Gewichtung der Merkmale und ihrer jeweiligen Skalierung.

Tabelle 6: Kriterienkatalog zur Beurteilung des Suchtgefährdungspotenzials

Kriterium	Gewichtung	Skalierung
Ereignisfrequenz	3	0-4
Multiple Spiel-/Einsatzgelegenheiten	2	1-3,5
Gewinnwahrscheinlichkeit	1,7	0-4
Ton- und Lichteffekte	1,5	2-4
Variable Einsatzhöhe	1,4	2-4
Verfügbarkeit	1,3	2-4
Jackpot	1,3	0,5-4
Auszahlungsintervall	1,3	0,5-4
Fast-Gewinne	1,2	0-3
Kontinuität des Spiels	1	0-4

Quelle: Meyer et al., 2010

2.2.3.2 Besonderheiten von Onlineglücksspielen hinsichtlich des Suchtpotenzials

Bei all diesen Betrachtungen ist stets zu beachten, dass Onlineglücksspiele im Vergleich zu Offlineglücksspielen einen gesonderten Vertriebsweg nutzen, für den einige für Offlineglücksspiele gültige Kriterien im Hinblick auf das Suchtpotenzial nur bedingt anwendbar sind. Lediglich einige relevante qualitative Beurteilungskriterien für Glücksspiele zur Bewertung der Charakteristika des Spieldesigns können übernommen werden. Folglich gibt es einige Charakteristika, die Glücksspiele im Internet von ihren Offlinependants unterscheiden. Onlinespieler weisen ein signifikant erhöhtes Risiko einer Glücksspielsucht auf als Offlinespieler (Griffiths et al., 2008, Griffiths et al., 2009, Wood & Williams, 2009). Allerdings handelt es sich hier lediglich um Korrelationen und nicht um Kausalitäten. Es ist daher denkbar, dass die gefährdete Gruppe an Spielern eher zu Onlinespielen neigt und nicht, dass Onlinespiele mit einem höheren Suchtpotenzial einhergehen. Adams und Fiedler (Adams & Fiedler, 2008) zeigen jedoch eine Vielzahl von qualitativen Argumenten auf, die für eine erhöhte Gefährlichkeit von Glücksspielen im Internet im Vergleich zu Offlineglücksspielen sprechen. Auf jene Besonderheit wird nachfolgend eingegangen.

1. Stark erhöhte Verfügbarkeit

Das Internet stellt einen zusätzlichen Vertriebsweg von Glücksspielen dar und erhöht folglich die Spielmöglichkeiten. Kennzeichnend für das Internet ist insbesondere, dass es keinen räumlichen Beschränkungen unterliegt. An jedem Arbeitsplatz und in jedem Haushalt steht es zur Verfügung. Onlinespiele sind daher praktisch von überall durch nur wenige Mausklicks erreichbar.

Zudem sind Onlinespiele 24 Stunden am Tag und 365 Tage im Jahr geöffnet. Die Verfügbarkeit eines Glücksspiels ist daher im Internet um ein Vielfaches höher als bei demselben Spiel im Offlinebetrieb.

2. Stark erhöhte Ereignisfrequenz

Die Glücksspiele im Internet weisen im Vergleich zu denselben Spielen im Offlinebereich regelmäßig eine deutlich höhere Ereignisfrequenz auf. Dies liegt daran, dass keine Karten gemischt und ausgeteilt werden müssen, keine Kugel rollen muss und bis auf technische Probleme keine Störungen den Ablauf des Spiels hemmen können. In der Folge können beispielsweise doppelt so viele Hände pro Stunde an einem Pokertisch im Internet ablaufen wie an einem realen Tisch. Zudem erlaubt die räumliche Unabhängigkeit des Internets das Spielen mehrerer Spiele gleichzeitig. So ist es beispielsweise nicht ungewöhnlich, dass Pokerspieler im Internet regelmäßig an vier bis sechs, in Extremfällen sogar an 16 oder gar 24 Pokertischen gleichzeitig spielen. Nicht selten verzehnfachen sich damit die Spielrunden pro Zeiteinheit bei Spielen im Internet. Das Suchtpotenzial sowie die Schnelligkeit, mit der das Suchtstadium erreicht wird, ist bei Glücksspielen im Internet folglich im Allgemeinen deutlich stärker ausgeprägt als bei Offlinespielen.

3. Erweiterter Zugriff auf die Spieler: das Internet ist interaktiv

Das Internet bietet besondere Spielverlockungen durch ansonsten nicht mögliche Marketingstrategien der Anbieter, wie etwa Schleifenverweise zwischen Anbieterseiten oder sich selbst öffnende Software. Im Internetspiel ist weiterhin eine bisher nicht gekannte, auf den individuellen Spieler angelegte Werbestrategie möglich. Das Spielverhalten der Spieler ist rechnergestützt analysierbar. Damit kann der Internetspieler durch entsprechende, je nach Spielverlauf optimierte Angebote, zu erheblich gesteigertem Glücksspiel bewegt werden. Eine von den Internetanbietern optimierte Spielangebotsabfolge ermöglicht die kurzfristige Verschleierung der Gesamtverluste durch verspätete Wahrnehmung beim Spieler. So

können geschickt hervorgehobene Gewinnphasen vorangegangene Verluste subjektiv als weniger bedeutsam erscheinen lassen und ihn zum Weiterspielen animieren. Des Weiteren wird er durch neue Spiele und besonders günstig erscheinende Sonderangebote von seinem Verluststatus abgelenkt. Die häufige Verwendung von Bonusangeboten oder „Rakeback“ durch die Glücksspielanbieter bewirkt eine Verschleierung der Gesamtkosten der Glücksspiele. Die überdies oftmals sehr plakative Darstellung jener Angebote hat zur Folge, dass sie als sehr günstig wahrgenommen werden und der Überblick über die tatsächlich entstandenen Kosten verloren gehen kann. Generell steigen durch den erweiterten Zugriff auf die Spieler die Spielteilnahme und Verlustgefahren unter den Spielern daher bei Internetglücksspielen an.

4. Besondere Gefahren durch „Flow-Erlebnisse“ im Internet

Flow ist definiert als „die ganzheitliche Erfahrung, die Menschen empfinden, wenn sie völlig eingebunden agieren“ (Csikszentmihalyi, 1975). Die Marketingforschung hat festgestellt, dass das Internet als eine Schlüsselcharakteristik „Flow-Erlebnisse“ bei Konsumenten hervorruft. Diese Flow-Erlebnisse sind der „Leim“, der die Konsumenten unter teilweisem Kontrollverlust auf der jeweiligen Seite hält (Hoffman & Novak, 1996, S. 57). Die Herstellung und Ausnutzung des Flows als einen teilweisen Kontrollverlust bei Glücksspielen durch Internetanbieter ist eine besondere Gefahr für die Kunden und führt zu höheren Verlusten der Internetglücksspieler im Vergleich zu Offlinespielen.

5. Spiele um Spielgeld

Die marginalen Kosten des Angebots von Glücksspielen im Internet sind nahe Null. Das erlaubt den Anbietern, ihre Angebote zusätzlich auch kostenlos mit Spielgeld anzubieten. Dies ist im Offlinebereich aufgrund der damit verbundenen Kosten nur sehr begrenzt möglich. Im Internet hingegen sind die Spiele virtuell und verursachen daher nur sehr geringe Personal- oder Mietkosten. Die Spiele mit Spielgeld dienen insbesondere der Anfütterung neuer Kundengruppen, allen voran von Jugendlichen. Zudem haben die Anbieter den Anreiz, die kostenlosen Spiele mit einer höheren Auszahlungsquote zu versehen, so dass die Spieler häufige Gewinnerlebnisse haben und den Erwartungswert beim späteren Spiel um Geld – bei dem die Ausschüttungsquote dann niedriger ist – überschätzen. Das Internet erleichtert somit die Irreführung von Spielern durch die Anbieter.