

Regulierungsoptionen für den deutschen Onlineglücksspielmarkt

Zwischenbericht

Stand 29.08.2018

Universität Hamburg

Ingo Fiedler

Fred Steinmetz

Lennart Ante

Marc von Meduna

Gefördert durch die Bundesländer:

Baden-Württemberg

Hamburg

Mecklenburg-Vorpommern

Niedersachsen

Nordrhein-Westfalen

Saarland

Sachsen

Sachsen-Anhalt

Thüringen

Vorwort

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.

Die Endfassung des Berichtes zu dieser Studie wird zum Projektende im Dezember 2019 vorgelegt. 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.

Hamburg, 29. August 2018

Ingo Fiedler
Fred Steinmetz
Lennart Ante
Marc von Meduna

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

Vorwort	2
Deklaration von Interessenkonflikten	4
Inhaltsverzeichnis	5
Abbildungsverzeichnis	17
Tabellenverzeichnis	19
1. Einleitung	27
2. Gründe für die Regulierung von Onlineglücksspielen	30
2.1 Fiskalische Interessen.....	30
2.2 Schutz der Bevölkerung vor Spielsucht	32
2.2.1 Definition Spielsucht.....	32
2.2.2 Folgen von Spielsucht	35
2.2.2.1 Überschuldung.....	35
2.2.2.2 Arbeitsplatzverlust.....	37
2.2.2.3 Wohnungsverlust.....	38
2.2.2.4 Reduzierte Lebensqualität	39
2.2.2.5 Komorbide Störungen	40
2.2.2.6 Zerrüttung von Familienverhältnissen.....	43
2.2.3 Suchtpotenzial einzelner Formen des Onlineglücksspiels.....	45
2.2.3.1 Qualitative Kriterien des Suchtpotenzials einzelner Spielformen.....	46
2.2.3.2 Besonderheiten von Onlineglücksspielen hinsichtlich des Suchtpotenzials	48
2.2.3.3 Onlinesportwetten (und Onlinepferdewetten)	50
2.2.3.4 Onlinecasinos	51
2.2.3.5 Onlinepoker.....	51
2.2.3.6 Onlinelotterien.....	52
2.2.3.7 Beurteilung des Suchtpotenzials und Limitationen.....	53
2.3 Kriminalitätsprävention.....	54
2.3.1 Begleitkriminalität im Allgemeinen.....	54
2.3.2 Beschaffungskriminalität.....	55
2.3.3 Betrugspotenzial durch Anbieter oder Spieler.....	57
2.3.4 Geldwäsche	58
2.3.4.1 Geldwäsche durch den Spieler	60
2.3.4.2 Geldwäsche durch den Anbieter.....	61

2.3.5	Match-Fixing: Sportwettbetrug durch Beeinflussung von Sportereignissen	62
3.	Sozioökonomische Evaluierungsindikatoren	69
3.1	Fiskalische und ökonomische Indikatoren	69
3.1.1	Steuereinnahmen und öffentliche Ausgaben	69
3.1.2	Marktgröße von Onlineglücksspielen.....	69
3.1.3	Anzahl an Onlineglücksspielern.....	71
3.1.4	Ausgaben pro Onlineglücksspieler.....	71
3.1.5	Marktanteil von Onlineglücksspielen.....	72
3.2	Gesundheitsindikatoren (Public Health).....	72
3.2.1	Prävalenz von Spielsucht.....	72
3.2.2	Prävention, Schadensreduzierung, Therapie	73
3.2.3	Spielerschutz: Sperr- und Limitierungssysteme	74
3.2.4	Spielerprofile und Spielerverhalten.....	75
3.3	Indikatoren der öffentlichen Ordnung (Public Order).....	75
3.4	Evaluierungsmethodik.....	76
3.5	Limitationen der Evaluierungsmethodik	78
4.	Dänemark	80
4.1	Regulatorische Ziele.....	80
4.2	Regulatorische Ausgestaltung	81
4.2.1	Organisation der Aufsicht.....	82
4.2.2	Besteuerung.....	82
4.2.3	Spieler- und Verbraucherschutz	83
4.2.4	Werbeeinschränkungen	84
4.2.5	Maßnahmen der Kriminalitätsbekämpfung	85
4.2.5.1	Rechtsdurchsetzung gegenüber illegalen Anbietern.....	85
4.2.5.2	Kampf gegen Sportwettbetrug.....	85
4.2.5.3	Kampf gegen Betrug	85
4.2.5.4	Kampf gegen Geldwäsche.....	86
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.....	88
4.3.1.4	Ausgaben pro Onlineglücksspieler.....	88
4.3.1.5	Marktanteil von Onlineglücksspielen.....	89

4.3.2	Gesundheitsindikatoren (Public Health).....	91
4.3.2.1	Prävalenz von Spielsucht.....	91
4.3.2.2	Spielerschutz: Prävention von Spielsucht	92
4.3.2.3	Spielerschutz: Sperr- und Limitierungssysteme	93
4.3.2.4	Hilfesystem: Schadensreduzierung und Therapie	94
4.3.2.5	Spielerprofile und Spielerverhalten.....	95
4.3.3	Indikatoren der öffentlichen Ordnung (Public Order).....	96
4.3.3.1	Marktanteil nicht lizenzierter Anbieter	96
4.3.3.2	Web Ranking nicht lizenzierte vs. regulierte Anbieter.....	97
4.3.3.3	Geldwäscheverdachtsmeldungen, Betrugsfälle und Begleitkriminalität.....	103
4.3.3.4	Erfolg der Rechtsdurchsetzung gegenüber illegalen Anbietern	105
5.	Deutschland.....	107
5.1	Regulatorische Ziele.....	107
5.2	Regulatorische Ausgestaltung	107
5.2.1	Organisation der Aufsicht.....	108
5.2.2	Besteuerung.....	110
5.2.3	Spieler- und Verbraucherschutz	111
5.2.4	Werbebeschränkungen	112
5.2.5	Maßnahmen der Kriminalitätsbekämpfung.....	113
5.2.5.1	Rechtsdurchsetzung gegenüber unlicenzierten Anbietern.....	113
5.2.5.2	Kampf gegen Sportwettbetrug.....	114
5.2.5.3	Kampf gegen Betrug	115
5.2.5.4	Kampf gegen Geldwäsche.....	116
5.3	Sozioökonomische Wirkung	117
5.3.1	Fiskalische und ökonomische Indikatoren	117
5.3.1.1	Steuereinnahmen und öffentliche Ausgaben.....	117
5.3.1.2	Marktgröße von Onlineglücksspielen.....	121
5.3.1.3	Anzahl an Onlineglücksspielern.....	123
5.3.1.4	Ausgaben pro Onlineglücksspieler.....	124
5.3.1.5	Marktanteil von Onlineglücksspielen.....	124
5.3.2	Gesundheitsindikatoren (Public Health).....	125
5.3.2.1	Prävalenz von Spielsucht.....	125
5.3.2.2	Spielerschutz und Prävention von Spielsucht.....	127
5.3.2.3	Spielerschutz: Sperr- und Limitierungssysteme.....	128
5.3.2.4	Hilfesystem: Schadensreduzierung und Therapie	130
5.3.2.5	Spielerprofil und Spielerverhalten.....	132

5.3.3	Indikatoren der öffentlichen Ordnung (Public Order).....	132
5.3.3.1	Marktanteil nicht lizenzierte Anbieter	132
5.3.3.2	Web Ranking nicht lizenzierte vs. regulierte Anbieter.....	135
5.3.3.3	Geldwäscheverdachtsmeldungen, Betrugsfälle und Begleitkriminalität.....	142
5.3.3.4	Erfolg der Rechtsdurchsetzung gegenüber illegalen Anbietern	142
6.	Finland.....	145
6.1	Regulatorische Ziele.....	145
6.2	Regulatorische Ausgestaltung	145
6.2.1	Organisation der Aufsicht.....	146
6.2.2	Besteuerung.....	147
6.2.3	Spieler- und Verbraucherschutz	147
6.2.4	Werbebeschränkungen	148
6.2.5	Maßnahmen der Kriminalitätsbekämpfung.....	149
6.2.5.1	Rechtsdurchsetzung gegenüber illegalen Anbietern.....	149
6.2.5.2	Kampf gegen Sportwettbetrug.....	149
6.2.5.3	Kampf gegen Betrug	150
6.2.5.4	Kampf gegen Geldwäsche.....	150
6.3	Sozioökonomische Wirkung	150
6.3.1	Fiskalische und ökonomische Indikatoren	150
6.3.1.1	Steuereinnahmen und öffentliche Ausgaben.....	151
6.3.1.2	Marktgröße von Onlineglücksspielen.....	152
6.3.1.3	Anzahl an Onlineglücksspielern.....	152
6.3.1.4	Ausgaben pro Onlineglücksspieler.....	152
6.3.1.5	Marktanteil von Onlineglücksspielen.....	153
6.3.2	Gesundheitsindikatoren (Public Health).....	153
6.3.2.1	Prävalenz von Spielsucht.....	153
6.3.2.2	Prävention, Schadensreduzierung, Therapie	153
6.3.2.3	Spielerschutz: Sperr- und Limitierungssysteme	154
6.3.2.4	Spielerprofil und Spielerverhalten.....	154
6.3.3	Indikatoren der öffentlichen Ordnung (Public Order).....	155
6.3.3.1	Marktanteil nicht lizenzierte Anbieter	155
6.3.3.2	Web Ranking nicht lizenzierte vs. regulierte Anbieter.....	156
6.3.3.3	Geldwäscheverdachtsmeldungen, Betrugsfälle und Begleitkriminalität.....	163
6.3.3.4	Erfolg der Rechtsdurchsetzung gegenüber illegalen Anbietern	164
6.4	Kritik am finnischen Regulierungsmodell.....	164
7.	Frankreich.....	167

7.1	Regulatorische Ziele.....	167
7.2	Regulatorische Ausgestaltung	168
7.2.1	Organisation der Aufsicht.....	170
7.2.2	Lizenzgebühren und Besteuerung	171
7.2.3	Spieler- und Verbraucherschutz	173
7.2.4	Werbebeschränkungen	176
7.2.5	Maßnahmen der Kriminalitätsbekämpfung.....	178
7.2.5.1	Rechtsdurchsetzung gegenüber illegalen Anbietern.....	178
7.2.5.2	Kampf gegen Sportwettbetrug.....	179
7.2.5.3	Kontrolle der Anbieter und Kampf gegen Betrug	182
7.2.5.4	Kampf gegen Geldwäsche.....	184
7.3	Sozioökonomische Wirkung	186
7.3.1	Fiskalische und ökonomische Indikatoren	186
7.3.1.1	Steuereinnahmen und öffentliche Ausgaben.....	186
7.3.1.2	Marktgröße von Onlineglücksspielen.....	187
7.3.1.3	Anzahl an Onlineglücksspielern.....	189
7.3.1.4	Ausgaben pro Onlineglücksspieler.....	191
7.3.1.5	Marktanteil von Onlineglücksspielen.....	192
7.3.2	Gesundheitsindikatoren (Public Health).....	192
7.3.2.1	Prävalenz von Spielsucht.....	192
7.3.2.2	Prävention, Schadensreduzierung, Therapie	194
7.3.2.3	Sperr- und Limitierungssysteme als spezifische Spielerschutzmaßnahmen	197
7.3.2.4	Spielerprofile und Spielerverhalten.....	198
7.3.3	Indikatoren der öffentlichen Ordnung (Public Order).....	201
7.3.3.1	Marktanteil nicht lizenzierter Anbieter	201
7.3.3.2	Web Ranking nicht lizenzierte vs. regulierte Anbieter.....	202
7.3.3.3	Geldwäscheverdachtsmeldungen, Betrugsfälle und Begleitkriminalität.....	210
7.3.3.4	Maßnahmen aktiver Rechtsdurchsetzung gegenüber illegalen Anbietern.....	211
7.4	Zukünftige Herausforderungen	212
7.5	Kritik am französischen Regulierungsmodell	212
8.	Großbritannien.....	216
8.1	Regulatorische Ziele.....	216
8.2	Regulatorische Ausgestaltung	216
8.2.1	Organisation der Aufsicht.....	218
8.2.2	Besteuerung und Gebühren	219
8.2.3	Spieler- und Verbraucherschutz	222

8.2.4	Werbebeschränkungen	225
8.2.5	Maßnahmen der Kriminalitätsbekämpfung	227
8.2.5.1	Rechtsdurchsetzung gegenüber illegalen Anbietern.....	227
8.2.5.2	Kampf gegen Sportwettbetrug.....	227
8.2.5.3	Kampf gegen Betrug	227
8.2.5.4	Kampf gegen Geldwäsche.....	228
8.3	Sozioökonomische Wirkung	229
8.3.1	Fiskalische und ökonomische Indikatoren	229
8.3.1.1	Steuereinnahmen und öffentliche Ausgaben	229
8.3.1.2	Marktgröße von Onlineglücksspielen.....	230
8.3.1.3	Anzahl an Onlineglücksspielern und Ausgaben pro Onlineglücksspieler	233
8.3.1.4	Marktanteil von Onlineglücksspielen.....	234
8.3.2	Gesundheitsindikatoren (Public Health).....	235
8.3.2.1	Prävalenz von Spielsucht.....	235
8.3.2.2	Spielerschutz: Sperr- und Limitierungssysteme	239
8.3.2.3	Hilfesystem: Schadensreduzierung und Therapie	241
8.3.2.4	Spielerprofile und Spielerverhalten.....	245
8.3.3	Indikatoren der öffentlichen Ordnung (Public Order).....	250
8.3.3.1	Marktanteil nicht lizenzierter Anbieter	250
8.3.3.2	Web Ranking nicht lizenzierte vs. regulierte Anbieter.....	250
8.3.3.3	Geldwäscheverdachtsmeldungen, Betrugsfälle und Begleitkriminalität	256
8.3.3.4	Erfolg der Rechtsdurchsetzung gegenüber illegalen Anbietern	256
9.	Italien.....	258
9.1	Regulatorische Entwicklung.....	258
9.2	Regulatorische Ausgestaltung	259
9.2.1	Organisation der Aufsicht.....	262
9.2.2	Spieler- und Verbraucherschutz	262
9.2.3	Werbeeinschränkungen	262
9.2.4	Maßnahmen der Kriminalitätsbekämpfung	262
9.2.4.1	Rechtsdurchsetzung gegenüber illegalen Anbietern.....	262
9.2.4.2	Kampf gegen Sportwettbetrug.....	262
9.2.4.3	Kampf gegen Betrug	262
9.2.4.4	Kampf gegen Geldwäsche.....	262
9.3	Sozioökonomische Wirkung	268
9.3.1	Fiskalische und ökonomische Indikatoren	268
9.3.1.1	Steuereinnahmen und öffentliche Ausgaben	268

9.3.1.2	Marktgröße von Onlineglücksspielen.....	268
9.3.1.3	Anzahl an Onlineglücksspielern.....	268
9.3.1.4	Ausgaben pro Onlineglücksspieler.....	268
9.3.1.5	Marktanteil von Onlineglücksspielen.....	268
9.3.2	Gesundheitsindikatoren (Public Health).....	268
9.3.2.1	Prävalenz von Spielsucht.....	268
9.3.2.2	Spielerschutz: Prävention von Spielsucht	268
9.3.2.3	Spielerschutz: Sperr- und Limitierungssysteme	268
9.3.2.4	Hilfesystem: Schadensreduzierung und Therapie	268
9.3.2.5	Spielerprofile und Spielerverhalten.....	268
9.3.3	Indikatoren der öffentlichen Ordnung (Public Order).....	268
9.3.3.1	Marktanteil nicht lizenzierter Anbieter	268
9.3.3.2	Web Ranking nicht lizenzierte vs. unlizenzierte Anbieter	268
9.3.3.3	Geldwäscheverdachtsmeldungen, Betrugsfälle und Begleitkriminalität.....	277
9.3.3.4	Erfolg der Rechtsdurchsetzung gegenüber illegalen Anbietern	277
10.	Norwegen	279
10.1	Regulatorische Ziele.....	279
10.2	Regulatorische Ausgestaltung	279
10.2.1	Organisation der Aufsicht.....	280
10.2.2	Besteuerung.....	284
10.2.3	Spieler- und Verbraucherschutz	284
10.2.4	Werbebeschränkungen	285
10.2.5	Maßnahmen der Kriminalitätsbekämpfung	286
10.2.5.1	Kampf gegen Match Fixing.....	286
10.2.5.2	Kampf gegen Betrug und Begleitkriminalität	287
10.2.5.3	Kampf gegen Geldwäsche.....	287
10.2.6	Rechtsdurchsetzung gegenüber illegalen Anbietern.....	287
10.2.6.1	Information und Unterlassungsforderung.....	287
10.2.6.2	Ermittlungs- und Strafverfahren.....	288
10.2.6.3	IP-Blocking	288
10.2.6.4	Payment-Blocking	288
10.3	Sozioökonomische Wirkung	288
10.3.1	Fiskalische und ökonomische Indikatoren	288
10.3.1.1	Marktgröße von Onlineglücksspielen.....	288
10.3.1.2	Ausgaben pro Onlineglücksspieler.....	290
10.3.1.3	Steuereinnahmen und öffentliche Ausgaben	291

10.3.1.4	Ausgaben für gemeinwohltätige Zwecke	291
10.3.1.5	Marktanteil von Onlineglücksspielen.....	292
10.3.1.6	Anzahl an Onlineglücksspielern (Teilnahmeprävalenz).....	292
10.3.2	Gesundheitsindikatoren (Public Health).....	293
10.3.2.1	Prävalenz von Spielsucht.....	293
10.3.2.2	Spielerschutz und Prävention von Spielsucht.....	296
10.3.2.3	Spielerschutz: Sperr- und Limitierungssysteme	296
10.3.2.4	Hilfesystem: Schadensreduzierung und Therapie	298
10.3.2.5	Spielerprofil und Spielerverhalten.....	299
10.3.3	Indikatoren der öffentlichen Ordnung (Public Order).....	299
10.3.3.1	Marktanteil nicht lizenzierter Anbieter.....	299
10.3.3.2	Web Ranking nicht lizenzierte vs. regulierte Anbieter.....	300
10.3.3.3	Geldwäscheverdachtsmeldungen, Betrugsfälle und Begleitkriminalität	306
10.3.3.4	Erfolg der Rechtsdurchsetzung gegenüber illegalen Anbietern	306
10.4	Kritik am norwegischen Regulierungsmodell.....	307
11.	Spanien.....	309
11.1	Regulatorische Ziele.....	309
11.2	Regulatorische Ausgestaltung	309
11.2.1	Organisation der Aufsicht.....	310
11.2.2	Besteuerung.....	311
11.2.3	Spieler- und Verbraucherschutz	314
11.2.4	Werbeeinschränkungen	315
11.2.5	Maßnahmen der Kriminalitätsbekämpfung	315
11.2.5.1	Rechtsdurchsetzung gegen illegale Anbieter.....	315
11.2.5.2	Kampf gegen Sportwettbetrug.....	316
11.2.5.3	Kampf gegen Beschaffungs- und Begleitkriminalität	316
11.2.5.4	Kampf gegen Geldwäsche.....	316
11.3	Sozioökonomische Wirkung	316
11.3.1	Fiskalische und ökonomische Indikatoren	316
11.3.1.1	Steuereinnahmen und öffentliche Ausgaben	316
11.3.1.2	Marktgröße von Onlineglücksspielen.....	318
11.3.1.3	Anzahl an Onlineglücksspielern.....	321
11.3.1.4	Ausgaben pro Onlineglücksspieler	323
11.3.1.5	Marktanteil von Onlineglücksspielen.....	325
11.3.2	Gesundheitsindikatoren	326
11.3.2.1	Prävalenz von Spielsucht.....	326

11.3.2.2	Spielerschutz: Sperr- und Limitierungssysteme	328
11.3.2.3	Hilfesystem: Schadensreduzierung und Therapie	329
11.3.2.4	Spielerprofile und Spielverhalten	329
11.4	Indikatoren der öffentlichen Ordnung	330
11.4.1.1	Marktanteil nicht lizenzierter Anbieter	330
11.4.1.2	Web Ranking nicht lizenzierter vs. regulierter Anbieter	330
11.4.1.3	Geldwäscheverdachtsmeldungen, Betrugsfälle und Begleitkriminalität	337
11.4.1.4	Erfolg der Rechtsdurchsetzung gegenüber illegalen Anbietern	337
12.	Vergleich Regulierungsmodelle	341
12.1	Webranking lizenzierter vs. unlizenzierter Angebote	341
12.1.1	Methodik Webranking	341
12.1.2	Ergebnisse Webranking	343
12.2	Mystery Benchmark: Testkäufe bei Onlineglücksspielanbietern	350
12.2.1	Einleitung	350
12.2.2	Methodik	351
12.2.2.1	Datengrundlage	351
12.2.2.2	Erstellung falscher Identitäten	352
12.2.2.3	Der Prozess der Anmeldung, Einzahlung, Wettabgabe und Abhebung	353
12.2.3	Ergebnisse	354
12.2.3.1	Registrierung	354
12.2.3.2	Einzahlung	355
12.2.3.3	Wetten	356
12.2.3.4	Auszahlung	357
12.2.4	Allgemeine Diskussion	357
12.2.5	Diskussion zu Deutschland	358
12.2.6	Einschränkungen der Untersuchung	359
12.2.7	Fazit	359
13.	Erkenntnisse zu Spieler-, Jugend- und Verbraucherschutz	361
13.1	Interventionsebenen	361
13.2	Verhältnispräventive Maßnahmen bei der Bereitstellung des Spielangebots	362
13.3	Verhaltenspräventive Maßnahmen auf Seiten der Spieler	363
13.4	Informations- und Aufklärungsmaßnahmen	363
13.5	Zusammenfassende Übersicht der Interventionsmöglichkeiten	364
13.6	Bündelung von Maßnahmen zum Spieler- und Verbraucherschutz	364
13.7	Empfehlungen	365
13.7.1	Werbebeschränkungen	365

13.7.2	Informationen und Warnhinweise	368
13.7.3	Identitätsverifikation und Umgang mit personenbezogenen Daten.....	369
13.7.4	Limitierungssysteme für Spieleinsatz und Spieldauer.....	370
13.7.5	Reduktion der Geschwindigkeit des Spielablaufs	371
13.7.6	Lenkungsabgaben (Steuern)	372
13.7.7	Spielform- und anbieterübergreifendes Spielersperrsystem.....	373
13.7.8	Alternative Bereitstellung eines legalen Angebots unter staatlicher Aufsicht	374
13.7.9	Aufklärungskampagnen und Schlichtungsstellen.....	375
13.7.10	Identifikation potenziell Spielsüchtiger und Verknüpfung mit Hilfsmaßnahmen.....	376
13.7.11	Bereitstellung eines niedrigschwelligen Onlinetherapieangebots	378
13.7.12	Bußgelder und Strafen für Verstöße.....	378
13.7.13	Förderung neutraler Glücksspielforschung	378
13.7.14	Reaktionen auf Marktveränderungen	378
14.	Erkenntnisse zu Rechtsdurchsetzung und Vollzug.....	381
14.1	Anbieterkalkül.....	381
14.2	Ermittlungs- und Strafverfahren = Haftungsrisiken für Anbieter	384
14.3	IP-Blocking	385
14.3.1	Technische Umsetzung.....	387
14.3.2	IP-Blocking am Beispiel von Dänemark.....	391
14.3.3	Das Potenzial zur Unterbindung illegaler Onlineglücksspielangebote	392
14.4	Payment-Blocking: Kontrolle der Finanzströme.....	392
14.5	Herausforderungen der Rechtsdurchsetzung.....	397
14.6	Erkenntnisse aus den untersuchten Ländern.....	398
14.6.1	Dänemark	398
14.6.2	Deutschland.....	398
14.6.3	Finnland.....	399
14.6.4	Frankreich.....	399
14.6.5	Großbritannien.....	399
14.6.6	Norwegen	400
14.6.7	Spanien	400
14.7	Vorschläge zu effizienter Rechtsdurchsetzung.....	400
14.8	Rechtsdurchsetzung durch ein staatlich organisiertes, blockchainbasiertes Zahlungssystem für lizenzierte Glücksspielanbieter.....	406
15.	Zusammenfassung und Ausblick.....	409
Anhang	416

A. Rechtsdurchsetzung durch ein staatlich organisiertes, blockchainbasiertes Zahlungssystem für lizenzierte Glücksspielanbieter.....	417
A.1 Grundlagen der Blockchaintechnologie	419
A.1.1 Technologische Grundlagen.....	419
A.1.2 Funktionsweise.....	422
A.1.3 Alternative Ausprägungen.....	424
A.2 Implikationen der Blockchaintechnologie.....	426
A.2.1 Konsensmechanismen	427
A.2.2 Selektive Transparenz und Rechteverwaltung	429
A.2.3 Integrität eingespeister Daten	430
A.2.4 Sicherheit.....	431
A.3 Konzept eines staatlichen Systems zur Abwicklung von Zahlungen für Glücksspielanbieter 432	
A.3.1 Zielsetzung	433
A.3.2 Hierarchie	437
A.3.3 Teilnehmerstruktur	439
A.3.4 Systemarchitektur	442
A.3.4.1 Konsensalgorithmen.....	444
A.3.4.2 Datenstruktur und Datenspeicherung	444
A.4 Vorteile und Problemlösungen	447
A.4.1 Rechtsdurchsetzung.....	447
A.4.2 Abstimmungs- und Kommunikationskosten	448
A.4.3 Geldwäschebekämpfung.....	448
A.4.4 Spieler- und Jugendschutz.....	450
A.5 Kritische Faktoren der Umsetzung.....	450
A.6 Mögliche Erweiterungen	451
B. Internetauftritte der Glücksspielaufsichten.....	453
C. Listen lizenzierter Anbieter je Land.....	454
C.1 Dänemark	454
C.2 Deutschland.....	454
C.3 Finnland.....	455
C.4 Frankreich.....	455
C.5 Großbritannien.....	455
C.6 Italien.....	456
C.7 Norwegen	457
C.8 Spanien	457

D.	Literaturverzeichnis.....	459
D.1	Literatur Kapitel 2: Regulierungsgründe.....	459
D.2	Literatur Kapitel 3: Ableitung sozioökonomische Indikatoren.....	468
D.3	Literatur Kapitel 4: Dänemark.....	469
D.4	Literatur Kapitel 5: Deutschland.....	470
D.5	Literatur Kapitel 6: Finnland.....	473
D.6	Literatur Kapitel 7: Frankreich.....	477
D.7	Literatur Kapitel 8: Großbritannien.....	478
D.8	Literatur Kapitel 9: Italien.....	480
D.9	Literatur Kapitel 10: Norwegen.....	481
D.10	Literatur Kapitel 11: Spanien.....	482
D.11	Literatur Kapitel 13: Erkenntnisse Spielerschutz.....	483
D.12	Literatur Kapitel 14: Erkenntnisse Rechtsdurchsetzung.....	486
D.13	Literatur Kapitel A: Blockchainbasierte Zahlungsabwicklung.....	490

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Schematische Darstellung von Geldwäsche durch Glücksspielanbieter	62
Abbildung 2: Organisation der Aufsicht in Dänemark.....	82
Abbildung 3: Entwicklung der dänischen Staatseinnahmen aus Glücksspielen in Mio. EUR 2005-2016	88
Abbildung 4: Entwicklung von privatem Konsum und Ausgaben für Glücksspiele in Dänemark.....	89
Abbildung 5: Entwicklung der Bruttospielerträge des regulierten dänischen Marktes für Glücksspiele	91
Abbildung 6: Veränderungen im Konsumverhalten der dänischen Bevölkerung.....	95
Abbildung 7: Schätzungen zur Entwicklung der Marktanteile lizenzierter und nicht lizenzierter Anbieter für Online-Wetten und Onlinecasinos in Dänemark.....	97
Abbildung 8: Rennwett- und Lotteriesteureinnahmen der Bundesländer in Mio. EUR, 2007-2017.	118
Abbildung 9: Monatliche Rennwett- und Lotteriesteureinnahmen in Deutschland, 2009 - 2018.....	120
Abbildung 10: Jährliche Einnahmen durch Rennwett- und Lotteriesteuern in Deutschland, 2009-2017	120
Abbildung 11: Marktgröße von Onlineglücksspielen im deutschen Glücksspielmarkt 2016 (Mio. Euro)	121
Abbildung 12: Marktgröße von Glücksspielen im deutschen Glücksspielmarkt 2016 (Angaben in Mio. Euro).....	123
Abbildung 13: Marktanteil von Onlineglücksspielen im deutschen Glücksspielmarkt 2016	125
Abbildung 14: GGR für den regulierten und nicht regulierten Glücksspielmarkt in Deutschland in 2016	133
Abbildung 15: Aufteilung der Bruttospielerträge des nicht regulierten Glücksspielmarktes in Deutschland, 2016.....	133
Abbildung 16: Bruttospielerträge (Gesamtmarkt) mit regulierten Glücksspielen in Frankreich in Mio. € in 2016.....	188
Abbildung 17: Anzahl an Sportwetten je Sportart	189
Abbildung 18: Anzahl aktiver Spielerkonten je Spielform (in Tausenden) von 2011 bis 2016.....	190
Abbildung 19: Wöchentliche aktive Spielerkonten pro Spielform von 2011 bis 2017.....	190
Abbildung 20: Durchschnittliche Verluste pro Spieler und Spielform in Frankreich, 2011-2016.....	191
Abbildung 21: Marketingausgaben von Onlineglücksspielanbietern in Frankreich pro Jahr	196
Abbildung 22: Verteilung der Marketingausgaben in Frankreich im dritten Quartal 2017	197
Abbildung 23: Bruttospielertrag in Mio. EUR und prozentual Glücksspiel, UK, Stand März-2017..	230
Abbildung 24: Bruttospielerträge verschiedener Onlineglücksspiele in Mio. EUR, UK, 2008-2017	231
Abbildung 25: Prozentuale Marktanteile verschiedener Onlineglücksspielanbieter in UK, 2011-2017	231
Abbildung 26: Marktanteile im Onlinesportwettenmarkt UK 2016.....	233
Abbildung 27: „Problem gambler“ in UK nach Geschlecht und Alter 2014-17	236
Abbildung 28: „Moderate risk gambler“ in UK nach Geschlecht und Alter 2014-17	236
Abbildung 29: „Low risk gambler“ in UK nach Geschlecht und Alter 2014-17	237
Abbildung 30: Häufigkeit der Glücksspielteilnahme innerhalb der letzten vier Wochen UK 2014-17	238
Abbildung 31: Häufigkeit der Sportwettenteilnahme innerhalb der letzten vier Wochen UK 2014-17	239

Abbildung 32: Prozentuale Teilnahme an Online- und Offline-Glücksspielen innerhalb der letzten vier Wochen UK nach Geschlecht und Alter 2014-17	246
Abbildung 33: Prozentuale Teilnahme an Onlineglücksspielen innerhalb der letzten vier Wochen UK nach Geschlecht und Alter 2014-17	246
Abbildung 34: Prozentuale Teilnahme an Onlineglücksspielen innerhalb der letzten vier Wochen UK nach Geschlecht und Alter 2014-17 (ohne Nationallotterie).....	247
Abbildung 35: Mobile und Tablet Nutzverhalten im Onlineglücksspiel 2015-17 UK	247
Abbildung 36: Mobile und Tablet Nutzverhalten für Fußball-Wetten 2015-17 UK.....	248
Abbildung 37: Mobile und Tablet Nutzverhalten für Onlinecasinos (Slots) 2015-17 UK.....	248
Abbildung 38: Organisationsstruktur der norwegischen Glücksspiel- und Stiftungsbehörde.....	283
Abbildung 39: Prozentuale Verteilung Glücksspielformen Norwegen 2016.....	289
Abbildung 40: Verteilung der Glücksspiel-Bruttospielerträge (Mio. EUR) in Norwegen 2012-2016	290
Abbildung 41: Pro-Kopf-Ausgaben für einzelne regulierte Glücksspiele in Norwegen 2015	291
Abbildung 42: Verteilung Offline- und Onlineglücksspiele Norwegen 2015.....	292
Abbildung 43: Gesamtverteilung von Spielern mit niedrigem, mittlerem und hohem Risikoprofil in Norwegen im Playscan-Modell	295
Abbildung 44: Verteilung von Glücksspielern nach dem Canadian Problem Gambling Index in Norwegen	295
Abbildung 45: Channels und Spieleportfolio Norsk Tipping 2017 (Norsk Tipping, 2017).....	297
Abbildung 46: Anzahl der Anrufe bei der norwegischen Help-Line für Glücksspiele	298
Abbildung 47: Verteilung des Onlineglücksspiel-GGR (Mio. EUR) in Norwegen 2015/16.....	300
Abbildung 48: Quartalsumsätze des Onlineglücksspiels (GGR) in Spanien	310
Abbildung 49: Organigramm der spanischen Glücksspielaufsicht	311
Abbildung 50: Verteilung der Einsätze im Onlineglücksspiel nach Spielform in Spanien in 2016....	318
Abbildung 51: GGR-Verteilung nach Spielform im Onlineglücksspiel in Spanien in 2016	321
Abbildung 52: GGR-Verteilung nach Spielform im Onlineglücksspiel in Spanien.....	321
Abbildung 53: Interventionsstufen zum Spielerschutz.....	362
Abbildung 54: Prozess der Verbindung zwischen Computern.....	388
Abbildung 55: TCP/IP Header Filtering	389
Abbildung 56: Funktionsweise des DNS Tampering.....	390
Abbildung 57: Grad der Zentralisierung von unterschiedlichen Blockchain-Systemen	426
Abbildung 58: Einbettung eines blockchainbasierten Zahlungssystems in bestehende Strukturen	435
Abbildung 59: Aufgaben des staatlichen Zahlungsdienstleisters als Payment-Gateway	439

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Schätzung glücksspielbedingter Arbeitslosigkeit nach Fiedler (2016)	38
Tabelle 2: Prävalenz verschiedener Störungen bei Glücksspielabhängigen	41
Tabelle 3: Prävalenz von Glücksspielsucht bei Substanzabhängigen	42
Tabelle 4: Zusätzliche Einzeldiagnosen verschiedener Störungen bei Glücksspielabhängigen von ambulant oder stationär behandelten pathologischen Glücksspielern in Deutschland.....	42
Tabelle 5: Kriterienkatalog zur Beurteilung des Suchtgefährdungspotenzials nach Fiedler (2016)	47
Tabelle 6: Kriterienkatalog zur Beurteilung des Suchtgefährdungspotenzials nach Meyer et al. (2010)	47
Tabelle 7: Qualitative Evaluierung des Suchtpotenzials von Onlinesportwetten.....	50
Tabelle 8: Qualitative Evaluierung des Suchtpotenzials von Onlinecasinos.....	51
Tabelle 9: Qualitative Evaluierung des Suchtpotenzials von Onlinepoker	52
Tabelle 10: Qualitative Evaluierung des Suchtpotenzials von Onlinelotterien.....	53
Tabelle 11: Prävalenz von Beschaffungskriminalität und Verurteilungen.....	57
Tabelle 12: Schätzung des weltweiten Sportwettenmarktes 2017.....	64
Tabelle 13: Matrix theoretischer Schwachpunkte im Bezug von Sportwetten und Kriminalität.....	65
Tabelle 14: Schätzung verschiedener legaler und illegaler Wettmärkte weltweit.....	65
Tabelle 15: Anteile legaler und illegaler Angebote von Sportwetten nach Kontinent.....	66
Tabelle 16: Risikomatrix für Sportwettbetrug.....	67
Tabelle 17: Der Unterschied zwischen Spieleinsätzen und Bruttospielerträgen	71
Tabelle 18: Lizenzgebühren für Onlineglücksspielanbieter in Dänemark 01/2018	83
Tabelle 19: Umsatzschwellen und Gebührenhöhen von Glücksspielanbietern in Dänemark.....	83
Tabelle 20: Einnahmen durch die Lizenzvergabe an Online Casino Betreiber in Dänemark in 2017 ..	87
Tabelle 21: Einnahmen durch die Lizenzvergabe an Wettbetreiber in Dänemark in 2017.....	87
Tabelle 22: Entwicklung des Online generierten GGR in Dänemark in 2017 über Smartphones und Computer	90
Tabelle 23: Bruttospielerträge der unterschiedlichen Spielformen in Dänemark	90
Tabelle 24: Anzahl der Registrierungen im dänischen Sperrsystem ROFUS	93
Tabelle 25: Anzahl und Geschlecht der registrierten Nutzer im dänischen Sperrsystem ROFUS.....	94
Tabelle 26: Verteilung der Neuregistrierungen bei Onlineglücksspielanbietern in 2017 nach Geschlecht und Alter.....	95
Tabelle 27: Verteilung der Neuregistrierungen bei ROFUS in 2017 nach Geschlecht und Alter.....	96
Tabelle 28: Web Ranking des Suchbegriffs "Poker" in Dänemark.....	98
Tabelle 29: Web Ranking des Suchbegriffs "Væddemål online" (Online Betting) in Dänemark.....	98
Tabelle 30: Web Ranking des Suchbegriffs "Online Betting" in Dänemark.....	99
Tabelle 31: Web Ranking des Suchbegriffs "Sportsvæddemål online" (Sports Betting) in Dänemark	99
Tabelle 32: Web Ranking des Suchbegriffs "Horse Racing" in Dänemark	100
Tabelle 33: Web Ranking des Suchbegriffs "Bingo" in Dänemark	100
Tabelle 34: Web Ranking des Suchbegriffs "Lotto" in Dänemark.....	101
Tabelle 35: Web Ranking des Suchbegriffs "Lotto" in Dänemark.....	102
Tabelle 36: Verteilung von lizenzierten und nicht lizenzierten Anbietern im Web-Ranking Dänemark	102
Tabelle 37: Klickrate auf verschiedene Suchbegriffe Dänemark für Desktop und Mobile	103
Tabelle 38: Einschätzung der Geldwäscheaktivitäten in Hochrisikobereichen.....	104
Tabelle 39: Meldung verdächtiger Transaktionen durch Glücksspielanbieter im Zeitverlauf	104

Tabelle 40: Identifikation illegaler Webseiten im dänischen Onlineglücksspiel und Maßnahmeneinleitung.....	105
Tabelle 41: Ländereinheitliche und gebündelte Zuständigkeiten der Glücksspielaufsicht in Deutschland	109
Tabelle 42: Steuern und Abgaben aus Glücksspiel in Deutschland.....	111
Tabelle 43: Staatliche Einnahmen aus Steuern und Abgaben auf Glücksspiele, 2013-2016 (in Mio. Euro)	119
Tabelle 44: Bruttospielerträge im Onlinebereich von 2014 bis 2016 (Angaben in Mio. Euro).....	122
Tabelle 45: Bruttospielerträge im Onlinebereich von 2009 bis 2013 (Angaben in Mio. Euro).....	122
Tabelle 46: Bruttospielerträge im Onlinebereich von 2007 bis 2008 (Angaben in Millionen Euro)..	123
Tabelle 47: GGR (in Mio. Euro) und Marktanteile von Onlineglücksspielen am Gesamtmarkt, 2014 - 2016.....	125
Tabelle 48: Studien zu 12-Monats-Prävalenzen von Spielsucht auf Bevölkerungsebene.....	126
Tabelle 49: Klassifizierung nach South Oaks Gambling Screen bei 16- bis 65-Jährigen nach Erhebungsjahr.....	127
Tabelle 50: Entwicklung der Marktanteile im Gesamtmarkt von 2014 bis 2016.....	134
Tabelle 51: Bruttospielerträge im nicht regulierten Markt von 2014 bis 2016 (Mio. Euro).....	134
Tabelle 52: Entwicklung des GGR in den Segmenten des deutschen Glücksspielmarkts von 2006 bis 2015.....	135
Tabelle 53: Web Ranking des Suchbegriffs "Poker" in Deutschland.....	136
Tabelle 54: Web Ranking des Suchbegriffs "Online Wetten" in Deutschland.....	136
Tabelle 55: Web Ranking des Suchbegriffs "Online Betting" in Deutschland.....	137
Tabelle 56: Web Ranking des Suchbegriffs "Online Sportwetten" in Deutschland.....	137
Tabelle 57: Web Ranking des Suchbegriffs "Sports Betting" in Deutschland.....	138
Tabelle 58: Web Ranking des Suchbegriffs "Casino" in Deutschland.....	138
Tabelle 59: Web Ranking des Suchbegriffs "Horse Racing" in Deutschland.....	139
Tabelle 60: Web Ranking des Suchbegriffs "Bingo" in Deutschland.....	139
Tabelle 61: Web Ranking des Suchbegriffs "Lotto" in Deutschland.....	140
Tabelle 62: Web Ranking des Suchbegriffs "Lotterie" in Deutschland.....	140
Tabelle 63: Verteilung von lizenzierten und nicht lizenzierten Anbietern im Web-Ranking Deutschland	141
Tabelle 64: Klickrate auf verschiedene Suchbegriffe in Deutschland für Desktop und Mobile.....	142
Tabelle 65: Übersicht der regulatorischen Ausgestaltung von Glücksspielen in Finnland.....	146
Tabelle 66: Glücksspieleinsätze und Bruttospielerträge der finnischen Monopolanbieter 2014–17 in Mio. Euro.....	151
Tabelle 67: Glücksspielgenerierte Zuwendungen für die Gesellschaft in Mio Euro.....	151
Tabelle 68: Problematisches Glücksspiel im Onlinebereich.....	153
Tabelle 69: Onlineglücksspielprävalenz (in %, letzte 12 Monate).....	155
Tabelle 70: Marktanteil ausländische Anbieter.....	156
Tabelle 71: Web Ranking des Suchbegriffs "Pokeri" in Finnland.....	156
Tabelle 72: Web Ranking des Suchbegriffs "Online tipping" (Online Betting) in Finnland.....	157
Tabelle 73: Web Ranking des Suchbegriffs "Online Betting" in Finnland.....	157
Tabelle 74: Web Ranking des Suchbegriffs "Urheiluedonlyönti online" (Sports Betting) in Finnland	158
Tabelle 75: Web Ranking des Suchbegriffs "Sports Betting" in Finnland.....	158
Tabelle 76: Web Ranking des Suchbegriffs "kasino" (Casino) in Finnland.....	159
Tabelle 77: Web Ranking des Suchbegriffs "Rahapeli" (Gambling) in Finnland.....	160

Tabelle 78: Web Ranking des Suchbegriffs "Horse Racing" in Finnland.....	160
Tabelle 79: Web Ranking des Suchbegriffs "Bingo" in Finnland.....	161
Tabelle 80: Web Ranking des Suchbegriffs "Lotto" in Finnland.....	161
Tabelle 81: Web Ranking des Suchbegriffs "Lotto" in Finnland.....	162
Tabelle 82: Verteilung von lizenzierten und nicht lizenzierten Anbietern im Web-Ranking Finnland	162
Tabelle 83: Klickrate auf verschiedene Suchbegriffe Finnland für Desktop und Mobile.....	163
Tabelle 84: Regulierungsziele für den Onlineglücksspielmarkt in Frankreich aus Sicht der Aufsicht für den Onlineglücksspielmarkt ARJEL.....	167
Tabelle 85: Übersicht der regulatorischen Ausgestaltung von Glücksspielen in Frankreich.....	169
Tabelle 86: Steuereinnahmen mit Onlineglücksspielen in Frankreich insgesamt in Mio. €.....	187
Tabelle 87: Zweckgebundene Abgaben auf Spieleinsätze bei Onlineglücksspielen in Frankreich 2016 in Mio. €.....	187
Tabelle 88: Spieleinsätze und Bruttospielerträge von Onlineglücksspielen 2010-2016 in Frankreich.....	188
Tabelle 89: Anzahl an Onlineglücksspiellizenzen in Frankreich nach Spielform.....	189
Tabelle 90: Spieler gruppiert nach Einsatzverhalten im vierten Quartal 2017 in Frankreich je Spielform	192
Tabelle 91: Konzentration der Spieleinsätze auf Intensivspieler in Q4 2017 in Frankreich je Spielform	192
Tabelle 92: Teilnahmeprävalenz bei Onlineglücksspielen in Frankreich in 2014.....	193
Tabelle 93: Teilnahmeprävalenz bei Onlineglücksspielen in Frankreich in 2017.....	193
Tabelle 94: Prävalenz von Spielsucht in der Gesamtbevölkerung in Frankreich in 2014, nach Canadian Problem Gambling Index (CPGI).....	193
Tabelle 95: Prävalenz von Spielsucht unter Onlineglücksspielern in Frankreich in 2014 und 2017, nach Canadian Problem Gambling Index (CPGI).....	194
Tabelle 96: Anteil der Anrufer bei der Hotline SOS Joueurs mit Schulden oder nicht bezahlten Mieten	195
Tabelle 97: Anteil der Spieler nach Altersgruppen je Onlineglücksspielform in Frankreich in Q4 2017	199
Tabelle 98: Anteil der Spieler nach Geschlecht je Onlineglücksspielform in Frankreich in Q4 2017.....	199
Tabelle 99: Anzahl der Ein- und Auszahlungen bei Onlineglücksspielen je Spieler in Frankreich in Q2 2014.....	200
Tabelle 100: Soziodemographika von Spielern, Nichtspielern und Problemspielern.....	201
Tabelle 101: Web Ranking des Suchbegriffs "Poker" in Frankreich.....	202
Tabelle 102: Web Ranking des Suchbegriffs "Paris on ligne" (Online Betting) in Frankreich.....	203
Tabelle 103: Web Ranking des Suchbegriffs "Online Betting" in Frankreich.....	203
Tabelle 104: Web Ranking des Suchbegriffs "Paris sportif" (Sports Betting) in Frankreich.....	204
Tabelle 105: Web Ranking des Suchbegriffs "Sports Betting" in Frankreich.....	205
Tabelle 106: Web Ranking des Suchbegriffs "Jeux d'argent" (Gambling) in Frankreich.....	205
Tabelle 107: Web Ranking des Suchbegriffs "Gambling" in Frankreich.....	206
Tabelle 108: Web Ranking des Suchbegriffs "Sport hippique" (Horse Racing) in Frankreich.....	206
Tabelle 109: Web Ranking des Suchbegriffs "Horse Racing" in Frankreich.....	207
Tabelle 110: Web Ranking des Suchbegriffs "Bingo" in Frankreich.....	208
Tabelle 111: Web Ranking des Suchbegriffs "Lotto" in Frankreich.....	208
Tabelle 112: Web Ranking des Suchbegriffs "Lottery" in Frankreich.....	209
Tabelle 113: Verteilung von regulierten und unregulierten Anbietern im Web-Ranking Frankreich.....	209
Tabelle 114: Klickrate auf verschiedene Suchbegriffe Frankreich für Desktop und Mobile.....	210

Tabelle 115: Die Anzahl an Match Fixing Alarmen in 2016 bis Juni 2018.....	211
Tabelle 116: Überblick Online- und Offline-Glücksspielregulierung in UK.....	217
Tabelle 117: Regulatorischer Überblick: Onlineglücksspiele in UK.....	218
Tabelle 118: Staatliche Steuereinnahmen in Mio. Pfund durch Glücksspiele, UK, 1999-2017.....	229
Tabelle 119: Metriken zum Spielverhalten von Onlineglücksspielern in UK 2018.....	234
Tabelle 120: Online-Anteil verschiedener Spielformen in UK 2008-17.....	234
Tabelle 121: Jahreswachstum Online/Offline im Zeitverlauf UK (Basis 2008/09 bis 2016/17).....	235
Tabelle 122: Übersicht soziale Verpflichtungen im Bereich Glücksspiele.....	241
Tabelle 123: Anrufe bei der nationalen Helpline UK 2013-17.....	242
Tabelle 124: Anrufertypen bei der UK-Help- und -NetLine 2015-17.....	242
Tabelle 125: Verteilung von erstmaligen und wiederholten Anrufen bei der UK-Helpline 2015-17.....	242
Tabelle 126: Geschlechterverteilung bei der UK-Helpline 2015-17.....	243
Tabelle 127: Altersverteilung bei der UK-Helpline 2015-17.....	243
Tabelle 128: Glücksspielerfahrung der Anrufer der UK-Helpline 2015-17.....	243
Tabelle 129: Verteilung On- und Offline der Anrufer der UK-Helpline 2015-17.....	244
Tabelle 130: Verteilung der Onlineaktivitäten über verschiedene Spielformen der UK-Helpline-Anrufer 2015-17.....	244
Tabelle 131: Übersicht der Angebote zum Thema Spielsucht auf der Website der UK Gambling Commission.....	245
Tabelle 132: Offline-Glücksspielaktivitäten innerhalb der letzten vier Wochen nach Spielform UK 2014-17.....	249
Tabelle 133: Onlineglücksspielaktivitäten innerhalb der letzten vier Wochen nach Spielform UK 2014-17.....	249
Tabelle 134: Web Ranking des Suchbegriffs "Poker" in UK.....	250
Tabelle 135: Web Ranking des Suchbegriffs "Online Betting" in UK.....	251
Tabelle 136: Web Ranking des Suchbegriffs "Sports Betting" in UK.....	251
Tabelle 137: Web Ranking des Suchbegriffs "Casino" in UK.....	252
Tabelle 138: Web Ranking des Suchbegriffs "Gambling" in UK.....	252
Tabelle 139: Web Ranking des Suchbegriffs "Horse Racing" in UK.....	253
Tabelle 140: Web Ranking des Suchbegriffs "Bingo" in UK.....	253
Tabelle 141: Web Ranking des Suchbegriffs "Lotto" in UK.....	254
Tabelle 142: Web Ranking des Suchbegriffs "Lotterie" in UK.....	254
Tabelle 143: Verteilung von lizenzierten und nicht lizenzierten Anbietern im Web-Ranking UK	255
Tabelle 144: Klickrate auf verschiedene Suchbegriffe UK für Desktop und Mobile.....	255
Tabelle 145: Verpflichtungen italienischer Onlineglücksspielanbieter und Strafen für Verstöße.....	261
Tabelle 146: Web Ranking des Suchbegriffs "Poker" in Italien.....	269
Tabelle 147: Web Ranking des Suchbegriffs "Scommesse online" (Online Betting) in Italien.....	269
Tabelle 148: Web Ranking des Suchbegriffs "Online Betting" in Italien.....	270
Tabelle 149: Web Ranking des Suchbegriffs "scommesse sportive" (Sports Betting) in Italien.....	271
Tabelle 150: Web Ranking des Suchbegriffs "Sports Betting" in Italien.....	271
Tabelle 151: Web Ranking des Suchbegriffs "Casino" in Italien.....	272
Tabelle 152: Web Ranking des Suchbegriffs "Gioco d'azzardo" (Gambling) in Italien.....	272
Tabelle 153: Web Ranking des Suchbegriffs "Gambling" in Italien.....	273
Tabelle 154: Web Ranking des Suchbegriffs "Football" in Italien.....	273
Tabelle 155: Web Ranking des Suchbegriffs "Ippica" (Horse Racing) in Italien.....	274
Tabelle 156: Web Ranking des Suchbegriffs "Horse Racing" in Italien.....	274
Tabelle 157: Web Ranking des Suchbegriffs "Bingo" in Italien.....	275

Tabelle 158: Web Ranking des Suchbegriffs "Lotto" in Italien	276
Tabelle 159: Web Ranking des Suchbegriffs "Lotteria" in Italien	276
Tabelle 160: Verteilung von lizenzierten und nicht lizenzierten Anbietern im Web-Ranking Italien	277
Tabelle 161: Klickrate auf verschiedene Suchbegriffe Italien für Desktop und Mobile	277
Tabelle 162: Überblick Online- und Offline-Glücksspielregulierung Norwegen	283
Tabelle 163: Entwicklung der Bruttospielerträge nach Kategorie in Norwegen 2011-15	289
Tabelle 164: Anzahl aktiver Spieler von Norsk Tipping nach Spielform 2010-2016	293
Tabelle 165: Verteilung von Spielern mit niedrigem, mittleren und hohem Risiko über verschiedene Spielformen in Norwegen im Playscan Modell	294
Tabelle 166: Vergleich des Erreichens von täglichen, wöchentlichen und monatlichen Limits	297
Tabelle 167: Benannte Probleme bei Anrufen bei der norwegischen Help Line	299
Tabelle 168: Web Ranking des Suchbegriffs "Poker" in Norwegen	301
Tabelle 169: Web Ranking des Suchbegriffs "Online tipping" (Online Betting) in Norwegen	301
Tabelle 170: Web Ranking des Suchbegriffs "Online Betting" in Norwegen	302
Tabelle 171: Web Ranking des Suchbegriffs "Sport tipping online" (Sports Betting) in Norwegen ..	302
Tabelle 172: Web Ranking des Suchbegriffs "Casino" in Norwegen	303
Tabelle 173: Web Ranking des Suchbegriffs "Horse Racing" in Norwegen	303
Tabelle 174: Web Ranking des Suchbegriffs "Bingo" in Norwegen	304
Tabelle 175: Web Ranking des Suchbegriffs "Lotto" in Norwegen	304
Tabelle 176: Web Ranking des Suchbegriffs "Lotto" in Norwegen	305
Tabelle 177: Verteilung von lizenzierten und nicht lizenzierten Anbietern im Web-Ranking Norwegen	305
Tabelle 178: Klickrate auf verschiedene Suchbegriffe Norwegen für Desktop und Mobile	306
Tabelle 179: Steuersätze verschiedener Onlineglücksspielformen in Spanien für national reguliertes Angebot	312
Tabelle 180: Höhe der Lizenzgarantien in Spanien	313
Tabelle 181: Administrative Tätigkeiten der DGOJ und Kosten für Lizenznehmer	313
Tabelle 182: Administrative Gebühreneinnahmen der DGOJ von Lizenznehmern des Onlineglücksspiels	317
Tabelle 183: Einnahmen des spanischen Staates aus dem Glücksspiel über Steuern und Gebühren ..	317
Tabelle 184: Spieleinsätze im Onlineglücksspiel nach Spielform in Spanien	319
Tabelle 185: GGR im Onlineglücksspiel nach Spielform in Spanien	320
Tabelle 186: Anzahl an Onlineglücksspielern und Neuregistrierungen in Spanien	323
Tabelle 187: Anzahl von Onlineglücksspielern nach Spielform und Altersgruppe in Spanien in 2015	323
Tabelle 188: Durchschnittlicher Jahresinsatz von Spielern nach Spielform und Altersgruppe in Spanien in 2015	324
Tabelle 189: Durchschnittliche Ausgaben von Onlineglücksspielern nach Geschlecht und Alter in Spanien in 2015	324
Tabelle 190: Durchschnittliche Ausgaben pro Jahr nach Geschlecht und Altersgruppe in Spanien 2014/15	325
Tabelle 191: Anteile und Wachstum von Online- und Offline-GGR in Spanien 2011-2016	326
Tabelle 192: Prävalenz von Spielsucht in Spanien nach Spielformen	327
Tabelle 193: Zuordnung von Spielsüchtigen auf Online- oder Offlineangebote in Spanien	328
Tabelle 194: Anzahl der Registrierungen im spanischen Sperrregister RGIAJ	328
Tabelle 195: Anteile der Altersgruppen von Registrierten des RGIAJ-Sperrsystems in Spanien	329
Tabelle 196: Web Ranking des Suchbegriffs "Poker" in Spanien	330

Tabelle 197: Web Ranking des Suchbegriffs "Apuestas online" (Online-Wetten) in Spanien	331
Tabelle 198: Web Ranking des Suchbegriffs "Online Betting" in Spanien	331
Tabelle 199: Web Ranking des Suchbegriffs "Apuestas deportivas" (Sportwetten) in Spanien	332
Tabelle 200: Web Ranking des Suchbegriffs "Sports Betting" in Spanien	333
Tabelle 201: Web Ranking des Suchbegriffs "Casino" in Spanien	333
Tabelle 202: Web Ranking des Suchbegriffs "Juego de apuestas" (Gambling) in Spanien	334
Tabelle 203: Web Ranking des Suchbegriffs "Horse Racing" in Spanien	334
Tabelle 204: Web Ranking des Suchbegriffs "Bingo" in Spanien	335
Tabelle 205: Web Ranking des Suchbegriffs "Lotto" in Spanien	335
Tabelle 206: Web Ranking des Suchbegriffs "Loteria" (Lotto) in Spanien	336
Tabelle 207: Verteilung von regulierten und unregulierten Anbietern im Web-Ranking Spanien	336
Tabelle 208: Klickrate auf verschiedene Suchbegriffe Spanien für Desktop und Mobile	337
Tabelle 209: Schließung illegaler Webseiten in Spanien	338
Tabelle 210: Anzahl der gegen Webseiten eingeleiteten Verfahren, Empfehlungen zur Strafverfolgung und Verfahrenseinstellungen; Quelle: DGOJ (2016a, S.24)	338
Tabelle 211: „Sehr schwerwiegende“ Verstöße gegen das Gesetz 13/2011 Spanien	338
Tabelle 212: „Schwerwiegende“ Verstöße gegen das Gesetz 13/2011	339
Tabelle 213: Untersuchte Begriffe im Web Ranking	341
Tabelle 214: Länderübersicht zum Webranking des Suchbegriffs „Poker“	343
Tabelle 215: Länderübersicht zum Webranking des Suchbegriffs „Online Wetten“ in der jeweiligen Landessprache	344
Tabelle 216: Länderübersicht zum Webranking des Suchbegriffs „Online Betting“	344
Tabelle 217: Länderübersicht zum Webranking des Suchbegriffs „Online Sportwetten“ in der jeweiligen Landessprache	345
Tabelle 218: Länderübersicht zum Webranking des Suchbegriffs „Sports Betting“	345
Tabelle 219: Länderübersicht zum Webranking des Suchbegriffs „Casino“	346
Tabelle 220: Länderübersicht zum Webranking des Suchbegriffs „Glücksspiel“ in der jeweiligen Landessprache	346
Tabelle 221: Länderübersicht zum Webranking des Suchbegriffs „Gambling“	347
Tabelle 222: Länderübersicht zum Webranking des Suchbegriffs „Fußball“ in der jeweiligen Landessprache	347
Tabelle 223: Länderübersicht zum Webranking des Suchbegriffs „Football“	348
Tabelle 224: Länderübersicht zum Webranking des Suchbegriffs „Pferderennen“ in der jeweiligen Landessprache	348
Tabelle 225: Länderübersicht zum Webranking des Suchbegriffs „Horse Racing“	349
Tabelle 226: Länderübersicht zum Webranking des Suchbegriffs „Bingo“	349
Tabelle 227: Länderübersicht zum Webranking des Suchbegriffs „Lotto“	350
Tabelle 228: Länderübersicht zum Webranking des Suchbegriffs „Lotterie“ in der jeweiligen Landessprache	350
Tabelle 229: Liste der Länder, in denen die getesteten Anbieter Lizenzen besitzen	352
Tabelle 230: Auf den Webseiten der Anbieter angebotene Sprachen	354
Tabelle 231: Erfolgreiche Registrierung (Rechtsverstöße fett markiert)	355
Tabelle 232: Erfolgreiche Einzahlung (Rechtsverstöße fett markiert)	356
Tabelle 233: Erfolgreiche Wettabgabe (Rechtsverstöße fett markiert)	357
Tabelle 234: Interventionsmöglichkeiten zum Spielerschutz	364
Tabelle 235: Preiselastizitäten bei verschiedenen Glücksspielprodukten	372
Tabelle 236: Vor- und Nachteile einer Lizenz aus Sicht von Glücksspielanbietern	384

Tabelle 237: Anzahl der Identifizierungen und Meldungen potenziell illegaler Webseiten, Aufforderungen zur Unterlassung und Webseiten-Blockierungen über DNS Tampering in Dänemark	391
Tabelle 238: Differenzierung von Blockchains anhand Daten- und Prozessierungszugriff von Teilnehmern	425
Tabelle 239: Gegenüberstellung von öffentlichen und privaten Blockchain-Systemen	426
Tabelle 240: Hierarchie, Rechte und Pflichten in der blockchainbasierten staatlichen Abwicklungsinfrastruktur für Zahlungen von und zu Onlineglücksspielanbietern	438
Tabelle 241: Teilnehmer, Aufgaben und Berechtigungen der staatlichen blockchainbasierten Zahlungsinfrastruktur	440
Tabelle 242: Aufgaben des staatlichen Payment-Gateways im blockchainbasierten Zahlungssystem für Onlineglücksspiel	441
Tabelle 243: Differenzierung von Accounts im bestehenden Finanzsystem, dem blockchainbasierten System und in den Spielsystemen der Anbieter	443
Tabelle 244: Systemparameter der staatlichen Zahlungsabwicklungsinfrastruktur für Onlineglücksspielanbieter	446
Tabelle 245: Liste lizenzierter Anbieter in Dänemark	454
Tabelle 246: Liste lizenzierter Anbieter in Deutschland	454
Tabelle 247: Liste lizenzierter Anbieter in Finnland.....	455
Tabelle 248: Liste lizenzierter Anbieter in Frankreich.....	455
Tabelle 249: Liste lizenzierter Anbieter in Italien.....	456
Tabelle 250: Liste lizenzierter Anbieter in Norwegen	457
Tabelle 251: Liste lizenzierter Anbieter in Spanien	457

Einleitung

1. Einleitung

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 1 werden daher die wesentlichen sozioökonomischen Indikatoren und ihr Bezug zu den regulatorischen Zielen dargestellt. Für eine Evaluierung des Regulierungserfolgs eines Markteingriffes ist neben einer Festlegung auf die Priorisierung der verschiedenen Ziele des Markteingriffes zudem eine Einschätzung der Bedeutung der jeweiligen Indikatoren wichtig, da diese andernfalls implizit gleichgewichtet würden. In Abschnitt 3.4 wird eine entsprechende Evaluierungsmethodik entwickelt. Die bei einer solchen aggregierten Vorgehensweise unausweichlichen Limitationen werden in Abschnitt 3.5 beschrieben.

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 unlizenziierten 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 unlizenziierten Angeboten sowie zwischen suchtgefährlich und suchtunggefährlich.

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 0 bis 1 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 Suchtgefährlichkeit des Marktes, der Prävalenz von Spielsucht, einem Webranking zwischen lizenzierten und nicht lizenzierten Anbietern sowie ein Mystery Benchmark auf Basis von Testkäufen erfolgt in Kapitel 1. Fast alle Teile dieses Kapitels sind zum Zeitpunkt des Zwischenberichtes noch in Arbeit. In Kapitel 1 werden Erkenntnisse aus der Literatur sowie aus den verschiedenen Ländern zu ihren Regelungen des Spieler-, Jugend- und Verbraucherschutzes zusammengefasst. Im Anschluss werden in Kapitel 1 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 Kapitel 0 wird ein Ansatz vorgestellt, der auf Basis der Blockchain-Technologie ein für die Aufsicht vollständig transparentes Zahlungsverkehrssystem 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 0 werden schließlich die Ergebnisse der anderen Kapitel zusammengefasst und ein Ausblick gegeben.

Gründe für die Regulierung von Onlineglücksspielen

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.

2. Gründe für die Regulierung von Onlineglücksspielen

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, Clynch & 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 & Steh-wien, 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 unlicenzierten 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 z. B. 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, wemgleich von Spielsucht betroffene Personen diese Handlungsoption nicht oder in nur sehr eingeschränktem Umfang willentlich wahrzunehmen und auszuüben vermögen.

In Deutschland seien fiskalische Interessen in Deutschland 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 Glücksspielens 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.
9. Verlassen auf finanzielle Unterstützung durch andere, um die durch das Glücksspielen verursachte finanzielle Notlage zu überwinden.

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.

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 Mindestfordernis 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 erachteten 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 Aufsichtsbehörden 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, Ludwig, Kraus, Kroher, & Bühringer, 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 & Delfrabro, 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 Casinoeröffnung die Anzahl an Privatinsolvenzen in einem US-amerikanischen County um 9%. Dieser positive 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) un-

tersuchen die Rate an Privatinsolvenzen vor und nach der Einführung von Casinos in acht amerikanischen Counties und finden einen statistisch signifikanten positiven Zusammenhang (Nichols & Giacomassi, 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 zehnprozentig 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 Ar-

beitsplatz 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 suchtförderndste Glücksspielart 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

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).

Tabelle 1: Schätzung glücksspielbedingter Arbeitslosigkeit nach Fiedler (2016)

	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

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 glücksspielsuchtinduzierte 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 Kreislauferkrankungen, 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 inter-

individuell, 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	Nichtspieler	Path. Spieler	Nichtspieler
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% (Langenbacher 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%	Langenbacher 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)

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

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.

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

Bekanntem 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 Casinospieler in der Schweiz geben an, dass das Casinospiel 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 Scheidungsrate 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 außer-familiären 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 Verhaltenssüchten 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

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.

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.

Tabelle 5: Kriterienkatalog zur Beurteilung des Suchtgefährdungspotenzials nach Fiedler (2016)

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	

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.

Tabelle 6: Kriterienkatalog zur Beurteilung des Suchtgefährdungspotenzials nach Meyer et al. (2010)

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

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.

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. Er wird 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. Durch den erweiterten Zugriff auf die Spieler steigen 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 den Betrug von Spielern durch die Anbieter.

6. Neue Spieldesigns

Das Internet ermöglicht das Design neuer Spiele mit neuen Spielstrukturen. Das liegt zum einen in der Interaktivität begründet und den zusätzlichen Möglichkeiten, die die Computer bieten. Der Spieler wird dadurch mehr ins Spiel einbezogen und ihm wird eine verstärkte Kontrolle des Spielgeschehens suggeriert. Ein anderer Grund sind die geringen Kosten, die ein Anbieter für das Angebot aufwenden muss; es fallen lediglich Programmierungsaufwendungen für die Software an. Die Anbieter können daher sehr kostengünstig neue Spieldesigns anbieten, testen und optimieren. Das führt zum Angebot von Spielen, die perfekt auf die mögliche Nachfrage zugeschnitten sind. Der Gesamtumsatz erhöht sich und damit indirekt die Anzahl der Süchtigen. Es ist daher davon auszugehen, dass ein im Internet angebotenes Glücksspiel ein höheres Suchtpotenzial aufweist als ein identisches Glücksspiel, was offline angeboten wird. Der Vertriebsweg „Internet“ kann daher als zusätzliches Kriterium zur Bewertung von Glücksspielen aufgenommen werden. Es ist dabei jedoch zu bedenken, dass die elektronische Erfassung des

Spielverhaltens bei Internetglücksspielen auch deutlich mehr Möglichkeiten für eine Intervention und Spielsuchtprävention zulässt als bei Offlineglücksspielen.

2.2.3.3 Onlinesportwetten (und Onlinepferdewetten)

Die qualitative Betrachtung misst Onlinesportwetten ein sehr hohes Gefährdungspotenzial bei (vgl. Tabelle 7). Die Spielgeschwindigkeit ist bei Ergebnissetten hoch und bei Live-Wetten sehr hoch. Jackpots spielen eine mittelstarke Rolle, Kleingewinne eine etwas stärkere und Fast-Gewinne treten ständig auf. Die Kontroll- und Einflussmöglichkeiten sind sehr hoch, die Einsatzhöhe auf einzelne Wetten in der Regel beschränkt, aber durch die Vielzahl an Wetten quasi unbegrenzt.

Die Zahlungsmodalitäten sind relativ einfach. Zudem fehlt es dem Produkt Sportwetten an Transparenz hinsichtlich der Produktart (Glücksspiel und nicht Geschicklichkeitsspiel für nahezu jeden Konsumenten) sowie Schutz vor potenziellem Sportwettbetrug und verschobenen Quoten. Die Verfügbarkeit von Wetten ist durch das umfangreiche Internetangebot extrem hoch, die Konsummöglichkeit von Alkohol und Tabak oftmals gegeben. Insgesamt sind Onlinesportwetten demnach ein sehr gefährliches Glücksspielprodukt mit einer besonderen Gefahr durch Live-Wetten. Bei Meyer et al. 2010 erhalten Onlinesportwetten 36-44 von 61 Gefährdungspunkten. Für Pferdewetten wird an dieser Stelle aufgrund der ähnlichen Produkteigenschaften ein ähnliches Gefährdungspotenzial angenommen, wobei auf eine genauere Betrachtung aufgrund der eher geringen Bedeutung von Pferdewetten vor allem im deutschen Markt verzichtet wird.³

Tabelle 7: Qualitative Evaluierung des Suchtpotenzials von Onlinesportwetten

Kriterium	Bedeutung	Ausprägung (1= gering, 10=stark)
Spieldesign		
Spielgeschwindigkeit	extrem hoch	6 ^a /9 ^b
Jackpots	gering	6
Kleingewinne	gering	7
Fast-Gewinne	mittel	10
Kontroll- und Einflussmöglichkeiten	mittel	9
Maximale Einsatzhöhe	gering	6
Einfachheit Zahlungsmodalitäten	sehr gering	8
Fehlende Transparenz	mittel	7
Kontextfaktoren		
Verfügbarkeit	extrem hoch	10
Konsummöglichkeit Alkohol und Tabak	mittel	8
Angebot über das Internet	mittel	4
Gefährdungspotenzial insgesamt	sehr hoch	

^a: Ergebnissetten

^b: Livewetten

³ In Frankreich spielen Pferdewetten beispielsweise eine deutlich größere Rolle und eine spezifische Betrachtung wäre dort angebracht.

2.2.3.4 Onlinecasinos

Bei der qualitativen Bewertung von Onlinecasinos fällt ins Auge, dass die Spielgeschwindigkeit extrem hoch ist, Jackpots eine verhältnismäßig große Rolle spielen und Klein- und Fastgewinne sehr stark ausgeprägt sind. Auch Kontroll- und Einflussmöglichkeiten sind relativ stark vorhanden. Die Einsatzhöhe ist nahezu unbeschränkt und die Zahlungsmöglichkeiten verhältnismäßig einfach, allerdings schwieriger als bei legalen Offlineangeboten, bei denen Bargeld verwendet werden kann. Die Transparenz bei Onlinecasinos ist nur bedingt vorhanden, was vor allem in den Anbietern selbst begründet liegt, die oftmals in Steuer- und Rechtsstaaten firmieren.

Die Verfügbarkeit von Onlinecasinos kann als hoch eingestuft werden und die Onlinekomponente verschärft das Suchtpotenzial. Zudem können Tabak und Alkohol problemlos beim Spielen konsumiert werden. Somit ist das Gefährdungspotenzial von Onlinecasinos als sehr hoch einzustufen (vgl. Tabelle 8). Bei Meyer et al. (2010) findet keine gesonderte Evaluierung von Onlinecasinos statt.

Tabelle 8: Qualitative Evaluierung des Suchtpotenzials von Onlinecasinos

Kriterium	Bedeutung	Ausprägung (1= gering, 10=stark)
Spieldesign		
Spielgeschwindigkeit	extrem hoch	10
Jackpots	gering	7
Kleingewinne	gering	10
Fast-Gewinne	mittel	10
Kontroll- und Einflussmöglichkeiten	mittel	7
Maximale Einsatzhöhe	gering	9
Einfachheit Zahlungsmodalitäten	sehr gering	7
Fehlende Transparenz	mittel	7
Kontextfaktoren		
Verfügbarkeit	extrem hoch	7
Konsummöglichkeit Alkohol und Tabak	mittel	10
Angebot über das Internet	mittel	10
Gefährdungspotenzial insgesamt	sehr hoch	

2.2.3.5 Onlinepoker

Die Ereignisfrequenz bei Onlinepoker ist als hoch einzustufen. Es werden je nach Tischgröße und Variante rund 80 Pokerhände pro Stunde verteilt und zudem ist es beim Onlinepoker möglich und nicht unüblich, an mehreren Tischen gleichzeitig zu spielen. Die Auszahlungsintervalle bei Onlinepoker sind sehr kurz. Bei Cash Games ist ein jederzeitiger Spieleinstieg und Spielausstieg möglich. Dies führt dazu, dass Gewinne in kurzen Abständen ausgezahlt werden können. Die Spielgeschwindigkeit ist zwar sehr hoch, jedoch etwas geringer als bei Automaten in Spielbanken, da die meisten Pokerspieler trotz der Möglichkeit zum Multitabling nur an einem Tisch spielen.

Jackpots spielen bei Cash Games keine und bei Turnieren eine große Rolle. Klein- und Fastgewinne sowie Kontroll- und Einflussmöglichkeiten sind jeweils sehr stark ausgeprägt. Die maximale Einsatzhöhe ist fast unbegrenzt und die Zahlungsmodalitäten trotz des unlizenziierten Angebots über das Internet relativ einfach. An Transparenz mangelt es ebenfalls etwas, da Poker oft als Sport und als Geschicklichkeitsspiel verkauft wird, obwohl es für den Anfänger eindeutig ein Glücksspiel darstellt. Die

Verfügbarkeit von Onlinepoker ist über das Internet sehr hoch, aber etwas geringer als bei Onlinesportwetten, da zunächst eine Software heruntergeladen werden muss. Die Konsummöglichkeit von Alkohol und Tabak während des Spiels ist immer gegeben und das Angebot findet naturgemäß über das Internet statt. Daher ist das Pokerspiel auch aus qualitativer Sicht gesamtgesellschaftlich gefährlich.

Bei Meyer et al. (2010) werden Onlinepoker insgesamt 46 von 61 Gefährdungspunkten zugeschrieben. Die Einordnung nach Fiedler (2016) findet sich in Tabelle 9.

Tabelle 9: Qualitative Evaluierung des Suchtpotenzials von Onlinepoker

Kriterium	Bedeutung	Ausprägung (1= gering, 10=stark)
Spieldesign		
Spielgeschwindigkeit	extrem hoch	9
Jackpots	gering	2 ^a /8 ^b
Kleingewinne	gering	10
Fast-Gewinne	mittel	9
Kontroll- und Einflussmöglichkeiten	mittel	10
Maximale Einsatzhöhe	gering	9
Einfachheit Zahlungsmodalitäten	sehr gering	7
Fehlende Transparenz	mittel	6
Kontextfaktoren		
Verfügbarkeit	extrem hoch	7
Konsummöglichkeit Alkohol und Tabak	mittel	10
Angebot über das Internet	mittel	10
Gefährdungspotenzial insgesamt	sehr hoch	

^a: Bei Cash Games.

^b: Bei Turnieren.

2.2.3.6 Onlinelotterien

Tabelle 10 führt die Ausprägung der verschiedenen qualitativen Evaluierungsparameter von Onlinelotterien auf. Hinsichtlich des Spieldesigns ist bei Lotterien die Spielgeschwindigkeit als wesentliches Kriterium sehr gering ausgeprägt – mit Ausnahme von Sofortlotterien wie Rubbellosen. Jackpots als definierendes Kriterium der wichtigsten Lotterierprodukte sind sehr stark ausgeprägt. Kleinstgewinne treten nur selten und Kleingewinne manchmal auf, der Großteil der Lose verliert jedoch. Fast-Gewinne sind hingegen relativ häufig. Die Kontroll- und Einflussmöglichkeiten sind stark begrenzt, die maximale Einsatzhöhe ist durch die Möglichkeit viele Onlinelose zu kaufen zwar theoretisch unbegrenzt, praktisch legen die Loswerte jedoch eine gewisse Obergrenze des Einsatzes fest.

Insgesamt ergibt sich ein geringes Gefährdungspotenzial des derzeitigen Lotterieangebots in der qualitativen Bewertung. Dies liegt insbesondere in der sehr geringen Spielgeschwindigkeit (mit Ausnahme von Sofortlotterien wie Rubbellosen) begründet, welche multiplikativ mit den anderen Kriterien des Gefährdungspotenzials von Glücksspielen verknüpft ist. Deshalb können sich auch die stark ausgeprägten Kriterien der Verfügbarkeit und der Jackpots nur geringfügig negativ auf das Gesamtbild auswirken. Von einer Möglichkeit der Unterteilung der Betrachtung nach einzelnen Onlinelotterierprodukten wird an dieser Stelle abgesehen. Auch Meyer et al. (2010) attestieren (Online-)lotterien ein geringes Gefährdungspotenzial mit 17-29 von 61 Gefährdungspunkten. Bei diesem Ergebnis ist zu bedenken, dass es sehr stark durch die extrem langsame Spielgeschwindigkeit geprägt ist, welche wiederum in der Regulierung begründet liegt. Eine Onlinelotterie mit sekundlicher Ziehung und einer Ausschüttungsquote

von 95% statt 50% würde effektiv einem AutomatenSpiel stärker ähneln als den bekannten Lotterierprodukten und hätte insgesamt ein deutlich höheres Suchtgefährdungspotenzial.

Tabelle 10: Qualitative Evaluierung des Suchtpotenzials von Onlinelotterien

Kriterium	Bedeutung	Ausprägung (1= gering, 10=stark)
Spieldesign		
Spielgeschwindigkeit	extrem hoch	1
Jackpots	gering	9
Kleingewinne	gering	3
Fast-Gewinne	mittel	5
Kontroll- und Einflussmöglichkeiten	mittel	2
Maximale Einsatzhöhe	gering	7
Einfachheit Zahlungsmodalitäten	sehr gering	9
Fehlende Transparenz	mittel	4
Kontextfaktoren		
Verfügbarkeit	extrem hoch	9
Konsummöglichkeit Alkohol und Tabak	mittel	nicht zutreffend
Angebot über das Internet	mittel	3
Gefährdungspotenzial insgesamt	gering	

2.2.3.7 Beurteilung des Suchtpotenzials und Limitationen

Eine quantitative Beurteilung des Suchtgefährdungspotenzials der verschiedenen Glücksspielformen ist bis dato nicht möglich. Eine qualitative Betrachtung kommt zu dem Schluss, dass Sportwetten, Casino-Spiele und Poker ein sehr hohes Gefährdungspotenzial aufweisen, während es bei Lotterien nur gering ausgeprägt ist. Bei einer qualitativen Betrachtung ist eine exakte Messung per se schwierig und müsste im Hinblick auf die Unterschiede in Kultur und Regulierung in den einzelnen Ländern zudem länder-spezifisch durchgeführt werden. So sind in territorialer Hinsicht die Besonderheiten eines Staates in Bezug auf die Gestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen von Bedeutung, ebenso wie die ergriffenen Maßnahmen hinsichtlich des Spielerschutzes. Dies führt zu einer Vielzahl von beeinflussenden Faktoren, die die Greifbarkeit des Suchtpotenzials bezogen auf ein bestimmtes Rechtsgebiet erschwert. So können die aus der Spielform hervorgehenden Gefahren eine Abfederung durch gewisse Spielerschutzmaßnahmen erfahren, die entweder auf bestimmte Spielvarianten zugeschnitten sind oder aber im Rahmen der allgemeinen Gefahrenabwehr stattfinden. Für den Offline-Bereich können hier Spielausschlussmechanismen, z.B. durch Spielersperren in Spielhallen, zum Tragen kommen, während im Online-Bereich solche Mechanismen aufgrund der speziellen strukturellen Gegebenheiten oft nicht ohne Weiteres umsetzbar sind, im Gegenzug allerdings andere Schutzmaßnahmen wie Einsatz- oder Verlustlimits anwendbar sind. Hinzu kommt, dass gerade im unlizenzierten Bereich ein Zugriff auf die Anbieter nicht möglich ist und Spielerschutzmaßnahmen zwangsläufig ausbleiben. Die Effektivität der Rechtsdurchsetzung spielt entsprechend ebenfalls eine große Rolle für das Suchtgefährdungspotenzial. Die Gefährlichkeit einer Spielform kann demzufolge je nach Situation auf den jeweiligen Märkten unterschiedlich stark ausgeprägt sein.

Die Limitierungen für die Feststellung des Suchtgefährdungspotenzials sind derart hoch, dass eine exakte Bestimmung nicht möglich ist. Gleichwohl ist die Veränderung von Marktanteilen und damit einhergehender Änderungen des Suchtgefährdungspotenzials des gesamten Glücksspielmarktes ein bedeutender sozioökonomischer Indikator für den Vergleich von Regulierungsmodellen, wie im nächsten

Kapitel dargelegt wird, der ohne eine Bezifferung des Gefährdungspotenzials der einzelnen Spielformen nicht auskommt.

Entsprechend wird an dieser Stelle zumindest der vorsichtige Schritt gewagt und das Suchtgefährdungspotenzial von Lotterien auf 1 normiert, während das von Poker, Sportwetten und Casinos auf 3 zugewiesen wird. Zwar erscheint das Onlinecasinospiegel als insgesamt am suchtgefährlichsten, doch sind die Limitierungen für eine exakte Bestimmung des Gefährdungspotenzials zu groß, um eine granulare Angabe zu machen. Weiterhin ist die Verwendung eines dreifach erhöhten Suchtpotenzials eine gegriffene Größe, und es könnte auch eine doppelt, vierfach oder auch fünffach erhöhte Gefährdung angenommen werden. Daher ist es anzuraten, das Suchtgefährdungspotenzial in Folgestudien in den jeweiligen Ländern genau zu untersuchen und die hier verwendete Einordnung zu korrigieren. Derweil sei der Leser ermutigt, seine eigene Einschätzung zu dem Suchtgefährdungspotenzial vorzunehmen. Im Rahmen des Zwischenberichtes ist die vergleichende Evaluation jedoch noch nicht erfolgt.

2.3 Kriminalitätsprävention

Theoretisch lassen sich fünf verschiedene Einflüsse von Glücksspielangeboten auf die Kriminalität unterscheiden: (1) legale Glücksspielangebote reduzieren unlizenzierteres Glücksspiel, (2) eine Zunahme an pathologischen Spielern führt zu mehr Beschaffungskriminalität, (3) Glücksspiele bieten Möglichkeiten für verschiedene Formen der Kriminalität wie Geldwäsche oder Betrug, (4) das Glücksspielangebot könnte insbesondere ein Klientel mit kriminellen Hintergrund anziehen und (5) Glücksspielangebote können Touristen anziehen, die entweder selbst kriminell sind oder ihrerseits Ziele für Kriminelle darstellen können (Williams et al. 2011, S. 6f.).

Die Reduktion von unlizenzierterem Glücksspiel durch legale Angebote senkt das Kriminalitätsniveau und kann als positiver externer Effekt interpretiert werden. Die anderen Einflüsse erhöhen tendenziell das Kriminalitätsniveau, wobei das Anziehen eines kriminellen Klientels per se nicht zu einem Anstieg sondern nur zu einer Verschiebung der Kriminalität führt und daher aus gesamtgesellschaftlicher Sicht vernachlässigbar erscheint.⁴

2.3.1 Begleitkriminalität im Allgemeinen

Es bestehen grundsätzlich zwei Möglichkeiten, Begleitkriminalität bei Glücksspielen zu analysieren: (1) auf der Makroebene und (2) auf der Mikroebene. Auf der Makroebene wird zum Beispiel das Kriminalitätsniveau in einer Region vor und nach der Eröffnung eines Casinos verglichen. Bei der Mikroebene sind die einzelnen Spieler die Forschungsobjekte und es wird geprüft, ob diese – oder eine Subgruppe von ihnen, wie zum Beispiel die pathologischen Spieler – häufiger zu Kriminalität neigen als Nichtspieler.

Analysen auf der Makroebene zeigen zwar einen positiven Zusammenhang zwischen der Anzahl begangener Straftaten und Glücksspielen (zum Beispiel Gazel et al., 2001; Hakim & Buck, 1989; Evans & Topoleski, 2003; Piscitelli & Albanese, 2000; O'Neil et al., 2008; Wall et al., 2010; Williams et al., 2011), für Betrugsfälle in Unternehmen und Behörden nach der Eröffnung eines Casinos (Patrick & Carol, 2010), für Betrug, Gewalt, Diebstahl und Suizid insbesondere bei Spielen mit hohem Suchtpotenzial (Smith & Hartnagel, 2003) und im Zeitablauf steigende Kriminalität nach Casinoeröffnungen

⁴ Dies gilt nicht, wenn das Klientel von außerhalb kommt, was umso wahrscheinlicher ist, je enger der regionale Betrachtungshorizont der Analyse gewählt wird.

(Grinols & Mustard, 2006), doch lässt sich in einer Vielzahl an Studien kein Effekt auf die Kriminalitätsrate feststellen (Stokowski, 1996; Bybee & Aguero, 2000; Philander & Bernhard, 2012; Nichols et al., 2004; Cotti & Walker, 2010 für alkoholisierte Straßenverkehrsunfälle). Das bedeutet, dass pro Person gerechnet kein Kriminalitätsanstieg nachzuweisen ist und der absolute Anstieg an Straftaten ausschließlich auf die höhere Zahl der Gäste in einer Region zurückzuführen ist. Da die physische Präsenz von Onlineglücksspielen zu vernachlässigen ist, wird die Begleitkriminalität im Allgemeinen aus Makroperspektive an dieser Stelle nicht weiter verfolgt. Im folgenden Abschnitt betrachten wir lediglich die Begleitkriminalität in Form der Beschaffungskriminalität von Spielsüchtigen.

2.3.2 Beschaffungskriminalität

Glücksspielsucht ist eine teure Sucht. Die Süchtigen verspüren daher einen starken Druck, ihre Sucht zu finanzieren. Die Vermutung liegt daher nahe, dass Spielsüchtige überproportional häufig Vermögensdelikte begehen, die als Beschaffungsdelinquenz bezeichnet werden können. So ist die illegale Beschaffung finanzieller Mittel für das Glücksspiel ein charakteristisches Merkmal pathologischen Spielverhaltens. Die Beschaffungskriminalität von pathologischen Spielern ist typischerweise nicht gewalttätig (Meyer & Bachmann, 2005, S. 113f.) und besteht in der Regel aus Eigentumsdelikten, um entweder mit dem Geld zu spielen, Schulden aus der Glücksspielsucht zu bezahlen oder sonstige Einbußen an Lebensqualität durch die Glücksspielsucht abzufedern (Meyer & Hayer, 2009). Häufig liegt keine direkte kriminelle Motivation vor, da die Süchtigen – meist zu Unrecht – davon ausgehen, das Geld zurückzahlen zu können und es sich nur zu „leihen“.

Zahlreiche Studien über pathologische Glücksspieler zeigen, dass ein Großteil von ihnen strafbare Handlungen begangen haben, um ihre Sucht zu finanzieren. Der Anteil variiert weltweit zwischen 27% und 90%, wenn die Daten auf Befragungen beruhen, oder zwischen 13% und 48%, wenn objektive Kriterien wie Inhaftierungen zu Grunde gelegt werden (vgl. für die Schweiz Künzi et al., 2004; für Großbritannien Greenberg & Greenberg, 1982; Brown, 1987; für Australien Blaszczyński & McConaghy, 1994; Productivity Commission, 1999; Delfabbro, 2008; für die USA Ciarrochi & Ciarrochi, 1989; Ledgerwood et al., 2007; für Kanada Ladouceur et al., 1994).

Die Forschung zum pathologischen Spielverhalten als kausale Ursache kriminellen Verhaltens liefert allerdings insgesamt nur bedingt belastbare empirische Daten. Zwar konnten zwei Studien einen positiven Zusammenhang zwischen einem Glücksspielangebot und Beschaffungskriminalität feststellen (Australian Institute for Gambling Research, 1996; Centre for Social and Health & Te Ropu Whariki, 2008), eine andere jedoch nicht (Albanese, 2008). Dies liegt im Wesentlichen an den fehlenden objektiven Daten über glücksspielbezogene Kriminalität, der Grauzone von Beschaffungskriminalität im familiären Umfeld sowie der komplexen Interaktion mit anderen kriminogenen Faktoren (Meyer & Hayer, 2009). Außerdem ist anzumerken, dass Beschaffungskriminalität hauptsächlich bei Spielsüchtigen zu erwarten ist, viele Studien jedoch die gesamte Gruppe der Spieler betrachten.

Werden jedoch gezielt die Spielsüchtigen befragt, so zeigt sich eindeutig, dass Glücksspielsüchtige vermehrt kriminelle Handlungen begehen, um ihre Sucht zu finanzieren (vgl. Tabelle 11). Dies ist auch wenig verwunderlich, da die Beschaffungsdelinquenz zumindest noch in DSM-IV ein diagnostisches Kriterium der Spielsucht war. Hierbei zeigt sich zum einen, dass die Ergebnisse stark streuen, und zum anderen, dass Gerichtsverhandlungen und Verurteilungen deutlich seltener sind als begangene Straftaten. So geben in einer Studie mit 110 in Behandlung befindlichen pathologischen Spielern in Hong Kong 32,7% der Befragten Diebstahl zu, 11,2% haben Geld über andere illegale Kanäle beschafft, 6% wurden

deshalb festgenommen, 5% angeklagt und 4% inhaftiert (So & Kwok, 2006). In der australischen Provinz New South Wales geben 60% der in Behandlung befindlichen Spieler an, eine Glücksspielsuchtinduzierte Straftat begangen zu haben, 25% wurden verurteilt und 12% zu einer Haftstrafe von ein bis zwei Jahren verurteilt (Dickerson et al., 1996). Von der Gruppe der wöchentlichen Spieler (ohne Lotterien) geben 4% zu, im Zusammenhang mit Glücksspiel vor Gericht gestanden zu haben (Dickerson et al., 1996).

Von den 60 Mitgliedern von Gamblers Anonymous in einer kanadischen Studie von Ladouceur et al. (1994) haben insgesamt 68% angegeben, ihre Glücksspielsucht auch über kriminelle Wege zu finanzieren; die Hälfte gibt einen Diebstahl an und 38% haben ihren Arbeitgeber bestohlen, um Geld zu beschaffen. Im Rahmen einer Studie unter 98 Mitgliedern von Gamblers Anonymous in Wisconsin haben 46% der Teilnehmer angegeben, gestohlen zu haben um zu spielen, 39% wurden deshalb sogar verhaftet (Thompson et al., 1996), was auf wiederholte Strafhandlungen hindeutet. Gerstein et al. (1999) finden in ihrer Studie eine signifikant erhöhte Inhaftierungsquote bei Glücksspielsüchtigen: 23% der pathologischen und 13% der problematischen Spieler sind bereits verhaftet worden, im Vergleich zu 4% bei Spielern mit keinen oder nur geringen Problemen und 0,3% bei Nichtspielern. Bei den jährlichen Befragungen der Klienten der Spielsuchthilfe in Österreich geben 16%-18% Beschaffungskriminalität als Folge ihrer Glücksspielsucht an; zwischen 5% und 9% hätten aufgrund der Spielsucht eine Vorstrafe erhalten (Spielsuchthilfe, 2012). Bei Künzi et al. (2009) geben 19% der befragten in Behandlung befindlichen pathologischen Casinospiele aus der Schweiz an, illegale Handlungen aufgrund ihrer Spielsucht begangen zu haben.

Aus Deutschland stammen die ersten Befunde bereits aus 1989: 54,5% der pathologischen Spieler in Behandlung geben an, Geld zum Spielen auf illegale Weise beschafft zu haben und 10,3% seien deshalb schon verurteilt worden; 42,2% haben Diebstahl, 31,1% Unterschlagungen, 26,7% Betrug/Untreue und 13,3% andere Straftaten wie Urkundenfälschung oder Steuerhinterziehung zugegeben (Meyer, 1989). In einer Befragung stationär behandelter pathologischer Spieler aus 1990 geben 50,8% glücksspielsuchtinduzierte Beschaffungskriminalität zu (Schwarz & Lindner, 1990). Eine gesonderte Untersuchung zu Glücksspiel und Delinquenz aus 1998 ergibt ebenfalls den Befund einer erhöhten Delinquenz unter Mitgliedern in Selbsthilfegruppen, Klienten in Beratungs- und Behandlungseinrichtungen sowie Patienten stationärer Einrichtungen (Meyer et al., 1998). Eine ebenfalls erhöhte Delinquenz zeigte sich in derselben Untersuchung bei Gelegenheits- und Häufigkeitsspielern.

Derartige Mikrolevelstudien beobachten jedoch Korrelationen und keine Kausalitäten (Philander & Bernhard, 2012, S. 6). So ist es durchaus vorstellbar, dass eine dritte Variable – zum Beispiel Impulsivität – sowohl kriminelles Verhalten als auch die Wahrscheinlichkeit einer Sucht erhöht. Eine Lösung hierfür ist es, die Spieler zu fragen, ob sie aufgrund ihrer Spielsucht kriminell geworden sind. Auf diese Weise befragt, gaben in einer Studie von Schwarz & Lindner (1990) 50,8% der stationär behandelten pathologischen Spieler glücksspielsuchtinduzierte Beschaffungskriminalität zu. Neuere Zahlen finden sich in Österreich, wo zwischen 16,0% und 18,1% der Klienten der Spielsuchthilfe Beschaffungskriminalität als Folge ihrer Glücksspielsucht angeben (Spielsuchthilfe 2012).

Diese Ergebnisse zeichnen zwar ein eindeutiges Bild, sind jedoch trotzdem mit Vorsicht zu interpretieren. Denn zum einen handelt es sich um Befragungen, in denen nicht hinsichtlich anderer Risikofaktoren kontrolliert wird. Die Vergleichsbasis ist daher nicht die gesamte Bevölkerung, sondern Personen mit ähnlichen soziodemografischen Merkmalen. Außerdem sind die befragten Personen nur selten repräsentativ für die Gruppe der pathologischen Spieler, da zumeist Personen in Beratung und Behandlung befragt wurden, die tendenziell ein erhöhtes Problemausmaß aufweisen. Jedoch zeigen sich bei Gerstein

et al. (1999) ebenfalls erhöhte Prävalenzen von Beschaffungsdelinquenz bei Spielsüchtigen, die sich nicht in Behandlung befinden. Allerdings stammen diese Werte aus den USA und sind bereits 15 Jahre alt.

Tabelle 11: Prävalenz von Beschaffungskriminalität und Verurteilungen.

Studie	Land	Kriminelle Handlung	Verhaftung	Gerichtsverhandlung	Verurteilung/ Vorstrafe	Inhaftierung	Gruppe
So & Kwok 2006	HK	33%	6%	5%	-	4%	in Therapie
Dickerson 1996	AUS	60%	-	25%	-	12%	-
Dickerson 1996	AUS	-	-	4%	-	-	Wöchentliche Spieler
Ladouceur	CA	68%	-	-	-	-	Selbsthilfegruppe
Thompson 1996	USA	46%	39%	-	-	-	Selbsthilfegruppe
Gerstein et al. 1999	USA	-	23%	-	-	-	Pathologische Spieler
Gerstein et al. 1999	USA	-	13%	-	-	-	Problematische Spieler
Gerstein et al. 1999	USA	-	4%	-	-	-	Freizeitspieler
Gerstein et al. 1999	USA	-	0,3%	-	-	-	Nichtspieler
Spielsuchthilfe 2012	AUT	16-18%	-	-	-	-	in Therapie
Spielsuchthilfe 2012	AUT	-	-	-	5-9%	-	-
Künzi 2009	CH	19%	-	-	-	-	in Therapie
Meyer 1989	GER	55%	-	-	10%	-	Selbsthilfegruppe
Schwarz & Lindner 1990	GER	51%	-	-	-	-	Stationäre Behandlung

2.3.3 Betrugspotenzial durch Anbieter oder Spieler

Betrug durch Manipulation des Spielablaufs ist eine wesentliche Form der Begleitkriminalität von Glücksspielen. Das Glücksspiel setzt seit jeher Anreize für Betrüger und Betrugsversuche. Der Betrug bezieht sich regelmäßig auf die Spieleinsätze. Es werden Gewinnchancen vorgetäuscht, die nicht oder in der Höhe nicht gegeben sind. Es handelt sich dabei demnach vornehmlich um das Vorspielen falscher Tatsachen. Die Varianz der Spielergebnisse beim Glücksspiel erleichtert den Betrug, da die Spieler ihre vermehrten Verluste dem Pech zuschreiben und den Betrug oftmals gar nicht bemerken. Betrug kann potenziell bei jedem Glücksspiel stattfinden.

Der Betrug kann durch den Anbieter und durch den Spieler erfolgen. Der Anbieter kann zum Beispiel eine höhere als die tatsächliche Ausschüttungsquote versprechen, wodurch alle teilnehmenden Spieler betrogen werden. Bei Betrug durch den Spieler wird dem Anbieter geschadet, beziehungsweise bei einer

konstanten Ausschüttungsquote (zum Beispiel durch Anpassung der Wettquoten) die ahnungslosen anderen Spieler. Der Betrug führt zu einer monetären Umverteilung, die an sich keinen wohlfahrtsrelevanten Schaden auslöst, denn die umverteilten Ressourcen bleiben erhalten. Jedoch entstehen andere wohlfahrtsrelevante Kosten. Hierbei kann nach Rock (2013, S. 43. ff) unterschieden werden in (a) wohlfahrtsenkende Transaktionen, wenn der Nutzen der umverteilten Ressourcen beim Betrüger einen geringeren Wert stiftet als beim Betrogenen, (b) höhere Transaktionskosten in Form von Informationsunsicherheit, was bis zum Marktzusammenbruch führen kann (Akerlof, 1970), und (c) den psychologischen Schaden der Betrogenen.

Das klassische Betrugsbeispiel ist ein falsches Hütchenspiel: Hier muss der Spieler für einen Gewinn das Hütchen benennen, unter dem ein bestimmter Gegenstand liegt – allerdings liegt bei einem betrügerischen Anbieter unter keinem der Hütchen der Gegenstand und es gibt damit keine Gewinnchance. Beim Lotto können die Gewinnzahlen zuvor abgesprochen werden und ein Strohmann kassiert die Gewinne, wie beispielsweise in Italien geschehen (CNN, 1999). Beim Onlinepoker könnte ein sogenannter „Superaccount“ die Karten aller Spieler sehen und entsprechend immer optimal gegen seine Mitspieler spielen, so geschehen bei dem Anbieter Ultimate Bet/Absolute Poker. Andere Betrugsmöglichkeiten beim Onlinepoker sind der Einsatz von Bots, also Computerprogramme, die nahezu optimal spielen, sowie Absprachen unter Mitspielern.

Ein generelles Betrugsrisiko bei Onlineglücksspielen entsteht durch die Umgehung von Sicherheitsvorkehrungen und das „Hacken“ der Software. Das Hauptproblem nach Angaben der Onlineglücksspielindustrie sind allerdings Erpressungsversuche, bei denen die Täter mit der temporären Stilllegung des Spielbetriebs drohen, zum Beispiel durch sogenannte Distributed Denial of Service (DDoS) Angriffe, deren Abwehr jährlich Millionen kostet (Wood & Williams, 2007). Betrug im weiteren Sinne ist aber auch die Umgehung gesetzlicher Regelungen bezüglich eines Glücksspiels.

2.3.4 Geldwäsche

Geldwäsche ist ein Multiplikator organisierter Kriminalität (Gnutzmann et al., 2010). Je günstiger es ist, illegale Gelder in den legalen Kreislauf zu bringen, umso profitabler ist Kriminalität. Entsprechend wirkt sich eine Reduzierung/Steigerung der Geldwäschekosten in Form einer Steigerung/Verringerung der profitorientierten organisierten Verbrechensrate aus. Durch die Möglichkeit zur Geldwäsche verringern Glücksspiele den Preis der Geldwäsche (Fiedler, 2014b) und erleichtern somit Schwarzmarktaktivitäten.

Geldwäsche ist erst seit den späten 1980er Jahren eine Straftat. Die ersten Nationen, die den Tatbestand strafrechtlich definierten, waren 1986 die USA und das Vereinigte Königreich, nachdem 1982 das erste Mal im Rahmen eines US-Gerichtsprozesses der Begriff „money laundering“ verwendet wurde (Durréu, 2013, S. 14). Deutschland folgte dieser Entwicklung im Jahr 1992 mit dem „Gesetz zur Bekämpfung organisierter Kriminalität“ (Liebich-Frels, 2011). Außerhalb strafrechtlicher Verfolgung wurde Geldwäsche aber u.a. in den USA schon zuvor problematisiert und z.B. durch den „Bank Secrecy Act“ von 1970 zu erfassen versucht (Reuter & Truman, 2004, S. 1; Levi, 2002; Bosworth-Davies, 2006, S. 352).⁵

Geldwäsche an sich ist „opferlos“ und schadet niemandem unmittelbar. Die Schäden sind vielmehr indirekt. Geldwäsche erfordert, dass zuvor Werte illegal erworben wurden, sie wird also erst durch strafrechtlich relevante Vortaten möglich und nötig. Dies spiegelt auch die Tatsache wider, dass im Rahmen

⁵ Dieser verpflichtet Finanzinstitute zur Dokumentation verdächtiger Vorfälle im Zusammenhang mit Geldwäsche sowie zur Dokumentation von Scheck-Käufen in bar.

groß angelegter organisierter Kriminalität (OK)⁶ meist unterschiedliche Täter-Rollen funktional differenziert sind nach einerseits Straftaten, die Profit generieren (bspw. Drogenhandel, Prostitution) oder abschöpfen (z.B. Betrug, Diebstahl) und dabei meist direkt einer natürlichen oder juristischen Person schaden, und andererseits der Tat, die diesem Gewinn den Anschein der Legitimität verleiht⁷ und so effizienter und vielseitiger nutzbar macht, nämlich: Geldwäsche. Es gibt also gerade im Bereich der OK eine Arbeitsteilung zwischen professionellem Geldwäscher und Kriminellen (McCarthy et al., 2014; Turner, 2011, S. 4 f.).

Geldwäsche führt zu Kosten der Kriminalität in Form der durch die Straftaten verursachten Schäden sowie in Form von Strafverfolgung und Justizvollzug. Durrieu belegt anhand dreier Fallbeispiele aus Lateinamerika, dass die organisierte Kriminalität Teil der legalen Wirtschaft ist und in dieser wirtschaftliche und politische Macht entfaltet (Durrieu, 2013). Organisierte Kriminalität beeinflusst somit durch politische Einflussnahme die innere Staatsordnung (FATF, 2014) sowie im Allgemeinen die moralische Grundordnung einer Gesellschaft (Durkheim, 1895). Weiterhin gilt Geldwäsche als Bedrohung für die Wirtschaft (Geiger & Wuensch, 2007, Quirk, 1997, Unger, 2007). Inkriminierte Gelder werden nicht nur nach rein finanziellen Motiven investiert, sondern auch nach dem Entdeckungsrisiko (Masciandaro et al., 2008). Das kann dazu führen, dass Geldwäscher dazu bereit sind, ungewöhnlich hohe Preise zu zahlen und dadurch die Preise für legale Marktteilnehmer verzerrt werden (Durrieu, 2013, S. 81). Auf diese Art kann Geldwäsche fairen Wettbewerb behindern und zugleich zu inflationären Preisen führen. Die so wahrgenommene artifiziell erzeugte Nachfrage kann dann ebenfalls zu falschen wirtschaftspolitischen Maßnahmen führen (Masciandaro, 1999, Cuéllar, 2003). Eine andere wettbewerbsverzerrende Wirkung von Geldwäsche ist, dass Strohhfirmen, die mit zu waschenden Geldern gespeist werden, einen Vorteil gegenüber ehrlichen Konkurrenten haben und deren Preise unterbieten können (Unger, 2007). So können Geschäfte mit legitimem Hintergrund verdrängt und die Wirtschaft durch Unternehmen der organisierten Kriminalität unterwandert werden. Da sich illegale Gelder den offiziellen Statistiken entziehen, kann es wiederum zu Fehlentscheidungen in der Finanz- und Wirtschaftspolitik kommen (Quirk, 1997, Gordon, 1999).

Fiedler et al. (2016) identifizieren zusammenfassend die folgenden Gründe, Geldwäsche zu verhindern: (1) moralische Prinzipien, (2) Eindämmung der organisierten Kriminalität, (3) pragmatische Überlegungen der Strafverfolgung, (4) rechtspolitische Desiderate (Eindämmung anderer Kriminalitätsformen durch Bekämpfung der Geldwäsche), (5) rein politische Abwägungen, wie etwa das Bestreben, die Souveränität des Staates aufrechtzuerhalten und der Bevölkerung Sicherheit bieten zu können, und (6) ökonomische Argumente zur Sicherung der Funktionalität von Volkswirtschaften.

Glücksspiele sind ein hervorragendes Vehikel zur Geldwäsche. Die Vielzahl an Ein- und Auszahlungen können von einem Geldwäscher genutzt werden, um die wahre Herkunft des Geldes zu verschleiern. Außerdem sind Glücksspiele ein virtuelles Produkt, das zumeist keine physischen Spuren hinterlässt und somit die Entdeckung von Geldwäsche erschwert. Zur Analyse des Geldwäscherisikos der einzelnen

⁶ Das BKA definiert OK wie folgt: „Organisierte Kriminalität ist die vom Gewinn- oder Machtstreben bestimmte planmäßige Begehung von Straftaten, die einzeln oder in ihrer Gesamtheit von erheblicher Bedeutung sind, wenn mehr als zwei Beteiligte auf längere oder unbestimmte Dauer arbeitsteilig
a) unter Verwendung gewerblicher oder geschäftsähnlicher Strukturen,
b) unter Anwendung von Gewalt oder anderer zur Einschüchterung geeigneter Mittel oder
c) unter Einflussnahme auf Politik, Medien, öffentliche Verwaltung, Justiz oder Wirtschaft zusammenwirken.“ Siehe www.bka.de/DE/ThemenABisZ/Deliktsbereiche/OrganisierteKriminalitaet/ok__node.html?__nnn=true.

⁷ Hierbei werden dann „*anderweitig legitime*“ Unternehmen, Verhaltensweisen etc. genutzt, was Turner (2011: 7) „*renting credibility*“ nennt.

Glücksspielformen ist es wichtig, zwischen Geldwäsche durch den Spieler und Geldwäsche durch den Anbieter zu unterscheiden. Bei der Geldwäsche durch den Spieler setzt dieser illegale erworbene Mittel bei Glücksspielen ein und deklariert etwaige Auszahlungen als legalen – und steuerfreien – Glücksspielgewinn. Seine Einsätze kann er in unauffällige kleine Einsatzbeträge stückeln. Auch die Glücksspielanbieter haben reichlich Gelegenheit zur Geldwäsche, indem Spielerverluste vorgetäuscht werden, um Gelder aus anderen Quellen in das legale System von Anbietereinnahmen zu überführen. Zumindest aus den USA und Großbritannien ist bekannt, dass organisierte Kriminelle oftmals versteckte Eigentümer von Casinos sind und die Gewinne abschöpfen (Campbell & Marshall, 2007, S. 546), denn Casinos bieten allgemein – neben anderen Formen des Glücksspiels – eine gute Möglichkeit zur Geldwäsche (ibid., S. 526).

Den jeweiligen Risiken muss auf höchst unterschiedliche Art und Weise begegnet werden: Gegen Geldwäsche durch den Spieler hilft deren intensive Prüfung sowie eine Überwachung der Ein- und Auszahlungen. Der Geldwäsche durch den Anbieter hingegen kann vor allem durch eine Überwachung der Anbieter in Form von Betriebsprüfungen sowie Recherchen zu den wirtschaftlichen Nutznießern vorgebeugt werden.

Ein hohes Geldwäschepotenzial besteht vor allem bei Glücksspielen im Internet, die ohne persönlichen Kontakt zwischen Spieler und Anbieter stattfinden (Banks, 2012; Kaiser & Fiedler 2012). Brooks (2012) hingegen kommt zu dem Schluss, dass legale Onlineglücksspiele kein wesentliches Geldwäschepotenzial aufweisen (Brooks 2012). Fiedler (2014b) attestiert wiederum nur dem illegalen Glücksspiel ein sehr hohes Geldwäschepotenzial. Speziell für Sportwetten weist das White Paper des französischen Think Tanks Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS) Geldwäsche vor allem über beziehungsweise durch asiatische Wettanbieter nach (Kalb & Verschuuren, 2013).

2.3.4.1 Geldwäsche durch den Spieler

Geldwäsche bei Glücksspielen durch den Spieler kann grundsätzlich drei verschiedenen Formen annehmen: (1) Illegal erworbene Mittel werden über einen anonymen Zahlungsweg eingezahlt und anschließend als (steuerfreie) Glücksspielgewinne ausgezahlt; (2) der Glücksspielanbieter wird als Plattform zur Abwicklung von illegalen Geschäften genutzt; (3) Gewinnansprüche anderer Spieler werden mit inkriminierten Geldern aufgekauft und auf diese Weise als Glücksspielgewinne getarnt.

Fiedler et al. (2017) analysieren verschiedene Fallbeispiele möglicher Geldwäsche durch den Spieler: (1) die Einzahlung über einen anonymen Zahlungsweg und die Auszahlung als (steuerfreien) Glücksspielgewinn, (2) die Verwendung von Glücksspielanbietern zur Zahlungsabwicklung, (3) die Abtretung von Gewinnansprüchen und (4) die Manipulation des Spielablaufs. Basierend auf dieser Analyse werden als wesentliche Beurteilungsparameter für das Geldwäschepotenzial von Glücksspielen durch die Spieler die Auszahlungsquote sowie die Anonymität von Zahlungsmethoden identifiziert. Beides findet sich vor allem bei unregulierten Angeboten aus dem außereuropäischen Ausland. Bei Anbietern, die in einem europäischen Land lizenziert sind, sind die Kontrollen der Spieler streng genug, um Geldwäsche in einem signifikanten Umfang zu verhindern. Doch selbst bei Anbietern aus dem außereuropäischen Ausland erscheinen die Geldwächemöglichkeiten durch den Spieler in ihrer Größenordnung stark begrenzt, so dass das Geldwäschepotenzial durch den Spieler im Vergleich zu dem Geldwäschepotenzial durch die Anbieter fast zu vernachlässigen ist.

2.3.4.2 Geldwäsche durch den Anbieter

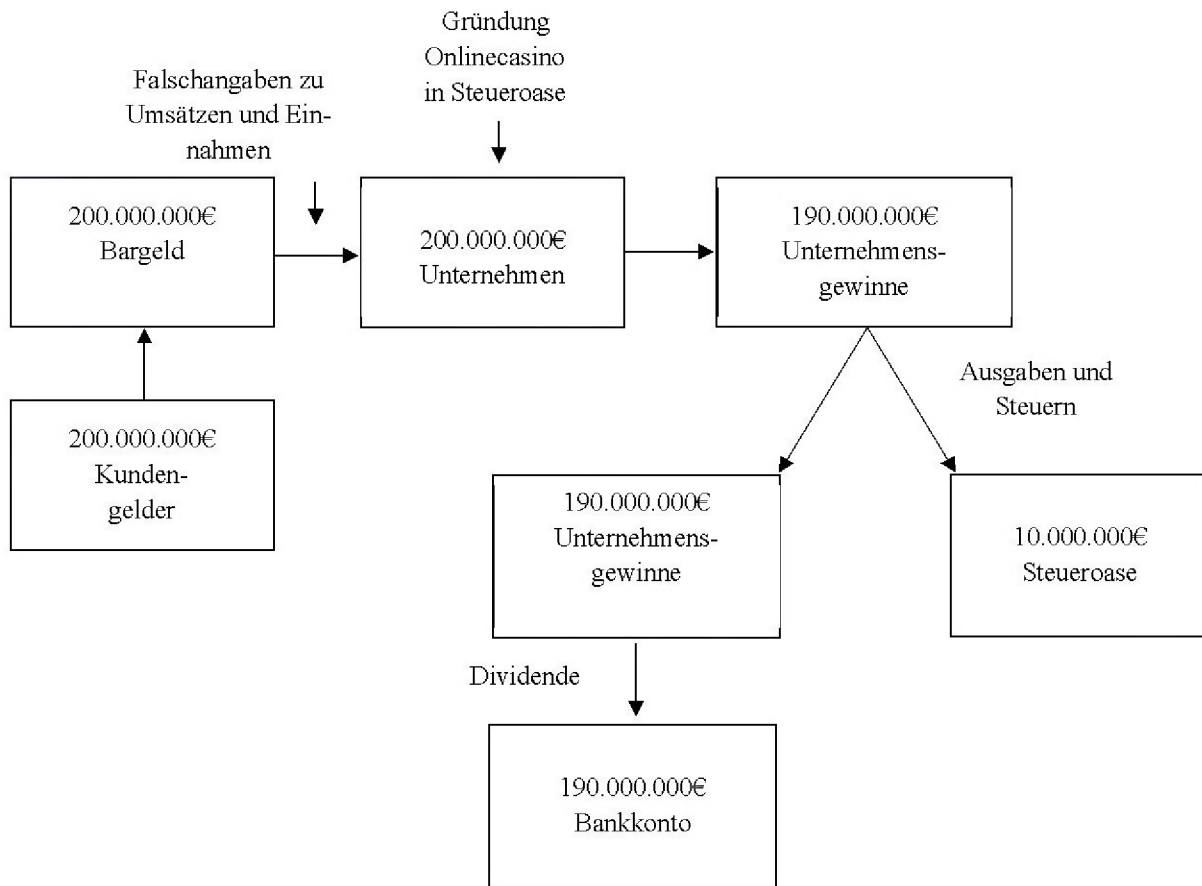
Das wesentliche Geldwäscherisiko von Glücksspielen liegt in der Möglichkeit eines Anbieters, seine Umsätze zu fälschen und zu hoch auszuweisen. Dies wird insbesondere dadurch erleichtert, dass Glücksspiele kein physisches Produkt sind. Gibt ein Anbieter zu niedrige Umsätze an, so bedeutet dies Steuerbetrug. Bei Skalierung der Umsätze nach oben handelt es sich hingegen aller Wahrscheinlichkeit nach um Geldwäsche. Dies muss nicht zwangsläufig durch erfundenen Spielbetrieb geschehen, sondern kann auch dadurch erfolgen, dass ein Krimineller Bargeld an sogenannte „Läufer“ aushändigt, die das Geld bewusst bei einem Glücksspiel verspielen und somit dem Umsatz des Anbieters zukommen lassen.

Die Geldwäsche durch den Anbieter ist bei Internetglücksspielen besonders durch die einfache Möglichkeit zur Manipulation von elektronisch ablaufenden Prozessen möglich, indem die von Spielern getätigten Einsatzhöhen zu hoch ausgewiesen und auf diese Weise inkriminierte Gelder in den legalen Wirtschaftskreislauf eingebracht werden. Zu berücksichtigen hat der Anbieter die jeweils geltenden Steuervorschriften und etwaige Lizenzgebühren.

Abbildung 1 zeigt ein solches Beispiel. Ein Großkrimineller gründet ein legales Onlinecasino in einer Steuer- und Rechtsase. Anschließend werden 200.000.000€ illegal erworbenes Vermögen in dieses Unternehmen direkt oder indirekt über Spielerverluste geschleust. Nach Ausgaben und Steuern in Höhe von 10.000.000€ verbleiben dem Großkriminellen in diesem Beispiel noch 190.000.000€, die als Dividende eines legal operierenden Unternehmens ausgezahlt werden können.

Diese Form der Geldwäsche ist besonders zur Wäsche großer Summen geeignet, wie der aufgedeckte Skandal um „Betuniq“ zeigt, welches als maltesischer Anbieter von der italienischen Mafia betrieben wurde. Geldwäsche durch Skalierung der Umsätze eines Anbieters stellt das mit Abstand größte Geldwäscherisiko bei Glücksspielen dar. Dieses Risiko kann durch lückenlose Überprüfung der wirtschaftlich Berechtigten der Unternehmen bei einer Lizenzvergabe verhindert werden. Es ist daher vor allem ein Risiko bei Jurisdiktionen, die eine derartige Prüfung nur rudimentär durchführen. Entsprechend kann das Geldwäscherisiko durch Lizenznehmer wirksam begrenzt bzw. gar ausgeschlossen werden. Es verbleibt dann lediglich das Problem in Steuer- und Rechtsasen, das nur international gelöst werden kann.

Abbildung 1: Schematische Darstellung von Geldwäsche durch Glücksspielanbieter



Zusammenfassend kann gesagt werden, dass Regulierung das Geldwäschepotenzial bei legalen Anbietern nahezu komplett verhindert. Das Problem sind lediglich nicht lizenzierte Anbieter aus dem außereuropäischen Ausland, die nur sehr geringe Anforderungen an die Spielerprüfungen erfüllen sowie nicht lizenzierte Anbieter im Allgemeinen, bei denen die wirtschaftlich Berechtigten nicht hinreichend überprüft wurden.

2.3.5 Match-Fixing: Sportwettbetrug durch Beeinflussung von Sportereignissen

Mit der breitflächigen Nutzung des Internets vollzog die Sportwettenbranche im Zeitverlauf eine sehr starke Veränderung. Das Geschäftsmodell von Buchmachern wandelte sich stark, da der Markt für Sportwetten jetzt von jeder Person mit einer entsprechenden Internetverbindung erreicht werden konnte. Wettbörsen ermöglichten es Buchmachern durch Nutzung des Internets Finanzkonten auszubalancieren, indem Angebote aus aller Welt miteinander verbunden wurden. Während sich der Sektor extrem schnell entwickelte, fand eine komplementäre Regulierung (auf globaler Ebene) nicht statt. Vor dem Hintergrund des rasanten Wachstums illegaler Aktivitäten in Verbindung mit Sportwetten, sind Sportwetten zum heutigen Zeitpunkt klar im Blick. Regierungen sind daran interessiert Steuereinnahmen zu generieren, Verbraucherschutz zu gewährleisten und kriminelle Angebote vorzubeugen beziehungsweise zu bekämpfen. Heutzutage haben fast alle EU-Mitgliedsstaaten eine Form der Sportwettenregulierung be-

ziehungsweise eine angepasste Gesetzgebung für Sportwetten eingeführt. Grund hierfür ist die Bekämpfung von illegalen Märkten, Bedrohungen der Integrität des Sports entgegenzuwirken sowie wirtschaftliches Wachstum zu unterstützen. Das Mittel der Regulierung ist nicht präskriptiv – Regulierungsbehörden weisen Betreiber an Risiken zu evaluieren und entsprechende Gegenmaßnahmen, wie AML (Anti-Money-Laundering), KYC (Know-Your-Customer) oder Überwachungs- und Warnsysteme zu definieren (IRIS, 2017).

Länder wie Großbritannien oder Malta verfolgen eine stark liberale Form der Regulierung. Hierbei führen die Länder Argumente an, dass die schnelle (technologische) Entwicklung des Marktes zu Problemen bei einer effizienten Regulierung führen könnte. Zu viele Anforderungen könnten innovationshemmend wirken und dem Markt schaden. Im Report von IRIS (2017) wird die britische Gambling Commission als Beispiel aufgeführt, da diese keine Vorschriften hinsichtlich der Nutzung virtueller Zahlungsmittel erlassen hat. Betreiber können so beispielsweise Bitcoins als Zahlungsmittel akzeptieren, sofern sie nachweisen können, dass das verwendete Zahlungsmittel sicher ist. Dieser liberale Regulierungsansatz hat dazu geführt, dass in der EU diverse Anbieter von Sportwetten eine Lizenz besitzen, ohne dass Aufsichtsbehörden die Identität und Aktivitäten der Anbieter klar überwachen können. Dies inkludiert Kennzahlen wie Einnahmen oder Sicherheitsmechanismen für Spieler.

Beim Match-Fixing bzw. Sportwettbetrug sind die monetär direkt Geschädigten die nichtsahnenden Wether, die eine verzerrte Wettquote angeboten bekommen oder – wenn in seltenen Fällen der Buchmacher seine Quote nicht anpassen kann – der Anbieter von Sportwetten. Die negativen Folgen des Match-Fixing bestehen allerdings nicht nur in der Verschiebung der Eintrittswahrscheinlichkeiten und damit der auszuschüttenden Wettgewinne, sondern auch im Verlust der Integrität des Sports. Wenn die Fans nicht mehr an einen fairen Wettbewerb glauben, so kann dies ganze Sportarten zerstören, wie das Beispiel des dopinggeplagten Radsports zeigt. Ein ähnlicher Effekt kann auftreten, wenn Sportveranstaltungen durch Sportwettbetrug so verzerrt sind, dass die Fans das Interesse verlieren. Dabei entstehen immense Kosten. Die Zuschauer verlieren die Freude am Sportereignis, was einen Verlust der Lebensqualität bedeutet. Falls in Deutschland die Integrität des Fußballs nicht nur von kritischen Stimmen sondern auch von der breiten Allgemeinheit angezweifelt wird und die Zuschauer diesem Sport den Rücken kehren, so würde dies verheerende Konsequenzen nach sich ziehen. Nach dem römischen Denkmodell von „Brot und Spielen“ könnte sich hieraus im Extremfall sogar eine Staatskrise herausbilden.

Es liegt nahe, dass die Konsequenzen aus einer Unterwanderung des Sports durch Wettbetrüger nicht linear sind: eine geringe Unterwanderung wirkt sich nicht oder nur sehr leicht aus. Ab einem gewissen kritischen Punkt wird jedoch eine Art „Exzessbeschleunigung“ (Adams, 2004, Schelling, 2006) einsetzen, die eine selbstverstärkende Abwärtsspirale mit exponentiell zunehmend negativen Folgen mit sich bringt. Unabhängig davon, dass die Beeinträchtigung der Integrität des Sportes durch Sportwettbetrug nicht direkt beziffert werden kann, hängen die Kosten also zudem nicht linear vom Betrugsmaß ab.

IRIS (2017) schätzt, dass die überwiegende Mehrheit von Sportwetten unreguliert getätigt werden und die Betreiber keine Lizenz für die Annahme von Wetten in der entsprechenden Jurisdiktion besitzen. Tatsächlich stellt die EU hier eine Ausnahme dar, da eine Vielzahl der europäischen Staaten Sportwetten in der Form von Lizenzen legalisiert haben. Trotzdem wird ein Teil der Wetten weiterhin über Websites abgeschlossen, die von unlicenzierten Betreibern geführt werden.

Sportwetten und kriminelle Aktivitäten stehen im Vergleich mit anderen Formen des Glücksspiels in einer hohen Beziehung. Dies liegt vor allem daran, dass im Sportmarkt sehr große Mengen an Geld

vorliegen. Tabelle 12 zeigt die Schätzungen zum Volumen des weltweiten Sportwettenmarkts auf Basis verschiedener Hypothesen.

Tabelle 12: Schätzung des weltweiten Sportwettenmarktes 2017

Hypothese	Sportwetteinsätze weltweit
niedrig	€300 Mrd.
mittel	€500 Mrd.
hoch	€1.500 Mrd.

Quelle: IRIS (2017)

Auf individueller Basis existieren diverse Risiken und Gefahren im Bereich der Sportwetten. Kriminelle Einzeltäter nutzen sogenannte Toolkits um Websites von Onlineglücksspielen und deren Kunden zu bestehlen. Auf fortgeschrittenen Levels beteiligen sich diese Kriminellen an der Erstellung von technischer Infrastruktur für kriminelle Tätigkeiten, wie Diebstahl von Geld oder Informationen oder Hacks auf Websites von Anbietern.

Organisierte Kriminalität lässt sich als Netzwerk bestehend aus Kriminellen, Spielern, Beratern oder Eigentümern, Betreibern und Angestellten von Glücksspielseiten beschreiben, die sich zum Ziel krimineller Aktivitäten wie Erpressung, Diebstahl, Identitätsbetrug oder Geldwäsche zusammenschließen. Glücksspielseiten können selbst als Quelle für externe organisierter Kriminalität auftreten. Die Gründung einer Glücksspiel- oder Sportwettenunternehmung ist vergleichsweise einfach und ermöglicht es Kriminellen durch Fälschung der Rechnungslegung Gelder aus anderen illegalen Aktivitäten zu waschen (IRIS, 2017).

Tabelle 13 zeigt eine Matrix verschiedener Schwachpunkte in Bezug zu Kriminalität und Sportwetten. IRIS (2017) unterstreicht zusätzlich unterschiedliche spezielle Risiken in diesem Bereich:

- Die Anpassungsfähigkeit und Flexibilität moderner krimineller Netzwerke, welche Innovation, finanzielle Tools und Globalisierungseffekte ausnutzen. Die Transformation der Wett-(und Gaming-)Industrie ist ein direktes Beispiel für solche Effekte. Neben den globalen Eigenschaften hat der Sportwettenmarkt klare Ähnlichkeiten zu Finanzmärkten. Dies stellt sich auf Wettmärkten durch High-Frequency-Wettmärkte und der Formierung von Wett syndikaten dar, welche auf Basis von Statistik und Algorithmen auf dem Markt agieren. Diese Nutzer suchen Arbitrageeffekte, was sie in Richtung illegaler (Off-Shore) Märkte zieht, welche geringere Gebühren oder vergleichsweise bessere Quoten anbieten. Dies führt zu einem Kaskadeneffekt, dass illegale Anbieter höhere Gewinne haben und hierdurch die Gebühren weiter senken können (bzw. Quoten erhöhen können).
- Die wachsende Mischung zwischen legalen und illegalen Angeboten bietet die Gefahr, dass illegale Anbieter immer weiter in legale Märkte eindringen können. Dadurch, dass Recht nicht durchgesetzt wird beziehungsweise kein entsprechendes Recht existiert, bietet unlicenzierten Anbietern die Möglichkeit offensive Expansion zu betreiben. Vor dem Hintergrund, dass Organisierte Kriminalität Wettbörsen als Mittel der Geldwäsche nutzen ist sogar vorstellbar, dass solche Anbieter Auszahlungsquoten über 100% anbieten. Je höher der legale beziehungsweise echte Anteil an Sportwetten auf der Plattform, desto höher das Potential Gelder zu waschen beziehungsweise desto höher das Maß der Verschleierung. Sogenannte Zuliefervereinbarungen zwischen Organisierter Kriminalität und Anbieter und anderen involvierten Entitäten kann Vorgänge wie Geldwäsche oder Match-Fixing beinhalten. Dieses

Modell der Kooperation ist möglicherweise bereits im Gange, sodass externe Kriminelle Dritte zwecks Match-Fixing beauftragen. In einigen Fällen, wie die Fälle von Bochum in Deutschland oder Calcioscommesse in Italien, konnten Beziehungen zu krimineller Finanzierung aus Asien ermittelt werden. Einige europäische und asiatische Gruppen haben sich auf Match-Fixing spezialisiert und könnten sehr wohl Gelder waschen oder Profite für größere kriminelle Organisationen erwirtschaften.

- Organisierte Kriminalität nutzt Sportwettenmärkte um Geldwäsche zu betreiben, da es sich hierbei um einen hochliquiden, transnationalen Online-Markt handelt, der nur in einem geringen Maße reguliert ist.
- Es existieren klare Probleme bei der Identifizierung und Bekämpfung von Organisierter Kriminalität im Bereich der Sportwetten. Kriminelle nutzen neueste Technologie um auf dem Markt für Sportwetten zu agieren.

Tabelle 13: Matrix theoretischer Schwachpunkte im Bezug von Sportwetten und Kriminalität

Anonymität und hohe Liquidität	Verbindung zwischen physischen Netzwerken und dem Internet
Traditionelle Verbindung zwischen Glücksspiel und Kriminalität	Unterschiede zwischen Rechtsvorschriften und Regulierung

Quelle: IRIS (2017)

Tabelle 14 zeigt eine Schätzung legaler und illegaler Märkte für Sportwetten im internationalen Vergleich. China ist mit einem legalen Markt von 2,4 Mrd. Euro (legal) und 6 Mrd. Euro (illegal) der klar größte Markt. Großbritannien ist mit 1,81 Mrd. Euro (legal) und einem fast nicht existentem illegalen Markt (40 Mio. Euro) der größte europäische Markt für Sportwetten. Deutschland liegt mit einem legalen Markt von 70 Mio. Euro und einem illegalen Markt von 320 Mio. Euro auf dem dreizehnten Platz im internationalen Vergleich.

Tabelle 14: Schätzung verschiedener legaler und illegaler Wettmärkte weltweit

GGR Mio. €	Legaler Markt	Illegaler Markt	Gesamtmarkt
China	2.400	6.000	8.400
USA	200	2.000	2.200
Südkorea	1.170	780	1.950
Großbritannien	1.810	40	1.850
Türkei	1.550	150	1.700
Hong Kong	1.300	200	1.500
Frankreich	935	95	1.030
Japan	460	500	960
Italien	700	210	910
Indien	0	750	750
Griechenland	390	250	640
Russland	200	300	500
Deutschland	70	320	390
Australien	350	35	385
Mexiko	300	20	320

Quelle: IRIS (2017)

Tabelle 15: Anteile legaler und illegaler Angebote von Sportwetten nach Kontinent

	Legale Verkäufe	Illegale Verkäufe	Legale GGR	Illegale GGR
Afrika	35%	65%	55%	45%
Asien	9%	91%	44%	56%
Amerika	8%	92%	23%	77%
Europa	67%	33%	75%	25%
Ozeanien	89%	11%	91%	9%

Quelle: IRIS (2017)

Die Manipulation von Sportereignissen stellt ein hohes Risiko für Sportvereine und -Organisationen dar. Prinzipiell stellt Match-Fixing kein neues Problem dar, allerdings haben die Eigenschaften moderner Onlinesportwetten die zugrundeliegenden Probleme deutlich verstärkt. Vor dem Jahr 2000 beschränkte sich der Sportwettensektor größtenteils auf Fußball und andere große Sportereignisse, die in der Regel im Fernsehen übertragen wurden. Zum heutigen Zeitpunkt ist es möglich auf eine Vielzahl verschiedener Sportarten zu wetten. So können Personen beispielsweise mittlerweile auf Spiele der fünften englischen Liga, der National League wetten. Der Onlinesportwettenmarkt ist seit dem Jahr 2000 massiv expandiert, wodurch die Erfolgswahrscheinlichkeit Gewinne aus Match-Fixing zu ziehen ebenfalls massiv gestiegen ist. Der Grund hierfür ist, dass die Aufsicht nicht im gleichen Maße mit dem Marktwachstum beziehungsweise neuen Entwicklungen und Technologien mitgewachsen ist. Aus dem Calciopommes Fall aus Italien wurde bekannt, dass Match-Fixing eines einzelnen Fußballspiels zu Gewinnen von mehr als einer Millionen Euro führen kann. Kriminelle Organisationen nutzen Korruption im Sport um ihre Aktivitäten zu diversifizieren. Im Jahr 2017 klassifiziert Europol Sportkorruption als eines der zwölf relevantesten Themen in Bezug zu organisierter Kriminalität. Der Sportsektor repräsentiert diverse Eigenschaften, die kriminelle Aktivitäten eher unterstützen (IRIS, 2017):

- Geringe regulatorische Aufsicht von Investitionen in Klubs.
- Die hohe Liquidität und globalen Charakteristiken des Spielertransfersystems bieten Möglichkeiten zur Geldwäsche.
- Die große Popularität einiger Sportarten ermöglicht Anteilseignern politische Einflussnahme.
- Ein „Gesetz des Schweigens“ behindert die Aufdeckung illegaler Aktivitäten wie Match-Fixing.

Resultat dieser Eigenschaften ist, dass neue Ereignisse der Manipulation im Sport sehr oft in Europa auftreten. Während die beliebtesten Sportarten die größte Aufmerksamkeit belegen, werden Randsportarten, wie Tischtennis, Badminton oder E-Sports) oder niedrige Ligen ebenfalls zum Ziel von Manipulatoren. Trotz der hohen Anzahl an existenten Ermittlungen und Warnungen wurde bis zum jetzigen Zeitpunkt nur eine sehr geringe Anzahl an Fällen des Match-Fixing aufgedeckt. Gründe hierfür sind die Schwierigkeit Beweise zu sammeln, das internationale Netzwerk der beteiligten Kriminellen, Schlupflöcher in existenten Rechtsgrundlagen sowie das oben genannte „Gesetz des Schweigens“ in einigen Sportarten (IRIS, 2017).

IRIS (2017) stellt für den deutschen Markt die in Tabelle 20 dargestellte Risikomatrix vor, die assoziierte Gefahren von Sportwetten hinsichtlich ihres Gefahrenpotentials und ihrer Eintrittswahrscheinlichkeit klassifiziert.

Tabelle 16: Risikomatrix für Sportwettbetrug

	Nicht signifikant	Moderat	Katastrophal
Selten / Unwahrscheinlich	Quotenmanipulation		Vorsätzliche Geldwäsche durch Anbieter
Möglich	Internes Match-Fixing Anbieterbetrug	Cybercrime	Match-Fixing durch Organisierte Kriminalität
Wahrscheinlich / Fast sicher	Malware	Illegale Wetten Geldwäsche durch Wetten	Illegale Wetten durch Organisierter Kriminalität

Quelle: IRIS (2017)

Sozioökonomische Evaluierungsindikatoren

Für die Evaluierung des Erfolgs verschiedener Regulierungsmodelle sollten objektiv messbare sozioökonomische Indikatoren herangezogen werden. Diese werden kategorisiert in die Teilbereiche „fiskalisch und ökonomisch“, „Gesundheit“ und „öffentliche Ordnung“.

Zu den fiskalischen und ökonomischen Indikatoren zählen u.a. Steuereinnahmen und öffentliche Ausgaben für wohltätigen Zwecke, die Marktgröße von Onlineglücksspielen wie auch die Anzahl der Onlineglücksspieler innerhalb einer bestimmten Jurisdiktion und deren Ausgaben. Als Gesundheitsindikatoren werden die Prävalenz von Spielsucht, Aufwendungen für Präventionsmaßnahmen und Therapieangebote sowie Indikatoren des Spielerschutzes wie zum Beispiel Sperr- und Limitierungssysteme. Außerdem sind das sozioökonomische Profil von Onlineglücksspielern sowie deren Spielverhalten, insbesondere die Spielhäufigkeit, Spieldauer, Spielausgaben sowie die Konzentration des Spielaufkommens von Interesse. Als Indikatoren der öffentlichen Ordnung findet die Marktgröße nicht lizenzierter Anbieter sowie deren Verfügbarkeit in Form eines Webranking Berücksichtigung. Ebenfalls wird auf die Prävalenz von Beschaffungs- und Begleitkriminalität abgestellt.

Die Gewichtung der Faktoren und die Verknüpfung mit den Regulierungszielen des Gesetzgebers kann – trotz verschiedener Limitationen – einen Vergleich verschiedener Regulierungsmodelle und ihrer sozioökonomischen Folgen ermöglichen.

3. Sozioökonomische Evaluierungsindikatoren

Eine exakte Messung aller sozioökonomischen Folgen von Glücksspielen und deren Regulierung, idealerweise ausgedrückt in einer leicht vergleichbaren quantitativen Größe, ist extrem aufwändig (Fiedler, 2016) und praktisch nicht möglich im Rahmen einer vergleichenden Analyse verschiedener Länder. Zielführend ist es stattdessen, sich auf den Vergleich sozioökonomischer Indikatoren zu konzentrieren, die zum einen leicht(er) zu erheben sind und auch problemlos miteinander verglichen werden können. Zur Beurteilung des Erfolgs verschiedener Regulierungsmaßnahmen ist es zudem möglich, diese Indikatoren hinsichtlich der Ziele der jeweiligen Gesetzgeber und Aufsichtsbehörden zu gewichten. Angesichts zeitlicher Limitationen ist es dabei geboten, aus der Fülle an möglichen sozioökonomischen Indikatoren – die Working Group on Online Gambling aus Québec hat 38 verschiedene Indikatoren identifiziert (Nadeau et al, 2014) – die aussagekräftigsten auszuwählen und sich auf diese zu fokussieren.

Im Folgenden werden die als wesentlich identifizierten Indikatoren kurz vorgestellt. Zur besseren Übersichtlichkeit werden diese in die drei Kategorien „fiskalisch und ökonomisch“, „Gesundheit“ (public health) und „öffentliche Ordnung“ (public order) gruppiert. Dabei wird auch unterschieden zwischen rein informativen Indikatoren und solchen, die bei der Bewertung des Regulierungserfolgs eine Rolle spielen.

3.1 Fiskalische und ökonomische Indikatoren

3.1.1 Steuereinnahmen und öffentliche Ausgaben

Steuereinnahmen und Abgaben aus Onlineglücksspielen sind der wesentliche Indikator für den fiskalischen Erfolg eines Regulierungsmodells. Soweit möglich, wurden Steuereinnahmen auch für zurückliegende Jahre und insbesondere für eine Periode vor einer etwaigen Regulierungsänderung erhoben. Je höher die Steuereinnahmen und Abgaben, desto erfolgreicher kann die Regulierung im Hinblick auf ein fiskalisches Ziel angesehen werden.

Ein Indikator in Verbindung mit den Steuereinnahmen sind die öffentlichen Ausgaben für wohltätige Zwecke, wie in Deutschland zum Beispiel der Denkmalschutz oder der Breitensport.

3.1.2 Marktgröße von Onlineglücksspielen

Die Marktgröße von Onlineglücksspielen ist ein wesentlicher ökonomischer Indikator. Er bildet unter anderem die Spielfreude der Glücksspieler ab sowie die Gewinne der Anbieter. Die Marktgröße kann sowohl über die getätigte Einsatzhöhe (englisch Stakes) als auch über den Bruttospielertrag (englisch Gross Gaming Revenue) gemessen werden und wird insgesamt sowie pro Spielform erhoben – im Idealfall auch über die vergangenen Jahre.

Mittelpunkt vieler Markt Betrachtungen von Glücksspielen sind die Spieleinsätze. Von diesen Einsätzen wird der überwiegende Teil in Form von Gewinnen an die Spieler ausgezahlt. Der verbleibende Betrag sind die Verluste der Spieler, beziehungsweise der Bruttospielertrag der Anbieter, welcher gleichbedeutend ist mit der Umsatzkennzahl in anderen Industriezweigen. Von diesem Betrag werden die laufenden Kosten, Steuern und Abgaben bezahlt, der Rest verbleibt als Gewinn des Anbieters.

Aus der Verwendung der Spieleinsätze – oftmals fälschlicherweise als Umsatz bezeichnet – als Marktgrößen ergeben sich einige Probleme. Diese Zahl sagt zum Beispiel nur indirekt – in Kombination

mit der Ausschüttungsquote – etwas über die Verluste der Spieler und damit die tatsächlichen Einnahmen der Glücksspielanbieter aus. Dabei ergibt sich u.a. das Problem, dass die Ausschüttungsquote bei manchen Spielen von der Geschicklichkeit des Spielers abhängt (z.B. bei Black Jack). Zudem kann für Nichtbankspiele wie zum Beispiel Poker, bei denen die Spieler gegeneinander und nicht gegen den Anbieter antreten, keine den Spieleinsätzen vergleichbare Größe gemessen werden.

Vor allem aber ist die Angabe der Spieleinsätze als Umsatz wenig zweckmäßig und überschätzt die Größe des Marktes, wie folgendes Gedankenexperiment zeigt: Man stelle sich vor, die Norddeutsche und die Süddeutsche Klassenlotterie würden sich gegenseitig eine Milliarde Lose zu je 100 Euro für eine Lotterie mit 100% Ausschüttungsquote verkaufen. Die Spieleinsätze und damit der Umsatz würden entsprechend jeweils 100 Milliarden Euro betragen und die Lotterien wären plötzlich mit Abstand die größten Glücksspielanbieter in Deutschland. Real hätte sich jedoch kein einziger Euro verschoben.

Beim Glücksspiel entspricht die Anzahl verkaufter Produkte der Anzahl an Spielteilnahmen, und der Preis des Produktes ist der Einsatz abzüglich der Gewinnerwartung (Walker, 2013, S. 20). Werden beide Größen miteinander multipliziert, so erhält man die Ausgaben der Bevölkerung für Glücksspiele, welche identisch sind mit dem Bruttospielertrag der Anbieter. Bruttospielerträge sind für eine Marktbetrachtung die sinnvollste Kenngröße, da sie eine Aussage über reale Vermögensverhältnisse macht und mit den Umsatzkennzahlen und Konsumausgaben anderer Branchen verglichen werden kann. Zum Beispiel ist die Aussage „In Deutschland werden jährlich 30 Mrd. Euro für Textilien und 10 Mrd. Euro für Glücksspiele ausgegeben“ eindeutig, während die Aussage „In Deutschland werden jährlich 30 Mrd. Euro für Textilien ausgegeben und 30 Mrd. Euro bei Glücksspielen eingesetzt“ eine Vergleichbarkeit suggeriert, die nicht gegeben ist.

Besonders stark verzerrt sich das Bild, wenn Vergleiche zwischen Spielen durchgeführt werden oder eine Gesamtmarktgröße aufgestellt wird, die sich aus Umsatzzahlen und gleichzeitig Bruttospielerträgen zusammensetzt. Beispielsweise würde eine Aussage „In Deutschland wurden 10 Mrd. Euro bei Sportwetten eingesetzt und 5 Mrd. Euro bei Lotterien verloren“ Äpfel mit Birnen vergleichen. Richtig wären vielmehr die Aussagen „In Deutschland wurden 10 Mrd. Euro bei Sportwetten und 10 Mrd. Euro bei Lotterien eingesetzt“ oder „In Deutschland wurden 1,5 Mrd. Euro bei Sportwetten und 5 Mrd. Euro bei Lotterien verloren“.

Allerdings erlaubt auch die Betrachtung von Spieleinsätzen interessante Erkenntnisse, vor allem hinsichtlich des Spielerverhaltens. Es wird daher, wenn möglich, neben den Bruttospielerträgen auch die Einsatzhöhe bei den einzelnen Onlineglücksspielformen in den Ländern erhoben. Sie erlaubt beispielsweise eine Aussage darüber, wie sich verschiedene Steuersätze auf die Spieleinsätze auswirken, ohne jedoch einen Effekt auf die tatsächlichen Verluste zu haben. Beispielsweise würde bei einem Spiel ohne Besteuerung und 95% Auszahlungsquote ein Spieleinsatz von 100 Mio. Euro zu 5 Mio. Euro Spielerverlusten führen. Würde nun eine Steuer von 5% auf den Spieleinsatz erhoben, so reduziert sich die Auszahlungsquote auf 90%. Da 100 Mio. Euro Einsatz bei 90% Ausschüttungsquote zu 10 Mio. Euro Spielerverlust führen würden, reduzierten sich die Spieleinsätze notwendigerweise, wenn die Spieler eine Budgetbeschränkung haben. Liegt das Budget der Spieler beispielsweise weiterhin bei 5 Mio. Euro, so würde sich entsprechend der Spieleinsatz auf 50 Mio. Euro reduzieren, wovon 45 Mio. wieder als Gewinn ausgezahlt und 2,5 Mio. Euro bei dem Anbieter und 2,5 Mio. Euro bei den Finanzämtern landen würden. Der Spieleinsatz kann dabei keinen direkten Aufschluss über die Bereitschaft zu Spielverlusten geben, jedoch als Indikator der Spielfreude.

Gleichzeitig ist der Spieleinsatz ein Indikator im Bereich Public Health, da die Suchtgefahr umso größer ist, je häufiger an Glücksspielen teilgenommen und je mehr Geld dabei riskiert wird. Die Kombination dieser Merkmale kann zudem eine längere Spieldauer bedingen und somit problematisches Spielverhalten begünstigen (Hopley et al., 2014). Spieleinsätze können demnach als positiver ökonomischer und negativer Gesundheitsindikator interpretiert werden.

Tabelle 17 gibt eine Übersicht über die verwendeten Begrifflichkeiten und verdeutlicht deren Zusammenhang.

Tabelle 17: Der Unterschied zwischen Spieleinsätzen und Bruttospielerträgen

Anbierebene	Spielerebene
Spieleinsätze	Einsatz des Spielers
- Gewinnauszahlungen	* (1 – Auszahlungsquote)
= Spielerverluste	= durchschnittlicher Verlust pro Spiel
= Bruttospielertrag	= Preis des Glücksspiels
- Steuern und Abgaben	
- laufende Kosten	
= Gewinn des Anbieters	

3.1.3 Anzahl an Onlineglücksspielern

Die Anzahl an Spielern gibt Aufschluss über die Verbreitung von Onlineglücksspiel in der Bevölkerung und wird als ökonomischer Indikator eingeordnet, kann aber auch als Gesundheitsindikator gesehen werden, da die Spielteilnahme eine notwendige Bedingung für die Herausbildung von Spielsucht ist. Die Anzahl an Spielern kann jedoch nicht direkt erhoben werden, da kein Abgleich auf Personenebene möglich ist. Stattdessen wird die Anzahl an Spielerkonten erhoben, über welche Daten in der Regel verfügbar sind. Dabei ist zu bedenken, dass ein einzelner Spieler bei mehreren Anbietern ein Spielerkonto unterhalten kann, so dass die Anzahl tatsächlicher Spieler in der Regel geringer ist als die Anzahl an Spielerkonten.

3.1.4 Ausgaben pro Onlineglücksspieler

Die Ausgaben pro Spieler und pro Kopf in der Bevölkerung lassen sich errechnen aus den Bruttospielerträgen sowie der Anzahl an Spielern bzw. der Bevölkerungsgröße. Dieser ökonomische Indikator bezieht sich dabei auf die durchschnittlichen Ausgaben insgesamt und pro Spielform. Er hat jedoch nur informativen Charakter und geht nicht in die Bewertung des Regulierungserfolges ein, da diese bereits die absolute Marktgröße berücksichtigt.

Die Ausgaben pro Spieler und pro Kopf eignen sich insbesondere als Vergleichsmaßstab zwischen den Ländern für die Marktgröße, da sie die Größe des jeweiligen Landes berücksichtigen. Die Ausgaben pro Kopf berücksichtigen dabei auch die Teilnahmeprävalenz an Onlineglücksspielen: wenn die durchschnittlichen Ausgaben pro Spieler 100 Euro pro Jahr betragen und jeder zehnte an Onlineglücksspielen teilnimmt, so betragen die pro-Kopf Ausgaben 10 Euro. Sprich, je weiter Onlineglücksspiele verbreitet sind, umso stärker ähneln sich die pro-Kopf- und die pro-Spieler-Ausgaben. Genauere Aussagen zu der Verteilung der Ausgaben (Durchschnitt, Median, Standardabweichung insgesamt sowie für die Gruppen der Freizeitspieler, problematischen und pathologischen Spieler) fließen als Gesundheitsindikator ein.

3.1.5 Marktanteil von Onlineglücksspielen

Der Marktanteil von Onlineglücksspielen am Gesamtmarkt für Glücksspiele ist ein ökonomischer Indikator, der angibt, welche Bedeutung der Onlinemarkt im Vergleich zum Offlinemarkt unter einem Regulierungsmodell hat. Der Vergleich dieses Indikators zwischen den einzelnen Ländern erlaubt eine Einschätzung, wie öffnend die verschiedenen Regulierungsmodelle für den Onlinemarkt sind. Dabei kann davon ausgegangen werden, dass der Onlineanteil umso größer ist, je liberaler die Regulierung im Onlinebereich und je restriktiver sie im Offlinebereich ausgestaltet ist. Ob ein großer oder kleiner Marktanteil des Onlinebereichs als Erfolg anzusehen ist, hängt von den individuellen Präferenzen ab. Dieser Indikator wird daher lediglich als informativer Indikator verwendet.

3.2 Gesundheitsindikatoren (Public Health)

Die Gesundheitsindikatoren lassen sich kategorisieren in das Ausmaß von Spielsucht und die Reduzierung des Schadens aus der Spielsucht. So kann das Ziel von Regulierung das Verhindern der Entstehung von Spielsucht zum Beispiel durch Aufklärungskampagnen sein (Präventionsansatz), die Reduzierung des Schadens aus der Spielsucht zum Beispiel durch Limitierungssysteme (harm reduction) oder die Genesung bestehender problematischer und pathologischer Spieler zum Beispiel durch das Angebot von Hilfsmaßnahmen.

3.2.1 Prävalenz von Spielsucht

Für die Beurteilung eines Regulierungsmodells von Glücksspielen ist aus Sicht der Gesundheit der Bevölkerung die Anzahl an Spielsüchtigen eine besonders wichtige Kenngröße. Da Glücksspiele als demeritorische Wirtschaftsgüter gelten, deren übermäßige Nachfrage mit negativen gesellschaftlichen Folgen verbunden ist (Meyer & Bachmann, 2011), unterliegt die öffentliche Veranstaltung von Glücksspielen in aller Regel gravierenden Restriktionen, die der Gefahrenabwehr dienen und damit Belange des Gemeinwohls verfolgen. In Bezug auf Onlineglücksspiele führen Hayer, Bachmann und Meyer (2005) für die Entwicklung eines speziellen Gefährdungspotenzials verschiedene Eigenschaften an, wie eine hohe Ereignisdichte und Verfügbarkeit, den bargeldlosen Zahlungsverkehr oder die Bereitstellung eines breiten Angebots, welche spielbezogene Probleme begünstigen.

In der fünften Auflage des Statistical Manual of Mental Disorders (DSM-V) der American Psychiatric Association (APA) wird Spielsucht als pathologisches Spielverhalten 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). Pathologisches Spielverhalten liegt demnach vor, wenn ein Spieler mindestens vier der folgenden neun Kriterien erfüllt:⁸

Der Betroffene

1. ist stark eingenommen vom Glücksspiel (zum Beispiel starke Beschäftigung mit gedanklichem Nacherleben vergangener Spielerfahrungen, mit Verhindern oder Planen nächster Spielunternehmungen, Nachdenken über Wege, Geld zum Spielen zu beschaffen),
2. muss mit immer höheren Einsätzen spielen, um die gewünschte Erregung zu erreichen,

⁸ 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 vorliegt.

3. hat wiederholt erfolglose Versuche unternommen, das Spiel zu kontrollieren, einzuschränken oder aufzugeben,
4. ist unruhig und gereizt beim Versuch, das Spielen einzuschränken oder aufzugeben,
5. spielt, um Problemen zu entkommen oder um eine dysphorische Stimmung (zum Beispiel Gefühle von Hilflosigkeit, Schuld, Angst, Depression) zu erleichtern,
6. kehrt, nachdem er beim Glücksspiel Geld verloren hat, oft am nächsten Tag zurück, um den Verlust auszugleichen (dem Verlust hinterher zu jagen),
7. belügt Familienmitglieder, den Therapeuten oder andere, um das Ausmaß seiner Verstrickung in das Spiel zu vertuschen,
8. hat eine wichtige Beziehung, seinen Arbeitsplatz, Ausbildungs- oder Aufstiegschancen wegen des Spielens gefährdet oder verloren,
9. verlässt sich darauf, dass andere ihm Geld bereitstellen, um die durch das Spielen verursachte hoffnungslose finanzielle Situation zu überwinden.

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, knapp unterhalb der Schwelle einer klinischen Diagnose. Es lässt sich auch – in Analogie zu stoffgebundenen Abhängigkeiten – als missbräuchliche Nutzung des Glücksspiels charakterisieren.

Die Häufigkeit von pathologischem und problematischem Spielverhalten wird in sogenannten Prävalenzraten angegeben, wobei sowohl 12-Monats- als auch Lebenszeitprävalenzraten gebräuchlich sind. 12-Monatsprävalenzraten geben den Anteil einer Bevölkerung an, der in den letzten zwölf Monaten die Definition eines problematischen oder pathologischen Spielers erfüllt hat. Entsprechend geben Lebenszeitprävalenzraten den Anteil in der Bevölkerung an, der überhaupt einmal die Definition eines problematischen oder pathologischen Spielers erfüllt hat. Der Grund für die Angabe von Lebenszeit- und 12-Monatsprävalenzen liegt darin, dass viele pathologische Spieler ihre Sucht überwinden. So können sie über die letzten zwölf Monate hinweg betrachtet keine Probleme aufweisen, in früherer Zeit jedoch unter problematischem oder pathologischem Spielverhalten gelitten haben.

Es gibt eine Vielzahl an Messinstrumenten, um die Prävalenz pathologischen Glücksspiels zu erfassen, Shaffer et al. (2004) zählen 27 verschiedene auf. Die Messinstrumente dienen der Abgrenzung des Typs „pathologischer Spieler“ gegenüber „normalen“ Spielern (Reith, 2007, S. 10) und damit der Feststellung der Anzahl an Personen mit Spielproblemen in einer Bevölkerung oder Bevölkerungsgruppe. Im Rahmen dieser Studie werden die Prävalenzwerte der Spielsucht aus verschiedenen Studien zusammengetragen. Dabei ist zu bedenken, dass sich die dabei verwendeten Messverfahren zum Teil unterscheiden und daher die Ergebnisse nicht eins zu eins vergleichen lassen.

3.2.2 Prävention, Schadensreduzierung, Therapie

Mit fortschreitender Technologisierung gewinnt das internetbasierte Glücksspiel insgesamt an Bedeutung, weil immer größere Teile der Bevölkerung davon angesprochen werden (Derevensky & Gainsbury, 2016). Die Kombination aus leichtem Zugang, der Angebotsomnipräsenz und besonderen Spielanreizen (wie z.B. hohen Ereignisdichten, dem bargeldlosen Zahlungsverkehr und der fehlenden sozialen Kontrolle) erlaubt Rückschlüsse auf das Suchtpotenzial. Entsprechend verweist eine systematische

Analyse der Veranstaltungsmerkmale bestimmter Onlinespielangebote (Live-Wetten, Onlinepoker) auf vergleichsweise hohe Suchtgefahren, die mit diesen Spielformen assoziiert sind (Meyer et al., 2010).

Die gesamtgesellschaftlichen Kosten aus der Glücksspielsucht können verringert werden, indem entweder präventiv gegen Spielsucht vorgegangen wird und Spielsucht dadurch ein selteneres Phänomen wird oder indem die entstehenden Schäden aus bestehender Spielsucht reduziert werden (harm reduction), die Spielsucht selbst also weniger schädlich für den Betroffenen, sein Umfeld und die gesamte Gesellschaft wird.

Neben den gesondert betrachteten Sozialkonzepten und Limitierungssystemen, die sowohl präventiv als auch schadensreduzierend wirken, können als präventive Indikatoren die Budgets für oder die Anzahl von Aufklärungs- und Präventionskampagnen verwendet werden. Für die Schadensreduzierung können Hilfsangebote für Spielsüchtige und ihre Angehörigen als Indikator Verwendung finden. Dies können zum Beispiel Telefonhotlines oder Webseiten und deren Nutzungshäufigkeit sowie der Zuschnitt auf Onlinespieler sein. Besonders wichtig erscheint auch das Beratungs- und Behandlungsangebot in ambulanten und stationären Suchthilfeeinrichtungen, deren Budget, Anzahl und Nutzungshäufigkeit einen Aufschluss über die Schadensreduzierung durch Suchtbehandlung geben. Interessant ist dabei, ob sich Hilfsangebote spezifisch an Onlineglücksspieler richten.

3.2.3 Spielerschutz: Sperr- und Limitierungssysteme

Als Spielerschutzmaßnahmen sind neben verhältnispräventiven Maßnahmen, die die Verfügbarkeit von Glücksspielen insgesamt einschränken, insbesondere Sperrsysteme und Limitierungssysteme von Bedeutung. Innerhalb der Sperrsysteme können Selbst- und Fremdsperren unterschieden werden. Bei einer Selbstsperrung trägt sich ein Spieler freiwillig in das System ein und wird danach nicht mehr zum Spielen zugelassen. Bei einer Fremdsperre kommt die Initiative von einem Dritten, zum Beispiel dem Anbieter oder dem Ehepartner des betroffenen Spielers. Spielersperrungen sind ein drastisches aber sehr wirksames Mittel (Meyer & Hayer, 2010) und stellen einen Eckpfeiler des Spielerschutzes dar. Ein wichtiger Parameter von Sperrsystemen ist, ob diese anbieter- und spielformübergreifend sind oder nicht. Außerdem ist zu unterscheiden, ob und unter welchen Voraussetzungen die Sperre wieder aufgehoben werden kann. Je höher die Hürden für eine Aufhebung liegen, umso wirksamer ist diese Maßnahme potenziell, doch schreckt sie zugleich viele Spieler von diesem Schritt ab.

Die andere wesentliche Form des Spielerschutzes sind Limitierungssysteme. Die Maximalgrenzen sind entweder zwingend oder vom Spieler freiwillig gewählt. Bei den freiwilligen Systemen lassen sich zudem opt-in- und opt-out- Systeme unterscheiden. Bei opt-in-Systemen sind die Spieler zunächst unbegrenzt und müssen erst selbst aktiv ein Limit wählen, während opt-out-Systeme den Spielern bereits eine Limitierung vorgeben ist, die jedoch selbständig verändert werden kann. Keine Systemart greift in die Konsumentensouveränität ein, doch werden opt-out-Systeme häufiger benutzt und wären daher zu bevorzugen, wenn davon ausgegangen wird, dass die Spieler durch Nutzung des Limitierungssystems geschützt werden (Fiedler & Krumma, 2013). Bei Limitierungssystemen können als Parameter die Höhe der Einsätze, Verluste oder die Spieldauer zum Beispiel pro Tag, Woche oder Monat festgelegt werden.

Ein weiterer Parameter des Spielerschutzindikators ist das Angebot von Mechanismen für Spieler, um diesen Informationen zum eigenen Spielverhalten zugänglich zu machen, zum Beispiel in Form von Popups zu Spielverlusten. Auch Selbsttests auf Spielsucht können zu solchen Mechanismen hinzu gezählt werden und aufklärend hinsichtlich von Kontrollillusionen wirken. Dabei geht die Illusion von Kontrolle auf den Spieldausgang und eine Überschätzung des Fähigkeitsanteils gegenüber dem Zufalls-

anteil häufig einher mit glücksspielbezogenen Problemen (Fu & Yu, 2015) und einer häufigeren Spielteilnahme sowie mit reduzierter Gefahreinschätzung von Glücksspielen (Kristiansen et al., 2014). Illusionskontrolle korreliert zudem zusammen mit anderen Einflussfaktoren wie Depression oder Angst mit pathologischem Spielverhalten (Barrault & Varescon, 2013).

Ein weiteres potenziell sehr wirksames Instrument des Spielerschutzes sind Algorithmen, die auf Basis des Spielverhaltens potenziell Spielsüchtige identifizieren, um auf diese daraufhin gezielt mit Präventionsangeboten zugehen zu können. In Frankreich wurde vom staatlichen Observatoire des Jeux solch ein Algorithmus entwickelt, der auf Basis von den durch die Anbieter der Aufsicht zur Verfügung gestellten Daten arbeitet. Insgesamt stehen die Entwicklung solcher Algorithmen und ihre Verknüpfung mit Prozessen des Spielerschutzes noch am Anfang und ist noch nicht normiert.

3.2.4 Spielerprofile und Spielerverhalten

Die automatische Aufzeichnung des Spielablaufs elektronischer Glücksspiele erlaubt die Auswertung tatsächlichen Spielverhaltens. Diese Vorgehensweise hat den bedeutenden Vorteil, dass die typischen insbesondere bei pathologischen Spielern auftretenden Verzerrungen bei Befragungen und Selbstauskünften umgangen werden können (Xuan & Shaffer, 2009; Fiedler & Wilcke, 2012).

Auf aggregierter Ebene ist die Konzentration des Spielaufkommens von besonderem Interesse, da es einen Indikator für die Suchtgefährlichkeit des Spiels darstellt (Fiedler et al, 2018). Ebenfalls von großem Interesse ist die Konzentration des Spielaufkommens auf die Gruppe der Spielsüchtigen und gefährdeten Spieler. Entsprechend werden etwaige Daten zu der Spielhäufigkeit, Spieldauer und den Spieldauer von Freizeitspielern, riskanten Spielern, problematischen Spielern und pathologischen Spielern erfasst. Je höher der Anteil des Spielaufkommens durch Spielsüchtige, desto weniger spielerchutzfreundlich ist *ceteris paribus* eine Regulierung.

Das tatsächliche Spielverhalten kann ergänzt werden durch den sozioökonomischen Hintergrund (Geschlecht, Alter, Schulbildung) von Onlineglücksspielern als informativer Indikator.

3.3 Indikatoren der öffentlichen Ordnung (Public Order)

Als Grund für die Regulierung von Onlineglücksspielen wird immer wieder die Verdrängung des Schwarzmarktes genannt. Der Marktanteil sowie die absolute Marktgröße nicht lizenzierter Anbieter sind daher wesentliche Indikatoren für den Erfolg eines Regulierungsmodells. Eng damit verwoben sind die Anzahl an nicht lizenzierten Anbietern sowie der Anteil an Onlineglücksspielern, die bei nicht regulierten und nicht in der Jurisdiktion des Spielers lizenzierten Anbietern spielen. Hintergrund dieses Indikators ist die Annahme, dass lizenzierte Anbieter sich an gesetzgeberische Auflagen halten und von ihnen weniger Suchtrisiken und Gefahren für Begleitkriminalität ausgehen. Ob und inwieweit diese Annahme gültig ist, muss jedoch im individuellen Einzelfall immer geprüft werden.

Ein wesentlicher zusätzlicher Indikator für die Griffnähe des nicht lizenzierten Marktes ist das Webranking von nicht lizenzierten Anbietern im Vergleich zu lizenzierten Anbietern in einer Jurisdiktion. Das Webranking ist dabei zum einen operationalisiert als das Ranking der Anbieter bei Google für verschiedene Suchbegriffe als auch der Besucherfrequenz der Anbietersite gemäß dem Informationsportal Alexa.

Zusätzliche Indikatoren der öffentlichen Ordnung sind die Anzahl an Geldwäscheverdachtsmeldungen im Zusammenhang mit Onlineglücksspielen und die Anzahl an Kriminalfällen mit Bezug zu Onlineglücksspielen und Geldwäsche, Sportwettmanipulation, Betrug und Delinquenz von Spielsüchtigen. Allerdings ist bei diesen Indikatoren von sehr begrenzter Datenverfügbarkeit auszugehen.

Besondere Beachtung verdient auch das Geschäftsgebaren der Anbieter. Oftmals reichen wenige Mausklicks aus, um vom Trainingsspiel ins Spiel um Echtgeld zu wechseln. Der bargeldlose Zahlungsverkehr via Kreditkarte trägt dazu bei, den Geldeinsatz einfach umzusetzen und so auch hohe Beträge innerhalb kurzer Zeit abzurufen. So verwundert es nicht, dass Khazaal et al. (2013) bei einer Untersuchung von Internetseiten gravierende Defizite in Bezug auf Informations- und Interventionsmaßnahmen bei problematischem Spielen feststellten. Stattdessen fanden sich sehr häufig konkrete Spieltipps, wie z.B. die Aufbereitung von Gewinnwahrscheinlichkeiten, die vermeintlich zu einem erfolgreicherem Spiel verhelfen sollten. Solche Indikatoren sollten ebenfalls zurate gezogen werden.

3.4 Evaluierungsmethodik

Onlineglücksspielmärkte sowie ihre Regulierungen in den unterschiedlichen Jurisdiktionen weisen große Unterschiede auf. Die Kausalbeziehungen zwischen Regulierung und Markt sind außerdem hochkomplex und keinesfalls eindeutig. Unstrittig ist, dass die Regulierung den Markt beeinflusst, aber genauso kann der Markt auch die Regulierung beeinflussen, zum Beispiel wenn aufgrund eines ausufernden Spielsuchtproblems die Regulierung restriktiver wird oder aufgrund eines signifikanten Anteils nicht lizenzierter Angebote die Regulierung liberalisiert wird, um den lizenzierten Anbietern die Wettbewerbsfähigkeit zu erleichtern. Zudem besteht ein Unterschied zwischen einer Regelung und ihrer Um- bzw. Durchsetzung. Fehlt es an solcher, so kann eine Regelung zwar auf dem Papier bestehen, aber in der Realität keinen Effekt haben.

Die Grundidee zur Bewertung der Regulierungsmodelle ist es, die sozioökonomischen Faktoren hinsichtlich ihrer Bedeutung zu gewichten und dann mit der Ausprägung in den jeweiligen Ländern zu gewichten. Die Gewichtung erfolgt dabei individuell je nach Land, so dass unterschiedliche Präferenzen bei der Regulierung von Onlineglücksspielen berücksichtigt werden können. Weiterhin erfolgt die Gewichtung sowohl auf Basis der Indikatorenkategorie (fiskalisch & ökonomisch, public health und public order) als auch individuell je Indikator.

Die Gewichtung der Indikatorenkategorie kann als Zielfunktion der Regulierungsmaßnahmen interpretiert werden. Sie wird bei der jeweiligen Onlineglücksspielaufsicht eines Landes erfragt und die Kategorienwerte addieren sich dabei immer zu 100%. Je nach Land ergibt sich somit eine unterschiedliche Gewichtung der Indikatorengruppen und Regulierungsziele. Spielt beispielsweise das fiskalische Interesse in einem Land nur eine geringe Rolle, so sind die dortigen Indikatoren für den Gesamterfolg weniger ausschlaggebend als in einem Land, in dem der fiskalische Erfolg eine besondere Bedeutung hat.

Die Gewichtung der einzelnen Indikatoren erfolgt hingegen auf Basis sowohl der Befragung der Aufsichten als auch durch die Befragung einer Expertengruppe, welche Bedeutung sie einem Indikator innerhalb der jeweiligen Indikatorengruppe auf einer Skala von 0 (gänzlich unbedeutend) bis 10 (extrem bedeutend) beimessen. Während der Wert der Experten für jedes Land identisch einfließt, ist die Bewertung der Aufsichten individuell je Land unterschiedlich. Hierbei erfolgt auch eine Normierung der Bedeutung, so dass die Summe der Bewertungen der Indikatoren je Kategorie für jedes Land identisch ist und sich keine Verzerrung ergibt. Dann wird der Durchschnitt aus der Einschätzung der Experten

und der Aufsichten gebildet, um den Gewichtungsfaktor eines Indikators innerhalb einer Gruppe und je Land festzulegen.

Die Gewichtung der Kategoriengruppen sowie die Bedeutung der Indikatoren innerhalb einer Gruppe wird multipliziert, um den Gewichtungsfaktor eines Indikators je Land festzulegen:

$$\gamma_{ij}(a_{ij}, b_{ij}, c_{ij}) = a_{ij} * \left(\frac{b_{ij} + c_{ij}}{2}\right)$$

γ : = Gewicht

i : = Indikator

j : = Land

a : = Gewichtung Kategoriengruppe durch Aufsicht

b : = Gewichtung Indikator durch Aufsicht

c : = Gewichtung Indikator durch Experten

Sollte zu einem Land keine Gewichtung durch die Aufsicht angegeben werden, so wird die durchschnittliche Gewichtung der Länder mit einem vergleichbaren Regulierungsmodell verwendet.

Die Bewertung der Ausprägung eines Indikators erfolgt ebenfalls auf einer Skala von 0 (sehr schlecht) bis 10 (sehr gut). Sie erfolgt dabei zum einen durch die Befragung der Aufsicht zum wahrgenommenen Erfolg der Regulierung hinsichtlich des spezifischen Indikators und zum anderen durch den/die Autoren, die die Informationen zu den Ausprägungen der sozioökonomischen Indikatoren je Land zusammen getragen haben. Wieder wird der Durchschnitt der beiden Werte gebildet, wodurch sich die Gesamtbewertung eines Indikators je Land ergibt:

$$x_{ij}(y_{ij}, z_{ij}) = \left(\frac{y_{ij} + z_{ij}}{2}\right)$$

x : = Bewertung Indiktorausprägung

y : = Bewertung Indiktorausprägung durch Aufsicht

z : = Bewertung Indiktorausprägung durch Autoren

Um letztlich den Erfolg eines Regulierungsmodells zu bewerten, werden die Bedeutungen der jeweiligen Indikatoren je Land mit ihrem jeweiligen individuellen Gewichtungsfaktor multipliziert. Daraus ergibt sich der Gesamtwert des Regulierungserfolgs mit einem Wert zwischen 0 (sehr schlecht) und 10 (sehr gut).

$$R_j(x_j) = \sum_{i=1}^{i=n} (y_{ij} * x_{ij})$$

R : = Regulierungserfolg

n : = Anzahl Indikatoren

Dieses Bewertungsmodell erlaubt es, den Erfolg der Regulierungsmodelle je nach Präferenzen und Zielen des jeweiligen Landes unterschiedlich zu bewerten. Außerdem können problemlos andere Auffas-

sungen integriert werden. So können zum Beispiel Indikatoren entfernt oder hinzugefügt, die Gewichtungen nach Belieben verändert oder die Einschätzung der jeweiligen Indikatorenausprägungen aktualisiert oder modifiziert werden. Auch ist es möglich, die Regulierungsmodelle aus Sicht anderer Länder zu bewerten. Beispielsweise können anhand der deutschen Auffassung zu Regulierungszielen und Indikatoren die Modelle der europäischen Nachbarländer beurteilt werden, um dadurch abzuleiten, welches Modell am geeignetsten für Deutschland wäre.

Die Evaluierung der einzelnen Regulierungsmodelle auf Basis dieser Methodik erlaubt die Betrachtung und Bewertung aus dem Blickwinkel verschiedener Regulierungsziele. Die Methodik liefert entsprechend exemplarische Ergebnisse in Abhängigkeit der zu Grunde liegenden normativen Zielvorstellungen. Entsprechend bietet diese Evaluierungsmethodik die Möglichkeit zu einer individuellen Betrachtung je nach normativen Vorstellungen des Lesers. Zum Zeitpunkt des Zwischenberichtes ist der Vergleich der Regulierungsmodelle jedoch noch nicht vorgenommen worden, so dass noch keine Evaluierung auf Basis dieser Methodik möglich ist.

3.5 Limitationen der Evaluierungsmethodik

Eine Messung und vergleichende Bewertung des Erfolges der verschiedenen Regulierungsmodelle ist aufgrund der hohen Komplexität der Märkte und ihrer sozioökonomischen Auswirkungen naturgemäß mit großen Herausforderungen verbunden. Bei jeder vereinfachenden Betrachtung verbleiben notwendigerweise Ungenauigkeiten. Solch eine Situation ist anders als in den Naturwissenschaften in den Sozialwissenschaften der Regelfall und sie darf nicht davon abhalten, eine Messung durchzuführen. Denn zum einen erlauben die Ergebnisse auch trotz Ungenauigkeiten Erkenntnisse, insbesondere wenn sich unterschiedliche Größenordnungen abzeichnen, und zum anderen erlauben die hierbei zusammengetragenen Informationen und die Auseinandersetzung mit dem Bewertungsmodell einen zusätzlichen qualitativen Erkenntnisgewinn.

Eine wichtige Limitation in dem Modell ist die Beschränkung auf wenige wesentliche Indikatoren, wodurch andere Aspekte unberücksichtigt bleiben. Hier besteht eine Abwägung zwischen Genauigkeit und Handhabbarkeit des Modell und der zusammenzutragenden Informationen. Ebenfalls einschränkend wirkt eine unzureichende Informations- und Datenlage zur Ausprägung der einzelnen Indikatoren.

Die bedeutendste Limitation des Bewertungsmodells ist, dass sowohl die Modellbildung als auch die Gewichtung der Indikatoren durch Experten und Aufsichten subjektiv geprägt ist und eine normative Komponente enthält. Hinzu kommt eine entsprechende subjektive Komponente bei der Ausprägung der einzelnen Indikatoren durch Aufsicht und Autoren der Studie. Doch sind Autoren, Experten und Aufsicht wirklich in der Lage, für die gesamte Gesellschaft zu sprechen? Und weshalb sollte deren Meinung wie in diesem Modell gleichgewichtet sein? Auf diese Fragen kann naturgemäß keine abschließende Antwort gegeben werden. Durch eine Offenlegung der Methodik bleibt es dem Leser jedoch freigestellt, die Ergebnisse nachzuvollziehen und sich durch eine abweichende Gewichtung und Bewertung ein eigenes Bild zu zeichnen. Weiterhin kann beispielsweise eine Sensitivitätsanalyse darüber Aufschluss geben, wie weit solche Einschätzungen abweichen müssen, um zu einem veränderten Ergebnis zum Beispiel bei der Rangfolge der Regulierungsmodelle zu kommen.

Dänemark

Dänemark verfügt über einen teilliberalisierten Glücksspielmarkt, in dem der Staat ein Monopol auf Lotterien besitzt. Die Teilliberalisierung des Marktes führte zu stark steigenden Bruttospielerträgen der Anbieter auf dem legalen Markt, während der Marktanteil nicht lizenzierter Anbieter zurückging. Gleichwohl ist die Anzahl an Glücksspielern sogar leicht zurückgegangen, während die Prävalenz von pathologischen Spielern auf 0,55% zugenommen hat.

Im Jahr 2017 verzeichnete der dänische Glücksspielmarkt Bruttospielerträge in Höhe von DKK 9,2 Mrd. (1,2 Mrd. Euro), wovon der Onlineanteil knapp über 50% beträgt. Glücksspiele werden mit 20% der GGR versteuert, wodurch Dänemark im Jahr 2016 Steuereinnahmen in Höhe von EUR 438 Millionen verzeichnen konnte. In Dänemark müssen Spieler sich für Einzahlungen verifizieren und bekommen regelmäßig Informationen zu ihrem Spielverhalten bereitgestellt. Der Marktanteil unregulierter Onlineglücksspielanbieter am Onlinemarkt beträgt schätzungsweise 20%.

4. Dänemark

Im EU-Mitgliedsland Dänemark lebten Stand 2016 5,7 Millionen Menschen. Das Bruttoinlandsprodukt betrug im Jahr 2014 DKK 1,944 Milliarden (261 Mio. EUR) und DKK 344.000 (46.217 EUR) pro Kopf (Ministry of Foreign Affairs of Denmark, 2018).

Die Reform der Regulierung des dänischen Glücksspielmarktes im Jahre 2012 resultierte insbesondere aus bestehenden Herausforderungen durch die zunehmende Globalisierung und Digitalisierung von Glücksspielangeboten, was zu einem signifikanten Wachstum des nicht regulierten Marktes führte. Dies führte in Folge zu nachlassenden Staatseinnahmen durch regulierte Angebote und verringerte den Einfluss auf das Spielverhalten der Bevölkerung und die Wirkung von Spielerschutzmaßnahmen (Lübbers et al., 2018). Auch durch die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens durch die EU-Kommission am 23. März 2007 wegen der Nichtkonformität der damaligen dänischen Glücksspielregulierung mit dem EU-Wettbewerbsrecht wurde ein erhöhter Handlungsbedarf identifiziert und führte letztlich zu einem politischen Umdenken. Die resultierende Teilliberalisierung des dänischen Glücksspielrechts wurde bereits im Juni 2010 vom Parlament verabschiedet, trat jedoch erst im Januar 2012 in Kraft.

Das staatliche Monopol, ausgeführt durch den Konzern Danske Spil A/S (ehemals Danske Tipstjeneste), wurde im Rahmen der Teilliberalisierung des Glücksspielmarktes nur für Lotterien beibehalten. Vor 2012 war Danske Spil A/S als Monopolist exklusiv berechtigt, Wetten und Lotterierprodukte anzubieten (Gambling Compliance, 2018). Inzwischen ist Danske Spil A/S in zwei rechtliche Einheiten geteilt, wobei Danske Lotteri Spil A/S weiter Lotterien anbietet und Danske Licens Spil im liberalisierten Markt Online Casinospiele und Wetten anbietet.

Dänemarks Regulierung des Glücksspielmarktes und dessen Evaluation ist insbesondere im Vergleich mit Norwegen interessant. Ausgehend von ähnlichen sozioökonomischen und politischen Ausgangslagen haben sich beide Länder in jüngerer Vergangenheit für unterschiedliche Regulierungsmodelle entschieden. Im Gegensatz zu Norwegen, welches das umfassende staatliche Monopol beibehielt, wurde der dänische Glücksspielmarkt in dem Bestreben höherer staatlicher Einnahmen liberalisiert (Meyer, 2018). Die Analyse dieser unterschiedlichen Entwicklungen könnte Anhaltspunkte liefern, welche Folgen die jeweiligen Regulierungssysteme mit sich bringen.

4.1 Regulatorische Ziele

Die Liberalisierung des dänischen Glücksspielmarktes im Jahr 2012 ging mit der Hoffnung einher, private Anbieter von Wetten und Onlinecasinos in den legalen Markt überführen zu können und dadurch eine bessere Beaufsichtigung zu erreichen. Die Reform wurde mit breiter politischer Zustimmung beschlossen, um eine adäquate Reaktion auf die Entwicklungen des Glücksspielmarktes zu vollziehen und einen geeigneten rechtlichen Rahmen für Aufsicht und verbesserten Spielerschutz zu schaffen (Lübbers et al., 2018). Sie umfasste neben der Einführung eines Lizenzsystems für Wetten und Onlinecasinos auch die Bündelung der Aufsicht in der Glücksspielbehörde Danish Gambling Authority (DGA).

Die DGA ist verantwortlich für die Sicherstellung eines angemessenen und regulierten dänischen Marktes für Glücksspiel, sodass Spieler geschützt sind gegen unfaire und illegale Glücksspielangebote. Im Detail lassen sich die Ziele der durch den *Gambling Act* (Part 1, Purpose and scope of the Act, Absatz 1, Satz i-iv., DGA) formulierten Regulierung wie folgt übersetzen:

- (1) Die Sicherstellung des Konsums von Glücksspielprodukten auf einem moderaten Level,
- (2) junge und verletzbare Personen vor Erkrankungen an Glücksspielsucht und Ausbeutung durch Glücksspielangebote zu schützen,
- (3) Schutz der Spieler durch die Sicherstellung eines fairen, verantwortungsvollen und transparenten Glücksspielangebots sicherzustellen sowie
- (4) die Sicherstellung der öffentlichen Ordnung, also die Verhinderung der Ausnutzung von Glücksspielangeboten für kriminelle Zwecke.⁹

Lübbers et al. (2018) ergänzen die benannten Ziele der Reform um die Verbesserung der Aufsicht und Kontrolle des Marktes, die Erhöhung der staatlichen Einnahmen aus dem Glücksspiel, der Überführung illegaler Angebote in den regulierten Markt, sowie die Konformität mit geltendem EU-Recht. Auch Meyer (2018) stellt heraus, dass ein wesentlicher Treiber der Liberalisierung des dänischen Glücksspielmarktes die Generierung staatlicher Einnahmen darstellt.

4.2 Regulatorische Ausgestaltung

Onlineglücksspiel ist seit dem 1. Januar 2012 durch ein „Licensing framework with ring-fencing“, also ein zweckgebundenes nationales Lizenzsystem reguliert. Die Regulierung des Onlineglücksspiels lässt sich als Modell der lokalen Lizenzierung am „point of consumption“, also des Orts des Konsums, klassifizieren. Neben der generellen Liberalisierung des dänischen Marktes für Glücksspiele wird ein Monopol staatlicher Anbieter für die Spielform der Lotterien aufrechterhalten. Nach der Liberalisierung des Marktes für Onlinebingo und Pferdewetten am 1. Januar 2018 sind die Lotterien der einzig verbliebene Sektor unter dem dänischen Glücksspielmonopol (Gambling Compliance, 2018).

Die Anzahl der Lizenzen für Onlineglücksspielanbieter, im Speziellen für Online Casinos, Poker und Wetten, ist nicht begrenzt. Lizenzen für Online Casino Spiele umfassen Roulette, Bingo, Automaten-spiele („Prize-Paying Gambling Machines“), grundsätzlich die Onlineversionen aller Spiele, die traditionelle Casinos anbieten. Wettlizenzen umfassen Fixed-odds Wetten, Wetten auf Pferderennen, Live-Wetten und Betting Exchanges. Binäre Optionen werden als Finanzinstrumente behandelt und fallen entsprechend unter die Finanzregulierung. Spread-Wetten sind nicht reguliert.

Wetten in Verbindung mit virtuellen Gegenständen oder auf virtuelle Events sind nicht in der Wettlizenz inkludiert, da sie unter das staatliche Monopol fallen. Online Lotterien fallen generell dem staatlichen Monopol zu. TV-Glücksspiel ist durch die Klassifizierung als Onlineglücksspiel erlaubt.

Lizenzen sind Voraussetzung für jegliche Form des Onlineglücksspiels, es sei denn, es handelt sich um Glücksspiel, in dem kein Einsatz zur Erlangung einer Gewinnchance erforderlich ist oder Spielen denen ein hohes Element der Wahrscheinlichkeit zugeordnet werden kann (Gambling Compliance, 2018). Die Ausgabe von Lizenzen ist grundsätzlich beschränkt auf Unternehmen mit Sitz in der Europäischen Union und im Europäischen Wirtschaftsraum (Section 27, Act on Gambling). Außerhalb dieses Gebietes ansässige Unternehmen können eine Lizenz erlangen, wenn sie einen in Dänemark residierenden Repräsentanten aufweisen können. Lizenzen können an Unternehmen, Personen, Verbände, Fonds und andere Organisationen vergeben werden. Besagte Repräsentanten müssen dieselben Voraussetzungen wie personelle Bewerber einer Lizenz erfüllen.

⁹ frei aus dem Englischen übersetzt

4.2.1 Organisation der Aufsicht

Die DGA ist eine unabhängige Regierungsbehörde, welche dem Ministry of Taxation unterstellt ist. In ihre Verantwortung fällt die Aufsicht über Anbieter und den dänischen Markt für Glücksspiel. Eine weitere Aufgabe umfasst die Beobachtung und Analyse der internationalen Entwicklung im Bereich Glücksspiel. Die Behörde hat weitreichende Befugnisse bezüglich der Lizenzierung von Anbietern, Überwachung und Aufsicht und darf Sanktionen verhängen (Lübbers et al., 2018). Die Registrierung von Lizenznehmern, deren Inspektion und die Einsammlung von Gebühren und Steuern im Zusammenhang mit Glücksspielangeboten fällt in die Zuständigkeit des Ministry of Taxation.

Die DGA selbst lässt sich in vier Bereiche gliedern: Politik, Finanzierung und Analyse; Lotterien und Monopol; Remote Gambling; Spielautomaten und Responsible Gambling. Die Behörde mit 76 Vollzeitmitarbeitern vergibt und verwaltet Lizenzen für dänische Lotterien, Klassenlotterien, Wettanbieter, Onlinecasinos, Spielautomaten, traditionelle Casinos, öffentliche Pokerturniere und Wohltätigkeitslotterien (DGA, 2018). Im Jahr 2016 verfügte die DGA über ein Budget von EUR 8,7 Millionen, das zu 95% aus den Lizenzgebühren gedeckt ist (DGA et al., 2016).

Abbildung 2: Organisation der Aufsicht in Dänemark



Quelle: DGA (2018, S. 11)

4.2.2 Besteuerung

Dänemarks Regulierung des Onlineglücksspiels fußt grundsätzlich auf einem Lizenzrahmen mit Zweckbindung. Unterschieden werden diese Lizenzen für Glücksspielanbieter durch die Kategorisierung der Angebote in Lizenzen für Wettangebote sowie Onlinecasinospiele, welche auch Onlinepoker einbeziehen. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit für Anbieter, sich für eine Lizenz beider Kategorien zu bewerben. Die Lizenzen werden grundsätzlich für einen Zeitraum von fünf Jahren vergeben, können im Anschluss aber erneuert werden. Wie in Tabelle 18 dargestellt, existieren auch Lizenztypen, welche auf einen Bruttospielertrag (Gross Gambling Revenue, GGR) von maximal ca. EUR 135.000 begrenzt sind und nur für ein Jahr gültig sind (Lübbers et al., 2018).

Nach Sektion 42(1) des *Act on Gambling* haben Glücksspielanbieter im Bewerbungsprozess für eine Lizenz eine Gebühr zu entrichten. Die Gebühr wird nach Sektion 20 des *Act on Income Tax* jährlich angepasst – für 2018 ergeben sich erhöhte Gebühren entsprechend Tabelle 18.

Tabelle 18: Lizenzgebühren für Onlineglücksspielanbieter in Dänemark 01/2018

Lizenztyp	Gebühr (DKK)	Gebühr (EUR ¹⁰)	Gültigkeit (Jahre)
Lizenz für Wettanbieter	273.500	36.712	5
Lizenz für Onlinecasino-Anbieter	273.500	36.712	5
Kombinierte Lizenz für Wett- und Onlinecasino-Anbieter	382.900	51.397	5
Umsatz-limitierte Lizenz für Wett- und Onlinecasino-Anbieter	54.700	7.342	1
Umsatz-limitierte Lizenz für Manager-Spiele	54.700	7.342	1

Quelle: Gambling Compliance, 2018

Neben der Gebühr für die Lizenzbewerbung ergeben sich für Glücksspielanbieter jährliche, umsatzabhängige Gebühren. Das Gross Gaming Income (GGI) eines Anbieters definiert sich nach Sektion 42(3) des *Act on Gambling* als die Summe aller Einzahlungen durch die Spieler abzüglich der Summe der Gewinnauszahlungen und ist damit gleichbedeutend mit dem Gross Gaming Revenue, also dem Bruttospielertrag. Auch diese Gebühr wird jährlich angepasst und ist für 2018 wie folgt gestaffelt:

Tabelle 19: Umsatzschwellen und Gebührenhöhen von Glücksspielanbietern in Dänemark

Umsatzschwellen (GGI in Mio. DKK)	Gebührenhöhe ab 01.01.2018	
	DKK	EUR
unter 5	54.500	7.322
5 bis 10	136.800	18.379
10 bis 25	246.200	33.077
25 bis 50	492.300	66.142
50 bis 100	875.200	117.585
100 bis 200	1.641.000	220.473
200 bis 500	2.735.000	367.455
über 500	4.923.000	661.420

Quelle: Gambling Compliance, 2018

Die Besteuerung der lizenzierten Onlineglücksspielanbieter beträgt nach Section 11 des *Act on Gambling* 20% des GGR (Gambling Compliance, 2018).

4.2.3 Spieler- und Verbraucherschutz

Das Mindestalter für die Teilnahme an Glücksspielen einschließlich Onlineglücksspiel in Dänemark ist 18 Jahre, worauf alle Anbieter auf ihren Webseiten hinweisen müssen. Im Zuge einer Anmeldung bei einem lizenzierten Onlineglücksspielanbieter werden personenbezogene Daten der Kunden erhoben, die der Anbieter fünf Jahre speichern muss. Die Verifizierung von Kundendaten muss bei Entstehung der Kundenbeziehung und vor einer ersten Einzahlung stattfinden. Den Spielern muss nach der Erstellung eines Accounts im Spielsystem permanent Zugriff auf bestimmte Informationen wie Kontostand und Spielhistorie gewährt werden. Solche Informationen müssen für den Kunden für mindestens 90 Tage abrufbar sein. Auf Anfrage der Kunden müssen die Onlineglücksspielanbieter Kontoauszüge mit allen Transaktionen der letzten 12 Monate zur Verfügung stellen (Gambling Compliance, 2018).

¹⁰ Dänische Kronen wurden zu einem Kurs von 1 DKK = 0,134 EUR umgerechnet und dann gerundet.

Im Zuge der Accounterstellung muss ein Abgleich mit dem Register für Selbstexklusion von Spielern stattfinden. Ist ein Spieler dort nicht vermerkt, so kann bis zur vollständigen Verifikation eines Spielers auch ein vorläufiger Account erstellt werden, auf den maximal DKK 10.000 (EUR 1.343) eingezahlt werden können, Auszahlungen sind nicht möglich. Bei Angabe falscher Daten oder nicht eingereichten Dokumenten muss der Onlineglücksspielanbieter den Account vorübergehend schließen (Gambling Compliance, 2018).

Der Spieler muss beim Anbieter alle relevanten Informationen einsehen können, die die Nutzung des Glücksspielangebots betreffen (Act on Gambling Part 5, Satz 33). Gemäß der Executive Order No. 67 (Danish Ministry of Taxation, 2012) müssen Onlineglücksspielanbieter weiterhin folgende Informationen gut sichtbar auf ihren Webseiten zur Verfügung stellen: Informationen zu Responsible Gambling, deren Ausgestaltung in Zusammenarbeit mit Behandlungszentren erfolgt, ein Test zur Selbstanalyse möglicher Spielsucht, Adressen und Kontaktinformationen für Behandlungszentren, sowie der Hinweis, dass der Anbieter lizenziert ist und unter Aufsicht der DGA steht (Chapter 5, Section 13-15). Außerdem ist die Platzierung einer Uhr auf der Webseite verpflichtend, welche die Zeit darstellt, die ein Besucher bereits auf der Webseite verweilt (Danish Ministry of Taxation, 2012, Chapter 5, Section 16).

4.2.4 Werbeeinschränkungen

Für lizenzierte Glücksspielanbieter ist es grundsätzlich möglich Angebote in Dänemark zu bewerben. Dabei müssen Werbende Richtlinien beachten, die verantwortungsvolles Spielen hervorheben. Werbung darf sich nicht an Kinder und Jugendliche richten und es dürfen keine falschen Erwartungen durch prominente Werbeträger (deren Erfolg mit Glücksspiel assoziiert werden könnte), mit der Darstellung unausgewogener Gewinnwahrscheinlichkeiten oder der Darstellung des Glücksspiels als Lösung von finanziellen Problemen geweckt werden. Werbung für nicht-lizenzierte Angebote ist verboten; die Medien können für die Ausstrahlung solcher Werbung haftbar gemacht werden (Lübbers et al., 2018). Explizite Regelungen für Online-Werbung existieren nicht.

Seit 2012 hat der Umfang der Marketingausgaben für Glücksspielangebote stark zugenommen (Lübbers et al., 2018). Die höchsten Ausgaben verzeichnet dabei die staatliche Dansk Spil mit EUR 42,4 Millionen im Jahr 2013 und die staatliche Klassenlotterie mit EUR 7,1 Millionen. Lübbers et al. (2018) beziehen sich dabei auf Experteninterviews mit dem Center for Ludomani. Aktuelle Zahlen werden in den Unternehmensabschlüssen nicht ausgewiesen, jedoch führt der aggressive Kampf um Marktanteile zwischen den Anbietern zu konstant hohen Ausgaben.

Für lizenzierte Anbieter gelten zunehmende Überwachung und insgesamt zunehmende Restriktionen bei der Schaltung von Werbung. Die Überwachung betrifft etwa die Ausgestaltung von Bonus-Angeboten für Kunden (DGA, 2018). Weiter sind sogenannte Affiliate Marketing Webseiten in den Fokus der Aufsichtsbehörde gerückt. Affiliates stehen meist in einer vertraglichen Beziehung zu Glücksspielanbietern und bewerben deren Produkte über ihre eigenen Webseiten oder per Email. Auf der Basis von Weiterleitungen beispielsweise über Banner oder auf der Basis der letztlich dadurch generierten Neukunden wird der Affiliate-Partner entlohnt. Zwar ist es weiterhin erlaubt, als Lizenznehmer dritte Unternehmen für die Bewerbung von Produkten zu engagieren, jedoch müssen die Lizenznehmer auch die Werbung durch die Vertragspartner verantworten. Der wesentliche Fokus der Behörde in diesem Zusammenhang liegt allerdings auf der Identifikation von Affiliate-Partnern, die unlizenzierte Angebote bewerben. Im Zuge der permanenten oder temporären Selbstexklusion eines Spielers vom Spielbetrieb darf der Anbieter seine Angebote diesen Personen gegenüber nicht mehr bewerben (Danish Ministry of Taxation, 2012, Chapter 6, Section 20).

4.2.5 Maßnahmen der Kriminalitätsbekämpfung

4.2.5.1 *Rechtsdurchsetzung gegenüber illegalen Anbietern*

Die Identifikation und Klassifizierung von Anbietern als illegal erfolgt durch die DGA im Rahmen ihres Marktmonitorings. Eine Klassifizierung als illegal erfolgt, wenn ein Anbieter nicht in Dänemark lizenziert ist und den dänischen Markt anvisiert oder bereits auf diesem operiert (DGA, 2018). Die Anvisierung des dänischen Marktes ist gegeben, wenn ein Anbieter entweder (1) seine Glücksspielangebote direkt bei dänischen Konsumenten bewirbt, (2) Informationen auf der Webseite in dänischer Sprache bereitstellt, (3) einen Kundenservice in dänischer Sprache unterhält, (4) die Möglichkeit anbietet, Ein- und Auszahlungen in dänischen Kronen (DKK) vorzunehmen, oder ein rein dänisches Zahlungssystem nutzt (ebenda; Lübbers et al., 2018). Im Rahmen ihres Entscheidungsspielraums kann die Behörde auch feststellen, dass der dänische Markt anvisiert wird, wenn ein Anbieter keines der genannten Kriterien erfüllt. Auch Anbieter mit einer im europäischen Ausland erworbenen Lizenz können als illegal eingestuft werden, wenn sie eines der Kriterien erfüllen. Erfüllen sie keines der Kriterien, werden sie seitens der Aufsicht als „nicht reguliert“ klassifiziert und fallen folglich nicht unter den Untersuchungsbereich der Behörde (Lübbers et al., 2018).

Im Rahmen der Reform des Glücksspielmarktes und der Bündelung von Aufsichtskompetenzen bei der DGA wurden einige Maßnahmen und Instrumente zur Kennzeichnung, Identifizierung und Bekämpfung von illegalen Anbietern auf Teils freiwilliger Basis eingeführt. Zum einen können legale Anbieter ein durch die DGA vergebenes Logo führen, das sie eindeutig von nicht-lizenzierten Anbietern differenziert (Lübbers et al., 2018). Des Weiteren können sich Konsumenten auf der Webseite der Behörde über die Lizenznehmer informieren bzw. prüfen, ob ein von ihnen besuchter Anbieter über eine Lizenz verfügt.¹¹

Die Identifikation von Webseiten mit illegalen Inhalten wird mit eigens entwickelter Software durchgeführt. Auf Basis der Identifizierung und Überprüfung erfolgt eine schriftliche Abmahnung durch die DGA. In den meisten Fällen wird der Aufforderung der Unterlassung nachgekommen, jedoch stehen der Behörde weitere Schritte, beispielsweise Service-Provider-Blocking offen. Neben der Blockierung der Webseite durch Anweisung an die Internetdienstleister kann der Zahlungsverkehr der identifizierten Webseite bei Finanzinstituten blockiert oder die Strafverfolgung final der Polizei übergeben werden. Die Möglichkeit des Website-Blocking stellt einen wichtigen Teil der dänischen Regulierung dar (Meyer, 2018). Die Wirksamkeit derartiger Netzsperrungen ist jedoch umstritten. Zuletzt wurden in Dänemark im Januar 2018 Netzsperrungen gegen 24 Anbieter von einem Gericht veranlasst (Mäder, 2018).

4.2.5.2 *Kampf gegen Sportwettbetrug*

Siehe Abschnitt 4.3.3.3.

4.2.5.3 *Kampf gegen Betrug*

Gemäß der „Executive Order No. 67 of 25. January 2012 on online casinos“ (Danish Ministry of Taxation, 2012, Chapter 2, Section 4) sind Anbieter verpflichtet, die Kundenbeziehungen zu überwachen. Dies umfasst das Erfassen des Spielausmaßes, die Anzahl der Transaktionen und auch einen kontinuierlichen Abgleich des erfassten Spielverhaltens und Spielmuster mit dem Wissen des Lizenznehmers über den Kunden. In diesem Zusammenhang ist es Aufgabe des Lizenznehmers, weitere Informationen

¹¹ Eine Liste der Lizenznehmer für Online Casinos findet sich z.B. unter <https://spillemyndigheden.dk/en/permit-holders>.

über den Ursprung eingesetzter Gelder einzuholen und stets den aktuellen Stand von Daten und Dokumenten zu verlangen. Weiterhin verlangt die Executive Order (Chapter 4, Section 8-9), dass Einzahlungen in Accounts bei Onlineglücksspielanbietern von Services abgewickelt werden, die die Anforderungen des Payment Services Act erfüllen. Bareinzahlungen sind demnach ausgeschlossen.

Lizenznehmer müssen ihre Mitarbeiter im Hinblick auf die Erkennung illegaler Aktivitäten im Zusammenhang mit dem angebotenen Glücksspiel und die Einhaltung der im Act on Gambling und der Executive Order No. 67 verbindlichen Richtlinien schulen (Chapter 12, Section 34). Außerdem müssen sie schriftlich interne Regeln für adäquate Überwachung und Kommunikationsstrukturen implementieren bezüglich Vorschriften zu Kundenidentifikation, Wahrnehmung, Untersuchung und Notation von Verpflichtungen, die Speicherung von Registrierungen, Risikoanalyse und –management, sowie Kommunikation und Kontrolle zur Verhinderung der Ausnutzung zum Zwecke der Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung. Trainings und Einführungen für Mitarbeiter müssen durchgeführt werden, sodass eine adäquate Registrierung von Spielern und die Speicherung personenbezogener Daten gegeben ist und die Wahrnehmungs-, Untersuchungs- und Informationspflichten gegenüber den Aufsichts- und Strafverfolgungsbehörden erfüllt sind, ohne Verpflichtungen der Vertraulichkeit und Diskretion zu verletzen (Chapter 12, Section 34 (2)). Glücksspielanbieter sind des Weiteren dazu verpflichtet, die DGA quartalsweise zu Trainingsdurchführungen und Instruktionen bei Mitarbeitern und über die Anzahl der Meldungen an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden (Public Prosecutor for Serious Economic Crime) zu informieren (Chapter 12, Section 34 (4)).

4.2.5.4 *Kampf gegen Geldwäsche*

Zur Erkennung von möglichen illegalen Aktivitäten und Mustern im Zusammenhang mit Geldwäsche oder der Finanzierung von Terrorismus müssen Management und Mitarbeiter von Lizenznehmern geschult sein, solche zu erkennen. Dies betrifft eine Sensibilisierung für ungewöhnlich große Transaktionen oder Transaktionsmuster, sowie ein Bezug zu Ländern und Regionen, welche laut Financial Action Task Force (FATF) ein erhöhtes Risiko für Geldwäscheaktivitäten oder Terrorismusfinanzierung aufweisen. Entsprechende Auffälligkeiten sind von den Anbietern zu untersuchen und die Ereignisse zu dokumentieren und zu speichern (Danish Ministry of Taxation, 2012, Chapter 10, Section 29(2)-30). Im Zuge einer Untersuchung und bei ausbleibender Klärung des Verdachts sind Anbieter verpflichtet, unverzüglich die zuständigen Behörden (Public Prosecutor for Serious Economic Crime) zu unterrichten. Soweit möglich können die Anbieter verdächtige Transaktionen auch verzögern.

4.3 Sozioökonomische Wirkung

4.3.1 Fiskalische und ökonomische Indikatoren

4.3.1.1 *Steuereinnahmen und öffentliche Ausgaben*

Die Einnahmen des Staates Dänemark ergeben sich aus Steuern, Abgaben, wie etwa jährliche Lizenzgebühren und Gebühren bei der Lizenzbewerbung, sowie aus Dividendenzahlungen.

Im Rahmen der Lizenzvergabe werden Gebühren erhoben (siehe Kapitel Besteuerung, Seite 82). Gemäß der DGA (2018, S. 84) ergaben sich durch Neuvergabe und Verlängerungen von Lizenzen für Online Casinos im Jahr 2017 Gebühren in Höhe von etwa EUR 2,5 Millionen; etwa EUR 2,2 Millionen ergab die Lizenzvergabe an Wettbetreiber.

Tabelle 20: Einnahmen durch die Lizenzvergabe an Online Casino Betreiber in Dänemark in 2017

Umsatzschwellen (GGR in Mio. DKK)	Anzahl der Lizenzen	Kumulierte Einnahmen in 2017 (EUR)
unter 5	7	50.248
5 bis 10	1	17.952
10 bis 25	8	258.470
25 bis 50	2	129.208
50 bis 100	5	574.260
100 bis 200	4	861.388
200 bis 500	0	0
über 500	1	646.041
-	28	2.537.566

Quelle: Basierend auf Daten der DGA (2018, S. 84).

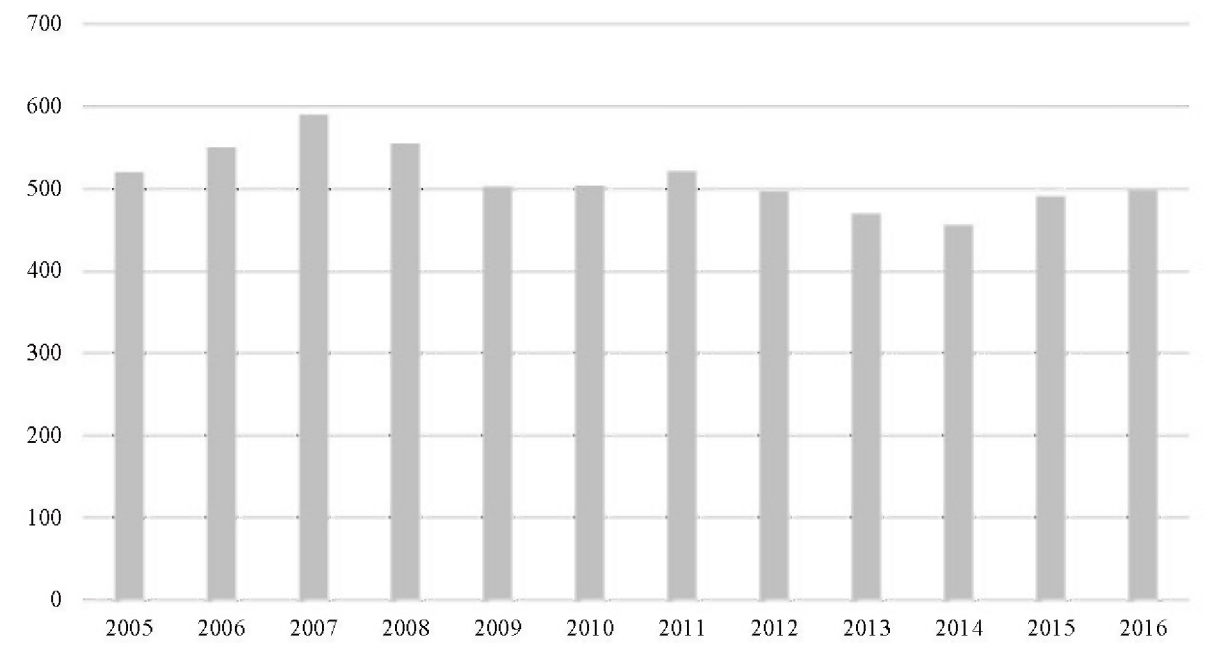
Tabelle 21: Einnahmen durch die Lizenzvergabe an Wettbetreiber in Dänemark in 2017

Umsatzschwellen (GGR in Mio. DKK)	Gebührenhöhe in 2017 (DKK)	Gebührenhöhe in 2017 (EUR)	Anzahl der Lizenzen	Kumulierte Einnahmen in 2017 (EUR)
unter 5	53.500	7.178	2	14.356
5 bis 10	133.800	17.952	3	53.856
10 bis 25	240.800	32.308	3	96.926
25 bis 50	481.500	64.604	3	193.812
50 bis 100	856.000	114.852	1	114.852,00
100 bis 200	1.605.000	215.347	2	430.694
200 bis 500	2.675.000	358.912	0	0
über 500	4.815.000	646.041	2	1.292.082
-	-	-	16	2.196.579

Quelle: Basierend auf Daten der DGA (2018, S. 85).

Auf die Bruttospielerträge der lizenzierten Anbieter sind Steuern in Höhe von 20% zu entrichten. Im Zuge der Einführung des Lizenzsystems in 2012 kam es im Zeitraum von 2011 bis 2014 zu einem Rückgang der Steuereinnahmen von EUR 521 Millionen auf 456 Millionen. Bis 2016 war dann eine Steigerung auf EUR 438 Millionen zu verzeichnen. Die Einnahmen sanken demnach gegenüber 2011 um 4,4%, während die Bruttospielerträge des gesamten Glücksspielmarktes um 35,2% wuchsen (Lübbert et al., 2018). Ein wesentlicher Grund für die zunächst gesunkenen Einnahmen ist die Abschaffung der Verkaufssteuer auf Fußball-Toto im Jahre 2012. Dieser Ausfall konnte durch die errichtete Körperschaftssteuer für Danske Spil und die Steuer auf Bruttospielerträge der privaten Anbieter nicht gänzlich kompensiert werden. Die Dividendenzahlungen der Danske Spil an den Staat fielen ebenfalls, wohl unter anderem aufgrund der zusätzlichen Körperschaftssteuer und erhöhter Marketingausgaben (eda.). Der Rückgang der Staatseinnahmen in den vergangenen Jahren ist eine besonders interessante Beobachtung, wenn davon ausgegangen wird, dass die Reform des Glücksspielrechts in Dänemark auch das Ziel zusätzlicher Staatseinnahmen verfolgt wurde (Vgl. Abschnitt 4.1).

Abbildung 3: Entwicklung der dänischen Staatseinnahmen aus Glücksspielen in Mio. EUR 2005-2016



Quelle: In Anlehnung an Lübbers et al., 2018

Die staatliche Lotterie des Monopolisten Danske Spil ist eine Wohltätigkeitslotterie, und folglich verpflichtet ihre Einnahmen vollständig an wohltätige Organisationen oder Zwecke zu verteilen. Der staatliche Anbieter Danske Licens Spil, der im liberalisierten Markt Online Casino und Wetten anbietet und dadurch überwacht und lizenziert wird wie private Unternehmen, leitet seine Profite an das Finanzministerium weiter (DGA et al., 2016, S. 14).

4.3.1.2 Marktgröße von Onlineglücksspielen

Der Gesamtmarkt des Glücksspiels (GGR) in Dänemark umfasste in 2017 DKK 9,2 Milliarden (EUR 1,2 Mrd.). Das sind DKK 0,3 Milliarden (EUR 0,04 Mrd.) mehr als in 2016 und DKK 1,3 Milliarden (EUR 0,17 Mrd.) mehr als in 2012. Der Markt für Online Casino Spiele entwickelte sich ähnlich: Gegenüber DKK 0,8 Milliarden (EUR 0,1 Mrd.) in 2012 hat sich der Markt bis 2017 mit DKK 1,8 Milliarden (EUR 0,24 Mrd.) etwa verdoppelt. Der Anteil von Onlinecasinospielen am Gesamt-GGR des regulierten Marktes betrug demnach etwa 20% im Jahr 2017. Der Anteil aller Onlineglücksspiele am Gesamt-GGR des regulierten Marktes betrug Ende 2017 51,5% (DGA, 2018, S.46ff). Zwischen 2012 und 2016 verzeichneten die liberalisierten Segmente der Onlinecasinos und Wetten ein nominales GGR-Wachstum von 80 bzw. 73% (Lübbers et al., 2018).

4.3.1.3 Anzahl an Onlineglücksspielern

Die Zahl an Onlineglücksspielern lässt sich schwer beziffern, nicht zuletzt auch weil Spieler mehrere Accounts bei unterschiedlichen Anbietern betreiben können.

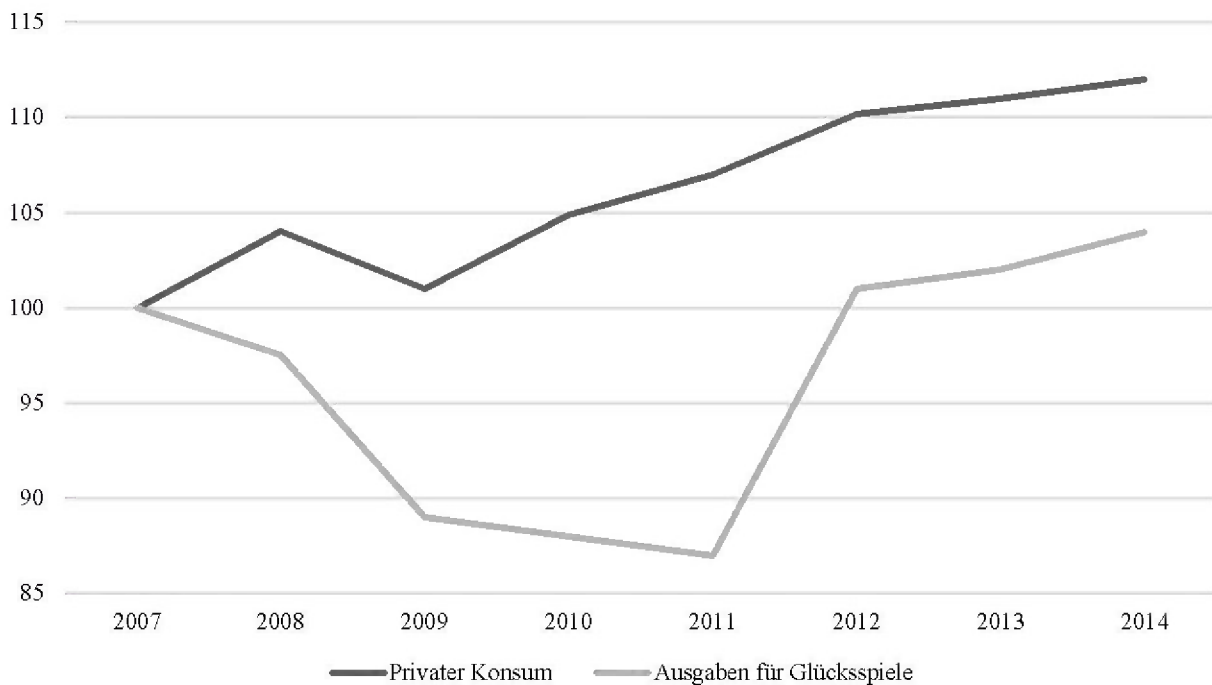
4.3.1.4 Ausgaben pro Onlineglücksspieler

Im Durchschnitt gibt ein dänischer Einwohner (nicht explizit Glücksspieler, sondern ein Däne) DKK 38,5 (EUR 5,17) für Glücksspielprodukte pro Woche aus, davon DKK 10 (EUR 1,34) für Wetten (online und offline), DKK 7,5 (EUR 1) für Online Casino Spiele und DKK 13 (EUR 1,75) für Lotterien, wobei nicht

zwischen Online- und Offline-Verkäufen unterschieden wird. Die Ausgaben für Online Casinos teilen sich auf in DKK 4,5 (EUR 0,6) für Gaming Machines und DKK 3 (EUR 0,4) für andere Spiele, beispielsweise DKK 0,5 (EUR 0,07) für Multiplayer-Spiele wie Poker (DGA, 2018).

Pro Jahr gibt ein Däne also durchschnittlich DKK 2002 (EUR 267) für Glücksspielangebote aus. Im Jahr 2014 waren es demgegenüber lediglich DKK 1750 (EUR 235) (DGA, 2015). Das entspricht einer Steigerung von 14,4% in drei Jahren. Für die Jahre 2007 (Index=100) bis 2014 gibt Abbildung 4 einen Eindruck der Entwicklung der privaten Ausgaben für Konsum und für Glücksspiele.

Abbildung 4: Entwicklung von privatem Konsum und Ausgaben für Glücksspiele in Dänemark



Quelle: in Anlehnung an DGA (2015, S. 15)

4.3.1.5 Marktanteil von Onlineglücksspielen

Im letzten Quartal 2017 betrug der Anteil der Onlineglücksspiele am Gesamt-GGR 51,5%, gegenüber 47,4% im Vorquartal. Der Umsatzzuwachs des Onlinemarktes von DKK 0,201 Milliarden (EUR 0,027 Mrd.) ist wesentlich für den Anstieg des Gesamt-GGR in Dänemark von DKK 2,2 Milliarden (EUR 0,3 Mrd) in Q4/2016 um DKK 0,214 Milliarden (EUR 0,028 Mrd.) auf DKK 2,4 Milliarden (EUR 0,32 Mrd.) in Q4/2017 (DGA, 2018, S. 50).

Seit 2017 werden auch Daten zum Onlineglücksspiel über Smartphones erhoben. Im Laufe des Jahres 2017 stieg der Anteil des mobilen Glücksspiels von 46,7% des Online-GGR im ersten Quartal auf 54,5% im vierten, ein Anstieg um DKK 159,5 Millionen (EUR 21,48 Mio.), gegenüber einer Steigerung um nur DKK 26,4 Millionen (EUR 3,55 Mio.) im Bereich des herkömmlichen Onlineglücksspiels über Computer (DGA, 2018, S. 51).

Tabelle 22: Entwicklung des Online generierten GGR in Dänemark in 2017 über Smartphones und Computer

	Q1 2017			Q2 2017			Q3 2017			Q4 2017		
	Mio. DKK	Mio. EUR	%	Mio. DKK	Mio. EUR	%	Mio. DKK	Mio. EUR	%	Mio. DKK	Mio. EUR	%
Computer	403,2	54,1	-	418,3	56,2	3,7	409,3	55,0	-2,2	429,6	57,7	5,0
Mobile	352,8	47,4	-	380,7	51,1	7,9	430,7	57,9	13,1	512,3	68,8	18,9

Quelle: DGA, 2018, S. 51

Heruntergebrochen auf die Spielform ist im Bereich der Online Casino Spiele die Simulation von Spielautomaten mit 61,5% Anteil an den gesamten durch Online Casinos generierten GGR mit Abstand die ertragsreichste. Es folgen Roulette (11,3%), Blackjack (10,4%), Commission games (7,3%) und schließlich andere Spielformen wie etwa Video Poker mit zusammen 9,5% (DGA, 2017, S. 65).

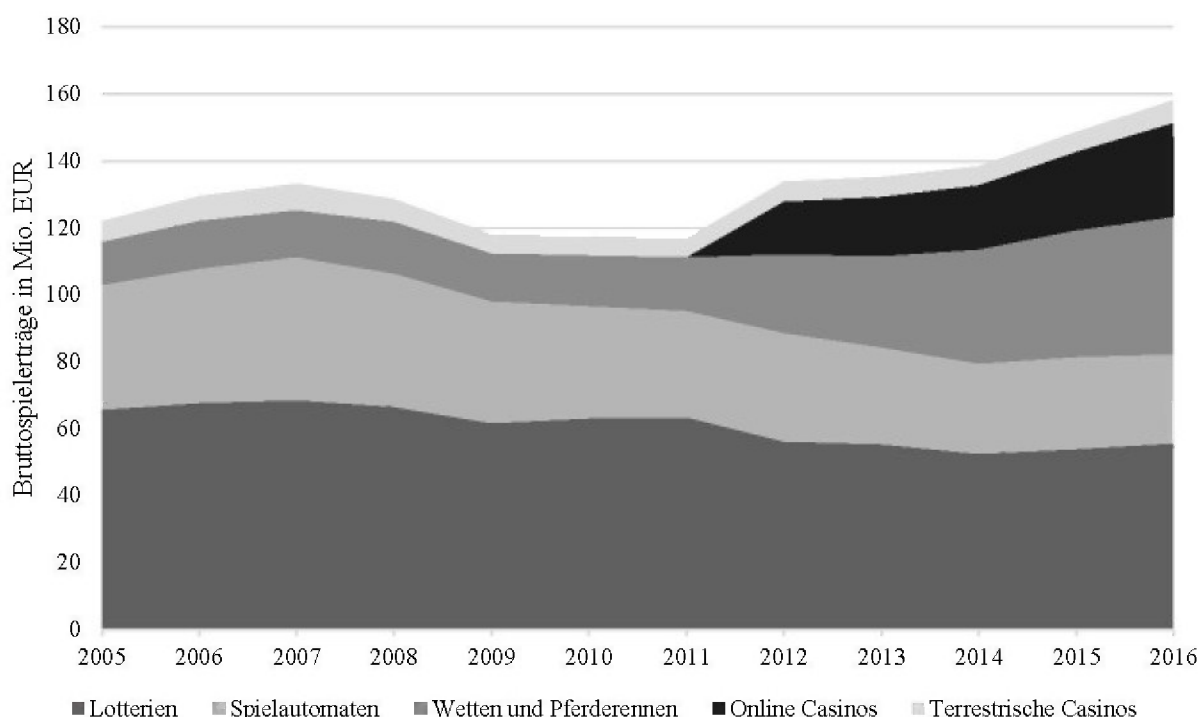
Von 2005 bis 2016 ist eine Steigerung der Bruttospielerträge des gesamten regulierten Marktes zu beobachten. Während Lotterien und Spielautomaten an Attraktivität einbüßten, stützten Online Casinos und Wetten das Wachstum. Dabei ist zu beachten, dass die Daten zu Bruttospielerträgen von Online Casinos erst im Zuge der Marktliberalisierung im Jahr 2012 erfasst wurden. Eine Differenzierung von online- und offline-generierten Bruttospielerträgen von Wetten wird in den Veröffentlichungen der dänischen Glücksspielaufsicht nicht vorgenommen. Jedoch ist ersichtlich, dass das starke Wachstum von Bruttospielerträgen durch Wetten mit der Liberalisierung in 2012 und damit mit der Ausgabe von Lizenzen für Onlinewetten zusammenfällt. Im Jahr 2016 waren die Bruttospielerträge der Online Casinos erstmals höher als die der Spielautomaten. Bereits im Jahr 2013 wurden durch Wetten höhere Bruttospielerträge als durch Spielautomaten generiert. Mit ca. EUR 415 Mio. sind die Lotterien die Spielform mit den höchsten Bruttospielerträgen in Dänemark. Die dieser Betrachtung zugrundeliegenden Werte sind in Tabelle 23 dargestellt und in Abbildung 5 noch einmal graphisch aufbereitet

Tabelle 23: Bruttospielerträge der unterschiedlichen Spielformen in Dänemark

Millionen €	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Regulierter Markt	122,3	129,6	133,3	128,9	118,3	117,5	117	134	135,3	138,6	149	158,1
Lotterien	65,7	67,7	68,5	66,6	61,8	63,1	63,4	56,2	55,3	52,5	53,9	55,6
Spielautomaten	37,4	40,1	42,8	39,9	36,3	33,5	31,9	32,6	29,1	26,9	27,6	26,8
Wetten und Pferderennen	12,7	14,3	14,1	15,4	14,3	15,4	16	23,6	27,2	34,2	37,9	41
Online Casinos								15,5	17,7	19,2	23,3	28
Terrestrische Casinos	6,6	7,6	8	6,8	5,9	5,5	5,8	6,2	6,1	5,8	6,3	6,8

Quelle: Lübbers et al. (2018, S.17)

Abbildung 5: Entwicklung der Bruttospielerträge des regulierten dänischen Marktes für Glücksspiele



Quelle: Lübbers et al. (2018, S. 17)

4.3.2 Gesundheitsindikatoren (Public Health)

4.3.2.1 Prävalenz von Spielsucht

Die Prävalenz von Spielsucht in der dänischen Bevölkerung wurde in einer durch das Danish Ministry of Taxation finanzierten Studie des National Centre for Social Research (SFI) untersucht. Fridberg & Birkelung (2016a) untersuchen darin die Entwicklung von Glücksspielsucht und problematischem Glücksspiel über den Zeitraum von 2005 bis 2016. Im Rahmen der Untersuchung kam das „National Opinion Research Center DSM Screen for Problem Gambling“ (NODS) zum Einsatz. Demnach spielen prozentual weniger Dänen als im Jahr 2005 Glücksspiele, obwohl die Anzahl der Angebote durch die Liberalisierung im Jahre 2012 und die Verfügbarkeit von Angeboten im Internet zugenommen hat. Jedoch wird in der Studie festgestellt, dass die Anzahl pathologischer Spieler, problematischer Spieler und Risikospieler im Zeitraum von 2005 bis 2016 zugenommen hat. Während im Jahr 2005 0,29% (11.042) der dänischen Bevölkerung pathologische Spieler waren, so sind es im Jahr 2016 bereits 0,55% (21.282). Der prozentuale Anteil problematischer Spieler erhöhte sich von 0,47% (18.059) in 2005 auf 0,64% (24.883) im Jahr 2016. Der Anteil an Risikospielern entwickelte sich in diesem Zeitraum von 3,36% (129.796) auf 5,13% (198.574). Das höchste Risiko, eine Spielsucht und ein problematisches Spielverhalten zu entwickeln, tragen männliche Spieler im Alter zwischen 18 und 39 Jahren (Fridberg & Birkelung, 2016a).

Im Rahmen dieser Studie findet auch der „Problem Gambling Severity Index“ (PGSI) zur Messung der Prävalenz problematischen Spielens Anwendung. Durch die Befragung von 6180 Dänen konnte eine Prävalenz von 0,38% (15.750) für ernsthafte Spielprobleme, 1,18% (48.509) für moderate Spielprobleme und 3,61% (148.003) für geringe Spielprobleme in Dänemark für das Jahr 2016 ermittelt werden (Fridberg & Birkelung, 2016a).

Eine weitere Studie, die ebenfalls 2016 durch das SFI veröffentlicht und durch das Danish Ministry of Taxation finanziert wurde, untersucht das Spielverhalten von Jugendlichen zwischen 12 und 17 Jahren im Zeitraum von 2007 bis 2016 (Fridberg & Birkelung, 2016b). Die erhöhte Verfügbarkeit von Onlineglücksspielangeboten wird auch im Rahmen dieser Untersuchung unter Jugendlichen deutlich: Während im Jahr 2007 12% der Jugendlichen (12 bis 17-jährige), die jemals Glücksspiele mit Geldeinsatz gespielt haben, online spielen, waren es im Jahr 2016 bereits 23%. Im Gegensatz zu jugendlichen Mädchen, haben unter den jugendlichen Jungen bereits 40% im Alter von 17 Jahren online um Geld gespielt. Trotz der Altersbeschränkung der Teilnahme an Glücksspielen von 18 Jahren, benutzen 57% der Jugendlichen, die bereits online um Geld gespielt haben, ihre eigene Geldkarte. Weitere Zahlungsmittel stellen die Bankkarten der Eltern oder von Bekannten dar.

Unter Verwendung des Screening-Tools DSM-IV-MR-J wiesen in Dänemark 0,3% der 12 bis 17-jährigen im Jahr 2016 ein problematisches Spielverhalten auf. Weitere 1,2% wiesen ein riskantes Spielverhalten auf. Insgesamt hatten ca. 6.300 12 bis 17-jährige Jugendliche in 2016 ein riskantes oder problematisches Spielverhalten (Fridberg & Birkelung, 2016b). Trotz neuer Glücksspielprodukte und deren erhöhter Verfügbarkeit ist kein Anstieg in dem prozentualen Anteil jugendlicher Glücksspieler von 2007 bis 2016 zu verzeichnen, sondern eine Verringerung. Ebenso wird kein Anstieg in der Zahl jugendlicher Risikospiele festgestellt. Diese Ergebnisse stehen in Kontrast zu den unter Erwachsenen Spielern gemessenen Prävalenzwerten, die im Zeitraum von 2005 bis 2016 deutlich anstiegen (Fridberg & Birkelung, 2016a).

Das in 2007 genutzte Screening-Tool unterscheidet sich von dem in 2016 genutzten. Fridberg und Birkelung (2016b) merken an, dass die Nutzung der älteren Methode zu einer Prävalenz problematischen Spielens für 2016 in Höhe von 7,8% resultiert. Dies entspräche ca. 31.600 Jugendlichen. Nach Einschätzung der Autoren handelt es sich bei der aktuellen Messmethode jedoch um ein wesentlich akkurateres Screening-Tool, welches besser auf die Befragung Jugendlicher zugeschnitten ist.

In Abweichung zu den Zahlen der Aufsichtsbehörde nennt das Danish Centre for Ludomani auf seiner Webseite die Zahl von 125.000 Dänen mit Glücksspielproblemen.¹² Hierbei ist jedoch nicht angegeben, wie diese Zahl ermittelt wurde, vermutlich beinhaltet sie sowohl pathologische und problematische Spieler als auch Spieler mit riskantem Spielverhalten.

4.3.2.2 *Spielerschutz: Prävention von Spielsucht*

Seit dem Jahr 2013 werden im Rahmen des Finance Acts direkt Gelder aus Steuereinnahmen durch Glücksspiel in Dänemark für die Prävention von Glücksspielsucht genutzt.

Die dänische Glücksspielbehörde hat mit der App „MitSpil“ ein Tool zur Behandlung von Spielsucht veröffentlicht. Spieler können durch die App Spielzeit und sonstige Aktivitäten im Zusammenhang mit Glücksspielen überwachen. So können Spieler augenblicklich von der App benachrichtigt werden, wenn ihre Glücksspielaktivitäten zu einer negativen Rendite führen. Da Männer zwischen 18 und 39 Jahren als gefährdetste Gruppe für Spielsucht in Dänemark identifiziert werden konnten, bietet die App eine geeignete Lösung um Spieler direkt auf ihre Gewinne und Verluste hinzuweisen beziehungsweise diese zu monitoren (Spillemyndigheden, 2017).

¹² <https://talomludomani.dk/fakta-om-ludomani>

4.3.2.3 Spierschutz: Sperr- und Limitierungssysteme

Mit *ROFUS* (Register Over Frivilligt Udelukkede Spillere) hat die *DGA* ein anbieterübergreifendes Register für die freiwillige Selbstexklusion von Spielern geschaffen. Die Gesamtzahl der Registrierungen beträgt im März 2018 13.707 Personen, wovon 9.297 (68%) als permanent betrachtet werden können (

Tabelle 24). Über den betrachteten Zeitraum ist eine monatliche Zunahme an Registrierungen von 200 bis 300 Personen zu verzeichnen.

Tabelle 24: Anzahl der Registrierungen im dänischen Sperrsystem ROFUS

Datum	Registrierungen	Neuregistrierungen ggü. Vormonat	Permanente Registrierungen	Anteil der permanenten Registrierungen
Mär 18	13.707	128	9.297	67,8%
Feb 18	13.579	702	9.219	67,9%
Jan 18	12.877	429	8.877	68,9%
Dez 17	12.448	339	8.643	69,4%
Nov 17	12.109	361	8.483	70,1%
Okt 17	11.748	381	7.891	67,2%
Sep 17	11.367	194	7.777	68,4%
Aug 17	11.173	43	7.737	69,2%
Jul 17	11.130	234	7.534	67,7%
Jun 17	10.896	406	7.323	67,2%
May 17	10.490	256	7.088	67,6%
Apr 17	10.234	241	6.885	67,3%
Mär 17	9.993	249	6.705	67,1%
Feb 17	9.744	922	6.646	68,2%
Jan 17	8.822	n/a	6.156	69,8%

Quelle: DGA (2018, S. 21)

Das ROFUS-Register erfuhr besonders durch die Ausstrahlung von TV- und Kinowerbespots höhere Zuwächse an Registrierungen. So lässt sich ein Anstieg um etwa 1200 Registrierungen zwischen Dezember 2016 und Februar 2017 wahrscheinlich auf ein „Infomercial“ zurückführen, das von Weihnachten 2016 (Boxing Day) bis Ende Januar 2017 ausgestrahlt wurde. Ähnliche Wirkung hatten wohl auch in Kinos ausgestrahlte Kampagnen, welche zu Beginn 2018 anliefen und mit einem Anstieg von 700 Registrierungen zwischen Januar und Februar 2018 zusammenfielen (DGA, 2018, S. 21).

Grundsätzlich ist eine Registrierung im ROFUS-Register nicht rückgängig zu machen. Es besteht die Möglichkeit, sich selbst für bestimmte Zeiträume, etwa weniger als einen Monat, auszuschließen. Sogar über einen Zeitraum von 24 Stunden kann eine sogenannte cooling-off Periode gewählt werden. Eine permanente Exklusion bewirkt, dass ein Spieleraccount geschlossen wird. Spieler bewirken eine Selbstexklusion bei den Anbietern, bei denen sie einen Account unterhalten. Anbieter müssen diese Funktion entsprechend Executive Order No. 67 (Danish Ministry of Taxation, 2012, Chapter 6, Section 18) ermöglichen. Im Zuge der Schließung eines Accounts ist der lizenzierte Anbieter verpflichtet, den Spieler über mögliche Therapie- und Behandlungsangebote zu informieren (Section 19). Temporäre Selbstexklusionen gehen mit der Deaktivierung des Spieleraccounts einher, letztliche Selbstexklusionen führen zur Terminierung des Kundenverhältnisses und der Schließung des Accounts. Eine Wiederaufnahme der Kundenbeziehung darf erst nach einer Warteperiode von 12 Monaten durchgeführt werden.

Limitierungssysteme sind laut „Execute Order No. 67“ (Danish Ministry of Taxation, 2012, Chapter 6) verpflichtend einzuführen. Lizenznehmer müssen es demnach den Spielern ermöglichen, tägliche, wöchentliche und monatliche Limits für Einzahlungen zu setzen. Gesetzte Limits müssen unverzüglich implementiert werden, eine Erhöhung dagegen soll erst nach 24 Stunden umgesetzt werden.

Die temporären und permanenten Selbstexklusionen durch Spieler werden ebenfalls von der DGA registriert. Über den Zeitraum von 2012 bis 2017 erfuhr das Sperrsystem einen großen Zulauf. Gemäß der DGA (2018) stieg die Zahl der Registrierungen ca. um den Faktor 7,8. Dabei sind die meisten der registrierten Personen im Sperrsystem ROFUS Männer. Der Anteil der Frauen an den Registrierungen stieg zwischen 2012 und 2017 von 21% auf 24% (Tabelle 25). Von 2016 auf 2017 stieg die Anzahl der Registrierungen um 46%. Durchschnittlich wurden in 2017 monatlich 338 Selbstexklusionen durch neue Registrierungen vermerkt. Die dargestellten Daten umfassen temporäre und permanente Selbstexklusionen und gelten für terrestrische wie auch Online Casinos.

Tabelle 25: Anzahl und Geschlecht der registrierten Nutzer im dänischen Sperrsystem ROFUS

	2012		2013		2014		2015		2016		2017	
Frauen	306	21%	627	21%	1.022	23%	1.479	24%	2.056	23%	3.030	24%
Männer	1.150	79%	2.243	79%	3.396	77%	4.698	76%	6.766	77%	9.847	76%
Summe	1.456	-	2.870	-	4.418	-	6.177	-	8.822	-	12.877	-

Quelle: DGA (2018, S. 24).

4.3.2.4 Hilfesystem: Schadensreduzierung und Therapie

Das *Danish Centre for Problem Gambling* (Danish Centre for Ludomani) existiert seit 1992. Seine Webseite¹³ dient als Anlaufstelle für Informationen über diverse Thematiken rund um Glücksspiel im Allgemeinen. Die Seite nennt und beschreibt acht Behandlungszentren und eine Suchhilfe für Hilfesuchende. Die aufgeführten Einrichtungen richten sich ausdrücklich auch an Angehörige und Bekannte von Personen mit auffälligem Spielverhalten.

Staatlich unterstützte Stellen zur Behandlung von Krankheiten in Zusammenhang mit Glücksspiel existieren in Kopenhagen (4), Aarhus (3) und Odense (1). Diese sind unabhängig und stehen bis auf die staatliche Unterstützung nicht mit der Glücksspielaufsicht in Verbindung. Es handelt sich meist um Beratungs- und Trainingszentren, welche Informationen zu verschiedenen Suchtproblemen und -lösungen bereitstellen. Sie sind folglich nicht spezialisiert auf die Behandlung von (Online-)Glücksspielsucht, sondern adressieren Suchterkrankungen im Allgemeinen. Ihre Finanzierung erfolgt durch die Staatseinnahmen aus Glücksspielaktivitäten. So wurden im Jahr 2012 20 Millionen DKK (ca. 2,68 Millionen EUR) zu 2/3 an Behandlungszentren und zu 1/3 an relevante Forschung verteilt.¹⁴

Seit 2017 veranstaltet die DGA eine Reihe von Vorträgen und Informationsveranstaltungen, z.B. an Schulen, in denen primär Kinder und junge Erwachsene über verantwortungsvolles Spielen, Regulierungen und das Selbst-Exklusionsregister ROFUS aufgeklärt werden. Ca. 2000 Schüler im Alter zwischen 15 und 19 Jahren wurden im Jahr 2017 erreicht. Zusätzlich nehmen Vertreter der Behörde an sogenannten *People's Meetings* teil, auf denen Parteien, Ministerien und andere politische Organisationen interessierte Bürger über ihre Tätigkeiten aufklären. Im Zuge dessen wurden 2017 beispielsweise auch Vorträge und Diskussionen zum Thema *e-sports* oder *skin-betting* veranstaltet (DGA, 2018,

¹³ <https://spillemyndigheden.dk/en>

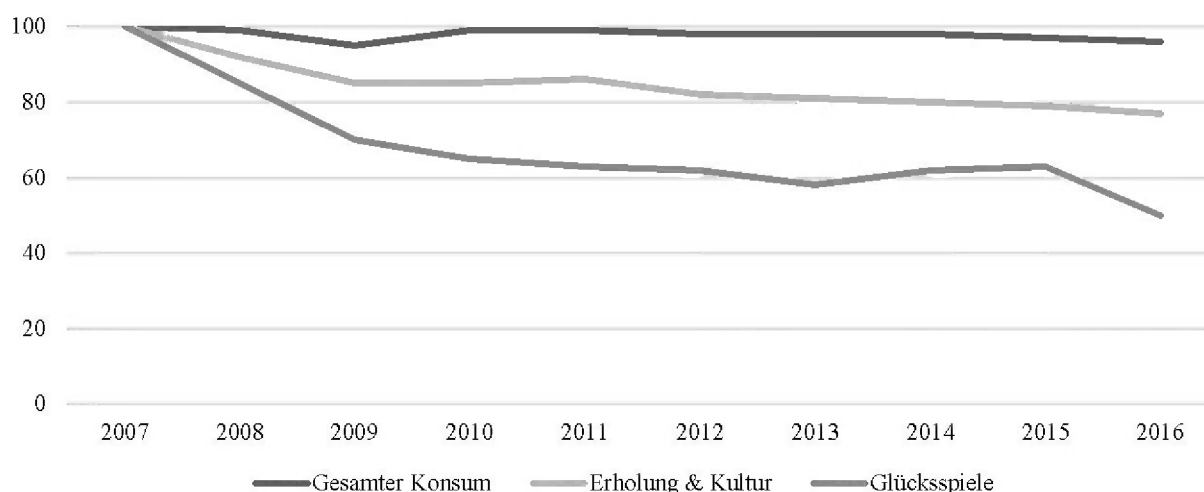
¹⁴ <https://spillemyndigheden.dk/en/problem-gambling>

S. 15f). Weitere Kampagnen der DGA betrafen im Jahr 2016 die Bewerbung des ROFUS Registers in Kinos und Fernsehen.

4.3.2.5 Spielerprofile und Spielerverhalten

Auf Grundlage von Daten von Statistics Denmark wurden die Glücksspielausgaben der dänischen Bevölkerung im Vergleich zu den Gesamtkonsumausgaben untersucht. Im Zuge der Liberalisierung des Glücksspielmarktes in 2012 fand keine Steigerung der Ausgaben für Glücksspiel statt. Nach einer zwischenzeitlichen Steigerung der anteiligen Ausgaben über die Jahre 2012 bis 2015 ist eine signifikante Senkung der Ausgaben für Glücksspiel zu verzeichnen (DGA, 2018, S. 49).

Abbildung 6: Veränderungen im Konsumverhalten der dänischen Bevölkerung



Quelle: in Anlehnung an DGA (2017, S. 49)

Ein dänischer Spieler ist durchschnittlich männlich und zwischen 26 und 35 Jahre alt. Nur 17,3% der neuen Accounts bei Onlineglücksspielanbietern wurden 2017 von Frauen eröffnet. Es ist wahrscheinlicher einen männlichen Spieler zwischen 36 und 45 Jahren anzutreffen als eine Frau beliebigen Alters. Fast die Hälfte (47,3%) aller Neuregistrierungen für Onlineglücksspiel werden von Männern unter 35 Jahren durchgeführt. Tabelle 26 zeigt die Verteilung der Neuregistrierungen nach Geschlecht.

Tabelle 26: Verteilung der Neuregistrierungen bei Onlineglücksspielanbietern in 2017 nach Geschlecht und Alter

	18-25 Jahre	26-35 Jahre	36-45 Jahre	46-55 Jahre	56-65 Jahre	über 66 Jahre
Frauen	3,5%	4,4%	3,6%	3,5%	1,7%	0,6%
Männer	21,7%	25,6%	17,9%	11,2%	4,4%	1,8%
Gesamt	25,2%	30,0%	21,5%	14,7%	6,1%	2,4%

Quelle: DGA, 2018, S. 69.

Auf Basis der Daten, die in dem durch die DGA nicht näher beschriebenen Glücksspielkontrollsystem erhoben werden, lässt sich ermitteln, wie die Spielaktivität zeitlich verteilt ist und für welche Spielform das meiste Geld verwendet wird. Über die jährliche Darstellung der Wetteinsätze der dänischen Konsumenten lässt sich festhalten, dass diese im Frühling und Herbst tendenziell höher ausfallen. Abgesehen von Sportevents wie der Fußballeruropameisterschaft im Sommer 2016 sind in den Sommermonaten geringere Wetteinsätze verzeichnet worden. Weiterhin wird besonders am Wochenende gewettet. Die kumulierten Wetteinsätze aller Freitage, Samstage und Sonntage stellen ca. 50,1% aller Wetteinsätze

dar. Außerdem sind die Wetteinsätze zum Monatsende tendenziell höher, was wohl damit zusammenhängt, dass die meisten Löhne dann ausgezahlt werden (DGA, 2018, S. 64).

Bezüglich des Spielverhaltens in Online Casinos zeichnet sich ein ähnliches Bild ab. Es zeichnen sich im Vergleich zu Wetten keine saisonalen Schwankungen ab. Für Online Casinos registriert die DGA die Anzahl der Transaktionen, was auch vage Rückschlüsse auf die Einsatzhöhen, mehr jedoch auf die Spielaktivität ermöglicht. Gegen Ende des Monats und am darauffolgenden Wochenende wird die höchste Anzahl an Transaktionen in Online Casinos verzeichnet. 45,1% der Transaktionen werden an Freitagen (15,6%), Samstagen (15%) und Sonntagen (14,5%) vollzogen (DGA, 2018, S. 65).

Eine Untersuchung der Profile von Spielern, die sich über das anbieterübergreifende Sperrsystem ROFUS vom Spielbetrieb zumindest zeitweise ausgeschlossen haben, wurden im Jahresreport für 2017 veröffentlicht (DGA, 2018). Demnach wird die Mehrzahl der Registrierungen stets von Männern durchgeführt. Das Sperrsystem ROFUS ist in Abschnitt 4.3.2.3 ausführlich beschrieben.

Tabelle 27: Verteilung der Neuregistrierungen bei ROFUS in 2017 nach Geschlecht und Alter

	unter 20 Jahre	20-29 Jahre	30-39 Jahre	40-49 Jahre	50-59 Jahre	60-69 Jahre	70-79 Jahre	über 80 Jahre
Frauen	6	562	735	666	705	281	58	17
Männer	115	3.459	3.035	1.890	944	308	78	18
Summe	121	4.021	3.770	2.556	1.649	589	136	35

Quelle: DGA, 2018, S. 24.

4.3.3 Indikatoren der öffentlichen Ordnung (Public Order)

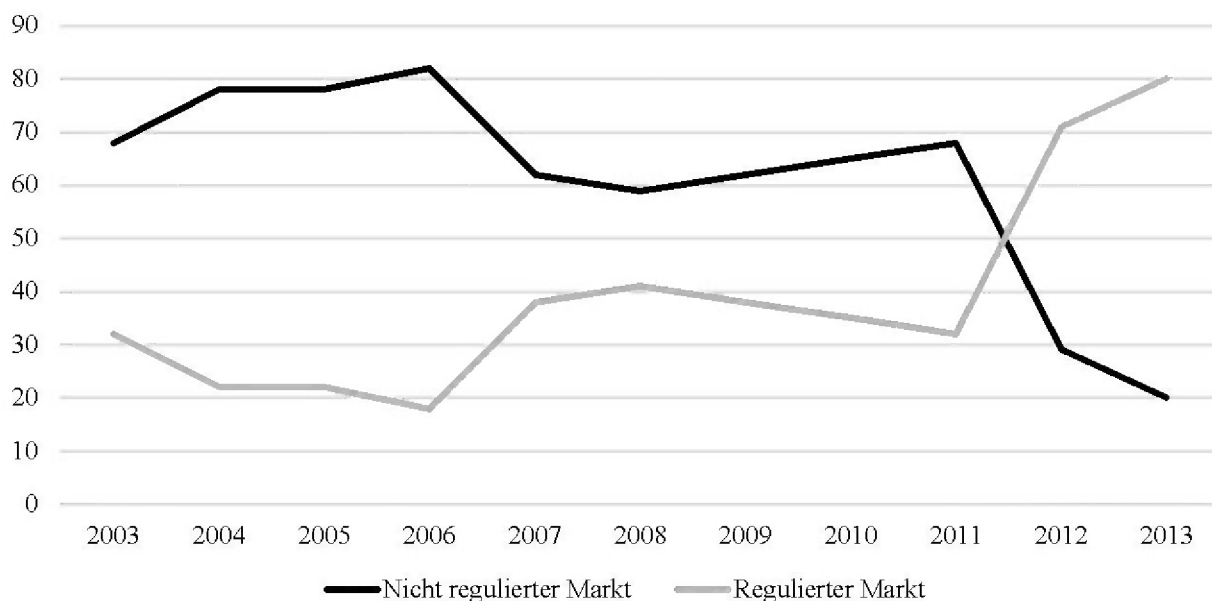
4.3.3.1 Marktanteil nicht lizenzierter Anbieter

Seit der Liberalisierung des dänischen Glücksspielmarktes lässt sich ein starkes Wachstum der durch Wettanbieter (Online und Offline) und Online Casinos erwirtschafteten Bruttospielerträge in den legalisierten Spielkategorien feststellen. Dies kann dadurch erklärt werden, dass die Attraktivität des rechtlichen Rahmens dazu führte, dass vormals unlicenzierte Anbieter ihren Spielbetrieb lizenzieren ließen – eine Migration von unlicenzierten zu lizenzierten Anbietern durch den Erwerb einer Lizenz und die Erfüllung weiterer Voraussetzungen. Es besteht Einigkeit, dass der Marktanteil nicht-lizenzierter Anbieter am GGR nach der Reform rückläufig war (Lübbbers et al., 2018). Aufgrund unterschiedlicher Berechnungsgrundlagen kommen unterschiedliche Untersuchung bezüglich der Größe des nicht regulierter Marktes allerdings zu unterschiedlichen Ergebnissen: Die DGA weist für das Jahr 2013 einen Anteil des illegalen Marktes für Sportwetten und Online Casinos unter 5% aus (Lübbbers et al., 2018). In ihren jährlichen Berichten drückt sich die DGA vage aus. So wird der illegale Markt im Jahr 2014 als „mit hoher Wahrscheinlichkeit begrenzt“ beschrieben (DGA, 2015, S.61). Ohne eine nähere Bezifferung beschreibt die DGA (2018, S. 87) den illegalen Markt in Dänemark in 2017 als weiterhin „sehr klein“. Ohne eine nähere Bezifferung beschreibt die DGA (2018, S. 87) den illegalen Markt in Dänemark in 2017 als weiterhin „sehr klein“.

Dem gegenüber stehen Schätzungen des Verbands der privaten Online Glücksspielanbieter, welche einen Anteil von 13% angeben. Der Unterschied ergibt sich nach Lübbbers (2018) durch die unterschiedlichen Berechnungsgrundlagen (Bruttospielerträge bzw. Anteil der Einsätze), Bezugsgrößen (nicht regulierte Anbieter bzw. nicht regulierte und illegale Anbieter) und Spielformen (Alle Spielformen bzw. nur Online Casino Spiele und Online Wetten).

Abbildung 7 zeigt Schätzungen der Entwicklung der Marktanteile lizenzierter und nicht-lizenzierter Anbieter für Online Casinos und Online Wetten in Dänemark, auf der Basis einer unveröffentlichten Studie der schwedischen Aufsichtsbehörde für Glücksspiel Lotteriinspektionen. Ihren Berechnungen zur Folge ergibt sich für das Jahr 2013 ein Anteil des nicht lizenzierten Marktes für die Spielformen Online Casino Spiele und Online Wetten in Höhe von ca. 20%.

Abbildung 7: Schätzungen zur Entwicklung der Marktanteile lizenzierter und nicht lizenzierter Anbieter für Online-Wetten und Onlinecasinos in Dänemark



Quelle: in Anlehnung an Lübbers et al. (2018).

4.3.3.2 Web Ranking nicht lizenzierte vs. regulierte Anbieter

Die Methodik des folgenden Abschnitts ist detailliert in Abschnitt 12.1.1 beschrieben. Während in diesem Kapitel nur Daten zum landesspezifischen Markt beschrieben werden, befindet sich in Kapitel Abschnitt 12.1.2 ein Vergleich beziehungsweise eine länderübergreifende Übersicht.

Tabelle 28 zeigt das Webranking für den Suchbegriff „Poker“ in Dänemark. Von insgesamt 10 Anbietern verfügen insgesamt 6 über eine Lizenz. Die sechs lizenzierten Anbieter kommen auf eine Klickrate von 35,03% für Desktop und 38,49% für Mobile. Der höchstplatzierte Anbieter (playswoop.com) besitzt keine Lizenz. Als höchster lizenzierter Anbieter liegt pokerstars.dk auf den Rängen drei und vier – zusätzlich liegt die .net-Domain von Pokerstars auf dem Rang acht. Pokerstars.dk verfügt über ein Länderranking von 1.633 beziehungsweise globales Ranking von 286.183. Die Anbieter ohne Lizenz verfügen über eine Klickrate von 45,31% für Desktop und 40,78% für Mobile.

Tabelle 28: Web Ranking des Suchbegriffs "Poker" in Dänemark

Operator	Länder-Rang	Globaler Rang	keine Lizenz	Anteil (Desktop)			Anteil (Mobile)			
				Lizenz	keine Lizenz	sonstige	Lizenz	keine Lizenz	sonstige	
1 playswop.com						40,29%			35,95%	
2								19,66%	20,73%	
3 pokerstars.dk	1633	286183	X			12,21%			13,70%	
4 pokerstars.dk	1633	286183	X			8,18%			9,19%	
5 888poker.dk	14785	2534624	X			5,79%			6,44%	
6 partypoker.com		58492	X			4,26%			4,67%	
7 247freepoker.com		183911		X			3,26%		3,44%	
8 pokerstars.net	310331	182548	X			2,54%			2,58%	
9 danskespil.dk	138	37788	X			2,04%			1,90%	
10 playswop.com		-		X						
Σ			6	3	35,03%	43,55%	19,66%	38,49%	39,39%	20,73%

Tabelle 29 zeigt die Webrankingdaten für den Suchbegriff „Væddemål online“ (Online Betting) in Dänemark. Innerhalb der Stichprobe verfügten von insgesamt drei Angeboten alle drei über eine Lizenz. Tipico.com leitet auf das dänische Angebot von Tipico weiter und besitzt ein globales Ranking von 26.247. Die beiden anderen lizenzierten Anbieter besitzen Länderrangs von 9.362 (cashpoint.dk) und 123 (unibet.dk) beziehungsweise globale Ränge von 975.273 und 3.668. Die Anbieter mit Lizenz kommen auf eine Klickrate von 40,06% (Desktop) und 46,63% (Mobile).

Tabelle 29: Web Ranking des Suchbegriffs "Væddemål online" (Online Betting) in Dänemark

Operator	Länder-Rang	Globaler Rang	keine Lizenz	Anteil (Desktop)			Anteil (Mobile)			
				Lizenz	keine Lizenz	sonstige	Lizenz	keine Lizenz	sonstige	
1						40,29%			35,95%	
2 tipico.com		26247	X			19,66%			20,73%	
3 cashpoint.dk	9362	975273	X			12,21%			13,70%	
4 unibet.dk	123	3668	X			8,18%			9,19%	
5								5,79%	6,44%	
6								4,26%	4,67%	
7								3,26%	3,44%	
8								2,54%	2,58%	
9								2,04%	1,90%	
10								1,76%	1,39%	
Σ			3	0	40,06%		59,94%	43,63%		56,37%

Tabelle 30 liefert einen Überblick über den Suchbegriff „Online Betting“ für Dänemark. Neun der identifizierten Anbieter besitzen eine Lizenz, während einzig sportingbet.com keine Lizenz besitzt. Auf die

Anbieter mit Lizenz verteilen sich eine Desktop-Klickrate von 98,24% und eine Mobile-Klickrate von 98,61%. Sportingbet.com liegt als einziger lizenzierter Anbieter auf Position zehn und verfügt über eine Klickrate von 1,76% für Desktop und 1,39% für Mobile. Unibet.dk verfügt über einen Länderrang von 123 und einen globalen Rang von 3.668.

Tabelle 30: Web Ranking des Suchbegriffs "Online Betting" in Dänemark

Operator	Länder-Rang	Globaler Rang	Lizenz	keine Lizenz	Anteil (Desktop)			Anteil (Mobile)		
					Lizenz	keine Lizenz	sonstige	Lizenz	keine Lizenz	sonstige
1 bwin.com		9251	X		40,29%			35,95%		
2 betway.com		22948	X		19,66%			20,73%		
3 tipico.com		26247	X		12,21%			13,70%		
4 tipico.com		26247	X		8,18%			9,19%		
5 unibet.dk	123	3668	X		5,79%			6,44%		
6 bet365.com		258	X		4,26%			4,67%		
7 888sport.com		59573	X		3,26%			3,44%		
8 betsson.com		2909	X		2,54%			2,58%		
9 betfair.com		5284	X		2,04%			1,90%		
10 sportingbet.com		8094		X		1,76%			1,39%	
Σ			9	1	98,24%	1,76%		98,61%	1,39%	

Dot Com Domains mit Lizenz leiten auf das jeweilige dänische Angebot weiter.

Tabelle 31: Web Ranking des Suchbegriffs "Sportsvæddemål online" (Sports Betting) in Dänemark

Operator	Länder-Rang	Globaler Rang	Lizenz	keine Lizenz	Anteil (Desktop)			Anteil (Mobile)		
					Lizenz	keine Lizenz	sonstige	Lizenz	keine Lizenz	sonstige
1 betstars.dk	8982	2037834	X		40,29%			35,95%		
2 tipico.com		26247	X		19,66%			20,73%		
3 tipico.com		26247	X		12,21%			13,70%		
4 bet365.dk	172	37559	X		8,18%			9,19%		
5 bet365.com		258	X		5,79%			6,44%		
6 xtip.de		113972	X		4,26%			4,67%		
7							3,26%			3,44%
8							2,54%			2,58%
9							2,04%			1,90%
10							1,76%			1,39%
Σ			6	0	90,40%		9,60%	90,69%		9,31%

Das Webranking des Suchbegriffs „Sportsvæddemål online“ (Sports Betting) ist in Tabelle 31 dargestellt. Es wurden sechs lizenzierte Anbieter identifiziert. Die Anbieter vereinen eine Desktop-Klickrate von 90,4% beziehungsweise eine Mobile-Klickrate von 90,69%. Betstars.dk liegt mit einem vergleichsweise niedrigen Länderrang von 8,982 und einem globalen Rang von 2,037,834 auf dem ersten Platz aller Anbieter.

Für die Begriffe „Sports Betting“, „Casinoer“ (Casino), „Gambling“ (Englisch und Dänisch gleicher Begriff), „Fodbold“, „Football“ sowie „Hestevæddeløb“ (Horse Racing) wurden ausschließlich sonstige Anbieter innerhalb der Top 10 Google-Suchergebnisse identifiziert.

Tabelle 32: Web Ranking des Suchbegriffs "Horse Racing" in Dänemark

Operator	Länder-rang	Glo-baler Rang	Li-zenz	keine Li-zenz	Anteil (desktop)			Anteil (mobile)			
					Lizenz	keine Lizenz	sonstige	Lizenz	keine Lizenz	sonstige	
1							40,29%			35,95%	
2							19,66%			20,73%	
3 onextwo.com		655867		X			12,21%		13,70%		
4 skybet.com		13566		X			8,18%		9,19%		
5							5,79%			6,44%	
6							4,26%			4,67%	
7							3,26%			3,44%	
8							2,54%			2,58%	
9							2,04%			1,90%	
10							1,76%			1,39%	
Σ				2			20,39%	79,61%		22,89%	77,11%

Tabelle 32 zeigt das Webranking für den Begriff „Horse Racing“. Es konnten zwei Angebote ohne Lizenz identifiziert werden. Die beiden Anbieter ohne Lizenz vereinen eine Klickrate von 20,39% (Desktop) beziehungsweise 22,89% (Mobile) über ihre drei Angebote. Onextwo.com (Rang 3) besitzt einen globalen Rang in Höhe von 655.867 und skybet.com (Rang 4) von 13.566.

Tabelle 33: Web Ranking des Suchbegriffs "Bingo" in Dänemark

Operator	Länder-Rang	Globaler Rang	Lizenz	keine Lizenz	Anteil (Desktop)			Anteil (Mobile)		
					Lizenz	keine Lizenz	sonstige	Lizenz	keine Lizenz	sonstige
1 danskespil.dk	138	37788		X	40,29%			35,95%		
2							19,66%			20,73%
3							12,21%			13,70%
4 danskespil.dk	138	37788		X	8,18%			9,19%		
5							5,79%			6,44%
6							4,26%			4,67%
7							3,26%			3,44%
8 bingohallen.dk	-	3518852		X	2,54%			2,58%		
9							2,04%			1,90%
10							1,76%			1,39%
Σ				3	51,01%		48,99%	47,72%		52,28%

Für den Suchbegriff „Bingo“ wurden drei lizenzierte Angebote innerhalb der ersten zehn Suchanfragen auf Google angezeigt. Der Anbieter danskespil.dk liegt an Position eins und vier mit einem Länderrang von 138 und einem globalen Rang von 37.788. Bingohallen.dk ist mit einem globalen Rang von 3.518.852 das einzige andere (lizenzierte) Angebot und befindet sich an Position acht. Die lizenzierten Angebote vereinen eine Klickrate von 51,01% für Desktop und 47,72% für Mobile.

Tabelle 34: Web Ranking des Suchbegriffs "Lotto" in Dänemark

	Operator	Länder-rang	Globaler Rang	keine Lizenz	Anteil (Desktop)			Anteil (Mobile)		
					Lizenz	keine Lizenz	son-stige	Lizenz	keine Lizenz	son-stige
Lotto	1 danskespil.dk	138	37788	X	40,29%			35,95%		
	2 danskespil.dk	138	37788	X	19,66%			20,73%		
	3 danskespil.dk	138	37788	X	12,21%			13,70%		
	4 danskespil.dk	138	37788	X	8,18%			9,19%		
	5 danskespil.dk	138	37788	X	5,79%			6,44%		
	6 lottostat.dk	6884	726504			4,26%			4,67%	
	7 lottostat.dk	6884	726504			3,26%			3,44%	
	8						2,54%			2,58%
	9						2,04%			1,90%
	10						1,76%			1,39%
Σ			5	2	86,14%	7,52%	6,34%	86,02%	8,11%	5,87%

Der Suchbegriff „Lotto“ für Dänemark wird in Tabelle 34 beschrieben. Danskespil.dk belegt als einziger lizenzierter Anbieter (Länderrang 138; globaler Rang 37.788) die Plätze eins bis fünf. Dies resultiert in einer Klickrate von 86,14% für Desktop und 86,02% für Mobile. Die Plätze sechs und sieben werden vom unlizenzierter Anbieter lottostat.dk belegt, welcher ein Länderranking von 6.884 sowie ein globales Ranking von 726.504 besitzt. Auf lottoszaz.dk verteilt sich eine Desktop-Klickrate von 7,52% (Mobile 8,11%).

Im Webranking für den Begriff „Lottert“ liegt cancer.dk als einziger lizenzierter Anbieter auf der Position zwei (Länderrang 1,137; globaler Rang 22.676). Auf das lizenzierte Angebot entfällt eine Desktop-Klickrate von 19,66% (Mobile 19,66%) Varelotteriet.dk als einziger Anbieter ohne Lizenz befindet sich auf Rang 5 besitzt Klickraten von 5,79% (Desktop) und 6,44% (Mobile).

Tabelle 35: Web Ranking des Suchbegriffs "Lotto" in Dänemark

Operator	Länder-Rang	Globaler Rang	keine Lizenz	Anteil (Desktop)			Anteil (Mobile)			
				Lizenz	keine Lizenz	sonstige	Lizenz	keine Lizenz	sonstige	
1						40,29%			35,95%	
2 <u>cancer.dk</u>	1137	22676	X		19,66%		19,66%			
3						12,21%			13,70%	
4						8,18%			9,19%	
5 <u>varelotteriet.dk</u>	-	5558535	X		5,79%		6,44%			
6						4,26%			4,67%	
7						3,26%			3,44%	
8						2,54%			2,58%	
9						2,04%			1,90%	
10						1,76%			1,39%	
Σ			1	1	19,66%	5,79%	74,54%	19,66%	6,44%	72,82%

Tabelle 36: Verteilung von lizenzierten und nicht lizenzierten Anbietern im Web-Ranking Dänemark

Suchbegriff	Lizenz	Keine Lizenz	Sonstige
Poker	6	3	1
Væddemål online	3	0	7
Online Betting	9	1	0
Sportsvæddemål online	4	0	4
Sports Betting	0	0	10
Casinoer	0	0	10
Gambling	0	0	10
Fodbold	0	0	10
Football	0	0	10
Hestevæddeløb	0	0	10
Horse Racing	0	2	8
Bingo	3	0	7
Lotto	5	2	3
Lotteri	1	1	8

Zusammengefasst lässt sich beobachten, dass bei 14 unterschiedlichen untersuchten Begriffen (beziehungsweise 15, da das dänische und englische Wort „Gambling“ gleich geschrieben wird) bei 7 Begrif-

fen Anbieter beziehungsweise Angebote ohne Lizenz identifiziert werden konnte. Im Vergleich zwischen dänischen und englischen Begriffen konnte identifiziert werden, dass bei englischen Begriffen der Anteil unlizenzierter Anbieter deutlich höher als dies bei spanischen Begriffen der Fall war.

Tabelle 37: Klickrate auf verschiedene Suchbegriffe Dänemark für Desktop und Mobile

Suchbegriff	Desktop			Mobile		
	Lizenz	Keine Lizenz	Sonstige	Lizenz	Keine Lizenz	Sonstige
Poker	35,03%	45,31%		38,49%	40,78%	
Væddemål online	40,06%		59,94%	43,63%		56,37%
Online Betting	98,24%	1,76%		98,61%	1,39%	
Sportsvæddemål online	90,40%		9,60%	90,69%		9,31%
Sports Betting			100,00%			100,00%
Casinoer			100,00%			100,00%
Gambling			100,00%			100,00%
Fodbold			100,00%			100,00%
Football			100,00%			100,00%
Hestevæddeløb			100,00%			100,00%
Horse Racing		20,39%	79,61%		22,89%	77,11%
Bingo	51,01%		48,99%	47,72%		52,28%
Lotto	86,14%	7,52%	6,34%	86,02%	8,11%	5,87%
Lotteri	19,66%	5,79%	74,54%	19,66%	6,44%	72,82%

4.3.3.3 Geldwäscheverdachtsmeldungen, Betrugsfälle und Begleitkriminalität

Laut Financial Action Task Force (FATF, 2017) führt Dänemark keine umfassenden Statistiken; Abstimmungen zwischen unterschiedlichen implementierten Systemen zur Erkennung und Bekämpfung von Geldwäscheaktivitäten oder –verdachtsfällen sind nicht ausreichend vorhanden. Es fehlt folglich eine national einheitliche Geldwäschebekämpfungsstrategie. Die FATF (2017) kritisiert, die relevanten Behörden würden Aktivitäten unkoordiniert und lediglich von eigenen Prioritäten beeinflusst einleiten. Dänemark hat als Antwort auf diese Kritik im Juni 2017 eine nationale Strategie zur einheitlichen und koordinierten Bekämpfung von Geldwäscheaktivitäten beschlossen (DGA, 2017, S. 32). Die Einschätzung der FATF (2017) über die Anfälligkeit für Geldwäsche im Bereich Glücksspiel in Dänemark fällt allerdings moderat aus.

Tabelle 38: Einschätzung der Geldwäscheaktivitäten in Hochrisikobereichen

Bedrohung		Verwundbarkeit		Konsequenz		Gesamtbe- wertung
Ausmaß	Entwicklung	Einfachheit	Gegenmaß- nahmen	Ökonomi- scher Verlust	Gesell- schaftliche Auswir- kung	
Medium	Medium	High	High	Low	Medium	Medium

Quelle: FATF (2017)

Die Anzahl der Suspicious Transaction Reportings (STRs) durch Glücksspielanbieter (nicht differenziert nach online und terrestrisch) belief sich zwischen 2012 und 2016 wie in Tabelle 38 dargestellt. Im Jahr 2015 kam es zu einem Overreporting, also ist der Anstieg der Meldungen nicht zwangsläufig auf eine erhöhte Zahl von Transaktionen, sondern auf eine niedrigere Meldeschwelle zurückzuführen.

Tabelle 39: Meldung verdächtiger Transaktionen durch Glücksspielanbieter im Zeitverlauf

Reporting Entity	2012	2013	2014	2015	2016
Glücksspielanbieter	4	121	243	4435	2282

Quelle: FATF (2017, S. 98)

Lübbers et al. (2018) erklären die enorme Steigerung der Meldungen in 2015 mit der Einführung eines digitalen Meldesystems von Spielen und Transaktionen, wodurch verdächtige Transaktionen leichter zu identifizieren waren, wobei „verdächtig“ nicht eindeutig definiert war. Eine Informationskampagne habe die Sensibilität der Anbieter erhöht und ein Großteil der Meldungen kam aus einem Online Casino. Zahlen zu tatsächlichen Fällen der Geldwäsche auf Basis der Verdachtsmeldungen existieren nicht.

Im Rahmen der Kampagne „Stop Match Fixing – Sagen Sie etwas, wenn Sie etwas sehen“¹⁵ der Danish Sports Association (DIF), des Kulturministeriums, DBU, Anti-Doping Dänemark und Danske Spil A/S wurden in 2015 und 2016 Befragungen unter Sportlern, Trainern und Beteiligten in Clubs der fünf exponiertesten Sportarten Fußball, Handball, Tennis, Badminton und Eishockey zu deren Einstellung und Wissen über Spielmanipulation durchgeführt. 3,9% der 437 Befragten wurden schon einmal mit einem spezifischen Angebot zur Spielmanipulation kontaktiert (Hjortdal & Fester, 2016). 9,2% der Befragten haben Kenntnisse über Spielfixierungen im eigenen Club, 21,4% Kenntnisse über Fixierungen in der eigenen Sportart, 64% kennen die nationale Hotline zur Meldung von Verdachtsfällen nicht.

Im Rahmen der Kampagne „Anti-Doping Dänemark“, bei denen die DGA, Ministerien, Polizei und Glücksspielanbieter zusammenarbeiten, veröffentlichte das Kulturministerium (2014) für das Jahr 2014, dass 22 Verdachtsmeldungen des Matchfixing untersucht wurden.

Weitere Kooperationen, in welchen die DGA zur Bekämpfung des Matchfixing auf internationaler Ebene aktiv ist, sind „PreCrimBet“, „Betmonialert“, „Keep crime out of sport“ und „Anti-Match-Fixing-Formel“, die von der EU-Kommission bzw. dem Europarat gefördert werden.

In 39 Fällen wurde das Logo der DGA unerlaubt genutzt. In weiteren 59 Fällen wurden Stand März 2017 illegale Vorfälle untersucht (DGA, 2018, S. 86).

¹⁵ <https://stopmatchfixing.whistleblowernetwork.net/WebPages/Public/FrontPages/Default.aspx>

4.3.3.4 Erfolg der Rechtsdurchsetzung gegenüber illegalen Anbietern

Die DGA nutzt seit 2014 eine automatische Suchanwendung, welche eigens zum Zwecke der Suche nach illegalen Onlineglücksspielangeboten und in Zusammenarbeit mit der *Anti-fraud Unit* der *Danish Tax Administration* entwickelt wurde (DGA, 2017, S. 5f). Die meisten Funde betreffen Webseiten, auf denen illegale Angebote beworben werden (DGA, 2017, S. 5). In den meisten Fällen genügt die Anweisung der Aufsicht, die illegalen Aktivitäten einzustellen. Im Falle ausbleibender Reaktion oder fehlender Kontaktinformationen umfasst das Instrumentarium der Sanktionierung des Weiteren das Blocken der Webseite. Dies geschieht in Abstimmung mit den dänischen Telekommunikationsunternehmen (Internet Service Provider). Außerdem kann die Angelegenheit an die dänische Polizei übertragen werden (DGA, 2017, S. 3f).

Seit der Öffnung des Onlinemarktes im Jahr 2012 führt die DGA Statistiken zur Identifikation und anschließenden Einleitung von Maßnahmen entsprechend des Sanktionsinstrumentariums der Behörde. Demnach wurden im Zeitraum 2012 bis 2017 1041 Webseiten identifiziert, die mindestens ein Kriterium illegalen Glücksspiels erfüllen. Bei nur 55% dieser Fälle wurde eine der aufgeführten Maßnahmen eingeleitet, in den Jahren 2016 und 2017 durchschnittlich hingegen nur noch 16,2%, was eine zunehmende Professionalität illegaler Angebote vermuten lassen könnte, welche durch die DGA mit ihrem zur Verfügung stehenden Instrumentarium an Sanktionsmaßnahmen nicht zu unterbinden ist. Dass nur selten Maßnahmen ergriffen werden, lässt vermuten, dass viele der identifizierten Webseiten nicht nachvollziehbar ohne Impressum oder registrierte Unternehmensform betrieben werden. Weiterhin betrifft die Mehrheit der Fälle Werbung für illegale Angebote, welche die DGA nicht unterbinden kann (DGA, 2017, S. 4f).

Im Jahr 2016 wurde die Websuche in Zusammenarbeit mit der *Anti-fraud Unit* der *Danish Tax Administration* durchgeführt. Zwei identifizierte Webseiten boten selbst illegales Glücksspiel an, 244 betrieben illegales Affiliate-Marketing. Nicht-lizenzierte, zumeist im Ausland ansässige Anbieter umgingen über Affiliate-Marketing die lokale Regulierung, um Kunden zu werben und dabei unerreichbar für die behördliche Sanktionierung zu bleiben.

Tabelle 40: Identifikation illegaler Webseiten im dänischen Onlineglücksspiel und Maßnahmeneinleitung

Jahr	Durch Websuche identifizierte potenziell illegale Webseiten	Anderweitig gemeldete Webseiten	Kontaktaufnahme und Unterlassungsanordnung	Internet-Blockings
2017 ¹⁶	328	12	31	0
2016	246	29	21	0
2015	0	74	40	0
2014	280	122	12	5
2013	7	73	23	0
2012	180	71	46	20
Summe	1041	381	173	25

Quelle: DGA (2017, S. 12)

¹⁶ Für das Jahr 2017 umfassen die Daten lediglich den Zeitraum Januar bis September. Nicht erfasst sind 25 Webseiten, deren Blocking zur Zeit der Reportveröffentlichung noch bearbeitet wurde.

Deutschland

Im Rahmen des Glücksspielstaatsvertrags sind Glücksspiele in Deutschland restriktiv geregelt und Onlineglücksspiele sind zu größten Teilen verboten. Von den rund 13,4 Mrd. Euro Bruttospielertrag des Gesamtmarktes entfallen etwa 2,4 Mrd. Euro auf den Onlinebereich. Die staatlichen Einnahmen aus Steuern und Abgaben belaufen sich auf 3,8 Mrd. Euro. Die 12-Monats-Prävalenz für problematisches Spielverhalten liegt zwischen 0,29% und 0,68% und zwischen 0,19% und 0,82% für pathologisches Spielverhalten.

Nicht lizenzierte Online-Casinos stellten im Jahr 2016 mit Bruttospielerträgen von ca. 1,28 Mrd. Euro den größten Anteil der Onlineglücksspiele in Deutschland dar, Bruttospielerträge von Online-Sport- und Pferdewetten wurden auf 338 Mio. Euro geschätzt, wovon im Jahr 2016 114 Mio. Euro an Steuern und Abgaben abgeführt wurden. Spielerschutzmaßnahmen bestehen bei den nicht regulierten Anbietern nur soweit diese entweder freiwillig umgesetzt werden oder aber aufgrund von Lizenzen in anderen Ländern gefordert sind.

5. Deutschland

5.1 Regulatorische Ziele

Die Ziele der Regulierung von Glücksspielen sind im Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (kurz: Glücksspielstaatsvertrag bzw. GlüStV) festgehalten. Diese sind gleichrangig zu betrachten und lauten im Einzelnen:

1. das Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen,
2. durch ein begrenztes, eine geeignete Alternative zum nicht erlaubten Glücksspiel darstellendes Glücksspielangebot den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken sowie der Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten entgegenzuwirken,
3. den Jugend- und den Spielerschutz zu gewährleisten,
4. sicherzustellen, dass Glücksspiele ordnungsgemäß durchgeführt, die Spieler vor betrügerischen Machenschaften geschützt, die mit Glücksspielen verbundene Folge- und Begleitkriminalität abgewehrt werden und
5. Gefahren für die Integrität des sportlichen Wettbewerbs beim Veranstellen und Vermitteln von Sportwetten vorzubeugen.

Zur Erreichung dieser Ziele sind diverse Maßnahmen in Bezug auf die jeweiligen Glücksspielformen festgehalten. Damit ist es möglich, den Gefahren begegnen zu können, die sich aus dem Suchtpotenzial, den Betrugs- und Manipulationsmöglichkeiten sowie dem Kriminalitätsrisiko ergeben.

5.2 Regulatorische Ausgestaltung

Der GlüStV als Folge der bundesverfassungsrechtlichen Rechtsprechung und Umsetzung von EU-Vorgaben ist ein Einigungsvertrag der deutschen Bundesländer über die Ausgestaltung des Glücksspielwesens in Deutschland und enthält sowohl Regelungen zum Offline- als auch zum Onlineglücksspiel. Die Erstfassung erlangte am 1. Januar 2008 Rechtskraft, die jedoch Ende 2011 wieder auslief. Im Juli 2012 trat der Erste Glücksspieländerungsstaatsvertrag in Kraft. Der zu Januar 2018 angestrebte zweite Glücksspieländerungsstaatsvertrag erlangte jedoch bislang keine Rechtsgültigkeit, da er nicht von allen Bundesländern ratifiziert wurde.

Nach dem GlüStV ist das öffentliche Veranstellen von Glücksspielen im Internet grundsätzlich verboten. Ausnahmen gelten für Lotterien und Sportwetten, die teilweise erlaubt werden können, wobei eine staatliche Konzession für ein solches Angebot die Voraussetzung bleibt. Sowohl das Anbieten als auch die Teilnahme an Onlineglücksspielen, die über keine gültige Erlaubnis verfügen, sind nach §284 und §285 StGB (Strafgesetzbuch) als unerlaubt einzustufen.

Mit Urteilen vom 26. Oktober 2017 (8 C 14.16 und 8 C. 18.16) hat das Bundesverwaltungsgericht in Leipzig entschieden, dass das Verbot von Onlinecasinos, Onlinepoker und Online-Rubbellosen verfassungsgemäß ist. Das gilt sowohl für deutsches Verfassungsrecht als auch für das Europarecht.

Infolge von Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs EuGH (Urteil vom 8. September 2010 – C-316/07 (Markus Stoß u. a.); Urteil vom 8. September 2010, C-46/08 (Carmen Media); Urteil vom 8. September 2010, C-409/06 (Winner Wetten)) gelangten die deutschen Bundesländer zu einer Lösung, die den Markt für Sportwetten öffnete, gleichzeitig aber das staatliche Veranstaltungsmonopol beibehielt (Haucap et al., 2017). Demnach wird für eine Experimentierphase von sieben Jahren ein Konzessionsmodell für Sportwetten eingeführt, bei dem eine begrenzte Anzahl von Lizenzen an private Anbieter vergeben werden soll. Falls es nach Ablauf der Experimentierphase zu keiner Änderung im Rahmen eines neuen GlüStV kommen sollte, würde das staatliche Monopol wieder aufleben. Die Konzessionen werden durch die für die Vergabe zentral zuständige hessische Aufsichtsbehörde im Rahmen eines Vergabeverfahrens erteilt und ein Rechtsanspruch für den Erhalt einer Konzession besteht nicht. Das von den Aufsichtsbehörden geführte Verfahren ist bislang noch immer nicht beendet worden, da die Auswahlentscheidung beklagt wurde und der Hessische Verwaltungsgerichtshof in Kassel am 16.10.2015 die Erteilung der Konzessionen bis zum rechtskräftigen Abschluss der gerichtlichen Hauptsache untersagte (8 B 1028/15). Da die hessischen Verwaltungsgerichte noch nicht abschließend in der Hauptsache entschieden haben, konnte der Sportwettenmarkt noch nicht abschließend reguliert werden.

Noch weiter ging lediglich das Bundesland Schleswig-Holstein, das einen Rechtsanspruch auf Erteilung einer Konzession für das Anbieten von Sportwetten, Onlinepoker und Casinospielen formulierte. Ein Drittel der Abgaben aus Sportwetten waren dem Landessportbund Schleswig-Holstein zugedacht. Nach einem Regierungswechsel in Schleswig-Holstein 2012 wurde dieses Vorgehen allerdings revidiert und das Land trat dem GlüStV mit gleichzeitiger Aufhebung des Landesglücksspielgesetzes bei. Allerdings hat Schleswig-Holstein für seine nach dem Landesglücksspielgesetz vergebenen Erlaubnisse lange Übergangsfristen vorgesehen, die noch bis Ende 2018/Anfang 2019 Wirkungen entfalten. Insgesamt bleibt damit festzuhalten, dass sich der Glücksspielmarkt in Deutschland wegen der teils noch geltenden schleswig-holsteinischen Erlaubnisse und dem nicht abgeschlossenen Sportwettkonzessionsverfahren in einem nicht endgültig geregelten Zustand befindet, womit der GlüStV bis zum jetzigen Zeitpunkt die ihm zugedachte Wirkung nicht vollständig entfalten konnte.

5.2.1 Organisation der Aufsicht

Nach § 9 Abs. 1 GlüStV hat die Glücksspielaufsicht die Aufgabe, die Erfüllung der aus diesem Staatsvertrag entstehenden oder durch ihn begründeten öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen zu überwachen sowie darauf hinzuwirken, dass unerlaubtes Glücksspiel und die Werbung hierfür unterbleiben. Die zuständige Behörde des jeweiligen Landes kann die erforderlichen Anordnungen im Einzelfall erlassen. Sie kann insbesondere

1. jederzeit Auskunft und Vorlage aller Unterlagen und Nachweise verlangen, die zur Prüfung erforderlich sind, sowie zum Zwecke dieser Prüfung während der üblichen Geschäfts- und Arbeitszeiten die Geschäftsräume und -grundstücke betreten, in denen öffentliches Glücksspiel veranstaltet oder vermittelt wird,
2. Anforderungen an die Veranstaltung, Durchführung und Vermittlung öffentlicher Glücksspiele und die Werbung hierfür sowie an die Entwicklung und Umsetzung des Sozialkonzepts stellen,
3. die Veranstaltung, Durchführung und Vermittlung unerlaubter Glücksspiele und die Werbung hierfür untersagen und

4. den am Zahlungsverkehr Beteiligten, insbesondere den Kredit- und Finanzdienstleistungsinstituten, nach vorheriger Bekanntgabe unerlaubter Glücksspielangebote die Mitwirkung an Zahlungen für unerlaubtes Glücksspiel und an Auszahlungen aus unerlaubtem Glücksspiel untersagen.

Die Ausübung der Aufsicht durch die Behörden der Bundesländer bezieht sich auf Glücksspiel, das im jeweiligen Bundesland ausgeübt wird. Die Bundesländer arbeiten bei der Glücksspielaufsicht jedoch teilweise zusammen. Nach §§ 9 Abs. 1 und 3, 9a Abs. 1 ff. GlüStV ist eine gemeinschaftliche Aufgabenerfüllung oder eine Aufgabenerfüllung durch die Unternehmung eines anderen Landes möglich. Da eine Vielzahl an Anbietern bundesweit agiert, wurden das ländereinheitliche Verfahren und das gebündelte Verfahren eingeführt, die eine effizientere Glücksspielaufsicht von überregionalen Angeboten ermöglichen. Die Zentralisierung der Zuständigkeiten hat zur Folge, dass ein Land bestimmte Aufgaben für alle Bundesländer übernimmt. Um eine Zersplitterung von Aufsichtskompetenzen und -strukturen zu vermeiden, übernehmen die zentral zuständigen Behörden gegenüber den überregionalen Anbietern auch die Aufgaben der Glücksspielaufsicht.

Als Organ der Erfüllung ihrer Aufgaben dient den zuständigen Behörden das Glücksspielkollegium der Länder (GlüStV §9a Abs.5). Seine Aufgaben umfassen die Entscheidungsfindung in ländereinheitlichen und gebündelten Verfahren. Beschlüsse des Kollegiums werden mit einer Mehrheit von mindestens zwei Drittel der Stimmen seiner Mitglieder gefasst und sind für die Behörden bindend. Nach GlüStV §9a Abs.6 setzt sich das Kollegium aus 16 Mitgliedern zusammen, welche durch die obersten Glücksspielaufsichtsbehörden der Bundesländer benannt werden. Es wird eine Geschäftsstelle in Hessen unterhalten, deren Aufgaben die Unterstützung und Koordination der Verwaltungsvereinbarung GlüStV (VwVGlüStV) sowie der Tätigkeit des Glücksspielkollegiums und die Zusammenarbeit der Glücksspielaufsichtsbehörden umfassen.

Die Aufsicht von Glücksspielen, die länderübergreifend angeboten und durchgeführt werden, wird ländereinheitlich durchgeführt. Die länderübergreifenden Zuständigkeiten wurden gebündelt und den Aufsichtsbehörden der Bundesländer, wie in Tabelle 41 dargestellt, übertragen.

Tabelle 41: Ländereinheitliche und gebündelte Zuständigkeiten der Glücksspielaufsicht in Deutschland

Bundesland	Behörde	Zuständigkeit
Hamburg	Behörde für Inneres und Sport Hamburg	Gemeinsame Klassenlotterie der Länder (GKL) und ihre Lotterieceinnehmer
Nordrhein-Westfalen	Bezirksregierung Düsseldorf	Werbung für Lotterien und Sportwetten im Internet und Fernsehen
Hessen	Regierungspräsidium Darmstadt	Internerlaubnis für Pferdewetten Zentrale Spielersperrdatei (OASIS)
Hessen	Hessisches Ministerium des Innern und für Sport	Sportwetten
Rheinland-Pfalz	Finanzministerium des Landes Rheinland-Pfalz	bundesweite Wohlfahrtslotterien
Niedersachsen	Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport	gewerbliche Spielvermittlung, Anordnungen gegen die am Zahlungsverkehr Beteiligten, wenn unerlaubtes Glücksspiel in mehr als einem Land angeboten wird

Quelle: Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (2018)

Auch eine Zusammenarbeit mit den jeweils zuständigen Aufsichtsbehörden der EU- und EWR-Mitgliedstaaten ist möglich. Falls zur Erfüllung dieser Aufgaben erforderlich, können auch Daten ausgetauscht werden.

5.2.2 Besteuerung

Grundsätzlich müssen Glücksspielanbieter in Deutschland Konzessionsabgaben zahlen und Gewinne versteuern. Im Ausland ansässige aber in Deutschland operierende Anbieter sind indessen für den deutschen Fiskus oftmals nicht greifbar und können demzufolge Abgaben an den deutschen Staat leicht umgehen. Dennoch sind diese Anbieter in Deutschland umsatzsteuerpflichtig. Das Finanzamt Berlin-Neukölln ist für die Erhebung zuständig. Ob und inwieweit die Abgaben geleistet werden, fällt indessen unter das Steuergeheimnis. In Deutschland greifen bezüglich der Besteuerung von Glücksspielen verschiedene Steuerarten (Tabelle 42). Im Einzelnen kommen die Einkommensteuer, die Körperschaftsteuer, die Gewerbesteuer sowie die Rennwett- und Lotteriesteuer zum Tragen. Daneben greifen noch verschiedene Formen von Abgaben.

Einkommensteuer müssen staatliche Lotterieunternehmer wie Spielbanken oder Lottogesellschaften, Buchmacher und private Lotterieunternehmer wie Losbudenbetreiber auf Jahrmärkten entrichten. Eine Körperschaftsteuer kommt auf Vereine mit Erlaubnis zum Totalisatorunternehmen zu, ebenso wie auf private Lotterieunternehmer. Die Gewerbesteuer haben Buchmacher, Vereine mit Erlaubnis zum Totalisatorunternehmen und private Lotterieunternehmer zu tragen.

Sowohl staatliche als auch private Lotterien sind nach § 17 RennwLottG steuerpflichtig. Eine Wettsteuer kommt bei Sportwetten zur Anwendung, unabhängig davon, ob die Spielerträge über stationäre Vertriebswege oder Online generiert werden. Diese fünfprozentige Abgabe auf Sportwetten muss von den Anbietern abgeführt werden, die diese an ihre Kunden weitergeben können. Die Steuer auf Rennwetten liegt ebenfalls einheitlich bei fünf Prozent der Wetteinsätze. Umsätze, die unter das Rennwett- und Lotteriegesezt fallen, sind von der Umsatzsteuer befreit.

Spielbanken müssen eine Spielbankabgabe zahlen, die gestaffelt bis zu 90% des Bruttospielertrags betragen kann (z.B. § 3 Abs. 1 Hamburgisches Spielbankgesetz). In Spielhallen muss eine Vergnügungssteuer geleistet werden, die aus den Einnahmen von Geldspielgeräten aufgebracht wird. Die Höhe der Steuer ist abhängig vom Bundesland, in dem die Spielhalle ihren Sitz hat. Tabelle 42 zeigt eine Übersicht der relevanten Steuern und Abgaben für Glücksspielanbieter unterschiedlicher Kategorien.

Im Allgemeinen müssen die Spieler ihre Einnahmen aus (Online-)Glücksspielen nicht versteuern und demzufolge bei der Einkommensteuererklärung nicht angeben, weil es sich nicht um ein reguläres Einkommen handelt. Finanzgerichtliche Entscheidungen in der jüngeren Vergangenheit sehen jedoch eine Pflicht zur Abfuhr von Steuern auf erzielte Gewinne vor, wenn ein Spieler gewerblich, d.h. zur Sicherung seines Lebensunterhalts, spielt. So hat der Bundesfinanzhof mit Urteil vom 16.9.2015 (X R 43/12) entschieden, dass Poker (Texas Hold'em und Omaha) in einkommenssteuerrechtlicher Hinsicht nicht als reines Glücksspiel, sondern als Mischung von Glücks- und Geschicklichkeitsspiel einzustufen ist und dass daraus erzielte Gewinne einer Steuerabgabepflicht unterliegen können. Bei einem reinen Glücksspiel wie Lotto ist hingegen keine Steuer direkt zu entrichten.

Tabelle 42: Steuern und Abgaben aus Glücksspiel in Deutschland

Art der Abgabe	Relevant für	Rechtsgrundlage	Höhe
Sportwettsteuer	Sportwettanbieter	RennwLottG	5% der Wetteinsätze
Rennwettsteuer	Totalisator/Buchmacher	RennwLottG	5% der Wetteinsätze
Lotteriesteuer	Öffentliche Lotterien/ Auspielungen	RennwLottG	20% des Lospreises
Spielbankabgabe	Spielbanken	Spielbankgesetze der Bundesländer	bis zu 90% des Brutto- spielertrags
Vergnügungssteuer	Spielhallen	Kommunalabgaben- gesetze/Vergnü- gungssteuergesetze	Bundeslandabhängig
Umsatzsteuer	Spielbanken/Spielhallen	UStG	Umsatzabhängig
Einkommensteuer	Staatl. Lotterieunternehmer (Spielbanken/Lottogesellschaften)	Freiberuflich: § 18 Nr. 2 EStG	Einkommensabhängig
		Gewerbebetrieb: § 15 EStG	
	Private Lotterieunternehmer (Losbudenbetreiber)	§ 15 EStG	
	Buchmacher	§ 15 EStG	
Körperschaftsteuer	Vereine mit Erlaubnis zum Totalisatorunternehmen	§ 1 Nr. 1 KStG	15% des zu versteuern- den Einkommens
Gewerbesteuer	Vereine mit Erlaubnis zum Totalisatorunternehmen	§ 2 GewStG	Abhängig u.a. vom Hebesatz der Gemeinde
	Buchmacher	§ 2 GewStG	

Quelle: Bareis & Kahle (2006)

5.2.3 Spieler- und Verbraucherschutz

Der Spielerschutz soll durch Maßnahmen auf verschiedenen Ebenen gewährleistet werden. So zielt die grundsätzliche Untersagung des Onlineglücksspiels darauf ab, Spieler vor übermäßigem Spiel zu bewahren. Laut Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 26.10.2017 (BVerwG 8 C 18.16) und den daraus hervorgehenden amtlichen Leitsätzen ist das Verbot, Poker- und Casinospiele im Internet zu veranstalten und zu vermitteln, mit Unions- und Verfassungsrecht vereinbar. Ebenso ist mit Unions- und Verfassungsrecht vereinbar, dem Anbieter von Online-Sportwetten im glücksspielrechtlichen Untersagungsverfahren das Fehlen der erforderlichen Erlaubnis entgegenzuhalten. Nach dem GlüStV sind die Veranstalter und Vermittler von öffentlichen Glücksspielen dazu verpflichtet, die Spieler zu verantwortungsbewusstem Spiel anzuhalten und der Entstehung von Glücksspielsucht vorzubeugen (§6 GlüStV). Zu diesem Zweck haben sie Sozialkonzepte zu entwickeln, ihr Personal zu schulen und die Vorgaben des Anhangs „Richtlinien zur Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht“ zu erfüllen. In den Sozialkonzepten ist darzulegen, mit welchen Maßnahmen den sozialschädlichen Auswirkungen des Glücksspiels vorgebeugt werden soll und wie diese behoben werden sollen (§6 GlüStV).

Die deutsche Glücksspielregulierung sieht im GlüStV außerdem eine zahlenmäßige Begrenzung der Lizenznehmer vor (§4a GlüStV). Zudem sehen die Ausführungsgesetze der Länder eine Begrenzung der Wettgelegenheiten vor, entweder durch eine zahlenmäßige Begrenzung der Wettvermittlungsstellen oder durch qualitative Vorgaben für deren Zulassung und Ausgestaltung. Weiterhin stellen die Bundesländer die wissenschaftliche Forschung zur Vermeidung und Abwehr von Suchtgefahren durch Glücksspiele sicher (§11 GlüStV).

Um den Spieler- und Jugendschutz durch eine Identitätsüberprüfung sicherstellen zu können, sind je nach Glücksspielform unterschiedliche Wege zu gehen. Bei terrestrischen Angeboten kann über persönlichen Kontakt eine direkte Umsetzung der Identitätsprüfung erfolgen, während bei den technologiebasierten Systemen des Internets andere Wege, wie z.B. eine elektronische Ausweiskontrolle, für eine adäquate Kontrolle beschränkt werden müssen. Gleichzeitig kann mittels dieser Identitätsüberprüfung eine eventuell vorliegende Spielersperre durchgesetzt werden. Aus diesen Gründen sieht der GlüStV eine Alters- und Identitätsfeststellung vor (§4 GlüStV).

Jugendliche sind besonders gefährdet im Hinblick auf die Entwicklung glücksspielbezogener Probleme (Carbonneau et al., 2015; Delfabbro et al., 2016), für sie müssen deshalb geeignete Vorkehrungen getroffen werden, um sie vor den Gefahren des Glücksspiels, insbesondere im Internet, zu schützen. Im Marktsegment der nicht lizenzierten Anbieter kann indessen der vorgeschriebene Schutz nicht gewährleistet werden.

Nach dem GlüStV (§7 GlüStV) sieht der Verbraucherschutz vor, dass Glücksspielanbieter für ihre Kunden eine Vielzahl von Spielinformationen über die angebotenen Glücksspielprodukte bereithalten müssen. Hierzu zählen im Einzelnen:

- alle Kosten, die mit der Teilnahme verbunden sind,
- Höhe aller Gewinne,
- wann und wo alle Gewinne veröffentlicht werden,
- Auszahlungsquote,
- Informationen zu den Gewinn- und Verlustwahrscheinlichkeiten,
- Annahmeschluss der Teilnahme,
- Verfahren, nach dem der Gewinner ermittelt wird, insbesondere die Information über den Zufallsmechanismus, welcher der Generierung der Spielergebnisse zugrunde liegt,
- wie die Gewinne zwischen den Gewinnern aufgeteilt werden,
- Ausschlussfrist, bis zu der Gewinne beansprucht werden müssen,
- Name des Erlaubnisinhabers sowie seine Kontaktdaten (Anschrift, E-Mail, Telefon),
- Handelsregisternummer (soweit vorhanden),
- wie der Spieler Beschwerden vorbringen kann und
- das Datum der ausgestellten Erlaubnis.

Zusätzlich müssen die Anbieter auf die Suchtrisiken eines Produkts hinweisen (§7 GlüStV). Somit erfolgt mittels dieser Warnhinweise eine Verquickung von Suchtprävention und Verbraucherschutz.

5.2.4 Werbebeschränkungen

Werbebeschränkungen für Glücksspiele sind in der Werberichtlinie geregelt. Art und Umfang der Werbung für öffentliches Glücksspiel muss sich an den Zielen des GlüStV orientieren. Zum Schutz der

Jugendlichen darf sie sich nicht an Minderjährige oder vergleichbar gefährdete Zielgruppen richten. Irreführende Werbung für öffentliches Glücksspiel, insbesondere solche, die unzutreffende Aussagen über die Gewinnchancen oder Art und Höhe der Gewinne enthält, ist verboten. Ebenso ist Werbung für unerlaubte Glücksspiele verboten (§5 GlüStV). Die Unterbindung von Werbung für unerlaubtes Glücksspiel geschieht dabei möglichst zeitgleich gegen die werbenden Spieleanbieter auf der einen Seite und gegen Dritte, bspw. Sportvereine oder Betreiber von Social-Media-Seiten, auf der anderen Seite (Glücksspielaufsichtsbehörden, 2017). Deshalb existieren gemeinsame Leitlinien zur Zusammenarbeit bei der Überwachung glücksspielbezogener Werbung von Glücksspielaufsichtsbehörden mit den Landesmedienanstalten (Glücksspielaufsichtsbehörden, 2017).

Werbung für öffentliches Glücksspiel ist im Fernsehen (§ 7 des Rundfunkstaatsvertrages), im Internet sowie über Telekommunikationsanlagen verboten. Davon abweichend können die Länder Werbung für Lotterien sowie Sport- und Pferdewetten im Internet und im Fernsehen erlauben. Werbung für Sportwetten im Fernsehen unmittelbar vor oder während der Live-Übertragung von Sportereignissen auf dieses Sportereignis ist nicht zulässig.

Williams et al. (2012) sehen den Einfluss der Werbung auf die Entwicklung von Spielsucht in Bezug auf die gesamte Spielerschaft als eher gering an, allerdings kann sie für Minderjährige den Anreiz bieten, mit dem Spielen anzufangen. Auch Hing et al. (2017) bestätigen, dass der Einfluss der Werbung das Risiko für glücksspielbezogene Probleme erhöht, vor allem wenn sie mit einem besonderen Bonussystem den Anreiz für die betroffene Zielgruppe verstärkt. Die besonders gefährdete Personengruppe der Jugendlichen muss demzufolge im Fokus jeglicher Werbebeschränkungen für Glücksspielprodukte sein. Eine Verknüpfung von Werbung mit Hinweisen zur Suchtprävention erscheint in diesem Zusammenhang zielführend. Auch ein Werbeverbot bei Medieninhalten, die überwiegend an Minderjährige gerichtet sind, benennen Monaghan et al. (2008) als sinnvolle Maßnahme.

5.2.5 Maßnahmen der Kriminalitätsbekämpfung

5.2.5.1 Rechtsdurchsetzung gegenüber unlicenzierten Anbietern

Betreibt ein Anbieter in Deutschland ein nicht lizenziertes Glücksspiel, kann er nach §284 StGB wegen der unerlaubten Veranstaltung eines Glücksspiels mit einer Freiheitsstrafe von bis zu zwei Jahren oder mit einer Geldstrafe bestraft werden. Bei gewerbsmäßiger Ausübung beträgt die Strafe zwischen drei Monaten und fünf Jahren. Als Maßnahme der Rechtsdurchsetzung gegenüber solchen unlicenzierten Anbietern ist zunächst das Unterbinden von Zahlungsströmen (*Payment-Blocking*) zu nennen, was aufgrund der Mannigfaltigkeit von Zahlungsmöglichkeiten mit Problemen behaftet ist. Dennoch gibt es in Deutschland Versuche, Zahlungen zu verhindern. Derzeit laufen mehrere Verfahren mit noch offenem Ausgang (s. Antwort der niedersächsischen Landesregierung; LT-Drs. 18/607). Dabei kann grundsätzlich zwischen den Zahlungen der Kunden an die Anbieter und dem umgekehrten Weg unterschieden werden, wobei hier die Zahlungen an die Anbieter im besonderen Fokus stehen. Der GlüStV gibt in §9 Abs.1 Satz 1 Nr. 4 vor, dass die zuständige Behörde des jeweiligen Landes „den am Zahlungsverkehr Beteiligten, insbesondere den Kredit- und Finanzdienstleistungsinstituten, nach vorheriger Bekanntgabe unerlaubter Glücksspielangebote die Mitwirkung an Zahlungen für unerlaubtes Glücksspiel und an Auszahlungen aus unerlaubtem Glücksspiel untersagen“ kann.

Eine Unterbindung der Erreichbarkeit unlicenzierter Onlineglücksspielanbieter für Internetnutzer über Maßnahmen des *Website-Blocking* ist im GlüStV nicht benannt. Zwar enthielt ein Entwurf des GlüStV

vormals Möglichkeiten Website-Blocking durchzuführen. Jedoch wurde dieser Teil in der letzten Version des GlüStV nicht berücksichtigt (Gambling Compliance, 2018a).

Der Evaluationsbericht der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder (Glücksspielaufsichtsbehörden, 2017) weist auf generelle Schwierigkeiten bei der Reglementierung von Netzinhalten und der Implementierung des aktuellen Glücksspielrechts hin. So existieren sowohl rechtliche als auch technische Einschränkungen, die den Vollzug hemmen. Auf der rechtlichen Seite zu nennen sind sogenannte „Steuer- und Rechtsasen“, die eine „exportorientierte Glücksspielpolitik“ betreiben und zu denen bspw. Malta oder Gibraltar im europäischen Raum gezählt werden können. Die Standortvorteile dort ansässiger Betreiber aufgrund einer liberalen Glücksspielgesetzgebung laufen dem deutschen Recht zuwider, die Anbieter sind demzufolge nicht greifbar und Rechtshilfeersuchen laufen ins Leere. Auch ein Betreiberwechsel kann personengebundene Untersagungsverfügungen aushebeln. Des Weiteren existieren bei der technischen Umsetzung des Vollzugs personelle und sachliche Einschränkungen bei der Ausstattung der Glücksspielaufsichtsbehörden, die ein Vorgehen gegen sämtliche illegalen Anbieter nicht zulassen. Aus diesem Grund gehen die Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder koordiniert mit schwerpunktbezogenen Arbeitsgruppen mit dem Ziel einer Effektivitätssteigerung vor (Glücksspielaufsichtsbehörden, 2017).

5.2.5.2 Kampf gegen Sportwettbetrug

Die Verbindung zwischen organisierter Kriminalität und Sportlern im Hinblick auf Sportwettbetrug hat der Journalist Benjamin Best exemplarisch für den deutschen und internationalen Fußball, aber auch für andere Sportarten aufgeklärt (Best, 2013). Zur Vermeidung von Betrug und zur Verbesserung der Integrität des Sports hat die Bundesregierung ein Gesetz zur Strafbarkeit von Wettbetrug und Spielmanipulation verabschiedet. Dieses „Einundfünfzigste Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches - Strafbarkeit von Sportwettbetrug und der Manipulation von berufssportlichen Wettbewerben“, in Kraft getreten am 19.04.2017, führt im Strafgesetzbuch (StGB) in §265c den Straftatbestand des Sportwettbetrugs und in §265d den der Manipulation von berufssportlichen Wettbewerben ein.

In §265c ist festgelegt, dass Sportler oder Trainer, die sich einen Vorteil mittels einer öffentlich platzierten Sportwette durch Manipulation des Verlaufs oder des Ergebnisses eines sportlichen Wettbewerbs zugunsten des Gegners verschaffen, mit einer Freiheits- oder Geldstrafe belegt werden. Gleiches gilt für Personen, die einem Sportler oder Trainer eine Gegenleistung dafür anbieten, dass dieser den sportlichen Wettbewerb zugunsten der gegnerischen Mannschaft manipuliert. Auch Schieds-, Wertungs- oder Kampfrichter sind zur Rechenschaft zu ziehen, wenn sie den Wettbewerb in regelwidriger Weise beeinflussen und hierdurch Vorteile erzielen. Gleiches gilt für Personen, die Schieds-, Wertungs- oder Kampfrichtern eine Leistung für die Spielbeeinflussung anbieten.

§265d bezieht sich in äquivalenter Weise auf die Manipulation von berufssportlichen Wettbewerben. Ein solcher Wettbewerb ist im Sinne dieses Gesetzes jede Sportveranstaltung im Inland oder im Ausland, die (1) von einem Sportbundesverband oder einer internationalen Sportorganisation veranstaltet oder in deren Auftrag oder mit deren Anerkennung organisiert wird, (2) bei der Regeln einzuhalten sind, die von einer nationalen oder internationalen Sportorganisation mit verpflichtender Wirkung für ihre Mitgliedsorganisationen verabschiedet wurden, und (3) an der überwiegend Sportler teilnehmen, die durch ihre sportliche Betätigung unmittelbar oder mittelbar Einnahmen von erheblichem Umfang erzielen.

Die neuen Gesetzesvorschriften erheben die Integrität des sportlichen Wettbewerbs zu einem strafrechtlichen Schutzzweck (Haucap et al., 2017). In der Umsetzung der neuen Regelungen erwartet Berberich (2017) allerdings erhebliche Schwierigkeiten. Er sieht die Kumulierung unklarer Rechtsbegriffe als problematisch an, was die Strafverfolgungsbehörden vor nahezu unlösbare Aufgaben stelle. So sei es in der Praxis nicht feststellbar „ob an einem Wettbewerb „überwiegend“ Sportler teilnehmen, die durch ihre sportliche Betätigung „unmittelbar oder mittelbar“ Einnahmen von „erheblichem Umfang“ erzielen“, wie es in § 265c Abs. 5 Nr. 3 StGB festgelegt ist. Zur tatsächlichen Vorgehensweise der Strafverfolgungsbehörden und zur Umsetzung des Gesetzes in der Praxis gibt es zum jetzigen Zeitpunkt noch keine konkreten Anhaltspunkte.

Der Deutsche Fußball-Bund (DFB) und die Deutsche Fußball Liga (DFL) stehen der neuen Regelung indessen positiv gegenüber. So bezeichnete DFL-Präsident Reinhard Rauball das Gesetz als einen wesentlichen Baustein für den Schutz der Integrität des Sports (DFB, 2017). Nach Haucap et al. (2017) begrüßen auch Wettanbieter dieses Gesetz. Der Präsident des Deutschen Sportwettenverbands Mathias Dahms sagte dazu: „Sportwetten sind für die Verbraucher nur dann ein attraktives Freizeitangebot, wenn diese auf die Unverfälschtheit und Glaubwürdigkeit des Sports vertrauen können.“ (Deutscher Sportwettenverband, 2017) (<https://dswv.de/deutscher-bundestag-schutzt-sport-und-sportwettanbieter/>).

5.2.5.3 Kampf gegen Betrug

Nach dem GlüStV § 1 Satz 1 Nr. 4 ist sicherzustellen, dass die Spieler vor betrügerischen Machenschaften geschützt werden und die mit dem Glücksspiel verbundene Folge- und Begleitkriminalität abgewehrt wird. Der Vertrag sieht daher diverse Maßnahmen vor, die direkt oder indirekt der Betrugs- und Kriminalitätsbekämpfung dienen sollen. Ein wesentlicher intendierter Schutz des Verbrauchers vor Betrug liegt dabei in dem Verbot von Onlinecasinospiele und Onlinepokerangeboten.

Nach den EU-Regulierungen können Anbieter von Glücksspielen im Internet ihren Standort selbst wählen. Dies erschwert die Umsetzung der Ziele des GlüStVs in Deutschland und den Kampf gegen Betrug erheblich. Zudem ist die Gesetzeslage in Deutschland selbst nicht komplett einheitlich geregelt, was eine effektive Strafverfolgung vor zusätzliche Herausforderungen stellt. So hat Schleswig-Holstein den GlüStV von 2012 erst später ratifiziert, wodurch diverse Glücksspielanbieter ohne einheitliche Kontrollmechanismen auf den Markt gelangt sind.

Schleswig-Holstein, dessen oberste Aufsichtsbehörde das Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration ist, trat dem GlüStV vom 15. Dezember 2011 infolge von Mehrheitsveränderungen im Landtag am 8. Februar 2013 bei. Vor dem 8. Februar 2013 galt in Schleswig-Holstein das Gesetz zur Neuordnung des Glücksspiels (GlücksspielG), auf dessen Grundlage Konzessionen für Anbieter des Onlineglücksspiels erteilt wurden. Auch nach dem Beitritt zum GlüStV bestehen die zeitlich befristeten Konzessionen gemäß GlücksspielG weiterhin.

Auch bei der geplanten Änderung der Glücksspielregulierung nahm Schleswig-Holstein aufgrund veränderter Mehrheitsverhältnisse nach einer Landtagswahl erneut eine Sonderrolle ein, indem es dem novellierten GlüÄndStV, der am 1. Januar 2018 in Kraft treten sollte, nicht zustimmte. Da die Ratifizierung aller Bundesländer erforderlich war, konnte der 2. Glücksspieländerungsstaatsvertrag nicht in Kraft treten. Die Reform sah sowohl eine rechtliche Absicherung als auch weitergehende technische Möglichkeiten gegen Betrug vor, indem sie vorrangig die Vergabe von Sportwettlizenzen neu zu regeln intendierte, wodurch eine effektivere Kontrolle über den Markt und die Anbieter hätte geschaffen werden sollen.

Das schleswig-holsteinische Ausführungsgesetz zum GlüStV konkretisiert seit dem 8. Februar 2013 die Bestimmungen des GlüStV für das Bundesland. Die Maßnahmen zur Betrugsprävention entsprechen demnach denen des GlüStV §9 Abs. 1, erweitert um die Möglichkeiten die Erlaubnis zu widerrufen, zu beschränken oder mit Auflagen zu versehen, wenn gegen Bestimmungen des GlüStV, des Ausführungsgesetzes oder deren Folgevorschriften verstoßen wurde (Erster GlüÄndStV AG §6 Abs. 1). Des Weiteren darf die schleswig-holsteinische Behörde eine Prüfung des Spielbetriebs oder der Vermittlungstätigkeit durch Sachverständige auf Kosten des Vermittlers oder Veranstalters veranlassen (Erster GlüÄndStV AG §6 Abs. 2). Ferner werden in Erster GlüÄndStV AG §10 Verordnungsermächtigungen des Innenministeriums von Schleswig-Holstein festgelegt und in §11 Ordnungswidrigkeiten definiert. Im Rahmen des Erlaubnisverfahrens (§3) werden umfassende Informationen eingeholt und geprüft. Konkretere Maßnahmen zur Prävention von Betrug werden nicht benannt.

Die Ziele des für in Schleswig-Holstein konzessionierte Anbieter geltenden GlücksspielG umfassen laut §1 Satz1 die Sicherstellung, dass Glücksspiel ordnungsgemäß, fair, verantwortlich und transparent durchgeführt wird, die Spieler vor betrügerischen Machenschaften geschützt werden und die mit Glücksspiel verbundene Folge- und Begleitkriminalität abgewehrt wird. An Überwachungsbefugnissen hat die zuständige Aufsichtsbehörde die Möglichkeit, von Inhabern einer Veranstaltungs- oder Vertriebsgenehmigung die zur Erfüllung der Aufsichtspflichten erforderlichen Auskünfte und Nachweise zu verlangen (GlücksspielG §30 Abs.1 Satz2) sowie Kredit- und Finanzdienstleistungsinstituten nach vorheriger Bekanntgabe unerlaubter Glücksspielangebote die Mitwirkung an Zahlungen für unerlaubtes Glücksspiel und an Auszahlungen aus unerlaubtem Glücksspiel zu untersagen (GlücksspielG §30 Abs.1 Satz4). Letztere Maßnahme entspricht dem GlüStV mit der Ausnahme der vorherigen Bekanntgabe unerlaubter Glücksspielangebote. Nach GlücksspielG §31 Abs. 1 unterstützt ein Fachbeirat die Genehmigungs- und Aufsichtsbehörde bei der Erfüllung ihrer Aufgaben, unter anderem im Bereich der Kriminalitätsvermeidung. Nähere Maßnahmen zur Prävention von Betrug, insbesondere bei Onlineglücksspielen, nennt das GlücksspielG nicht.

5.2.5.4 Kampf gegen Geldwäsche

Das deutsche Geldwäschegesetz (GwG) bildet die Grundlage für die Bekämpfung der mit dem Glücksspiel verbundenen Geldwäsche. Aus ihm ergibt sich eine Verpflichtung für die Glücksspielanbieter, allgemeine und spezielle Sorgfaltspflichten einzuhalten (Haucap et al., 2017). Hierzu zählen Vorschriften zu Zahlungsvorgängen sowie zum Identifizierungsprozess. Außerdem gibt es zusätzlich besondere Sorgfaltspflichten für Anbieter im Internet aufgrund der in diesem Bereich mutmaßlich höheren Gefährdungslage für Geldwäscheaktivitäten.

Generell lassen sich diverse Kriterien zur Bemessung der Attraktivität von Glücksspielen hinsichtlich Geldwäscheaktivitäten aufstellen (Glücksspielaufsichtsbehörden, 2017). Zum einen stellt sich die Frage, ob ein Gewinn durch einen Beleg nachzuweisen ist, zum anderen ist die Höhe der Auszahlungsquote relevant, weil hiervon wiederum der Aufwand abhängt illegal erhaltenes Geld in den legalen Wirtschaftskreislauf einbringen zu können. Zusätzlich spielen suchtpreventive Restriktionen, die die Spielgeschwindigkeit herabsetzen können, eine Rolle sowie die Anonymität des Glücksspiels. Besonders die Anonymität im Internet mache die dort angebotenen Produkte aus Sicht der Aufsichtsbehörden anfälliger für Geldwäsche als terrestrische Angebote (Glücksspielaufsichtsbehörden, 2017).

Das GwG sieht generell besondere Pflichten für bestimmte Branchen, Berufsgruppen, Produkte und Kundensegmente vor, bei denen ein erhöhtes Risiko besteht, für Geldwäschewecke missbraucht zu

werden. Hierzu zählen Sorgfaltspflichten gegenüber den Kunden sowie Organisations-, Dokumentations- und Meldepflichten. Im Bereich des Glücksspiels gehören neben Spielbanken (Casinos) sowohl lizenzierte als auch unlizenzierte Anbieter im Internet zum Kreis der Verpflichteten des GwG. Ausgenommen ist hingegen der Vertrieb der staatlichen Lottereanbieter, Soziallotterien sowie die terrestrischen gewerblichen Anbieter des Geldspielgerätespiels (§ 2 Abs. 1 Nr. 15 GwG).

Das GwG enthält diverse Anpassungen an die Besonderheiten des Onlineglücksspiels, darunter der fehlende persönliche Kontakt zwischen den Vertragsparteien, die Risiken bei der Identifizierung des Spielers sowie die für den Spielbetrieb notwendigen Finanzströme, die besondere Sorgfalts- und Organisationspflichten für die Anbieter erfordern. Die Geschäftsleitung ist verantwortlich für die Festlegung und Anpassung der Strategien und muss für deren Umsetzung Sorge tragen.

Im Rahmen einer Risikostrategie haben die Anbieter insbesondere für alle Zahlungsflüsse auf das Spielerkonto ein EDV-System zu entwickeln, das die systematische Überwachung der Geschäftsbeziehung und der einzelnen Transaktionen anhand bestimmter Kriterien ermöglicht. Wird auffälliges Verhalten automatisch festgestellt, muss eine sofortige Reaktion erfolgen können. Zu den Informationspflichten gehören z.B. die Identifizierung der Kunden, die Dokumentation auffälliger Sachverhalte, die Aufzeichnung der erhobenen Angaben sowie die Erstattung einer Verdachtsmeldung.

5.3 Sozioökonomische Wirkung

Die Vorgaben des GlüStV haben einerseits Auswirkungen auf spielsuchtpräventive Aspekte, andererseits erzielen sie eine Wirkung auf den wirtschaftlichen Erfolg der Anbieter und somit auf die Entwicklung des Marktes und auf die Steuereinnahmen. Die Entwicklung des Marktes auf jene Maßnahmen zurückzuführen erweist sich indessen als problematisch, weil weitere Einflussfaktoren ursächlich für jede Marktentwicklung sein können. Haucap et al. (2017) gehen von negativen fiskalischen Effekten aus und erachten ein sinkendes Umsatzvolumen im regulierten Markt als begünstigend für ein steigendes Umsatzvolumen im nicht regulierten Markt.

5.3.1 Fiskalische und ökonomische Indikatoren

5.3.1.1 *Steuereinnahmen und öffentliche Ausgaben*

Private Anbieter von Sportwetten sind auf dem deutschen Markt mit Onlineangeboten und stationären Wettannahmestellen vertreten. Im Jahr 2016 ergaben sich Staatseinnahmen durch die Sportwettsteuer von 286 Mio. Euro. Zusätzlich existieren Onlinecasinospiele, Onlinepoker und Onlinezweitlotterien, deren Anbieter jedoch Steuern an den deutschen Fiskus leicht umgehen können. Inwieweit dies tatsächlich geschieht, kann aufgrund des Steuergeheimnisses nicht präzisiert werden. Die Gemeinsame Geschäftsstelle Glücksspiel¹⁷ (2018) gibt an, dass die Bruttospielerträge in dem benannten Gesamtmarkt der privaten Anbieter 2,6 Mrd. Euro betragen und rund 80% der Gewinne über das Internet generiert wurden. Bei Sportwetten im Speziellen beträgt der Onlineanteil – bedingt durch die hohe Zahl an terrestrischen Annahmestellen – indessen nur ca. 40%. Dies bedeutet ein Steueraufkommen aus Online-sportwetten in Höhe von ca. 114 Mio. Euro für das Jahr 2016 durch private Anbieter.

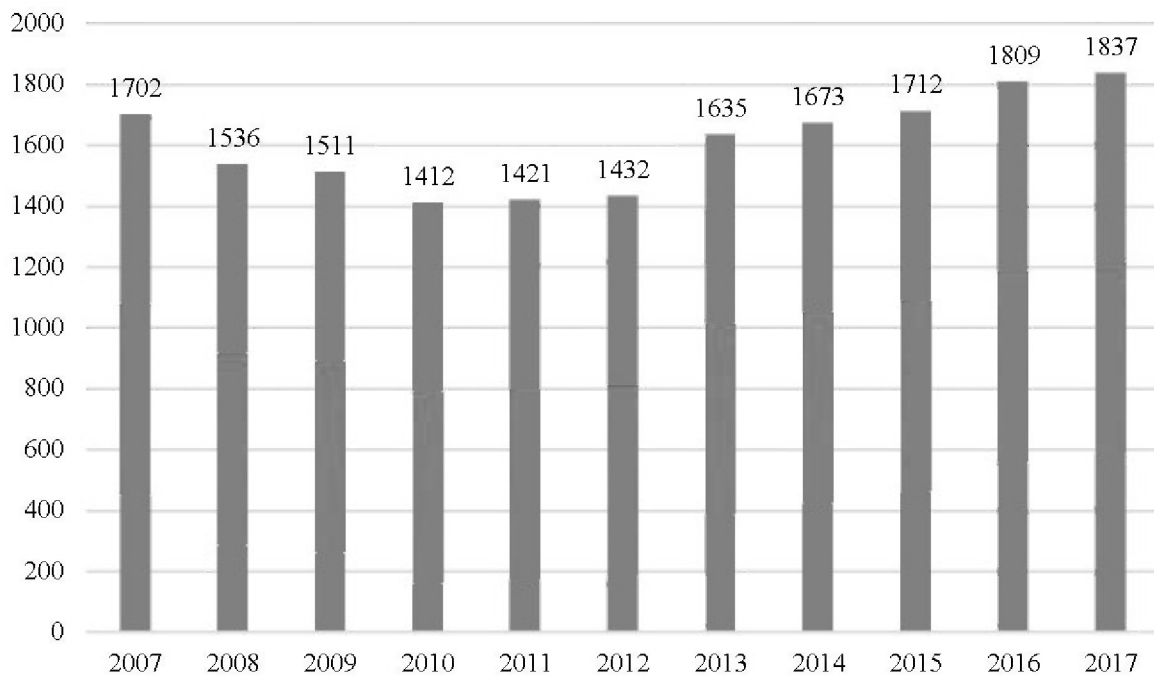
¹⁷ Mit der Bezeichnung "Gemeinsame Geschäftsstelle Glücksspiel" sind die Jahresberichte der obersten Glücksspielaufsichtsbehörden der Bundesländer gemeint, die von der Gemeinsamen Geschäftsstelle veröffentlicht werden.

Weiterhin gibt es im regulierten Markt neben dem Offlinevertriebsweg in Annahmestellen für Fußballtoto und Oddset des DLTB in einigen Bundesländern auch ein Onlineangebot. Laut Bundesfinanzministerium betragen die Einnahmen durch die Sportwettsteuer für das Jahr 2017 insgesamt 375 Mio. Euro. 2016 fielen laut der Gemeinsamen Geschäftsstelle Glücksspiel (2018) nur 298 Mio. Euro an, wobei 286 Mio. Euro aus dem nicht regulierten und 12 Mio. Euro aus dem regulierten Markt stammten.

Um das Steueraufkommen im Verhältnis zum terrestrischen Markt aufzuzeigen, werden auch diese Daten dargestellt. Laut Bundesfinanzministerium ergaben sich für das Jahr 2017 aus der Rennwett- und Lotteriesteuer bezogen auf alle Bundesländer Gesamteinnahmen in Höhe von 1,84 Mrd. Euro (West: 1,62 Mrd. Euro; Ost: 0,22 Mrd. Euro). Davon entfielen auf die Lotteriesteuer (20% des Einsatzes) 1,45 Mrd. Euro, auf die Sportwettsteuer (5% des Einsatzes) 0,38 Mrd. Euro, auf die Totalisatorsteuer 5,22 Mio. Euro sowie auf andere Rennwettsteuern (5% des Einsatzes) 2,49 Mio. Euro.

Abbildung 8 gibt einen Überblick über den Verlauf der Einnahmen aus der Rennwett- und Lotteriesteuer. Es fällt auf, dass die Einnahmen bis 2010 rückläufig waren und seitdem stetig steigen.

Abbildung 8: Rennwett- und Lotteriesteuereinnahmen der Bundesländer in Mio. EUR, 2007-2017



Quelle: Bundesministerium der Finanzen (2018)

Tabelle 43 stellt die Steuereinnahmen aus Sportwettsteuer, Lotteriesteuer und sonstigen Abgaben über die Jahre 2013 bis 2016 dar. Relevant für die Steuereinnahmen aus Onlineglücksspiel sind vor allem die Einnahmen aus dem nicht regulierten Markt über die Sportwettsteuer. Im regulierten Markt für Sport- und Pferdewetten ist ein geringer Anteil an online generierten Steuereinnahmen enthalten, der über Onlineangebote des Fußballtoto generiert wird. Dieser Anteil ist in Veröffentlichungen nicht beziffert, kann aber als vergleichsweise gering angenommen werden. Beispielsweise sind die durch Toto-Sportwetten eingekommenen Bruttospielerträge im Jahr 2013 mit 0,2 Mio. Euro sehr gering im Vergleich zu den stationär erwirtschafteten 20,1 Mio. Euro (Gemeinsame Geschäftsstelle Glücksspiel, 2015). In den Jahren 2014, 2015 und 2016 gestaltete es sich ähnlich: Die aus Fußball-Toto generierten Bruttospielerträge sind im Jahr 2014 mit 0,3 Mio. Euro gering gegenüber 17,7 Mio. Euro aus dem stationären Geschäft

(Gemeinsame Geschäftsstelle Glücksspiel, 2016). In den Jahren 2015 und 2016 sind die online erwirtschafteten Bruttospielerträge mit 0,4 Mio. Euro von 18 Mio. Euro Gesamtbruttospielerträgen bzw. 0,5 Mio. Euro von 17 Mio. Euro ebenfalls eher gering (Gemeinsame Geschäftsstelle Glücksspiel, 2018). Entsprechend gering gestalten sich die Einnahmen des Staates aus der für den Onlinewettbereich des regulierten Marktes anfallende Sportwettsteuer. Wie der Tabelle zu entnehmen ist, stiegen die Steuereinnahmen um 33,3% von 9 Mio. Euro in 2013 auf 12 Mio. Euro in 2016.

Die Einnahmen durch die Sportwettsteuer aus dem nicht regulierten Markt, die vermutlich ausschließlich von privaten Sport- und Pferdewetten stammen, sind bedeutend höher. Im Folgenden wird angenommen, dass der Onlineanteil der Steuereinnahmen aus Sport- und Pferdewetten dem Onlineanteil der Bruttospielerträge in diesem Bereich, wie durch die Gemeinsame Geschäftsstelle Glücksspiel (2015, 2016, 2018) ausgewiesen, entspricht. Es ist eine Verteilung von rund 60% stationär und 40% online erwirtschafteten Bruttospielerträgen ausgewiesen. Dies entspräche Sportwettsteuereinnahmen des nicht regulierten Marktes für Onlinewetten von 73 Mio. Euro in 2013, 85 Mio. Euro in 2014, 97 Mio. Euro in 2015 und 114 Mio. Euro in 2016.

Während sich also für den nicht regulierten Markt insgesamt ein Wachstum der Steuereinnahmen von 183 Mio. Euro um rund 56% auf 286 Mio. Euro in 2016 beobachten lässt (Tabelle 43), sind entsprechend auch die Steuereinnahmen aus Onlinesport- und Pferdewetten im nicht regulierten Markt von rund 73 Mio. Euro um 41 Mio. Euro auf 114 Mio. Euro gestiegen.

Tabelle 43: Staatliche Einnahmen aus Steuern und Abgaben auf Glücksspiele, 2013-2016 (in Mio. Euro)

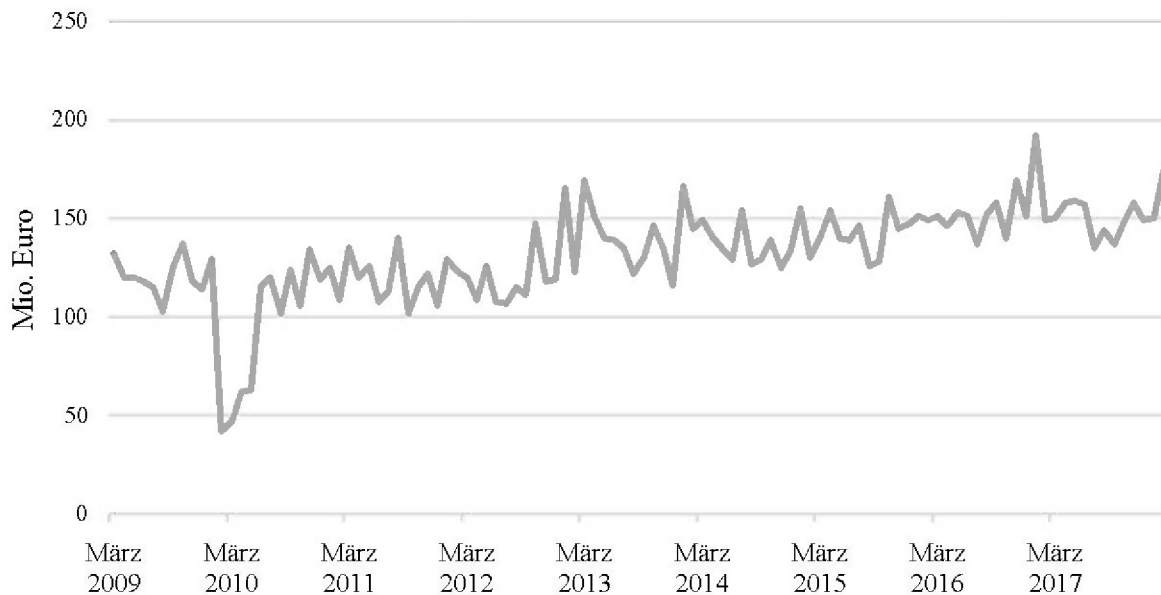
Staatliche Einnahmen	2013	2014	2015	2016
Sportwettsteuer aus:				
regulierter Markt	9	11	11	12
nicht regulierter Markt	183	212	243	286
davon online*	73	85	97	114
Lotteriesteuer aus:				
Staatl. Lotterien	1178	1166	1214	1220
Klassenlotterie der Länder	60	59	58	62
Sozial-/Fernsehlotterien	100	102	103	103
Sparlotterien	83	86	88	91
Sonstige Abgaben aus:				
Staatl. Lotterien/Sportwetten	1639	1596	1661	1654
Klassenlotterie der Länder	3	-	-	-
Sozial-/Fernsehlotterien	220	218	226	232
Sparlotterien	125	130	132	136
Gesamt	3600	3580	3736	3796

* Annahme: Der Onlineanteil der Steuereinnahmen entspricht dem Onlineanteil der Sportwettumsätze.

Quellen: Gemeinsame Geschäftsstelle Glücksspiel (2015, 2016, 2018)

Abbildung 9 zeigt die monatlichen Einnahmen des Staates durch Wett- und Lotteriesteuer über den Zeitraum März 2009 bis Februar 2018. Nach erheblichen Einnahmeausfällen zwischen Februar und Mai 2010 lässt sich ein leicht positiver Trend erkennen. Gegenüber März 2009 mit 132 Mio. Euro betragen die Einnahmen am Ende des Betrachtungszeitraums im Februar 2018 150 Mio. Euro, ein Plus von 13,6% (Gambling Compliance, 2018b).

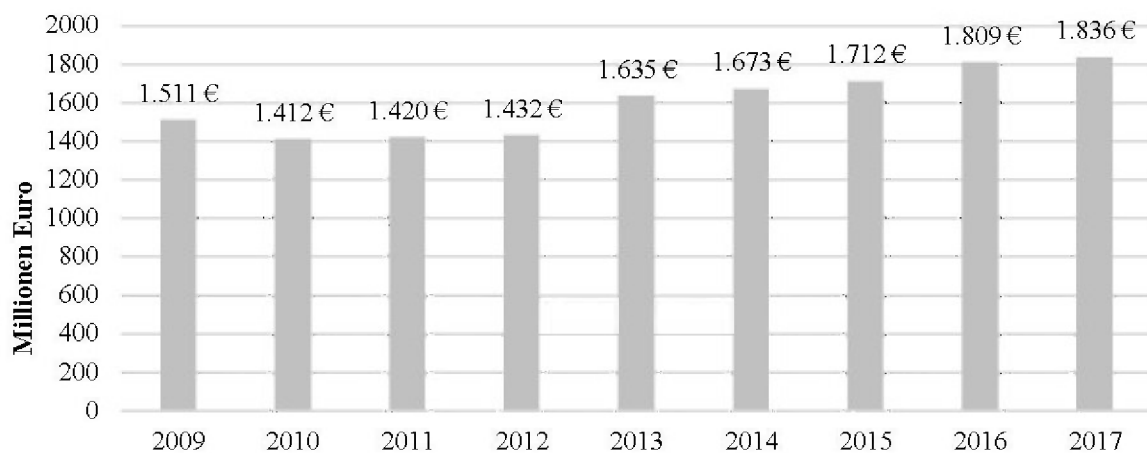
Abbildung 9: Monatliche Rennwett- und Lotteriesteuereinnahmen in Deutschland, 2009 - 2018



Quelle: Gambling Compliance (2018b)

Die kumulierten jährlichen Einnahmen durch die Wett- und Lotteriesteuern sind in Abbildung 10 dargestellt, die den leicht positiven Trend verdeutlicht. Die Einnahmen stiegen von 1,412 Mrd. Euro in 2010 auf 1,836 Mrd. Euro in 2017. Das Wachstum betrifft vor allem die Jahre seit Inkrafttreten des GlüStV in 2012. Im Folgejahr kam es zu einem Anstieg von 1,432 Mrd. Euro auf 1,635 Mrd. Euro, also um 14,2% innerhalb eines Jahres (Gambling Compliance, 2018b).

Abbildung 10: Jährliche Einnahmen durch Rennwett- und Lotteriesteuern in Deutschland, 2009-2017

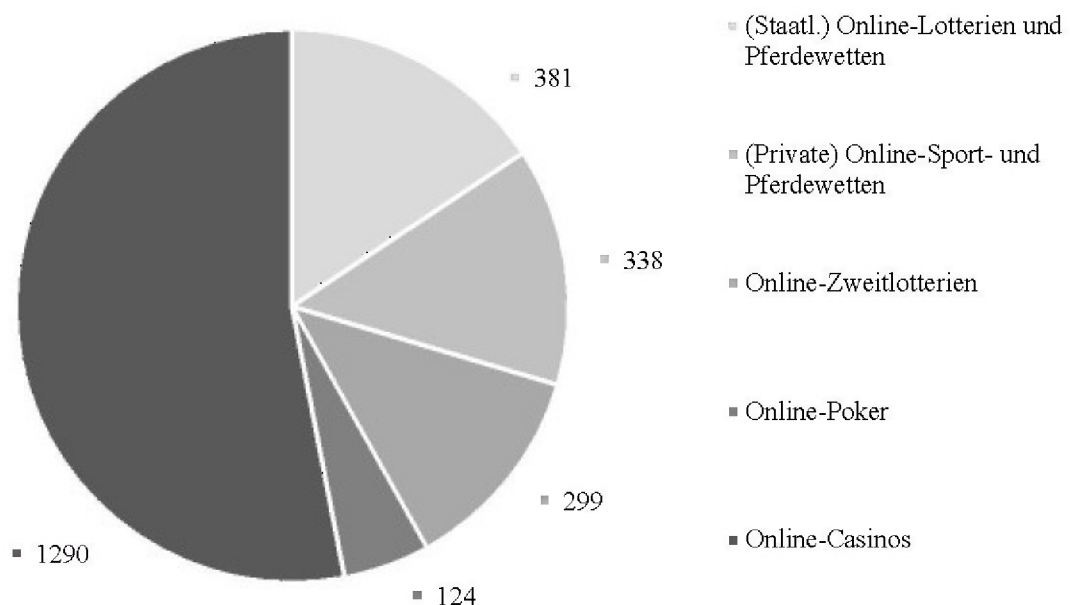


Quelle: Gambling Compliance (2018b)

5.3.1.2 Marktgröße von Onlineglücksspielen

Onlinecasinos erwirtschafteten im Jahr 2016 einen Bruttospielertrag von ca. 1,29 Mrd. Euro und machten damit den größten Anteil unter den Online-Angeboten aus. Die staatlichen Lotterien und Pferdewetten erzielten im Onlinebereich 381 Mio. Euro. (Private) Sport- und Pferdewetten werden sowohl im stationären Bereich via Wettannahmestellen vertrieben als auch online, wobei der Online-Anteil in diesem Fall geringer ausfällt und auf weniger als 40% geschätzt wird. Der Offline-Anteil wird entsprechend auf über 60% geschätzt (Gemeinsame Geschäftsstelle Glücksspiel, 2018). Im Jahr 2016 lag die gemeinsame Marktgröße bei 844 Mio. Euro. Bei einem angenommenen 40%-Anteil des Online-Bereichs würde dies Bruttospielerträge in Höhe von ca. 338 Mio. Euro bedeuten. Nachrangig folgen Online-Zweitlotterien mit 299 Mio. Euro sowie Onlinopoker mit 124 Mio. Euro Bruttospielerträgen. Abzüglich des offline generierten Anteils für private Sport- und Pferdewetten (gemäß obiger Annahme ca. 506 Mio. Euro) ergeben alle aufgeführten Onlinespielformen zusammengefasst ein Marktvolumen von 2,43 Mrd. Euro. Doch beruhen diese Angaben auf Schätzungen, weil die Veranstalter ihre Umsätze nur vereinzelt veröffentlichen. Abbildung 11 zeigt diese Werte in der grafischen Übersicht.

Abbildung 11: Marktgröße von Onlineglücksspielen im deutschen Glücksspielmarkt 2016 (Mio. Euro)



Quelle: Gemeinsame Geschäftsstelle Glücksspiel (2018)

Zur Veranschaulichung der aktuellen Entwicklungen finden sich in Tabelle 44 die entsprechenden Werte zusätzlich aus 2014 und 2015. Die Entwicklung zeigt im direkten Vergleich, dass der Onlinebereich bei den betrachteten Spielformen in den letzten Jahren um 54,7% bzw. 860 Mio. Euro deutlich gewachsen ist. Es offenbaren sich allerdings unterschiedliche Entwicklungen bei den einzelnen Spielformen. Während der Marktanteil am Onlinebereich von Onlinecasinos von 46,8% auf 53% deutlich zugenommen hat und die Marktgröße um 75,3% gestiegen ist, ging der Anteil von Onlinopoker von 9,5% auf 5,1% zurück, was die Marktgröße um 16,8% senkte. Ebenfalls hatten (private) Onlinesport- und Pferdewetten einen Rückgang des Marktanteils im Onlinesegment von 2,9% zu verzeichnen, wobei deren absolute Marktgröße im Vergleichszeitraum um 74 Mio. Euro bzw. 28,0% zugenommen hat. Dies

lässt sich erklären durch das starke Wachstum von Onlinecasinos, deren Bruttospielerträge 2014 noch bei 736 Mio. Euro lagen und im Jahr 2016 bereits 1,29 Mrd. Euro ausmachten. Ebenfalls nahmen Online-Zweitlotterien um 99 Mio. Euro bzw. 49,5% zu. Die staatlichen Online-Lotterien und Pferdewetten wuchsen ebenfalls deutlich von 223 Mio. auf 381 Mio. Euro, was einer Zunahme um 70,9% entspricht.

Tabelle 44: Bruttospielerträge im Onlinebereich von 2014 bis 2016 (Angaben in Mio. Euro)

Spielform	2014	Anteil 2014	2015	Anteil 2015	2016	Anteil 2016	Entwick- lung	2014- 2016
(Private) Online-Sport- und Pferdewetten	264	16,8%	294	13,8%	338	13,9%	74	28,0%
Online-Zweitlotterien	200	12,7%	246	11,6%	299	12,3%	99	49,5%
Onlinepoker	149	9,5%	123	5,8%	124	5,1%	-25	-16,8%
Onlinecasinos	736	46,8%	1165	54,8%	1290	53,0%	554	75,3%
(Staatl.) Online-Lotterien und Pferdewetten	223	14,2%	299	14,1%	381	15,7%	158	70,9%
Gesamt	1572	100%	2127	100%	2432	100%	860	54,7%

Quelle: Gemeinsame Geschäftsstelle Glücksspiel (2018)

Bei Clement und Peren (2016) finden sich die aus unterschiedlichen Quellen entnommenen Größen des Onlinemarktes für den Zeitraum von 2009 bis 2013 (vgl. Tabelle 45). Die Autoren weisen darauf hin, dass die ausgewiesenen Bruttospielerträge aufgrund unterschiedlicher methodischer Ansätze nur bedingt vergleichbar sind. Dennoch lassen sich die Größenordnung und die Entwicklung des Marktes daraus erkennen. Im Betrachtungszeitraum wuchsen die Bruttospielerträge von Onlinecasinos erheblich, nämlich nahezu um das 4,5-fache von 126 Mio. Euro auf 687 Mio. Euro. Ebenso konnten private Onlinesport- und Pferdewetten um 53 Mio. Euro bzw. 19,1% zulegen. Hingegen gab es einen Rückgang beim Onlinepoker um 92 Mio. Euro bzw. 32,4%. Die neueren Entwicklungen von 2014 bis 2016 haben sich demzufolge bereits seit 2009 angedeutet und sind in der Tendenz gleich geblieben.

Tabelle 45: Bruttospielerträge im Onlinebereich von 2009 bis 2013 (Angaben in Mio. Euro)

Spielform	2009	2010	2011	2012	2013	Entwicklung	2009-2013
(Private) Online Sport- und Pferdewetten	277	233	168	251	330	53	19,1%
Online-Zweitlotterien				195			
Onlinepoker	284	376	450	449	192	-92	-32,4%
Onlinecasinos	126	127	233	280	687	561	445,2%

Quelle: Clement & Peren (2016)

Eine noch ältere Quelle (H2 Gambling Capital, 2009) weist die Bruttospielerträge für 2007 und 2008 aus. Aufgrund unterschiedlicher Herangehensweisen empfiehlt sich ein direkter Vergleich der entsprechenden Werte wiederum nur eingeschränkt. Es wird jedoch deutlich, dass in den Jahren 2007 und 2008 (vgl. Tabelle 46) ebenfalls schon ein Rückgang beim Onlinepoker (-18,1%) zu verzeichnen war, während Onlinecasinos (+25,6%) sowie private Onlinesport- und Pferdewetten (+5,5%) schon damals eine Steigerung der Bruttospielerträge erfuhren.

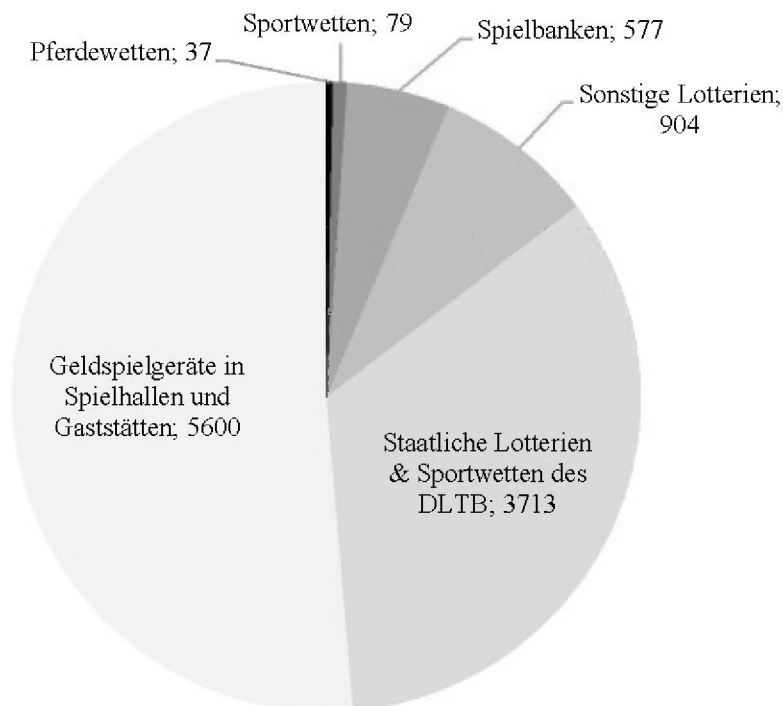
Tabelle 46: Bruttospielerträge im Onlinebereich von 2007 bis 2008 (Angaben in Millionen Euro)

Spielform	2007	2008	2007-2008
(Private) Online Sport- und Pferdewetten	181	191	+5,5%
Onlinepoker	171	140	-18,1%
Onlinecasinos	156	196	+25,6%
(Staatliche) Online-Lotterien	130	134	+3,1%

Quelle: H2 Gambling Capital (2009)

Zum Größenvergleich mit dem Marktvolumen des aktuellen Onlineglücksspielsegments sind in Abbildung 12 die Bruttospielerträge weiterer Glücksspielsegmente aufgeführt. Diese liegen mit insgesamt 10,83 Mrd. Euro deutlich höher als die der Onlineglücksspielformen mit 2,43 Mrd. Euro, wobei Geldspielgeräte in Spielhallen und Gaststätten mit 5,6 Mrd. Euro den Hauptanteil ausmachen, gefolgt von staatlichen Lotterien und Sportwetten des Deutschen Lotto- und Totoblocks mit 3,71 Mrd. Euro. Die Kategorie der sonstigen Lotterien umfasst die Klassenlotterien mit Bruttospielerträgen von 221 Mio. Euro, Soziallotterien mit 432 Mio. Euro und Sparlotterien mit 251 Mio. Euro (Gemeinsame Geschäftsstelle Glücksspiel, 2018).

Abbildung 12: Marktgröße von Glücksspielen im deutschen Glücksspielmarkt 2016 (Angaben in Mio. Euro)



Quelle: Gemeinsame Geschäftsstelle Glücksspiel (2018)

5.3.1.3 Anzahl an Onlineglücksspielern

Nach einer Repräsentativerhebung der BZgA (2016) bezogen auf die 16-70-jährige Gesamtbevölkerung im Jahr 2015 nimmt bei der allgemeinen Frage nach den Spielorten der letzten 12 Monate das Internet

mit 4,3% eine relativ kleine Rolle ein. Im Vergleich zu den Erhebungen der BZgA aus den beiden Vorjahren nimmt die Teilnahme an Glücksspielen über das Internet allerdings statistisch signifikant zu.

In der Altersgruppe der 26- bis 35-Jährigen findet sich mit 6,5% der Befragten der größte Anteil von Nutzern des Internet-Glücksspiels. Die meisten der Onlinespieler spielen zuhause (81,4%). Lediglich 13,2% spielen von einem mobilen Gerät aus, 4,1% nutzen (auch) einen Internetanschluss bei Freunden oder Bekannten und 0,6% nutzen ein Internet-Café als Spielort (Mehrfachnennungen möglich).

Die BZgA differenziert zudem nach einzelnen Spielformen. Lediglich 4,9% der Teilnehmer geben an, schon einmal im Internet an Casinospielen (Roulette, Black Jack, Poker, Baccarat) teilgenommen zu haben, inklusive Spielen um Spielgeld oder Punkte, obwohl die Lebenszeitprävalenz der Teilnahme an irgendeinem Glücksspiel für die in Deutschland lebende Bevölkerung zwischen 16 und 70 Jahren 77,6% beträgt. Die Entwicklung seit Beginn der Befragungen der BZgA zeigt einen signifikanten Anstieg der Casinospieler im Internet zwischen 2011 und 2013 von 2,2% auf 6,9%, während seitdem wieder ein langsamer Rückgang zu erkennen ist. An dieser Stelle differenziert die BZgA nicht weiter nach einzelnen Spielformen wie beispielsweise Poker. Unter der 16-bis 70-jährigen Bevölkerung geben 0,5% der Befragten an, in den letzten 12 Monaten eines der erhobenen Onlinecasinospiele genutzt zu haben.

2,2% der Befragten gaben an, in den letzten 12 Monaten Lotto „6 aus 49“ über das Internet gespielt zu haben – eine Steigerung gegenüber der vorangegangenen Erhebung. Zuvor waren die Zahlen rückläufig, von 2,7% in 2007 auf 1,5% in 2013. Unter den Lottospielern nutzten 9,6% das Internet als Spielort, davon wiederum 41,5% eine Seite des DLTB und 18,8% „Lotto 24“.

Eurojackpot haben 1,5% aller Befragten innerhalb der letzten 12 Monate über das Internet gespielt. Unter den männlichen Befragten befinden sich bei dieser Spielform mehr als dreimal so viele Internetspieler wie unter den weiblichen (2,3% vs. 0,7%). Die Eurojackpot-Nutzer spielten zu 20,2% im Internet, wobei nur 6,0% von ihnen eine vom DLTB betriebene Seite wählten.

Hinsichtlich Sofortlotterien kam das Internet nur bei 0,1% der Studienteilnehmer zum Einsatz. Unter den Befragten, die in den letzten 12 Monaten Sofortlotterien genutzt hatten, lag die Quote bei 0,3%

Oddset-Wettangebote spielten im Jahr 2015 nur 0,1% aller repräsentativ Befragten über das Internet. In den Jahren 2007 und 2009 waren es noch jeweils 2%. Bei einer Teilnahme über das Internet geschah dies bei 81,7% von zuhause (BZgA, 2016).

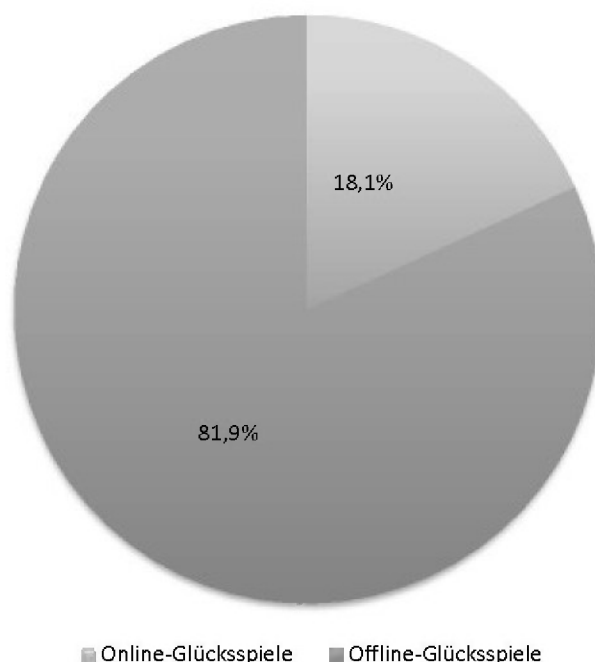
5.3.1.4 Ausgaben pro Onlineglücksspieler

Für das in Deutschland populäre Spiel Lotto „6 aus 49“ unterscheiden sich die Spieleinsätze kaum zwischen der Scheinabgabe im Internet und in der Lottoannahmestelle (BZgA, 2016). So liegen die monatlichen Einsätze im Online-Bereich im Median bei 9,10 Euro pro Person und im Offline-Bereich knapp darüber bei 10 Euro pro Person. Für andere Onlineglücksspiele sind keine Daten zu den durchschnittlichen Ausgaben pro Spieler verfügbar.

5.3.1.5 Marktanteil von Onlineglücksspielen

Onlineglücksspiele erreichen in Deutschland ein Marktvolumen von ca. 2,43 Mrd. Euro hinsichtlich der Bruttospielerträge (Gemeinsame Geschäftsstelle Glücksspiel, 2018; eigene Berechnung). Im Verhältnis zum Gesamtmarkt, der 13,39 Mrd. Euro ausmacht (Gemeinsame Geschäftsstelle Glücksspiel, 2018; regulierter + nicht regulierter Markt;), ergibt sich damit ein Marktanteil für Onlineglücksspiele von etwa 18,1%. Offline-Glücksspiele machen die verbleibenden 81,9% aus (siehe Abbildung 13).

Abbildung 13: Marktanteil von Onlineglücksspielen im deutschen Glücksspielmarkt 2016



Quelle: Gemeinsame Geschäftsstelle Glücksspiel (2018)

Tabelle 47 zeigt die Entwicklung der Marktanteile von Onlineglücksspielen je Spielform für die Jahre 2014 bis 2016. Der Gesamtmarktanteil wuchs in dem Zeitraum um rund fünf Prozentpunkte von 13,1% auf 18,16%. Casinospiele dominieren und konnten ihre Marktstellung über die Jahre noch deutlich ausbauen, von 5,5% am Gesamtmarkt in 2014 auf 9,6% in 2016. Mit Ausnahme von Poker sind auch alle anderen Marktsegmente online gewachsen.

Tabelle 47: GGR (in Mio. Euro) und Marktanteile von Onlineglücksspielen am Gesamtmarkt, 2014 - 2016

Spielform	2014		2015		2016	
(Private) Online Sport- und Pferdewetten	264	2,0%	294	2,2%	338	2,5%
Online-Zweitlotterien	200	1,5%	246	1,8%	299	2,2%
Onlinepoker	149	1,1%	123	0,9%	124	0,9%
Onlinecasinos	736	5,5%	1165	8,7%	1290	9,6%
(Staatl.) Online-Lotterien und Pferdewetten	223	1,7%	299	2,2%	381	2,8%
Onlineglücksspiele Gesamt	1572	13,1%	2127	16,9%	2432	18,16%
Offline-Glücksspiele Gesamt	10450	86,9%	10465	83,1%	10960	81,8%
Gesamtmarkt	12022	100%	12592	100%	13392	100%

Quelle: Gemeinsame Geschäftsstelle Glücksspiel (2016, 2018)

5.3.2 Gesundheitsindikatoren (Public Health)

5.3.2.1 Prävalenz von Spielsucht

Für Deutschland liegen diverse Studien vor, die problematisches und pathologisches Spielverhalten mittels unterschiedlicher Erhebungsmethoden messen. In der Gesamtbetrachtung liegt demnach die 12-

Monats-Prävalenz der Bevölkerung zwischen 0,29% und 0,68% für problematisches und zwischen 0,19% und 0,82% für pathologisches Spielverhalten. Tabelle 48 gibt eine Übersicht der verschiedenen Studien seit 2007, wobei die Forschungsarbeiten der BZgA aufgrund ihrer Vergleichbarkeit eine Sonderrolle einnehmen und einen Entwicklungsverlauf erkennen lassen. Sieht man von den beiden „Ausreißerwerten“ in BZgA (2014) ab, dann ergeben diese Prävalenzraten eine Anzahl problematischer Spieler zwischen 149.000 (Bühringer et al., 2007) und 340.000 (Buth & Stöver, 2008) sowie eine Anzahl pathologischer Spieler zwischen 100.000 (BZgA, 2008) und 290.000 Spielern (Buth & Stöver, 2008).

Tabelle 48: Studien zu 12-Monats-Prävalenzen von Spielsucht auf Bevölkerungsebene

Studie	Befragungsart	Screening-instrument	Stichproben-größe	Alter der Teilnehmer	Problema-tisches Spiel-verhalten	Pathologisches Spielverhalten
Bühringer et al. (2007)	Schriftlich / Telefonisch	DSM-IV	7.817	18-64	0,29%	0,20%
Buth & Stöver (2008)	Telefonisch / Online	DSM-IV	7.981	18-65	0,64%	0,56%
BZgA (2008)	Telefonisch	SOGS	10.001	16-65	0,41%	0,19%
BZgA (2010)	Telefonisch	SOGS	10.000	16-65	0,64%	0,45%
Sassen et al. (2011)	Schriftlich / Telefonisch / Online	DSM-IV	8.006	18-64	0,24%	0,31%
Meyer et al. (2011)	Telefonisch	DSM-IV	15.023	14-64	0,31%	0,35%
BZgA (2012)	Telefonisch	SOGS	10.002	16-65	0,51%	0,49%
BZgA (2014)	Telefonisch	SOGS	11.501	16-65	0,68%	0,82%
BZgA (2016)	Telefonisch	SOGS	11.501	16-70	0,37%	0,42%

Quellen: Bühringer et al. (2007), Buth & Stöver (2008), BZgA (2008, 2010, 2012, 2014, 2016), Sassen et al. (2011), Meyer et al. (2011)

Laut der Deutschen Suchthilfestatistik 2016 (Braun et al., 2017) waren Nutzer von Geldspielautomaten mit 72,3% die größte Gruppe in Beratungsstellen, Wetten waren in 9,1% der Fälle ausschlaggebend und andere Spielformen in 13,3%. Eine gesonderte Ausweisung von Internetspielen erfolgt nicht.

Nach Angaben des Fachverbandes Sucht (2017) war das pathologische Spielverhalten stationär behandelte Spieler ebenfalls überwiegend auf die Nutzung von Geldspielautomaten zurückzuführen (65,4%), bei 2,6% auf Sportwetten und bei 34,9% auf andere Spielformen. Auch hier erfolgte keine Differenzierung nach Online- und Offlinespielen.

Hinweise zum Onlineglücksspiel liefern indessen die Daten der BZgA (2016). Beim Screening auf problematisches und pathologisches Glücksspiel stellte sich heraus, dass von Personen mit mindestens problematischem Glücksspielverhalten gewisse Glücksspiele deutlich häufiger nachgefragt wurden. Hierzu zählen neben Geldspielautomaten auch Casinospiele im Internet sowie Sportwetten (hier insbesondere Live-Wetten und Oddset-Spielangebote). Die Prävalenz problematischen Spielverhaltens steht demnach mit dem Konsum bestimmter Glücksspielprodukte in unmittelbarem Zusammenhang. Bei Betrachtung mehrerer Erhebungsjahre der BZgA-Surveys von 2009 bis 2015 finden sich die größten Anteile von

Untersuchungsteilnehmern mit mindestens problematischem Spielverhalten bei Geldspielautomaten (17,2%), bei Internet-Casinospielen (13,1%) und bei Oddset-Wettangeboten (12,1%) (BZgA, 2016).

Die neueste Befragung der BZgA (2016) ermittelt unter anderem Prävalenzraten problematischen und pathologischen Glücksspiels. Danach liegt die Rate pathologischen Glücksspiels in der 18- bis 70-jährigen Bevölkerung bei 0,42%. Hinzu kommen 0,37% problematisch spielende Personen. Der Gesamtanteil von problematisch und pathologisch Spielenden liegt demnach bei 0,79%. Ein auffälliges Spielverhalten legten zudem 4,4% der Befragten an den Tag. Für Jugendliche, d.h. in diesem Fall mindestens 16-Jährige, kommt ein gesondertes Klassifizierungsinstrument (SOGS-RA) zum Einsatz. In Tabelle 49 findet sich eine Gesamtübersicht dieser Klassifizierungen zusätzlich getrennt für beide Geschlechter und auch im Rückblick für die vergangenen Erhebungen der BZgA der Jahre 2013, 2011 und 2009. Als Erhebungsmethode diente in diesem Fall der SOGS (South Oaks Gambling Screen).

Tabelle 49: Klassifizierung nach South Oaks Gambling Screen bei 16- bis 65-Jährigen nach Erhebungsjahr

	Gesamt			männlich			weiblich		
	n	%	96 % KI	n	%	96 % KI	n	%	96 % KI
auffällig									
2009	545	5,82*	(5,27-6,43)	296	6,88	(6,01-7,86)	249	4,75*	(4,10-5,49)
2011	534	5,46*	(4,85-6,15)	346	7,17	(6,15-8,34)	188	3,73	(3,09-4,09)
2013	533	4,05	(3,52-4,66)	325	5,04	(4,16-6,11)	208	3,03	(2,49-3,69)
2015	548	4,41	(3,8-5,11)	347	5,67	(4,64-6,91)	201	3,14	(2,57-3,84)
problematisch									
2009	47	0,64	(0,46-0,90)	29	0,88	(0,57-1,35)	18	0,4	(0,24-0,68)
2011	51	0,51	(0,33-0,78)	37	0,73	(0,42-1,25)	14	0,28	(0,14-0,55)
2013	48	0,68	(0,34-1,37)	37	1,16	(0,57-1,35)	11	0,19	(0,10-0,38)
2015	50	0,42	(0,27-0,66)	37	0,66	(0,38-1,14)	13	0,18	(0,09-0,36)
pathologisch									
2009	42	0,45	(0,30-0,65)	20	0,55	(0,32-0,94)	22	0,34	(0,20-0,56)
2011	33	0,49	(0,30-0,79)	21	0,58	(0,31-1,10)	12	0,39*	(0,18-0,82)
2013	44	0,82	(0,39-1,71)	31	1,31	(0,55-3,12)	13	0,31	(0,10-0,93)
2015	30	0,37	(0,19-0,72)	26	0,68	(0,33-1,38)	4	0,07	(0,02-0,20)

Basis: alle Befragten, 2007: n=10.001; 2009: n=10.000; 2013: n=11.500; 2015: n=11.501 Bis 2011: Festnetzstichprobe, seit 2013: „Dual Flame“-Stichprobe, 2015: 16-70 Jahre; n = ungewichtete Fallzahlen, % = gewichtet; * = statistisch signifikante Unterschiede zum Referenzjahr 2015 (Test mit binär-logistischer Regression)

Quelle: BZgA (2016)

5.3.2.2 Spielerschutz und Prävention von Spielsucht

Spielsuchtspezifische Präventionsarbeit findet in Deutschland über verschiedene Medien statt. Hierzu zählen Werbespots in Fernsehen und Radio, Anzeigen, Plakate, Informationen in Lotto-Annahmestellen und auf Losen, auf Wett- oder Spielscheinen, über das Internet sowie mit Hilfe von Kinospots, Broschüren und Flyern. Gefragt nach dem Medium, in dem sie über die Gefahren des Glücksspiels informiert worden sind, antworteten die meisten mit Werbespots im TV oder im Radio (35,8% bzw. 35,6%), gefolgt von Anzeigen (27,8%) und Plakaten (24,7%; BZgA, 2016). Über diese Wege findet Präventionsarbeit offensichtlich am effektivsten statt. Insgesamt wurden im Jahr 2015 74,2% der Befragten über

irgendein Medium bezüglich der Gefahren von Glücksspielen informiert (BZgA, 2016). Die Wahrnehmung von Informations- und Hilfsangeboten kann damit insgesamt als hoch angesehen werden. 25,9% der Befragten kennen eine Beratungsstelle für glücksspielbedingte Probleme.

5.3.2.3 *Spielerschutz: Sperr- und Limitierungssysteme*

Nach dem GlüStV ist ein länder- und spielformübergreifendes Sperrsystem für staatliche Lotterien, gewerbliche Spielvermittler, Spielbanken, Veranstalter und Vermittler von Sportwetten sowie Veranstalter und Vermittler von Pferdewetten zu festen Quoten vorgesehen. Es gibt die Selbst- und Fremdsperre und die Dauer der Sperre beträgt mindestens ein Jahr. Bislang wurden bislang nur ein Teil der Sportwettveranstalter (z.B. Tipwin und Tipico) in das Sperrsystem integriert (vgl. die vom Regierungspräsidium Darmstadt herausgegebene White List der an OASIS angeschlossenen Glücksspielanbieter (Regierungspräsidium Darmstadt, 2018)), was an dem nicht abgeschlossenen Konzessionsverfahren für Sportwettanbieter begründet liegt. Das Sperrsystem funktioniert für Selbstsperrungen sehr gut (Meyer & Hayer, 2010; Fiedler, 2014), jedoch werden Fremdsperrungen durch den Anbieter zu selten ausgesprochen (Fiedler, 2014).

Die wesentliche Einschränkung der suchtpreventiven Wirkung des Sperrsystems liegt vor allem darin, dass das gewerbliche Spiel an Automaten in Spielhallen und Gaststätten, welches das größte Segment im deutschen Glücksspielmarkt darstellt, nicht in das spielformübergreifende Sperrsystem integriert ist. Vielmehr haben einzelne Länder ein zusätzliches Sperrsystem für Spielhallen eingeführt, das jedoch entsprechend nicht bundesweit und auch nicht anbieterübergreifend ausgestaltet ist. Meyer et al. (2015) konnten durch einen Praxistest in Bremen nachweisen, dass der Spielerschutz sogar trotz eines Spielhallengesetzes auf Landesebene nicht wirksam umgesetzt wird. So fanden Ausweiskontrollen bei nur 26% der Besuche statt, und auf ein simuliertes problematisches Spielverhalten (z.B. verzweifeltes Fluchen oder der Versuch sich beim Personal Geld zu leihen) erfolgten in nur 5% der Fälle angemessene Reaktionen durch das Personal, wie eine Ansprache des Spielers mit Blick auf seine problematische Situation oder die Ausgabe von Informationsmaterialien zur Spielsucht allgemein oder mit Hinweis auf Suchtberatungsstellen im Speziellen. Der Versuch, eine Spielersperre einzurichten, glückte nur in 62% der Fälle, wobei teilweise unnötige bürokratische Hürden durch das Personal aufgebaut wurden. Hierzu zählten das mehrmalige Erscheinen oder das Aufsuchen anderer Spielhallenstandorte desselben Betreibers. Bei den erfolgreich gesperrten Testspielern zeigten die nachfolgenden Kontrollbesuche, dass trotz dieser Sperre 87% dieser Personen problemlos in der betreffenden Spielhalle weiterhin am Automaten spiel teilnehmen konnten. Obwohl jene Erkenntnisse öffentlichkeitswirksam präsentiert wurden, zeigten sich in einer Folgeuntersuchung mit demselben Aufbau zwei Jahre später keine substanziellen Verbesserungen.

Als besonders problematisch erweist sich zudem unter anderem, dass eine Vernetzung der Spielhallen durch ein Sperrsystem bspw. im Bundesland Bremen nicht gegeben ist. So kann sich ein Spieler in einer Halle sperren lassen und dennoch ohne Schwierigkeiten in der nächsten Spielhalle weiterspielen. Ein landesweites Sperrsystem, bei dem sämtliche Spielhallen auf eine einheitliche Sperrdatenbank zugreifen können, wie im Bundesland Hessen bereits eingerichtet, bietet hier erhebliche Vorteile. Hayer et al. (2018) haben die Wirkungsweise dieses Systems namens OASIS (Onlineabfrage Spielerstatus) bereits untersucht und Vorschläge zur Optimierung unterbreitet. Mittels eines multimodalen Ansatzes erfolgte eine Überprüfung der Fragestellung, inwiefern Spielersperrungen und Sozialkonzepte in Spielhallen in Hessen einzuschätzen sind und in der Praxis funktionieren. Die durch das Hessische Ministerium für Soziales und Integration in Auftrag gegebene Studie umfasste neben Testspielen zur Überprüfung des Spielerschutzes in situ und einer Befragung gesperrter Spieler auch Sekundäranalysen der OASIS-Sperrdatei

sowie der Berichterstattung zur Wirksamkeit von Spielerschutzmaßnahmen (Sozialkonzepte). Darüber hinaus erfolgte anhand einer Delphi-Befragung eine Bewertung der Aufhebung von Spielersperrern.

In der Praxis zeigte sich, dass im Vergleich mit dem Test in Bremen (Meyer et al., 2015) Ausweiskontrollen erheblich häufiger stattfanden. So war dies in Hessen bei 83,6% aller Zutrittsversuche der Fall, in Bremen lediglich bei 26% der Besuche. An dieser Stelle zeigt sich der Vorteil eines landesweit einheitlichen Kontrollsystems, das eine verpflichtende Datenbankabfrage vorsieht. Untermuert wird dies durch die Tatsache, dass nach der Einrichtung einer Spielersperre im Bundesland Hessen die Testspieler in 28,1% der Spielhallen weiterhin ihr Geld an den Automaten einsetzen konnten, während in Bremen, wie oben bereits ausgeführt, 87% der Personen trotz eingerichteter Spielersperre weiter teilnehmen konnten. Somit liegt die Kontrolldichte in Hessen deutlich höher, Lücken sind jedoch ebenfalls vorhanden. Einschränkend muss ebenso Erwähnung finden, dass das Personal auch in Hessen nur in 7,3% der Fälle angemessen auf ein simuliertes Problemverhalten der Testspieler reagierte (in Bremen in 5% der Fälle). Insofern bietet die Umsetzung von OASIS eine gewisse, wenn auch nicht lückenlose Schutzwirkung für gesperrte Spieler, was Einlasskontrollen betrifft. Gelingt der Zutritt zur Spielhalle, ist keine deutlich erhöhte Sensibilität und ein Einschreiten des Personals bei den gezeigten mit Glücksspielsucht in Zusammenhang stehenden Problemen zu verzeichnen.

Die Autoren empfehlen daher stärkere und konsequente Überwachungsmaßnahmen der gesetzlichen Vorschriften durch staatliche Stellen sowie Schulungen der Spielhallenmitarbeiter zur Früherkennung von Problemspielern und zur Gesprächsführung mit diesen. Das Befragungsmodul mit gesperrten Spielern aus Hessen (n=56) und aus Bremen (n=16) der Forschungsarbeit von Hayer et al. (2018) bestätigt, dass eine Einflussnahme seitens des Spielhallenpersonals hin zu einer Spielersperre fast ausnahmslos verneint wird und die Sperreinrichtung vornehmlich intrinsisch motiviert zu sein scheint. Ein Ausweich- bzw. Substitutionsverhalten hin zu anderen Marktsegmenten ließ sich bei diesem Personenkreis in den meisten Fällen nicht ausmachen, während sich spürbare Verlagerungseffekte lediglich hin zu Automatenspielen in Gaststätten, anderen Spielhallen und Sportwetten andeuteten. Über die Hälfte der Befragten bewertete den persönlichen Nutzen der Spielersperre als eher groß oder sehr groß. Insofern kann ein lückenlos etabliertes Sperrsystem ein durchaus wirksames Unterstützungselement für Personen sein, die eine Spielabstinenz erreichen wollen. Die Möglichkeit einer solchen Spielersperre in Hessen wurde 40 Monate nach der Implementierung von OASIS bis Juli 2017 von insgesamt 14.675 Personen in Anspruch genommen, wie eine Analyse der Sperrdatenbank ergab (Hayer et al., 2018).

Noch größere Vorteile bietet indessen ein bundesweites Sperrsystem, wie es in Deutschland für den Spielbankenbereich existiert (§ 8 GlüStV). Mit Hilfe dieser Vernetzung sowie einer lückenlosen Einlass- und Ausweiskontrolle ist es auch möglich, ein Ausweichverhalten auf andere Bundesländer zu unterbinden. Die Sperre kann von dem betreffenden Spieler selbst („Selbstsperre“) initiiert werden oder aber durch andere Personen, wie z.B. Angehörige oder Mitarbeiter einer Spielbank („Fremdsperre“), bei begründeter Annahme einer Spielsuchtgefährdung, Überschuldung, nicht eingehaltenen finanziellen Verpflichtungen oder unverhältnismäßig hohen Einsätzen. Eine Selbstsperre bedarf dabei nicht des persönlichen Erscheinens, es genügt die postalische Zusendung des Antrags samt Kopie eines Ausweisdokuments (Petry et al., 2013) an den jeweiligen Anbieter. Dies verhindert, dass sich der Spieler dem Reiz des Glücksspiels bei Einrichtung einer Sperre aussetzen muss. Eine erfolgreich eingerichtete Sperre hat eine Mindestdauer von einem Jahr, eine Höchstdauer ist im GlüStV nicht festgelegt. Nach Ablauf der Mindestdauer kann auf schriftlichen Antrag eine Aufhebung erfolgen, sofern die ursprünglichen Gründe für die Einrichtung der Sperre nicht mehr vorliegen. Als Nachweis kann bspw. eine erfolgreich absolvierte Therapie oder die Verbesserung der finanziellen Situation dienen (Dietlein et al., 2008). An dieser Stelle muss jedoch auf die Problematik hingewiesen werden, dass eine eindeutige Regelung für das

Prozedere und die Verantwortung bei der Aufhebung einer Spielersperre bislang nicht existiert. Deshalb können unterschiedliche Kriterien einer überwundenen Spielsucht herangezogen werden. Da das Sperrsystem für Spielbanken auch in der täglichen Praxis erfolgreich Anwendung findet, wäre ein Anschluss der Spielhallen in sämtlichen Bundesländern an diese deutsche Sperrdatenbank von erheblichem Nutzen. Ein Limitierungssystem mit eingeschränkten Spielmöglichkeiten bezüglich Einsatzhöhe oder Spieldauer besteht hingegen nicht.

In Bezug auf das Onlineglücksspiel, das in Deutschland zumeist auf Seiten nicht zugelassener Anbieter stattfindet, bedeutet dies, dass ein Zugriff durch staatliche Behörden nicht möglich ist und Sperr- und Limitierungssysteme nicht per Verordnung umgesetzt werden können. Dieser eingeschränkte staatliche Handlungsspielraum verhindert einen wirksamen Spielerschutz im unlizenzierten Bereich. Lediglich bei konzessionierten Angeboten im Internet (z.B. bei Produkten des Deutschen Lotto- und Totoblocks, die mehr als zweimal pro Woche spielbar sind) wird dem Spielerschutz auch in diesem Onlinesegment, wie bspw. durch Aufklärungsmaßnahmen zu den spezifischen Besonderheiten und Gewinnwahrscheinlichkeiten der jeweiligen Spielform, Rechnung getragen, und Sperren sind effektiv zu etablieren. Durch den Anschluss an die Deutsche Sperrdatenbank, mit der auch die Spielbanken vernetzt sind, kann effektiv ein Ausweichen auch auf andere Spielformen verhindert werden. Außerdem können auf diesem Weg fachgerechte Informationen über Spielsucht durch Verlinkungen auf die entsprechenden Internetseiten unmittelbar an die Konsumenten herangetragen werden.

5.3.2.4 *Hilfesystem: Schadensreduzierung und Therapie*

Grundsätzlich existieren in Deutschland im professionellen Hilfesystem zur Schadensreduzierung Beratungsangebote, ambulante Behandlungsmöglichkeiten und stationäre Therapieangebote. Darüber hinaus bieten Selbsthilfegruppen ihre Unterstützung für Personen mit glücksspielbezogenen Problemen an. Im Jahr 2016 gab es 212 Selbsthilfegruppen für Spielsüchtige in 143 Städten.

Beratungsangebote zu Spielsucht sind teilweise in allgemeinen Suchtberatungsstellen zu finden, es gibt jedoch auch ausschließlich auf Spielsucht spezialisierte Beratungsstellen. Bei den Behandlungsangeboten kann zusätzlich zwischen gruppentherapeutischen Interventionen und Einzelinterventionen unterschieden werden.

Einzelne ambulante Beratungs-/Behandlungsstellen, Fach- oder Institutsambulanzen (652 Einrichtungen) betreuen im Durchschnitt 16,7 Spieler (Braun et al., 2017). Dieser Personenkreises machte im Verhältnis zu allen Klienten mit einer abgeschlossenen Diagnosestellung einen Anteil von 8,0% im Jahr 2016 aus (im Vorjahr: 7,8%), wobei Männer mit 9,4% und Frauen mit 3,9% vertreten sind.

Diagnosen in den Einrichtungen

Bei den Einzeldiagnosen, die in stationären Einrichtungen gestellt wurden, ist eine Anzahl von 2.762 zu verzeichnen (Braun et al., 2017). Hinzu kommen 1.512 Hauptdiagnosen in insgesamt 188 Einrichtungen. Einzelne Einrichtungen stellen im Durchschnitt 15 Einzeldiagnosen und 8 Hauptdiagnosen, ein Anstieg gegenüber dem Vorjahr, als noch 11,2 bzw. 5,5 Fälle diagnostiziert wurden.

Mit Blick auf die Nutzung unterschiedlicher Glücksspiele machen Spieler an Geldspielautomaten den Hauptanteil aus. Die Diagnosestellung in Bezug auf diese Spielform betraf 72,3% der Klienten. Das Spiel in Spielbanken betraf hingegen nur 5,3% der Fälle (Kleines Spiel: 2,6%, Großes Spiel: 2,7%), während Wetten bei 9,1% und andere Spielformen bei 13,3% angesiedelt waren. Der Fachverband Sucht

(2017) gibt an, dass Geldspielautomaten mit 65,4% die vorrangige Quelle der diagnostizierten Spielsucht darstellen, während das Kleine und das Große Spiel in der Spielbank jeweils nur 0,8% ausmachten, Sportwetten mit 2,6% vertreten waren und andere Spielformen mit 34,9%.

Die Gesamtzahl der gestellten Hauptdiagnosen betrug 9.524. Die Diagnosestellung bezog sich auf 8.507 Männer und 1.178 Frauen in den alten Bundesländern sowie 1.032 Männer und 187 Frauen in den neuen Bundesländern. Bezogen auf alle Klienten mit Diagnose liegt der Anteil gemessen an der Anzahl aller Klienten bei 7%, wobei Männer mit 8,2% einen deutlich höheren Anteil ausmachen als Frauen mit 3,5%. Hinsichtlich der Diagnosestellung in allen rund 1.440 bundesweit tätigen ambulanten Suchtberatungsstellen ergeben sich insgesamt ca. 24.100 Fälle mit der Einzeldiagnose „Pathologisches Spielen“ (Hauptdiagnose: 21.000). Im Vergleich zum Vorjahr bedeutet dies einen Anstieg um 500 Fälle.

Altersstruktur

Der Altersdurchschnitt der ambulant betreuten Glücksspieler liegt bei 36 Jahren, bei den stationär versorgten Patienten bei 38 Jahren. In ambulanten/stationären Einrichtungen finden sich bis 29-Jährige zu 38,4%/30,8%, 30- bis 50-Jährige zu 46,5%/50,7% und über 50-Jährige zu 15,1%/18,6%.

Betreuungs-/Behandlungsdauer in den Einrichtungen

Die Betreuungsdauer pathologischer Glücksspieler in den ambulanten Einrichtungen liegt bei 43,1% der Personen bei bis zu drei Monaten, bei 26,3% bei 4 bis 6 Monaten, bei 18,6% bei 7 bis 12 Monaten, bei 8,9% bei 13 bis 24 Monaten und bei 3% bei mehr als 24 Monaten. In stationären Versorgungseinrichtungen liegt die Behandlungsdauer bei 70,5% der zu behandelnden Patienten bei bis zu drei Monaten und bei 28,4% bei 4 bis 6 Monaten. Längere Behandlungsdauern sind mit 1,1% nur sehr selten vertreten.

Vermittlung

Die Vermittlung in ambulante Hilfeinrichtungen erfolgte bei 36,6% der betroffenen pathologischen Glücksspieler durch eine (teil-)stationäre Rehabilitationsmaßnahme, bei 34,3% kam der Kontakt durch eine Selbsthilfegruppe zustande, bei 3% durch ein Krankenhaus und bei 0,7% durch Arbeitsagentur, Arge oder Jobcenter. Ein stationärer Aufenthalt wurde bei 77% durch eine Suchtberatungs- oder -behandlungsstelle initiiert, bei 5,6% durch ein Krankenhaus und bei 0,3% durch eine Justizvollzugsanstalt. Bei insgesamt 17,1% der Vermittlungsfälle in stationäre Einrichtungen waren andere Institutionen, Einrichtungen oder Initiativen ausschlaggebend.

Erfolge und Abbrüche

Die Ergebnisse der ambulanten Behandlung erweisen sich als positiv. Die Mitarbeiter der Einrichtungen beurteilten die Behandlung an ihrem Ende in 83,4% der Fälle als erfolgreich (37,7%) oder sahen zumindest eine Verbesserung (45,7%; Fachverband Sucht, 2017). Diese Resultate decken sich im Wesentlichen mit den Erkenntnissen aus früheren Jahren. Sie gelten allerdings nur bei Beendigung der ambulanten Behandlung. Bei vorzeitigem Abbruch zeigte sich bei 54% der Klienten keine Veränderung und bei 1,8% eine Verschlechterung in Bezug auf das Suchtverhalten. Die Abbruchquote erreicht bei Männern mit 41,2% und bei Frauen mit 39,5% eine beträchtliche Größenordnung. Stationäre Einrichtungen haben Quoten von 64% regulären und 87,3% planmäßigen Entlassungen.

5.3.2.5 *Spielerprofil und Spielerverhalten*

Daten zum soziodemographischen Profil von deutschen Onlineglücksspielern sowie deren Spielverhalten sind nicht verfügbar. Im Folgenden wird daher nur kurz auf die Demographika und das Nutzungsverhalten bei Offlineglücksspielen eingegangen.

Laut der Repräsentativerhebung der BZgA aus dem Jahr 2015 nimmt die Glücksspielerfahrung über die Lebenszeit im Alter von 16 bis 35 Jahren stetig zu und verbleibt ab einem Alter von 36 Jahren bei etwas über 80% (BZgA, 2016). Generell ist die Glücksspielerfahrung bei männlichen Personen stärker ausgeprägt als bei weiblichen. Dieser Unterschied fällt in allen Altersgruppen signifikant aus.

Die Betrachtung des Nutzungsverhaltens der unterschiedlichen Spielformen offenbart, dass Lottospiele weitaus am häufigsten nachgefragt werden (57,1%), gefolgt von Sofortlotterien (37,6%), Spiel 77/Super 6 (30,2%), Lotterien insgesamt (ohne Lotto und Sofortlotterien; 28,3%) sowie privates Glücksspiel (20,7%) und Geldspielautomaten (19,4%). Untergeordnete Rollen spielen indessen Toto (1,9%), Pferdewetten (1,7%) sowie Keno (1,2%).

Trendanalysen belegen einen statistisch signifikanten und kontinuierlichen Rückgang der Spielteilnehmer in den Jahren 2007 bis 2015. Dies trifft sowohl für die Lebenszeitprävalenz als auch für die 12-Monats-Prävalenz zu (BZgA, 2016). Diese Rückgänge betreffen insbesondere Lotterien. Ausnahmen sind lediglich der Eurojackpot und „andere Sportwetten“.

19,7% der Befragten geben an, nur ein Glücksspiel zu betreiben. Knapp die Hälfte dieser Personen spielt ausschließlich Lotto „6 aus 49“. Der Personenanteil, der zwei oder drei Spiele angibt, liegt bei 11,1%. In dieser Gruppe ist der Anteil männlicher Befragter deutlich größer als der weiblicher Personen (13,5% zu 8,7%).

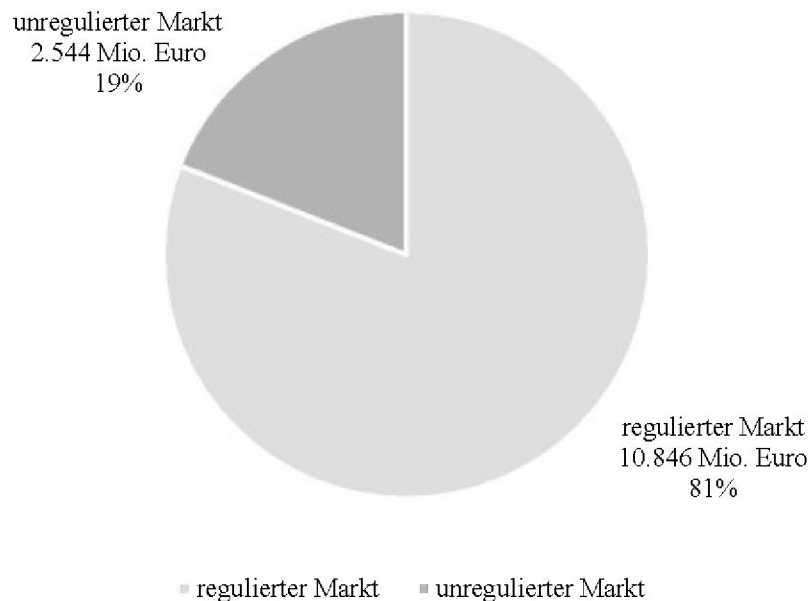
Die Untersuchung des Korrespondenzspielverhaltens legt offen, dass 46,3% der Nutzer von Sofortlotterien auch Lotto „6 aus 49“ gespielt haben. Umgekehrt ist dies nur bei 19,7% der Personen der Fall. Insgesamt zeigt sich eine häufige Nutzung von Lotto „nebenbei“ bzw. die Tatsache, dass dieses Produkt am häufigsten zusätzlich zu anderen Glücksspielen gespielt wird. Besonders oft werden Lotto „6 aus 49“ und Eurojackpot wechselseitig genutzt. So spielen 83% der Eurojackpot-Nutzer auch Lotto. Der Kehrwert beträgt 25,9%.

5.3.3 Indikatoren der öffentlichen Ordnung (Public Order)

5.3.3.1 *Marktanteil nicht lizenzierter Anbieter*

Grundsätzlich ist der Glücksspielmarkt in Deutschland in einen regulierten und einen nicht regulierten Markt aufgeteilt. Im Jahr 2016 überwog der regulierte Markt deutlich mit 81%, während der nicht regulierte Markt, zu dem auch terrestrische Sportwettanbieter gezählt werden, die übrigen 19% einnahm, was 2,6 Mrd. Euro von 13,39 Mrd. Euro der Gesamtbruttospielerträge entspricht. Dieses Größenverhältnis verdeutlicht Abbildung 14.

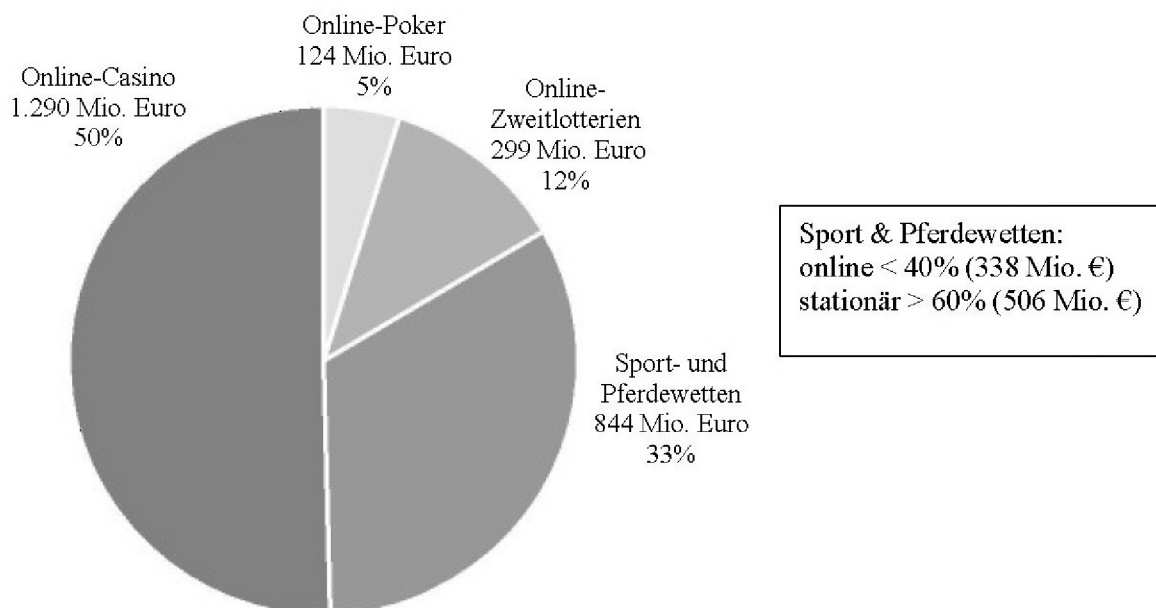
Abbildung 14: GGR für den regulierten und nicht regulierten Glücksspielmarkt in Deutschland in 2016



Quelle: Gemeinsame Geschäftsstelle Glücksspiel (2018)

Der nicht regulierte Markt lässt sich einteilen in die vier Segmente Sport- und Pferdewetten (online und stationär), Onlinecasino, Onlinepoker und Online-Zweitlotterien. Der Hauptanteil des Bruttospielertrags des nicht regulierten Marktes, etwa vier Fünftel, wird online generiert (Kleibrink & Köster, 2017). Auf stationär vertriebene Sport- und Pferdewetten entfallen ca. 506 Millionen Euro.

Abbildung 15: Aufteilung der Bruttospielerträge des nicht regulierten Glücksspielmarktes in Deutschland, 2016



Quelle: Gemeinsame Geschäftsstelle Glücksspiel (2018)

Die Entwicklung des Anteils des nicht regulierten Marktes am Gesamtmarkt der Jahre 2014 bis 2016 ist in Tabelle 50 aufbereitet. Der nicht regulierte Markt unterlag im Beobachtungszeitraum einer stetigen Zunahme von 15,3% auf 19,1%, während der regulierte Markt entsprechend abnahm.

Tabelle 50: Entwicklung der Marktanteile im Gesamtmarkt von 2014 bis 2016

Marktsegment	2014	2015	2016
Nicht regulierter Markt	15,3%	17,8%	19,1%
Regulierter Markt	84,7%	82,2%	80,9%
Gesamt	100,0%	100,0%	100,0%

Quelle: Gemeinsame Geschäftsstelle Glücksspiel (2018)

Einen Vergleich der Marktaufteilung des nicht regulierten Marktes mit den Vorjahren bietet Tabelle 51. Bei nahezu sämtlichen Spielformen ist eine Zunahme des Marktvolumens erkennbar, was sich auch in der Gesamtentwicklung in einer Steigerung von 811 Mio. Euro bzw. 46,4% niederschlägt. Einen deutlichen Anstieg der Bruttospielerträge gab es vor allem bei Onlinecasinos, die einen Zuwachs von 554 Mio. Euro bzw. 75,3% erkennen lassen. Onlinepoker verlor hingegen Marktanteile in Höhe von 3,7% und verzeichnete ein Minus bei den Bruttospielerträgen in Höhe von 16,8%.

Tabelle 51: Bruttospielerträge im nicht regulierten Markt von 2014 bis 2016 (Mio. Euro)

Spielform	2014	Anteil 2014	2015	Anteil 2015	2016	Anteil 2016	Entwicklung	2014-2016
(Private) Sport- und Pferdewetten	661	37,9%	736	32,4%	844	33,0%	183	27,7%
Online-Zweitlotterien	200	11,5%	246	10,8%	299	11,7%	99	49,5%
Onlinepoker	149	8,5%	123	5,4%	124	4,8%	-25	-16,8%
Onlinecasinos	736	42,2%	1165	51,3%	1290	50,4%	554	75,3%
Gesamt	1746	100%	2270	100%	2557	100%	811	46,4%

Quelle: Gemeinsame Geschäftsstelle Glücksspiel (2018)

Die Entwicklung über die vergangenen Jahre hinweg veranschaulicht Tabelle 52. Hier sind die Trends der verschiedenen Spielsegmente in der Ein-, Drei- und Zehn-Jahresveränderung dargestellt, d.h. ob in der jeweiligen Periode ein Anstieg oder eine Abnahme der Bruttospielerträge sowie in bestimmten Bereichen der Vertriebskanäle (z.B. die Zahl der Annahmestellen) zu verzeichnen war. Neben dem nicht regulierten Markt finden sich hier zum direkten Vergleich ebenso die Angebote des regulierten Marktes. In fast allen Kategorien des nicht regulierten Angebots war in den Jahren von 2006 bis 2015 ein Wachstum gegeben, lediglich Onlinepoker ist über alle Zeiträume hinweg zurückgegangen. Dies verdeutlicht, dass der Pokerboom der Vorjahre vorüber ist und der Abwärtstrend sich fortsetzt. Im Gegensatz zum nicht regulierten Markt gibt es im regulierten Bereich Rückgänge in mehreren Bereichen. Dies betrifft die Spielbanken, deren Bruttospielerträge in den letzten zehn Jahren gesunken sind, die aber in der Drei- und Ein-Jahres-Veränderung eine Erholung erkennen lassen. Die gleiche Entwicklung zeichnet sich bei den Produkten des Deutschen Lotto-Toto-Blocks ab, während bei den Klassenlotterien ein Rückgang in sämtlichen drei Zeitperioden zu erkennen ist.

Tabelle 52: Entwicklung des GGR in den Segmenten des deutschen Glücksspielmarkts von 2006 bis 2015

Markt	Spielform	Zehn-Jahres- Veränderung	Drei-Jahres- Veränderung	Ein-Jahres- Veränderung
		2006 vs 2015	2012 vs 2015	2014 vs 2015
Reguliert	Spielbanken	↓	↑	↑
	Geldspielgeräte in Spielhallen und Gaststätten	↑	↑	↑
	Deutscher Lotto-Toto-Block	↓	↑	↑
	Kassenlotterien	↓	↓	↓
	Soziallotterien	↓	↑	↑
	Sparlotterien	↑	↑	↑
	Pferdewetten (nur Rennvereine)	↓	↓	↓
Nicht reguliert	Sport- und Pferdewetten	↑	↑	↑
	Online Casino	↑	↑	↑
	Onlinepoker	↓	↓	↓
	Online-Zweitlotterien	-	↑	↑

↓ = Rückgang zur Vorperiode; ↑ = Zunahme zur Vorperiode

Quelle: Gemeinsame Geschäftsstelle Glücksspiel (2018)

5.3.3.2 Web Ranking nicht lizenzierte vs. regulierte Anbieter

Die Methodik des folgenden Abschnitts ist detailliert in Abschnitt 12.1.1 beschrieben. Während in diesem Kapitel nur Daten zum landesspezifischen Markt beschrieben werden, befindet sich in Kapitel Abschnitt 12.1.2 ein Vergleich beziehungsweise eine länderübergreifende Übersicht.

Tabelle 53 zeigt das Webranking für den Suchbegriff „Poker“ in Deutschland. Von insgesamt sieben Anbietern besitzt keiner eine Lizenz. Die unlicenzierten Anbieter kommen auf eine Klickrate von 52,91% für Desktop und 56,8% für Mobile. Poker.de liegt als höchstes Angebot an Position 2 und besitzt ein globales Ranking in Höhe von 1.960.873.

Tabelle 54 zeigt die Webrankingdaten für den Suchbegriff „Online Wetten“ in Deutschland. Keines der acht Angebote verfügt über eine Lizenz. Somit erhalten die unlicenzierten Anbieter eine Desktop-Klickrate von 93,2% (Mobile 92,75%). Erstplatzierter Anbieter ist bet-at-home.com mit einem globalen Rang von 4.678. Zwei Anbieter (wetten.com und interwetten.com) verwenden deutsche Wörter in ihren Bezeichnungen, was einen klaren Fokus auf den deutschen Markt vermuten lässt.

Tabelle 53: Web Ranking des Suchbegriffs "Poker" in Deutschland

Operator	Länder-Rang	Globaler Rang	keine Lizenz	Anteil (Desktop)			Anteil (Mobile)			
				Lizenz	keine Lizenz	sonstige	Lizenz	keine Lizenz	sonstige	
1						40,29%			35,95%	
2		1960873	X			19,66%			20,73%	
3		-	X			12,21%			13,70%	
4		10158	X			8,18%			9,19%	
5		64102	X			5,79%			6,44%	
6							4,26%		4,67%	
7		443603	X			3,26%			3,44%	
8							2,54%		2,58%	
9		7915	X			2,04%			1,90%	
10		258	X			1,76%			1,39%	
Σ			0	7		52,91%	47,09%		56,80%	43,20%

Tabelle 54: Web Ranking des Suchbegriffs "Online Wetten" in Deutschland

Operator	Länder-Rang	Globaler Rang	keine Lizenz	Anteil (Desktop)			Anteil (Mobile)			
				Lizenz	keine Lizenz	sonstige	Lizenz	keine Lizenz	sonstige	
1		4678	X			40,29%			35,95%	
2		562388	X			19,66%			20,73%	
3		26247	X			12,21%			13,70%	
4		10048	X			8,18%			9,19%	
5		60289	X			5,79%			6,44%	
6							4,26%		4,67%	
7		9251	X			3,26%			3,44%	
8							2,54%		2,58%	
9		5284	X			2,04%			1,90%	
10		410832	X			1,76%			1,39%	
Σ			0	8		93,20%	6,80%		92,75%	7,25%

Tabelle 55 liefert einen Überblick über den Suchbegriff „Online Betting“ für Deutschland. Keiner der zehn identifizierten Anbieter besitzt eine Lizenz. Auf diese zehn Anbieter verteilen sich eine Desktop-Klickrate von 100% und eine Mobile-Klickrate von 100%. Betway.com liegt an Position eins im Web-ranking und besitzt ein globales Ranking von 22.949. Höchstgerankter Anbieter ist bet365.com auf Position drei mit einem globalen Ranking von 258.

Tabelle 55: Web Ranking des Suchbegriffs "Online Betting" in Deutschland

Operator	Länder-Rang	Globaler Rang	keine Lizenz	Anteil (Desktop)			Anteil (Mobile)		
				Lizenz	keine Lizenz	sonstige	Lizenz	keine Lizenz	sonstige
1 betway.com		22948	X		40,29%			35,95%	
2 bwin.com		9251	X		19,66%			20,73%	
3 bet365.com		258	X		12,21%			13,70%	
4 unibet.com		6449	X		8,18%			9,19%	
5 888sport.com		59573	X		5,79%			6,44%	
6 williamhill.com		753	X		4,26%			4,67%	
7 bovada.lv		7723	X		3,26%			3,44%	
8 skybet.com		13566	X		2,54%			2,58%	
9 tonybet.com		186382	X		2,04%			1,90%	
10 betfirst.be		777283	X		1,76%			1,39%	
Σ			0	10		100,00%		100,00%	

Das Webranking des Suchbegriffs „Online Sportwetten“ ist in Tabelle 56 dargestellt. Es wurden acht Anbieter, allesamt ohne Lizenz, identifiziert. Die Anbieter vereinen eine Desktop-Klickrate von 86,03% beziehungsweise eine Mobile-Klickrate von 84,91%.

Tabelle 56: Web Ranking des Suchbegriffs "Online Sportwetten" in Deutschland

Operator	Länder-Rang	Globaler Rang	keine Lizenz	Anteil (Desktop)			Anteil (Mobile)		
				Lizenz	keine Lizenz	sonstige	Lizenz	keine Lizenz	sonstige
1 bet-at-home.com		4678	X		40,29%			35,95%	
2 wetten.com		562388	X		19,66%			20,73%	
3						12,21%		13,70%	
4 tipico.com		26247	X		8,18%			9,19%	
5 sportwetten-online.com		3219736	X		5,79%			6,44%	
6 betsafe.com		60289	X		4,26%			4,67%	
7 interwetten.com		10048	X		3,26%			3,44%	
8 interwetten.com		10048	X		2,54%			2,58%	
9 bwin.com		9251	X		2,04%			1,90%	
10						1,76%		1,39%	
Σ			0	8		86,03%	13,97%	84,91%	15,09%

Tabelle 57 zeigt das Webranking für den Suchbegriff „Sports Betting“ in Deutschland. Alle sechs identifizierten Angebote fallen in die unlizenzierte Kategorie und kommen auf eine Desktop-Klickrate von 43,98% (Mobile 47,03%). Bwin.com ist der höchstplatzierte Anbieter auf Position 2 und besitzt ein globales Ranking in Höhe von 9.251, gefolgt von sportsbetting.ag mit 133.525.

Tabelle 57: Web Ranking des Suchbegriffs "Sports Betting" in Deutschland

Operator	Länder-Rang	Globaler Rang	keine Lizenz	Anteil (Desktop)			Anteil (Mobile)			
				Lizenz	keine Lizenz	sonstige	Lizenz	keine Lizenz	sonstige	
1						40,29%			35,95%	
2	bwin.com	9251	X			19,66%			20,73%	
3	sportsbetting.ag	133525	X			12,21%			13,70%	
4							8,18%		9,19%	
5							5,79%		6,44%	
6	karamba.com	60414	X			4,26%			4,67%	
7	bovada.lv	7723	X			3,26%			3,44%	
8	winamax.fr	769	19954	X		2,54%			2,58%	
9	marathonbet.com	18812	X			2,04%			1,90%	
10							1,76%		1,39%	
Σ			0	6		43,98%	56,02%		47,03%	52,97%

Das Webranking für den Suchbegriff „Casino“ findet sich in Tabelle 58. In dem Top 10 wurden neun Angebote identifiziert, die allesamt keine Lizenz in Deutschland besitzen. Anbieter ohne Lizenz kommen auf eine Klickrate von 59,71% für Desktop und 64,05% für Mobile. Stargames.com ist der höchstplatzierte Anbieter auf Position 2 und besitzt einen globalen Rang von 12.288. Der darauffolgende Anbieter casino.com hat ein globales Ranking von 39.707.

Für die Begriffe „Glücksspiel“, „Gambling“, „Fußball“, „Football“ sowie „Pferderennen“ wurden ausschließlich sonstige Anbieter innerhalb der Top 10 Google-Suchergebnisse identifiziert.

Tabelle 58: Web Ranking des Suchbegriffs "Casino" in Deutschland

Operator	Länder-Rang	Globaler Rang	keine Lizenz	Anteil (Desktop)			Anteil (Mobile)			
				Lizenz	keine Lizenz	sonstige	Lizenz	keine Lizenz	sonstige	
1						40,29%			35,95%	
2	stargames.com	12288	X			19,66%			20,73%	
3	casino.com	39707	X			12,21%			13,70%	
4	platincasino.com	29447	X			8,18%			9,19%	
5	riz.com	-	X			5,79%			6,44%	
6	bwin.com	9251	X			4,26%			4,67%	
7	pokerstars.com	10158	X			3,26%			3,44%	
8	mybet.com	16398	X			2,54%			2,58%	
9	riobet.com	89949	X			2,04%			1,90%	
10	everumcasino.com	1817372	X			1,76%			1,39%	
Σ			0	9		59,71%	40,29%		64,05%	35,95%

Tabelle 59 zeigt das Webranking für den Begriff „Horse Racing“ für Deutschland. Es konnten zwei Angebote ohne Lizenz identifiziert werden. Die Anbieter oddschecker.com (Rang zwei) und skybet.com (Rang 7) kommen gemeinsam auf eine Klickrate von 22,92% (Desktop) beziehungsweise 24,18% (Mobile). Oddschecker.com besitzt ein globales Ranking von 12.217, skybet.com von 13.566.

Tabelle 59: Web Ranking des Suchbegriffs "Horse Racing" in Deutschland

Operator	Länder-Rang	Globaler Rang	keine Lizenz	Anteil (Desktop)			Anteil (Mobile)			
				Lizenz	keine Lizenz	sonstige	Lizenz	keine Lizenz	sonstige	
1						40,29%			35,95%	
2 oddschecker.com		12217	X			19,66%			20,73%	
3						12,21%			13,70%	
4						8,18%			9,19%	
5						5,79%			6,44%	
6						4,26%			4,67%	
7 skybet.com		13566	X			3,26%		3,44%		
8						2,54%			2,58%	
9						2,04%			1,90%	
10						1,76%			1,39%	
Σ			0	2		22,92%	77,08%		24,18%	75,82%

Für den Suchbegriff „Bingo“ wurden fünf Angebote innerhalb der ersten zehn Suchanfragen auf Google angezeigt. Alle Angebote sind unlicenziert und vereinnahmen eine Desktop-Klickrate von 17,78% beziehungsweise eine Mobile-Klickrate von 18,5%. Swisslos.ch ist an Position vier der höchstplatzierte Anbieter und besitzt ein globales Ranking in Höhe von 31.372.

Tabelle 60: Web Ranking des Suchbegriffs "Bingo" in Deutschland

Operator	Länder-Rang	Globaler Rang	keine Lizenz	Anteil (Desktop)			Anteil (Mobile)			
				Lizenz	keine Lizenz	sonstige	Lizenz	keine Lizenz	sonstige	
1						40,29%			35,95%	
2						19,66%			20,73%	
3						12,21%			13,70%	
4 swisslos.ch		31372	X			8,18%			9,19%	
5						5,79%			6,44%	
6						4,26%			4,67%	
7 tipp24.com		27642	X			3,26%		3,44%		
8 wheeloffortune.com		85824	X			2,54%		2,58%		
9 2ndchanceplay.com		294996	X			2,04%		1,90%		
10 meccabingo.com		144911	X			1,76%		1,39%		
Σ			0	5		17,78%	82,22%		18,50%	81,50%

Der Suchbegriff „Lotto“ für Deutschland wird in Tabelle 61 beschrieben. Innerhalb der Top 10 Suchanfragen wurden neun Angebote identifiziert. Davon besitzen acht eine Lizenz und ein Anbieter (win2day.at) nicht. Die Anbieter mit Lizenz kommen auf Klickraten von 84,53% (Desktop) und 82,86% (Mobile), während auf den Anbieter ohne Lizenz eine Klickrate von 12,21 (Desktop) beziehungsweise 13,7% (Mobile) entfällt.

Tabelle 61: Web Ranking des Suchbegriffs "Lotto" in Deutschland

Operator	Länder-Rang	Globaler Rang	keine Lizenz	Anteil (Desktop)			Anteil (Mobile)			
				Lizenz	keine Lizenz	sonstige	Lizenz	keine Lizenz	sonstige	
1 lotto.de	480	14365	X	40,29%			35,95%			
2 lotto24.de	723	2546	X	19,66%			20,73%			
3 win2day.at		1507			12,21%			13,70%		
4 lotto-bayern.de	1848	49193	X	8,18%			9,19%			
5 lotto-hh.de	18439	317289	X	5,79%			6,44%			
6 merkur.de	387	11533	X	4,26%			4,67%			
7						3,26%			3,44%	
8 lotto-bw.de	1535	43712	X	2,54%			2,58%			
9 lotto-bw.de	1535	43712	X	2,04%			1,90%			
10 lottosachsenanhalt.de	15807	326252	X	1,76%			1,39%			
Σ			8	1	84,53%	12,21%	3,26%	82,86%	13,70%	3,44%

Im Webranking für den Begriff „Lotterie“ befinden sich acht lizenzierte Anbieter in den Top 10 Google-Suchanfragen. Diese vereinen eine Klickrate von 68,12% für Desktop und 65,57% für Mobile.

Tabelle 62: Web Ranking des Suchbegriffs "Lotterie" in Deutschland

Operator	Länder-Rang	Globaler Rang	keine Lizenz	Anteil (Desktop)			Anteil (Mobile)			
				Lizenz	keine Lizenz	sonstige	Lizenz	keine Lizenz	sonstige	
1 lotterie.de	28849	67932	X	40,29%			35,95%			
2						19,66%			20,73%	
3						12,21%			13,70%	
4 aktion-mensch.de	3732	79542	X	8,18%			9,19%			
5 postcode-lotterie.de	14331	197654	X	5,79%			6,44%			
6 postcode-lotterie.de	14331	197654	X	4,26%			4,67%			
7 postcode-lotterie.de	14331	197654	X	3,26%			3,44%			
8 skl.de	9956	331164	X	2,54%			2,58%			
9 eurojackpot.de	689	174573	X	2,04%			1,90%			
10 nkl.de	46312	443659	X	1,76%			1,39%			
Σ			8	0	68,12%		31,88%	65,57%		34,43%

Zusammengefasst lässt sich beobachten, dass bei 9 von 15 untersuchten Begriffen Anbieter beziehungsweise Angebote ohne Lizenz identifiziert werden konnten. Im Vergleich zwischen deutschen und englischen Begriffen bestehen keine großen Unterschiede – insbesondere da eben keine lizenzierten Anbieter existieren. Sowohl bei englischen als auch bei deutschen Begriffen wurden hohe Anteile unlizenzierter Anbieter identifiziert. Der Begriff „Online Betting“ verzeichnete zehn unlizenzierte Anbieter innerhalb der ersten zehn Suchergebnisse. Lediglich für die Begriffe Lotto und Lotterie konnten Anbieter mit Lizenz identifiziert werden.

Tabelle 63: Verteilung von lizenzierten und nicht lizenzierten Anbietern im Web-Ranking Deutschland

Suchbegriff	Lizenz	Keine Lizenz	Sonstige
Poker	0	7	3
Online Wetten	0	8	2
Online Betting	0	10	0
Sportwetten Online	0	8	2
Sports Betting	0	6	4
Casino	0	9	1
Gambling	0	0	10
Glücksspiel	0	0	10
Fußball	0	0	10
Football	0	0	10
Pferderennen	0	0	10
Horse Racing	0	2	8
Bingo	0	5	5
Lotto	8	1	1
Lotterie	8	0	2

Tabelle 64: Klickrate auf verschiedene Suchbegriffe in Deutschland für Desktop und Mobile

Suchbegriff	Desktop		Mobile			
	Lizenz	Keine Lizenz	Sonstige	Lizenz	Keine Lizenz	Sonstige
Poker		52,91%	47,09%		56,80%	43,20%
Online Wetten		93,20%	6,80%		92,75%	7,25%
Online Betting		100%			100%	
Sportwetten Online			43,98%	56,02%		47,03%
Sports Betting		43,98%	56,02%		47,03%	52,97%
Casino		59,71%	40,29%		64,05%	35,95%
Gambling			100%			100%
Glücksspiel			100%			100%
Fußball			100%			100%
Football			100%			100%
Pferderennen			100%			100%
Horse Racing			22,92%	77,08%		24,18%
Bingo		17,78%	82,22%		18,50%	81,50%
Lotto		84,53%	12,21%	3,26%	82,86%	13,70%
Lotterie			68,12%	31,88%		65,57%

5.3.3.3 Geldwäscheverdachtsmeldungen, Betrugsfälle und Begleitkriminalität

Zum Umfang der Geldwäscheverdachtsmeldungen, zu Betrugsfällen und Begleitkriminalität existieren keine verlässlichen Zahlen, weil der Bezug zu Glücksspiel nicht von der polizeilichen Kriminalstatistik erfasst wird.

5.3.3.4 Erfolg der Rechtsdurchsetzung gegenüber illegalen Anbietern

Es werden fortlaufend Maßnahmen ergriffen, um gegen illegale Anbieter des Onlineglücksspiels vorzugehen, insbesondere durch Untersagungsverfügungen. Nach dem Evaluationsbericht der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder (Glücksspielaufsichtsbehörden, 2017) haben diese im Zeitraum von Juli 2012 bis Ende 2016 insgesamt 3.103 Verfahren gegen unerlaubte Angebote (terrestrisch als auch online) und deren Bewerbung eingeleitet, die zu 1.873 Angebotseinstellungen führten. Dies spricht für einen deutlichen Erfolg der mit relativ geringem Aufwand verbundenen Maßnahme der Zusendung von Untersagungsverfügungen. Die Aufsichtsbehörden sehen daher sogar die gesamte Bekämpfung des Schwarzmarktes in Deutschland als erfolgreich an, da dieser mit 18% wesentlich geringer als der regulierte Markt ausfällt (Glücksspielaufsichtsbehörden, 2017), auch wenn zwischen den Jahren 2013 und 2015 eine Verschiebung um drei Prozentpunkte in Richtung Schwarzmarkt stattgefunden hat. Dieser Vergleich basiert jedoch auf den unregulierten Angeboten im Internet im Vergleich zum gesamten Glücksspielmarkt – und nicht im Vergleich zu lizenzierten Angeboten im Internet.

Ebenfalls bestehen Versuche, mittels Payment Blocking den Zugriff durch Konsumenten auf die Angebote der bestehenden unregulierten Anbieter zu verhindern. Das Bundesland Niedersachsen verfügt zwar selbst über keine direkten Möglichkeiten zur Unterbindung von Zahlungen, kann jedoch die Zahlungsdienstleister dazu veranlassen. In der Antwort der niedersächsischen Landesregierung vom 04.04.2018 (LT-Drs. 18/607) auf eine Kleine Anfrage (LT-Drs. 18/477) in Bezug auf das Verfahren mit Zahlungsdienstleistern heißt es, das Ministerium für Inneres und Sport verfolge bei der Zahlungsunterbindung einen kooperativen Ansatz. Die betroffenen Zahlungsanbieter sollen demnach „vorzugsweise im Rahmen ihrer eigenen Geschäftspolitik („compliance“) sicherstellen, dass ihr Zahlungsmittel nicht für unerlaubtes und bereits untersagtes Glücksspiel zur Verfügung steht“. Die Frage, ob es bereits gelungen ist, bestimmte Onlineanbieter von Glücksspielen von Zahlungsdienstleistungen auszuschließen, bleibt indessen unbeantwortet. Da es vermutlich zu etwaiger Berichterstattung geführt hätte, wenn Onlineglücksspieler eine deutliche Einschränkung ihrer Zahlungsoptionen wahrnehmen, kann vermutet werden, dass bislang kein durchschlagender Erfolg bei der Unterbindung von Zahlungsströmen erreicht werden konnte.

Werbeverbote für Glücksspiele konnten in jüngerer Vergangenheit laut dem Bericht der Glücksspielaufsichtsbehörden dadurch besser durchgesetzt werden, dass Betreiber von Verbreitungsplattformen im Rahmen eines informativen Austausches zur Einhaltung von Werberestriktionen bewegt werden konnten (Evaluierungsbericht, 2017, S. 14). Wie sehr dadurch die Werbung für unerlaubte Glücksspiele zurückgegangen ist, kann jedoch nicht beurteilt werden.

Versuche, das Angebot von unlicenzierten Onlineglücksspielanbietern über des Website-Blocking einzuschränken, sind in Deutschland nicht durchgeführt worden.

Finnland

In Finnland besteht ein Staatsmonopol für Online- und Offline-Glücksspiele, welches sich bis 2017 auf drei staatliche Anbieter verteilte. Neuerdings sind diese Anbieter zu einer Entität – Veikkaus – fusioniert, die etwa 90% des Gesamtmarktes bedient und deren Gewinne vollständig gemeinnützigen Zwecken zugutekommen.

Veikkaus verzeichnete im Jahr 2017 Bruttospielerträge in Höhe von 1,77 Mrd. Euro. Der Marktanteil unregulierter Glücksspielanbieter wird für das erste Quartal 2017 auf 9,7% geschätzt. Nur für den Onlinebereich beträgt dieser Wert 26%. Von den Spieleinsätzen in Höhe von 3,23 Mrd. Euro verteilten sich ca. 1,3 Mrd. Euro auf Onlineangebote. Steuereinnahmen betragen 1,2 Mrd. Euro. Geschätzt gab es im Jahr 2015 in Finnland 1,3 Mio. Onlinespieler, was einem Anteil von 24% der finnischen Bevölkerung entspricht. Die Prävalenz des problematischen Glücksspiels beträgt in Finnland 3,3%, was etwa 124.000 Menschen entspricht.

6. Finnland

Finnland gehört in Europa zu den kleineren Glücksspielmärkten. Dies ist jedoch allein der Bevölkerungszahl geschuldet, denn mit geschätzten 2,1 Mrd \$ Bruttospielerträgen im Jahr 2016 hat das dünnbesiedelte Finnland (ca. 5,5 Mio Einwohner) eine der glücksspielaffinsten Bevölkerungen weltweit (Rang 4 bei pro Kopf Verlusten in 2016; H2 Gambling Capital zitiert in *The Economist* 2017). Nur 5,8% der Bevölkerung geben an, nie an Glücksspielen teilgenommen zu haben, während 80% in den letzten 12 Monaten gespielt haben, rund 30% an Automaten außerhalb von Casinos (Salonen & Raisamo, 2015).

Die Organisation des Glücksspiels mittels eines Monopols (bis 2017 dreier Monopole) erfährt in der Bevölkerung sehr große Unterstützung (Salonen & Raisamo, 2015). Diese Beliebtheit speist sich nicht zuletzt aus den gemeinnützigen Aktivitäten, die aus den Gewinnen des Monopols unterstützt oder erst ermöglicht werden (Pöysti, 2014).

6.1 Regulatorische Ziele

Wie in vielen anderen Ländern auch, wird die Regulierung des Glücksspiels in Finnland mit der Sicherstellung der ordnungsgemäßen Durchführung von Glücksspielen, der Verhinderung von Betrug, Kriminalitätsprävention sowie der Verringerung finanzieller, sozialer und gesundheitlicher Schäden des Glücksspiels begründet (Lotteriegesetz 1§). Insbesondere der letzte Punkt wurde als Reaktion auf die Rechtsprechung des EuGH noch einmal gestärkt (Järvinen-Tassopoulos, 2018).

Unter dem Blickwinkel der Regulierung des Online Glücksspiels sind jedoch die Begründungen für die Zusammenlegung der drei Glücksspielmonopole Anfang 2017 aufschlussreicher. Denn im Gegensatz zu der offiziellen Version, dass diese Fusion im Rahmen des EU-Binnenmarktes notwendig gewesen sei, wird auch die Auffassung vertreten, dass die Sicherung des staatlichen Glücksspielmonopols und damit der Glücksspieleinnahmen für die öffentliche Hand mindestens genauso wichtig war (Selin, 2017).

So mag die Vermeidung einer Konkurrenzsituation zwischen den vormals drei finnischen Glücksspielmonopolen und deren Onlineangeboten in der Tat ein wichtiger Faktor sein. Eine solche Konkurrenzsituation wurde jedoch von der EU Kommission schon seit dem Beitritt Finnlands zur Europäischen Union 1995 angemahnt und nicht erst 2014, als die finnische Regierung eine Notwendigkeit zur Fusion der Monopole feststellte. Dies verwundert umso mehr, da die Europäische Kommission der finnischen Glücksspielregulierung (mit ihren drei Monopolen) im Jahr zuvor EU-Konformität bescheinigte (Selin, 2017). Finnland kann hier als Beispiel für konträre Ziele der Glücksspielregulierungen gelten (Marionneau et al., 2018), bei denen zum einen EU-konforme Rechtfertigungen vorgebracht werden, der Landesbevölkerung aber klar die Sicherung der Mittel für gemeinnützige Aktivitäten als Begründung kommuniziert wird.

6.2 Regulatorische Ausgestaltung

Seit der Fusion der drei Glücksspielmonopole Veikkaus (Lotto, Sportwetten), RAY (Automaten, Casino) und Fintoto (Pferderennen) zum 1.1.2017 gibt es in Finnland nur einen legalen Glücksspielanbieter (terrestrisch, wie auch online): Veikkaus Oy. Alleinigter Eigentümer des Unternehmens ist der

finnische Staat. Finnland befindet sich zurzeit in der zweiten Phase der Reform seiner Glücksspielregulierung.

Obwohl die finnische Regulierung des Glücksspiels ein staatliches Monopol vorsieht, ist die Glücksspielpolitik im Sinne der Verfügbarkeit wenig restriktiv. Spielautomaten sind weit verbreitet und beispielsweise in Supermärkten und an Tankstellen (im ländlichen Bereich soziale Knoten- und Treffpunkte) zu finden. Das einzige Casino befindet sich in Helsinki, wobei die Errichtung eines weiteren Casinos in Tampere (zweitgrößter urbaner Raum in Finnland) beschlossen ist. Zusätzlich gibt es sogenannte „Feel Vegas Clubs“ (zurzeit acht Spielstätten), die ebenso die gesamte Palette an Casinospiele anbieten, jedoch eher ein junges städtisches Publikum ansprechen sollen. 2010 hat RAY (das damalige Glücksspielmonopol für Automaten und Casinos) ein Internetcasino eingerichtet, welches auch im fusionierten Monopol fortgeführt wird. Sportwetten (inklusive Pferderennen) können in vielen Kiosken abgeschlossen werden. Das „alte“ Veikkaus Monopol bot manche seiner Glücksspielprodukte schon 1997 im Internet an (Veikkaus, 2018c).

Die Åland-Inseln (eine autonome, schwedischsprachige Region Finnlands, ca. 29.500 Einwohner) besitzen ein eigenes Glücksspielmonopol „Ålands Penningautomatförening“, kurz Paf (Spieleinsätze 2016: rund 114 Mio. Euro), welches hauptsächlich auf Ostseefähren und im Internet Glücksspiele anbietet. Die Paf Glücksspielsite ging 1999 online (Myllymaa, 2017). Heute hält Paf Glücksspiellizenzen auch außerhalb Finnlands, wie beispielsweise in Spanien, Italien und Estland (Paf, 2018). Obgleich es sich vom Umsatz her um einen eher kleinen Anbieter handelt, nimmt Paf in diesem Länderbericht dennoch eine gewisse Bedeutung ein, da sein Online Glücksspielangebot in Finnland als exemplarisch für die Herausforderungen einer Monopolisierung des Online Glücksspielmarktes (in verschiedenen Regionen) eines Landes gelten kann (vgl. auch Myllymaa, 2017).

Tabelle 65: Übersicht der regulatorischen Ausgestaltung von Glücksspielen in Finnland

Spielform	Lizenz	Monopol	Verboten
Online	-	Veikkaus Oy besitzt seit Januar 2017 das alleinige Recht, Glücksspiele in Finnland anzubieten (terrestrisch & online, exklusive Åland-Inseln)	-
Casino	-		-
Automatenspiel	-		-
Sportwetten	-		-
Trabrennen	-		-
Lotterien	-		-

6.2.1 Organisation der Aufsicht

Das Innenministerium erarbeitet die Leitlinien der Glücksspielpolitik und erstellt die Verordnungen bezüglich der Durchführung von Glücksspielen, wie beispielsweise der Spielregeln. Der Glücksspielbeirat (Rahapeliasioiden neuvottelukunta) überwacht das Erreichen der Ziele der Glücksspielpolitik und stellt möglichen Entwicklungsbedarf fest. Dieser Beirat wurde jedoch erst am 28. Dezember 2017 besetzt und hatte am 28. Februar 2018 seine erste Sitzung. Er besteht aus Vertretern aller im Parlament vertretenen Parteien, Vertretern verschiedener Ministerien, sowie anderer mit dem Glücksspiel befasster Instanzen. Vorsitzender ist der Staatssekretär des Innenministeriums (Sisäministeriö, 2017a). Über die Position

oder Effektivität dieses Gremiums kann noch keine Aussage gemacht werden. Das Ministerium für Soziales und Gesundheit und das finnische Gesundheits- und Wohlfahrtsinstitut (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL) überwachen und untersuchen gemeinsam glücksspielbedingte Probleme und sind verantwortlich für die Weiterentwicklung von Prävention und Behandlungsmethoden. (Poliisihallitus, 2018a)

Die Glücksspielverwaltung (Arpajaishallinto) des Finnischen Polizeirats (Poliisihallitus) beaufsichtigt die ordnungsgemäße Durchführung von Glücksspielen, sowie deren Bewerbung (siehe auch Abschnitt 6.2.4). Mit Inkrafttreten der neuen Glücksspielregulierung 2017 wurden die Ressourcen der Glücksspielverwaltung von 12 auf über 15 Personennarbeitsjahre aufgestockt (Järvinen-Tassopoulos, 2018). Die Glücksspielverwaltung überwacht die Online Spielaktivitäten beim staatlichen Anbieter Veikkaus auch computerbasiert (ausgewählte Spielhallen sind ebenfalls an das System angeschlossen). Die Daten erhebt Veikkaus seit 1989, wobei das Update des Systems (2015) es ermöglicht, auch die „neueren“ und schnelleren Glücksspielformen zu erfassen. Das System wird ständig weiterentwickelt. Diese Datenerhebung ist ein zentraler Baustein der Überwachung des legalen Glücksspiels, da es mit den Daten möglich ist, noch im Nachhinein Unregelmäßigkeiten im Spielablauf verlässlich zu überprüfen (Poliisihallitus, 2018b).

Davon ausgenommen sind die Åland-Inseln. Die Aufsicht über die Aktivitäten von Paf führt die Lotteriespektion (Lotteriinspektionen), eine Behörde der åländischen Landesregierung (Ålands landskapsregering). Die Einführung der Lotteriespektion Anfang 2017 veranlasste den Finnischen Polizeirat, Veikkaus (dem finnischen Monopol) zu verbieten, seine Glücksspiellizenz für das Gebiet der Åland-Inseln zu erneuern; unter der neuen Regel könne der Polizeirat seiner Aufsichtspflicht gegenüber Veikkaus nicht mehr nachkommen. Die åländische Landesregierung hat dennoch bekräftigt, Veikkaus weiterhin das Angebot von Glücksspielen auf åländischem Territorium zu ermöglichen (Veikkaus, 2017a; Gambling Compliance, 2018a). Zurzeit bietet Veikkaus keine Spiele auf Åland an – genauso wenig ist es möglich, Spielerkonten (siehe Abschnitt Spieler- und Verbraucherschutz 6.2.3 für Informationen zum Spielerkonto) mit Wohnsitz Åland einzurichten (Veikkaus, 2017, 2018a).

6.2.2 Besteuerung

Die Glücksspielsteuer beträgt 12% des Bruttospielertrages (Verohallinto 2018) – ein relativ niedriger Steuersatz, zumindest im Vergleich zu anderen Verbrauchssteuern in Finnland, z.B. MwSt 24% auf die meisten Güter und Dienstleistungen. Weiterhin wird jährlich ca. 1 Mrd € (entspricht ungefähr 2% des finnischen Haushalts) aus den Gewinnen des Monopols zur Unterstützung von gemeinnützigen Aktivitäten (z. B. Kultur, Soziales, Sport) verwendet. Hierbei ist zu beachten, dass die gemeinnützigen Aktivitäten sehr weit gefasst sind und beispielsweise die städtischen Büchereien wie auch Ausgaben zugunsten der Veteranen des 2. Weltkriegs beinhalten.

6.2.3 Spieler- und Verbraucherschutz

Ein Mindestalter von 18 Jahren ist für alle Spielformen vorgeschrieben. Bis 2011 betrug das Mindestalter nur 15 Jahre.

Im Onlinebereich ist ein Spielerkonto erforderlich. Die Authentifizierung erfolgt über das sogenannte TUPAS System, wobei der Wohnort und die Identität des Spielers verifiziert werden (Gambling Compliance, 2018b). Im terrestrischen Bereich wird die Einrichtung eines Spielerkontos mit spielergebundener Karte angepriesen; eine Spielteilnahme ist aber unabhängig davon. 2017 wurden 40,6% aller

Spielaktivitäten (terrestrisch wie auch online) bei Veikkaus von registrierten Spielern mit Spielerkonto getätigt (Veikkaus, 2018b). In Zukunft (bis spätestens 2023) sollen alle Spielautomaten nur noch nach Authentifizierung mittels einer persönlichen Spielerkarte bespielbar sein (Valtioneuvosto, 2018).

Eine Prävention von problematischem Glücksspiel wird außerdem folgendermaßen gefördert. Seit September 2016 existiert ein unabhängiges Expertengremium (Arviontityöryhmä) das zusammen mit dem Sozial- und Gesundheitsministerium neue Glücksspiele vor ihrer Einführung auf deren Risikopotenzial untersucht. Die Glücksspielmonopole haben schon vor der Fusion 2017 Methoden entwickelt, um Glücksspiele verantwortungsvoll bereitzustellen. Im neuen Lotteriegesetz von Anfang 2017 wurde Veikkaus noch einmal ausdrücklich zur Prävention von problematischem Glücksspiel sowie zur Verringerung von glücksspielinduzierten wirtschaftlichen, sozialen und gesundheitlichen Schäden verpflichtet. Eine der Methoden ist ein „Werkzeug zum verantwortungsbewussten Glücksspiel“ (Vastu-lisuustyökalu), welches anhand bestimmter Dimensionen (z. B. Spielmechanismen, Verfügbarkeit) das Gefährdungspotenzial von Spielen errechnet (Heikkilä et al., 2009; Airas, 2014). Des Weiteren verwendete schon RAY wie auch das alte Veikkaus basierend auf dem individuellen (Online) Spielverhalten, jeweils eigene, Algorithmen zum Erkennen gefährdeter Spieler. Der von RAY verwendete Algorithmus verwendete die Höhe der Einsätze sowie die Spielhäufigkeit zur Berechnung des Risikolevels. Das Modell von Veikkaus konzentrierte sich auf Abweichungen vom normalen Spielverhalten. Die Zusammenführung beider Modelle soll zu verlässlicheren Ergebnissen führen. Die Primär- und Sekundärprävention ist in die generelle Suchtprävention integriert. Dabei setzt das finnische Gesundheits- und Wohlfahrtsinstitut als eine der wichtigsten Akteure in der Entwicklung der Präventionsprogramme ihre Schwerpunkte auf die Zusammenarbeit mit den kommunalen Sozial- und Gesundheitsdiensten, die Aufklärung über glücksspielverursachte Schäden, Schulungen zur Überwachung der Altersgrenze, sowie der Entwicklung und Erstellung von Instrumenten zur Früherkennung von risikoreichem Glücksspiel. Auf dieser Basis gibt es beispielsweise seit 2016 ein Programm zur Sensibilisierung des Personals im Gesundheits- und Sozialbereich der Stadt Vantaa (viertgrößte Stadt Finnlands) für die (Glücksspiel-)Sucht sowie Schulungsprogramme auf kommunaler Ebene (Järvinen-Tassopoulos, 2018).

6.2.4 Werbebeschränkungen

Zum Spieler- und Verbraucherschutz können auch die Werbebeschränkungen gezählt werden. In Finnland darf einzig das staatliche Monopol Veikkaus Oy Glücksspiele bewerben. Glücksspielwerbung darf nicht Minderjährige als Zielgruppe haben; auch darf nicht eine Umsatzsteigerung im Mittelpunkt der Werbekampagne stehen. Stattdessen steht die Lenkungsfunktion zu den legalen Spielangeboten (d.h. denen von Veikkaus) im Vordergrund. Die Werbung darf ausgiebiges Glücksspielen nicht positiv darstellen und den Verzicht auf Glücksspiel nicht negativ. Zudem wird zwischen sogenannten „grünen“ und „roten“ Spielen, also risikoärmeren (alle Lottospiele, Rubbellose, Trabrennwetten und „Pajatto“-Spielautomaten) und risikoreicheren (die meisten Spielautomaten, Onlinelose, Sportwetten und Casinospiele) Spielen unterschieden. Werbung für rote Spiele darf außerhalb ihrer spezifischen Spielorte (z.B. Casino, Spielhallen, Trabrennstadions) sowie im registrierten Spielerkonto des Veikkaus Onlineangebotes nur sachliche Informationen wie beispielsweise Spielort, -regeln und Gewinnchancen kommunizieren, während grüne Spiele auch „emotional“ beworben werden dürfen (Poliisihallitus, 2015; Järvinen-Tassopoulos, 2018).

Der Polizeirat überwacht neben dem Glücksspiel selbst auch die Werbung des Glücksspielmonopols. Dabei kann er von Veikkaus Klarstellungen zu problematischer Werbung verlangen, selbst Stellungnahmen verfassen, sowie als ultima ratio gesetzwidrige Werbung untersagen (Järvinen-Tassopoulos, 2018).

Glücksspielwerbung von illegalen Anbietern ist verboten. Dennoch wird gerade im Internet Glücksspielwerbung von ausländischen (sprich illegalen) Anbietern vielfach geschaltet. Der Polizeirat verfasst hierzu jährlich zahlreiche Stellungnahmen und gibt Verwarnungen. Die Einflussmöglichkeiten sind jedoch beschränkt, da sich die Anbieter im Ausland befinden oder ihren Standort verschleiern. Im Rahmen der Möglichkeiten kann allerdings zumindest das Verbot von Werbung im Radio oder auf finnischen Internetseiten durchgesetzt werden; genauso ist es Sportmannschaften mit Sponsoringverträgen untersagt, Glücksspiele zu bewerben (Järvinen-Tassopoulos, 2018).

Paf ist hier ein Sonderfall und die Bewerbung des äländischen Glücksspielangebotes in „Festlandfinnland“ Gegenstand fortwährender juristischer Auseinandersetzung zwischen den finnischen Behörden, der äländischen Regionalregierung und Paf. Die Kernfrage dabei ist: Darf Paf als legales Monopol in Finnland seine Glücksspiele in Festlandfinnland online anbieten und aktiv bewerben, obwohl dort allein Veikkaus das Recht hat, Glücksspiele anzubieten und zu bewerben? Der Istzustand: Paf bewirbt sein Angebot nicht in Festlandfinnland, bietet aber dennoch seine Spiele online und in finnischer Sprache an. Da der Anteil der finnischsprachigen Bevölkerung auf den Ålandinseln verschwindend gering ist, muss ein finnischsprachiges online Spielangebot als klares Indiz für eine Markterschließung in „Festlandfinnland“ gewertet werden. Der Sachverhalt ist nicht abschließend geklärt: Der Polizeirat bleibt bei seiner Einschätzung, dass das Onlineangebot Pafs in Festlandfinnland nicht mit dem Glücksspielgesetz vereinbar ist. Die Generalstaatsanwaltschaft hat sich allerdings 2012 wie auch 2016 gegen eine Voruntersuchung gegen Paf entschieden (Myllymaa, 2017).

6.2.5 Maßnahmen der Kriminalitätsbekämpfung

6.2.5.1 *Rechtsdurchsetzung gegenüber illegalen Anbietern*

Das Anbieten von Glücksspielen neben dem staatlichen Monopol Veikkaus ist verboten und strafbar. Der Polizeirat kann von illegalen Glücksspielanbietern Stellungnahmen einfordern oder kann die Polizei auffordern, Ermittlungen gegen den Anbieter einzuleiten. Der Polizeirat hat seit 2010 das Recht, die Durchführung von Glücksspielen zu verbieten und diesem Verbot mittels eines Bußgeldes Nachdruck zu verleihen. Schließlich können auch strafrechtliche Ermittlungen eingeleitet werden (Järvinen-Tassopoulos, 2018).

Das „Wirtschaftspolitische Ministerkomitee“ (Talouspoliittinen ministerivaliokunta) hat in seiner Sitzung vom 8. Mai 2018 Richtlinien zur Erneuerung des Lotterieggesetzes beschlossen (Valtioneuvosto, 2018). Dabei wurde unter anderem die Einführung technischer Maßnahmen wie beispielsweise der Blockierung der Zahlungsströme oder IP-Blocking zur Durchsetzung des finnischen Glücksspielmonopols im Onlinebereich vorgeschlagen. Diese finden jedoch bislang noch keine Umsetzung.

6.2.5.2 *Kampf gegen Sportwettbetrug*

Spielmanipulationen sind eher selten in Finnland (Peurala, 2013). Die Meldepflicht ungewöhnlicher Zahlungsvorgänge und Wetteinsätze des Geldwäschegesetzes (siehe 6.2.5.4) bildet eine Möglichkeit Sportwettbetrug aufzudecken. Fußballspielern ist es in ihren Verträgen normalerweise verboten auf das eigene Team zu wetten; Schiedsrichter werden von Beobachtern der Finnischen Fußball Gesellschaft (Suomen Palloliitto) in jedem Spiel bewertet (Peurala, 2013). Spezielle gesetzliche Regelungen bezüglich des Sportwettbetrugs existieren jedoch nicht (ebd.). Dies hat Veikkaus auch veranlasst, den Zustand der Gesetzgebung zur Korruption und Bestechung im Sportbereich als unzureichend zu kritisieren (Oikeusministeriö, 2017). Ein wesentliches Problem ist, dass die Regelungen sich auf das Sportwettangebot

in Finnland konzentrieren, ausländische Wettangebote auf finnische Sportereignisse jedoch weitestgehend unberücksichtigt lassen. Die wenigen Fälle von Spielmanipulationen in Finnland wurden juristisch als Bestechung im wirtschaftlichen Bereich aufgearbeitet (Peurala, 2013).

6.2.5.3 *Kampf gegen Betrug*

Der Polizeirat bestimmt die offiziellen Aufsichtsbeamten, welche sicherstellen, dass die Glücksspiele ordnungsgemäß durchgeführt werden. Durch die Elektronisierung der Glücksspielüberwachung können sich die Beamten auf die Bestätigung der Spielergebnisse und die Aufsicht der Ziehungen konzentrieren. Die computerbasierte Überwachung beinhaltet alle Spielereignisse im Onlineangebot von Veikkaus. Diese Daten stehen der Glücksspielverwaltung im vollen Umfang zur Verfügung um beispielsweise Betrugsverdachtsfälle zu untersuchen.

In Streitfällen bezüglich der Gewinnauszahlung (zwischen Spielanbieter (Veikkaus) und Spieler) stellen die Schlichtungsempfehlungen des Polizeirates ein Instrument zur Rechtswahrung dar. Auf Anfrage von Veikkaus, Spielern oder Behörden kann der Polizeirat Stellungnahmen zum Spielablauf abgeben.

6.2.5.4 *Kampf gegen Geldwäsche*

Das Gesetz zur Verhinderung von Geldwäsche und der Finanzierung von Terrorismus betrifft neben Veikkaus und Paf auch „Bevollmächtigte, die Spielteilnahmen oder Zahlungen vermitteln“ (also beispielsweise eine Spielannahmestelle). Die Glücksspielanbieter, wie auch die Bevollmächtigten sind verpflichtet, die Identität von Kunden mit Einsätzen größer 3000€ zu erfassen, die Geldflüsse zu überwachen und außergewöhnliche Vorgänge zu melden. Im legalen Onlinebereich ist eine lückenlose Überwachung möglich, da eine Spielteilnahme nur mittels eines registrierten Spielerkontos (siehe 6.2.3) möglich ist. Trotz lückenloser Überwachung ist die Verhinderung von Geldwäsche dennoch von der Durchsetzung des Glücksspielanbieters abhängig, wie der Geldwäschefall bei Paf beweist (siehe 6.2.5.4).

6.3 Sozioökonomische Wirkung

Die Glücksspielregulierung wurde in Finnland Anfang 2017 grundlegend geändert. Eine Evaluation der (langfristigen) Auswirkungen kann daher nicht erfolgen. Die aktuelle Ausprägung der sozioökonomischen Indikatoren spiegelt vielmehr die Auswirkungen der vorangegangenen Regulierung wider.

6.3.1 Fiskalische und ökonomische Indikatoren

Veikkaus bedient rund 90% des gesamten finnischen Glücksspielmarktes. Im Jahr 2017 hatte Veikkaus Spieleinsätze von 3.230,9 Millionen Euro zu verzeichnen (58,1% terrestrisch und 41,9% online, davon 44% mobil) (Veikkaus, 2018b). Die Umsätze oder Bruttospielerträge im Onlinebereich sind die letzten Jahre beständig und stark gestiegen.

Tabelle 66: Glücksspieleinsätze und Bruttospielerträge der finnischen Monopolanbieter 2014–17 in Mio. Euro

	2014	2015	2016	2017***
RAY*				
Spieleinsätze**	683,5	701,0	712,4	
davon online	n/a	n/a	n/a	
Bruttospielertrag	775	795	808	
davon online	59,5	64,2	73,3	
Veikkaus („alt“)				
Spieleinsätze	1.959,5	2.095,4	2.204,5	
davon online			1.064,8	
Bruttospielertrag	863,1	885,1	918,4	
Fintoto				
Spieleinsätze	n/a	230,7	235,3	
davon online	n/a	n/a	145,9	
Bruttospielertrag	63,7	63,4	63,7	
Σ Spieleinsätze	n/a	3.027,1	3.152,2	3230,9
davon online	n/a	n/a	n/a	1353,7
davon mobil				595,7
Σ Bruttospielertrag	1.701,8	1.743,5	1.790,1	1.777,8

* RAY benutzt eine abweichende Berechnungsgrundlage für die Spieleinsätze (RAY, 2017a).

** Die direkte Übersetzung aus dem Finnischen lautet „Umsatz“ und nicht Spieleinsätze. Es kann daher nicht ausgeschlossen werden, dass bei den Angaben nicht auch noch andere (wenn auch wahrscheinlich relativ kleine) Faktoren miteingerechnet wurden: z. B. Restaurant im Casino.

*** Seit 2017 besteht nur noch ein Glücksspielmonopol (Veikkaus „neu“).

Quellen: Veikkaus, 2018b, 2017; RAY, 2016, 2017a, 2017b; Fintoto, 2017

6.3.1.1 Steuereinnahmen und öffentliche Ausgaben

Die direkten glücksspielgenerierten Zuwendungen für gemeinnützige Zwecke (die in Finnland zum Teil auch übliche Aufgaben eines modernen National- und Wohlfahrtsstaates beinhalten; siehe 6.2.2) übersteigen die Einnahmen der Glücksspielsteuer um ein Vielfaches, da diese Ausgaben aus den Gewinnen des Anbieters nach der Steuer finanziert werden. Deshalb ist im finnischen Fall auch die Auflistung der direkten Zuwendungen notwendig, um sich ein adäquates Bild der Auswirkungen der finnischen Glücksspielregulierung zu machen.

Tabelle 67: Glücksspielgenerierte Zuwendungen für die Gesellschaft in Mio Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Glücksspielsteuereinnahmen	144	172	210	217	218	222	231	228
direkte Zuwendungen für „gemeinnützige Zwecke“					993,4	994,2	1051,6	1003,5
Σ					1.211,4	1.216,2	1.282,6	1.231,5

Quellen: Eurostat, 2018; Fintoto, 2017, 2015; RAY, 2017b, 2016, 2015; Veronmaksajat, 2018; Veikkaus, 2018b, 2016, 2015.

Im Jahr 2015 verursachte die Aufsicht des Glücksspiels in Finnland Kosten in Höhe von 3,8 Mio. Euro. Dabei entfielen auf die elektronische Überwachung 2,7 Mio. Euro. Da die Aufsicht mit der Fusion der drei Monopole im Jahr 2017 um 3 Personenjahre erweitert wurde, muss mit einem Zuwachs der Aufsichtskosten (um ca. 500 000 Euro) gerechnet werden (Eduskunta, 2016; Järvinen-Tassopoulos, 2018).

Die Glücksspielbezogenen Ausgaben des finnischen Sozial- und Gesundheitsministeriums betragen im Jahr 2017 6,9 Mio. Euro. Rund 5 Mio. Euro entfielen dabei auf die Überwachung von „STEÄ“, der Institution zur Verteilung der Glücksspielgenerierten Zuwendungen an die gemeinnützigen Organisationen im Gesundheits- und Sozialbereich. Diese Institution ist seit 2017 Teil des Sozial- und Gesundheitsministeriums und macht mit rund 3 Mio. Euro Personalkosten einen großen Anteil der Glücksspielbezogenen Ausgaben des Ministeriums aus. Die Ausgaben zur Bekämpfung und wissenschaftlichen Untersuchung des problematischen Glücksspiels betragen ca. 1,9 Mio. Euro (Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus 2018). Die Kosten, die im regulären Sozial- und Gesundheitssystem durch problematisches Glücksspiel entstehen, sind jedoch nicht Teil der Aufstellung, da diese im generellen Budget der Sozial- und Gesundheitsdienste beinhaltet sind.

Das Monopol Veikkaus Oy unterstützt direkt „Peluri“, ein niederschwelliger Hilfsdienst für problematische Glücksspieler und deren Angehörige, im Jahr 2017 mit 950.000 Euro.

6.3.1.2 Marktgröße von Onlineglücksspielen

Die Spieleinsätze bei legalen Onlineglücksspielen betragen 1,4 Milliarden Euro (41,9% Anteil am Umsatz von Veikkaus), wovon 616 Mio Euro (44%) auf den mobilen Onlinemarkt entfallen. Der Onlineanteil stieg kontinuierlich über die letzten Jahre (siehe 6.3.1). Überraschend ist, dass der Automaten- und Casinoglücksspielbereich (ehemals RAY Monopol) nur einen eher kleinen Anteil im legalen Onlinemarkt hat (ca. 9,1% des Bruttospielertrages im Jahr 2016). Im Jahr 2017 wurde der finnische Glücksspielmarkt auf etwa 1,98 Milliarden Euro (Bruttospielertrag) geschätzt, wovon etwa 10% von ausländischen (und praktisch nur im Onlinebereich tätigen) Glücksspieleranbietern bestritten wurden (Veikkaus, 2018b). Nach Medienrecherchen (YLE, 2018), wie auch Schätzungen von Veikkaus (2017b) ist dieser Wert jedoch zu gering. Im Onlinebereich wäre eher von einem illegalen Marktanteil von rund 25% (bei Sportwetten und Poker sogar 38%) auszugehen (siehe auch 6.3.3.1).

6.3.1.3 Anzahl an Onlineglücksspielern

Rund 24% der finnischen Bevölkerung spielten 2015 online Glücksspiele. Dieser Wert ist damit seit 2011 (21%) leicht gestiegen. Hochgerechnet gab es damit 2015 rund 1,3 Millionen Onlinespieler in Finnland. Internetpoker beim (damaligen) Monopol Ray spielten 1,2% (n=50), andere Spiele im RAY Internetcasino 1,6% (n=66), Paf Internetpoker 1,2% (n=50), andere Paf Internetspiele 2,1% (n=85), Internetpoker bei ausländischen Anbietern 1,6% (n=65) und andere Spiele bei ausländischen Onlineanbietern 2,2% (n=87) (Salonen & Raisamo, 2015).

6.3.1.4 Ausgaben pro Onlineglücksspieler

Im legalen Markt können die Ausgaben pro Spieler im Jahr 2017 basierend auf den Spieleinsätzen und der Anzahl der Onlinespieler grob geschätzt werden; dabei ergeben sich Ausgaben von rund 1077 Euro pro Onlineglücksspieler im Jahr 2017. Zu beachten ist hierbei, dass es sich bei diesem Wert um die Spieleinsätze handelt und nicht um die Verluste der Spieler.

Hinsichtlich der Ausgaben bei ausländischen und damit unregulierten Anbietern fehlt es an Daten. Lediglich eine Befragung aus 2011 gibt etwas Aufschluss. Demnach gaben Onlineglücksspieler bei ausländischen Onlineanbietern im Schnitt 70,7 Euro (Internetpoker) bzw. 25 Euro (andere Onlineglücksspiele) pro Woche aus (Halme, 2011). Dabei geben 50% der Internetpokerspieler (alle anderen Internetspieler 29%) mehr als 20 Euro pro Woche aus (ebd.). Die starke Differenz von Durchschnitt und Median deutet dabei auf eine Konzentration der Spielumsätze auf Intensivspieler hin. Gleichwohl erscheinen die

Angaben für Poker deutlich erhöht, denn anhand der Auswertung tatsächlichen Spielverhaltens konnte gezeigt werden, dass die Ausgaben finnischer Pokerspieler im Durchschnitt im Jahr 2010 bei \$15,40 lagen (Fiedler & Willeke, 2011). Dieser Wert ist dabei der höchste aller europäischen Länder – liegt jedoch weit unter den 70,7 € pro Woche aus der Befragung. Es liegt hier nahe, dass die Umfrage so formuliert wurde, dass die Befragten Spieleinsätze und nicht Verluste angegeben haben.

6.3.1.5 Marktanteil von Onlineglücksspielen

Siehe Marktgröße; Onlineanteil der Bruttospielerträge ist nicht bekannt.

6.3.2 Gesundheitsindikatoren (Public Health)

6.3.2.1 Prävalenz von Spielsucht

Die Prävalenz des problematischen Glücksspiels (SOGS ≥ 3) in Finnland beträgt 3,3% (Salonen & Raisamo 2015). Damit sind rund 124 000 Menschen direkt betroffen. 1,3% der Bevölkerung können als wahrscheinlich Spielsüchtig (SOGS ≥ 5) bezeichnet werden. Dabei ist jedoch zu beachten, dass etwa 20% der Bevölkerung berichten, von einem Problemspieler in ihrem näheren sozialen Umfeld negativ betroffen zu sein (Salonen et al., 2016). Im Vergleich zur vorherigen Bevölkerungsstudie von 2011 ist ein leichter Anstieg der Problemspielprävalenz (SOGS ≥ 3) um 0,6 Prozentpunkte zu beobachten. Problematisches Glücksspiel ist am verbreitetsten in der Altersgruppe 18-24 Jahre (6%). Ein monatliches Nettoeinkommen zwischen 1001-1500€ (4,9%) und 1501-2000€ (4,7%) korreliert stärker mit problematischem Glücksspiel als höhere Einkommensgruppen (Salonen & Raisamo, 2015). Die Prävalenz des problematischen Glücksspiels ist, in eine Prozentzahl gegossen, ein beliebter Indikator. Dabei ist jedoch zu beachten, dass die Prävalenz nur begrenzt zwischen Ländern, Studien und Zeitpunkten vergleichbar ist (Sassen et al. 2011), ehemalige aber beispielsweise immer noch verschuldete Problemspieler nicht in dieser Zahl enthalten sind, sowie die Glücksspielproblematik individualisiert und weitergehende Schäden ausblendet (Young, 2013; Egerer, 2017; Sulkunen et al., 2018).

In Tabelle 68 finden sich die Problemspielprävalenzen bezogen auf das Onlineglücksspiel. Bei der Interpretation ist jedoch Vorsicht geboten, da die Fallzahlen in der Stichprobe äußerst gering sind.

Tabelle 68: Problematisches Glücksspiel im Onlinebereich

Spieltyp	Anteil an Spielern (%) mit SOGS ≥ 3
Internetpoker (RAY) n=50	19,6
Internetcasino außer Poker (RAY) n=66	32,4
Internetpoker (Paf) n=50	20,0
Internetpoker („Ausland“ ohne Paf) n=65	21,9
andere Spiele („Ausland“ ohne Paf) n=87	19,0

Quelle: Salonen & Raisamo 2015

6.3.2.2 Prävention, Schadensreduzierung, Therapie

In Finnland existieren mehrere auf problematisches Glücksspiel spezialisierte Dienste. Daneben bieten natürlich auch die allgemeinen Sozial- und Gesundheitsdienste (wie Sozialämter oder die Schuldnerberatung) Hilfe an. Die Prävention von problematischem Glücksspiel ist eng in die generelle Suchtprävention eingebunden, häufig im Rahmen der städtischen Sozial- und Gesundheitsdienste (siehe 6.2.3).

„Peluuri“ ist der bekannteste niederschwellige Hilfsdienst für problematische Glücksspieler und deren Angehörige. Es bietet Beratungen telefonisch wie auch im Internet an. Im Jahr 2016 erhielt der Dienst 1316 glücksspielbezogenen Anrufe. Dies ist eine Steigerung um 4,2% zu 2015. Von allen Anrufen bei denen der Vertriebsweg mit dem größten Problempotenzial aufgenommen wurde, wurden in 55% der Fälle „Online“ angegeben (Björkenheim et al., 2017). Bei der Interpretationen der Zahlen von Hilfesuchenden ist jedoch zu beachten, dass ein gestiegenes oder verringertes öffentliches Interesse an der Thematik auch einen Einfluss auf die Anzahl der Hilfesuchenden haben kann. Eine Steigerung/Verringerung ist also nicht zwingend gleichbedeutend mit einer Steigerung/Verringerung der Problemfälle. Daneben gibt es noch einige weitere ähnliche Dienste, wie auch unterstützte (z. B. „Tiltti“) oder selbstständige (z. B. Gamblers Anonymous) Selbsthilfegruppen. „Tiltti“, in Helsinki ansässig, weist einen starken Anstieg von Hilfesuchenden auf: von 118 im Jahr 2010 zu 2243 Hilfesuchenden im Jahr 2016.

Neben diesen niederschweligen Diensten gibt es die sogenannte „Peliklinikka“, ein auf problematische Glücksspieler spezialisiertes ambulantes Beratungs- und Therapiezentrum in Helsinki. Auch dort ist die Anzahl der Patientenkontakte in der ambulanten Therapie von 560 (in 2010) auf 1483 (in 2016) stark angestiegen. Für problematische Glücksspieler außerhalb des Großraumes Helsinki werden die ambulanten Therapien in den sogenannten A-Kliniken angeboten, in denen verschiedene Suchtproblematiken behandelt werden. Schließlich gibt es mit dem „Peli poikki“ Programm ein internetbasiertes Therapieangebot. Die stationäre Therapie von problematischem Glücksspiel ist in mehreren Suchtkliniken möglich, wobei die Übernahme der Kosten bei Überweisung eines Arztes, bei Sozialämtern oder A-Kliniken beantragt werden können (Järvinen-Tassopoulos, 2018). Unklar ist, ob der Anstieg der Fallzahlen auf ein gesteigertes Problembewusstsein, bessere Vermittlung, attraktivere Beratungsangebote oder auf ein gesteigertes Gefährdungspotenzial des Glücksspielmarktes zurückzuführen ist.

6.3.2.3 *Spielerschutz: Sperr- und Limitierungssysteme*

Zur Benutzung des Onlineangebotes des finnischen Glücksspielmonopols ist ein persönliches Spielerkonto verpflichtend. Im Jahr 2017 gab es 2.045.000 Spielerkonten. Damit besitzt über ein Drittel der finnischen Bevölkerung ein solches Konto. Bei der Einrichtung des Kontos muss der Spieler maximale Tages- und Monatslimits festlegen, die die Einzahlungen auf das Spielerkonto begrenzen. Diese Limits können später geändert werden, wobei eine Erhöhung des Limits erst am nächsten Tag (innerhalb von 6-24 Stunden) in Kraft tritt, eine Verringerung sofort. Unabhängig vom persönlichen Limit kann zwischen 0 und 6 Uhr kein Geld aufs Spielerkonto eingezahlt werden.

Bei Spielen mit schnellem Spielrhythmus (Casinospiele, Onlineversionen von Spielautomaten, Online-lose, „E-Bingo“, „Syke“, „Pore“ und „Matkapeli“, nicht jedoch Sportwetten) sind auch Verlustgrenzen verpflichtend, die maximal 1000€ am Tag und 2000€ im Monat betragen dürfen. Ein Selbstausschluss von einzelnen Spielarten und Spielgruppen ist möglich. Über einen „Panikknoppi“ können alle Spiele für die nächsten 24h gesperrt werden. Nach jeweils 60 Minuten Spielens erscheint eine Erinnerungsnachricht über die verbrachte Spielzeit (Sisäministeriö, 2017b; Veikkaus, 2018b).

6.3.2.4 *Spielerprofil und Spielerverhalten*

Zusammengefasst kann man sagen, dass junge (25-34 Jahre) Männer mit relativ hohem Einkommen (Nettoeinkommen über 2000 €) die aktivsten online Glücksspieler sind. Eine Steigerung des Anteils ist jedoch in allen Gruppen zu erkennen. (Ausnahme: 15-17 Jahre. Dies lässt sich wahrscheinlich über das gestiegene Mindestalter von 15 Jahren auf 18 Jahre im Jahr 2011 erklären).

Tabelle 69: Onlineglücksspielprävalenz (in %, letzte 12 Monate)

	Jahr	Anteil Onlinespieler in %
Alle	2015	23,6
	2011	21,1
Frauen	2015	17,1
	2011	14,7
Männer	2015	30,1
	2011	27,2
Alter in Jahren		
15-17	2015	4,4
	2011	7,2
18-24	2015	25,0
	2011	22,7
25-34	2015	37,5
	2011	33,8
35-49	2015	29,6
	2011	25,3
50-64	2015	20,4
	2011	16,1
65-74	2015	10,1
	2011	6,2
Nettoeinkommen in €		
≤ 500	2015	16,5
501-1000		17,3
1001-1500		18,6
1501-2000		26,7
2001-2500		29,9
> 2500		30,0
keine Angabe		14,8

Quelle: Salonen & Raisamo (2015)

6.3.3 Indikatoren der öffentlichen Ordnung (Public Order)

6.3.3.1 Marktanteil nicht lizenzierter Anbieter

Der Marktanteil nicht lizenzierter Anbieter war in den letzten Jahren relativ konstant. Die einzige Ausnahme hiervon ist der Rückgang des Jahres 2011. Dies ist wohl auf die Einführung des Internetcasinos von RAY im Jahr 2010 zurückzuführen. Zu beachten bei diesen Werten ist zum einen auch die Rolle von Paf, dem äländischen Glücksspielmonopol, welches zwar ein legales Monopol in Finnland ist, dessen Onlineangebot auf Festlandfinnland aber aus Sicht der übrigen finnischen Aufsicht als unreguliert angesehen werden kann. Dennoch wird Paf – zumindest zurzeit – juristisch nicht belangt (siehe 6.2.4). Zum anderen weichen die offiziellen Zahlen stark von anderen „Quellen“ ab (siehe 6.3.1.2).

Tabelle 70: Marktanteil ausländische Anbieter

	(%) geschätzter Marktanteil ausländischer Glücksspielanbieter (inklusive Paf)	(%) geschätzter Marktanteil ausländischer Glücksspielanbieter im Onlinebereich (inklusive Paf)*
2006	8,0	
2007	8,3	
2008	8,8	
2009	7,7	
2010	7,4	
2011	6,7	
2012	6,8	27
2013	7,3	27
2014	7,5	26
2015	7,4	24
2016	8,7	25
2017	9,7	26 (1. Quartal)

Quellen: Järvinen-Tassopoulos (2018), Veikkaus (2017b)

6.3.3.2 Web Ranking nicht lizenzierte vs. regulierte Anbieter

Die Methodik des folgenden Abschnitts ist detailliert in Abschnitt 12.1.1 beschrieben. Während in diesem Kapitel nur Daten zum landesspezifischen Markt beschrieben werden, befindet sich in Kapitel Abschnitt 12.1.2 ein Vergleich beziehungsweise eine länderübergreifende Übersicht.

Tabelle 71 zeigt das Webranking für den Suchbegriff „Pokeri“ in Finnland. Von insgesamt vier Anbietern verfügen drei über eine Lizenz. Der unlizenzierter Anbieter kommt auf eine Klickrate von 5,79% für Desktop und 6,44% für Mobile. Die lizenzierten Angebote kommen auf eine Klickrate von 54,54% (Desktop) beziehungsweise 51,55% (Mobile). Dem höchstplatzierte Anbieter (Rang ein und neun, veikkaus.fi) konnten ein Länder-Alexa-Rankings von 42 (Global 13.037) zugeordnet werden. Weitere Anbieter sind poker.fi (globaler Rang 2.558.633), und unibet.com (globaler Rang 6.449, keine Lizenz).

Tabelle 71: Web Ranking des Suchbegriffs "Pokeri" in Finnland

	Operator	Länder-Rang	Globaler Rang	keine Lizenz		Anteil (Desktop)			Anteil (Mobile)		
				Lizenz	keine Lizenz	Lizenz	keine Lizenz	sonstige	Lizenz	keine Lizenz	sonstige
Pokeri	1 veikkaus.fi	42	13037	X		40,29%			35,95%		
	2						19,66%			20,73%	
	3 pokeri.fi	-	2558633	X		12,21%			13,70%		
	4						8,18%			9,19%	
	5 unibet.com		6449		X		5,79%			6,44%	
	6						4,26%			4,67%	
	7						3,26%			3,44%	
	8						2,54%			2,58%	
	9 veikkaus.fi	42	13037	X		2,04%			1,90%		
	10						1,76%			1,39%	
Σ				3	1	54,54%	5,79%	39,66%	51,55%	6,44%	42,01%

Tabelle 72 zeigt die Webrankingdaten für den Suchbegriff „Online Tipping“ (Online Betting) in Finnland. Innerhalb der Stichprobe verfügten alle sieben Angebote über keine Lizenz. Somit erhalten die

unlizenzierten Anbieter eine Desktop-Klickrate von 90,44% (Mobile 89,99%). Erstplatzierter Anbieter ist unibet.com mit einem globalen Rang von 6.449.

Tabelle 72: Web Ranking des Suchbegriffs "Online tipping" (Online Betting) in Finnland

Operator	Länder-Rang	Globaler Rang	keine Lizenz	Anteil (Desktop)			Anteil (Mobile)		
				Lizenz	keine Lizenz	sonstige	Lizenz	keine Lizenz	sonstige
1 unibet.com		6449	X		40,29%			35,95%	
2 betway.com		22948	X		19,66%			20,73%	
3 10bet.com		117072	X		12,21%			13,70%	
4 redbet.com		357225	X		8,18%			9,19%	
5 voittajat.eu	-	-	X		5,79%			6,44%	
6							4,26%		4,67%
7							3,26%		3,44%
8 betsafe.com		60289	X		2,54%			2,58%	
9							2,04%		1,90%
10 turtlebet.com		2637618	X		1,76%			1,39%	
Σ			0	7	90,44%	9,56%		89,99%	10,01%

Tabelle 73 liefert einen Überblick über den Suchbegriff „Online Betting“ für Finnland. Alle sechs identifizierten Anbieter besitzen keine Lizenz. Auf diese Anbieter ohne Lizenz verteilen sich eine Desktop-Klickrate von 55,69% und eine Mobile-Klickrate von 51,79%. Bovada.lv liegt an Position eins im Web-ranking und besitzt ein globales Ranking von 7.723.

Tabelle 73: Web Ranking des Suchbegriffs "Online Betting" in Finnland

Operator	Länder-Rang	Globaler Rang	keine Lizenz	Anteil (Desktop)			Anteil (Mobile)		
				Lizenz	keine Lizenz	sonstige	Lizenz	keine Lizenz	sonstige
1 bovada.lv		7723	X		40,29%			35,95%	
2							19,66%		20,73%
3							12,21%		13,70%
4							8,18%		9,19%
5 betonline.ag		31441	X		5,79%			6,44%	
6							4,26%		4,67%
7 betway.com		22948	X		3,26%			3,44%	
8 sportsbetting.ag		133525	X		2,54%			2,58%	
9 bovada.com		172681	X		2,04%			1,90%	
10 vegasinsider.com		23348	X		1,76%			1,39%	
Σ			0	6	55,69%	44,31%		51,70%	48,30%

Das Webranking des Suchbegriffs „Urheiluvendonlyönti online“ (Sports Betting) ist in Tabelle 74 dargestellt. Es wurden acht Anbieter, allesamt ohne Lizenz, identifiziert. Die Anbieter vereinen eine Desktop-Klickrate von 95,70% beziehungsweise eine Mobile-Klickrate von 96,03%.

Tabelle 74: Web Ranking des Suchbegriffs " Urheiluvendonlyönti online" (Sports Betting) in Finnland

Operator	Länder-Rang	Globaler Rang	keine Lizenz	Anteil (Desktop)			Anteil (Mobile)		
				Lizenz	keine Lizenz	sonstige	Lizenz	keine Lizenz	sonstige
1 10bet.com		117072	X		40,29%			35,95%	
2 betway.com		22948	X		19,66%			20,73%	
3 unibet.com		6449	X		12,21%			13,70%	
4 redbet.com		357225	X		8,18%			9,19%	
5 888sport.com		59573	X		5,79%			6,44%	
6 bestcasinos.fi	-	7714376	X		4,26%			4,67%	
7 nordicbet.com		38546	X		3,26%			3,44%	
8							2,54%		1,90%
9 paf.com		58668	X		2,04%			1,90%	
10							1,76%		
Σ			0	8	95,70%	4,30%		96,03%	1,90%

Tabelle 75 zeigt das Webranking für den Suchbegriff „Sports Betting“ in Finnland. Alle sieben identifizierten Angebote fallen in die Kategorie keine Lizenz und kommen auf eine Desktop-Klickrate von 49,66% (Mobile 52,93%). Bwin.com ist der höchstplatzierte Anbieter auf Position 2 und besitzt ein globales Ranking in Höhe von 9.251. Der darauffolgende Anbieter unibet.com hat ein globales Ranking von 6.449.

Tabelle 75: Web Ranking des Suchbegriffs "Sports Betting" in Finnland

Operator	Länder-Rang	Globaler Rang	keine Lizenz	Anteil (Desktop)			Anteil (Mobile)		
				Lizenz	keine Lizenz	sonstige	Lizenz	keine Lizenz	sonstige
1						40,29%			35,95%
2 bwin.com		9251	X		19,66%			20,73%	
3 unibet.com		6449	X		12,21%			13,70%	
4 sportsbetting.ag		133525	X		8,18%			9,19%	
5						5,79%			6,44%
6						4,26%			4,67%
7 betway.com		22948	X		3,26%			3,44%	
8 comeon.com		87312	X		2,54%			2,58%	
9 coral.co.uk	677	18432	X		2,04%			1,90%	
10 bethard.com		57442	X		1,76%			1,39%	
Σ			0	7	49,66%	50,34%		52,93%	47,07%

Das Webranking für den Suchbegriff „Kasino“ (Casino) befindet sich in Tabelle 76. In dem Top 10 wurden sieben Angebote identifiziert, von denen zwei eine Lizenz in Finnland besitzen. Die lizenzierten Angebote von veikkaus.fi befindet sich mit einem Länderrang von 42 und einem globalen Rang von 13.037 an Position eins und zehn. Die anderen Angebote (Positionen zwei bis vier, sechs und acht) sind Anbieter ohne Lizenz und kommen auf eine Klickrate in Höhe von 46,86% für Desktop und 50,88% für Mobile. Veikkaus.fi belegt eine Klickrate in Höhe von 42,05% (Desktop) beziehungsweise 37,33% (Mobile).

Tabelle 76: Web Ranking des Suchbegriffs "kasino" (Casino) in Finnland

Operator	Länderrang	Globaler Rang	Lizenz			Anteil (Desktop)			Anteil (Mobile)		
			Lizenz	keine Lizenz	keine Lizenz	Lizenz	keine Lizenz	sonstige	Lizenz	keine Lizenz	sonstige
1 veikkaus.fi	42	13037	X			40,29%			35,95%		
2 nordicbet.com		38546		X		19,66%			20,73%		
3 nettikasinot.com		1122527		X		12,21%			13,70%		
4 johnslots.com		742321		X		8,18%			9,19%		
5 kasino								5,79%			6,44%
6 kulakaivos.com		-		X		4,26%			4,67%		
7 kasino								3,26%			3,44%
8 coolbet.com		90264		X		2,54%			2,58%		
9 kasino								2,04%			1,90%
10 veikkaus.fi	42	13037	X			1,76%			1,39%		
Σ			2	5		42,05%	46,86%	11,09%	37,33%	50,88%	11,79%

Bei der Websuche des Begriffs „Rahapeli“ (Gambling) konnte erneut veikkaus.fi auf Position eins als einziger lizenzierter Anbieter identifiziert werden (Länderrang 42; globaler Rang 13.037). Aus dieser ersten Position im Webranking ergibt sich eine Desktop-Klickrate in Höhe von 40,29% und eine Mobile-Klickrate in Höhe von 35,95%. Auf den Positionen drei (kulakaivos.com), vier (nettikasinot.com; globaler Rang 2.517.190) und acht (nettiarpa.com; globaler Rang 4.978.019) befinden sich drei Anbieter ohne Lizenz, auf die sich Klickraten von 22,94% (Desktop) und 25,47% (Mobile) verteilen.

Für die Begriffe „Gambling“, „Futis“ (Fußball), „Football“ sowie „Raviratsastus“ (Horse Racing) wurden ausschließlich sonstige Anbieter innerhalb der Top 10 Google-Suchergebnisse identifiziert.

Tabelle 78 zeigt das Webranking für den Begriff „Horse Racing“ für Finnland. Es konnten zwei Angebote ohne Lizenz identifiziert werden. Der eine Anbieter tvg.com (Rang neun und zehn) vereint eine Klickrate von 3,80% (Desktop) beziehungsweise 3,29% (Mobile) über seine Angebote. Tvg.com besitzt einen globalen Rang von 52.674.

Tabelle 77: Web Ranking des Suchbegriffs "Rahapeli" (Gambling) in Finnland

Operator	Länder-Rang	Globaler Rang	keine Lizenz	Anteil (Desktop)			Anteil (Mobile)			
				Lizenz	keine Lizenz	sonstige	Lizenz	keine Lizenz	sonstige	
1 veikkaus.fi	42	13037	X	40,29%			35,95%			
2						19,66%			20,73%	
3 kulakaivos.com		-	X	12,21%			13,70%			
4 netticasino.com		2517190	X	8,18%			9,19%			
5						5,79%			6,44%	
6						4,26%			4,67%	
7						3,26%			3,44%	
8 nettiarpa.com		4978019	X	2,54%			2,58%			
9						2,04%			1,90%	
10						1,76%			1,39%	
Σ			1	3	40,29%	22,94%	36,77%	35,95%	25,47%	38,58%

Tabelle 78: Web Ranking des Suchbegriffs "Horse Racing" in Finnland

Operator	Länder-Rang	Globaler Rang	keine Lizenz	Anteil (Desktop)			Anteil (Mobile)		
				Lizenz	keine Lizenz	sonstige	Lizenz	keine Lizenz	sonstige
1						40,29%			35,95%
2						19,66%			20,73%
3						12,21%			13,70%
4						8,18%			9,19%
5						5,79%			6,44%
6						4,26%			4,67%
7						3,26%			3,44%
8						2,54%			2,58%
9 tv.com		52674	X	2,04%			1,90%		
10 tv.com		52674	X	1,76%			1,39%		
Σ			0	2	3,80%	96,20%		3,29%	96,71%

Für den Suchbegriff „Bingo“ wurden vier Angebote innerhalb der ersten zehn Suchanfragen auf Google angezeigt. Davon befindet sich der einzige lizenzierte Anbieter (veikkaus.fi) auf Position eins. Die Anbieter unibet.com (Position vier; globaler Rang 6.449), bingo.com (Position 5; 5.833) und paf.com (Position acht, 58.668) besitzen keine Lizenz. Lizenzierte Angebote kommen auf eine Klickrate von 40,29% (Desktop) und 38,95% (Mobile), Angebote ohne Lizenz auf 16,52% (Desktop) beziehungsweise 18,22% (Mobile).

Tabelle 79: Web Ranking des Suchbegriffs "Bingo" in Finnland

Operator	Länder-Rang	Globaler Rang	keine Lizenz	Anteil (Desktop)			Anteil (Mobile)			
				Lizenz	keine Lizenz	sonstige	Lizenz	keine Lizenz	sonstige	
1 veikkaus.fi	42	13037	X	40,29%			35,95%			
2						19,66%			20,73%	
3						12,21%			13,70%	
4 unibet.com		6449	X		8,18%			9,19%		
5 bingo.com		5833	X		5,79%			6,44%		
6						4,26%			4,67%	
7						3,26%			3,44%	
8 paf.com		58668	X		2,54%			2,58%		
9						2,04%			1,90%	
10						1,76%			1,39%	
Σ			1	3	40,29%	16,52%	43,19%	35,95%	18,22%	45,83%

Der Suchbegriff „Lotto“ für Finnland wird in Tabelle 80 beschrieben. Veikkaus.fi belegt als einziger lizenzierter Anbieter (Länderrang 42; globaler Rang 13.037) die Plätze eins bis vier. Dies resultiert in einer Klickrate von 80,35% für Desktop und 79,57% für Mobile. Die Anbieter lottoviotto.com (globaler Rang 1.884.812) und national-lottery.co.uk befinden sich auf den Positionen sechs und zehn. Auf sie verteilt sich eine Klickrate von 6,02% (Desktop) und 6,43% (Mobile).

Tabelle 80: Web Ranking des Suchbegriffs "Lotto" in Finnland

Operator	Länder-Rang	Globaler Rang	keine Lizenz	Anteil (Desktop)			Anteil (Mobile)			
				Lizenz	keine Lizenz	sonstige	Lizenz	keine Lizenz	sonstige	
1 veikkaus.fi	42	13037	X	40,29%			35,95%			
2 veikkaus.fi	42	13037	X	19,66%			20,73%			
3 veikkaus.fi	42	13037	X	12,21%			13,70%			
4 veikkaus.fi	42	13037	X	8,18%			9,19%			
5						5,79%			6,44%	
6 lottoviotto.com		1884812	X		4,26%			4,67%		
7						3,26%			3,44%	
8						2,54%			2,58%	
9						2,04%			1,90%	
10 national-lottery.co.uk		-	X		1,76%			1,76%		
Σ			4	2	80,35%	6,02%	13,64%	79,57%	6,43%	14,37%

Im Webranking für den Begriff „Lotteri“ finden sich zehn Anbieter ohne Lizenz. Diese vereinen eine Klickrate von 100% für Desktop und 100% für Mobile auf sich.

Tabelle 81: Web Ranking des Suchbegriffs "Lotto" in Finnland

Operator	Länder-Rang	Globaler Rang	keine Lizenz	Anteil (Desktop)			Anteil (Mobile)		
				Lizenz	keine Lizenz	sonstige	Lizenz	keine Lizenz	sonstige
1 nationalk-lottery.co.uk		-	X		40,29%			35,95%	
2 nationalk-lottery.co.uk		-	X		19,66%			20,73%	
3 flalottery.com		16584	X		12,21%			13,70%	
4 valottery.com		59817	X		8,18%			9,19%	
5 state.pa.us		9715	X		5,79%			6,44%	
6 lottery.ie		36259	X		4,26%			4,67%	
7 mnlottery.com		96063	X		3,26%			3,44%	
8 calottery.com		13256	X		2,54%			2,58%	
9 nelottery.com		338445	X		2,04%			1,90%	
10 michiganlottery.com		57732	X		1,76%			1,39%	
Σ			10		100,00%			100,00%	

Zusammengefasst lässt sich beobachten, dass bei 15 unterschiedlichen untersuchten Begriffen bei 11 Begriffen Anbieter beziehungsweise Angebote ohne Lizenz identifiziert werden konnte. Im Vergleich zwischen finnischen und englischen Begriffen konnten keine großen Unterschiede identifiziert werden. Sowohl bei englischen Begriffen als auch bei finnischen Begriffen wurden hohe Anteile unlizenzierter Anbieter identifiziert. Der Begriff „Online Betting“ sowie der Begriff „Urheiluedonlyönti online“ (Online Betting auf Finnisch) verzeichneten 100% unlicenzierte Anbieter.

Tabelle 82: Verteilung von lizenzierten und nicht lizenzierten Anbietern im Web-Ranking Finnland

Suchbegriff	Lizenz	Keine Lizenz	Sonstige
Poker	3	1	6
Vedonlyönti online	0	7	3
Online Betting	0	6	4
Urheiluedonlyönti online	0	8	2
Sports Betting	0	7	3
Kasino	2	5	3
Gambling	0	0	10
Rahapeli	1	3	6
Futis	0	0	10
Football	0	0	10
Raviratsastus	0	0	10
Horse Racing	0	2	8
Bingo	1	3	6
Lotto	4	2	4
Lottery	0	10	0

Tabelle 83: Klickrate auf verschiedene Suchbegriffe Finnland für Desktop und Mobile

Suchbegriff	Desktop			Mobile		
	Lizenz	Keine Li- zenz	Sonstige	Lizenz	Keine Li- zenz	Sonstige
Pokeri	54,54%	5,79%	39,66%	51,55%	6,44%	42,01%
Vedonlyönti online		90,44%	9,56%		89,99%	10,01%
Online Betting		55,69%	44,31%		51,70%	48,30%
Urheiluedonlyönti on- line		95,70%	4,30%		96,03%	1,90%
Sports Betting		49,66%	50,34%		52,93%	47,07%
Kasino	42,05%	46,86%	11,09%	37,33%	50,88%	11,79%
Gambling			100,00%			100,00%
Rahapeli		40,29%	22,94%	36,77%	35,95%	25,47%
Futis			100,00%			100,00%
Football			100,00%			100,00%
Raviratsastus			100,00%			100,00%
Horse Racing		3,80%	96,20%		3,29%	96,71%
Bingo	40,29%	16,52%	43,19%	35,95%	18,22%	45,83%
Lotto	80,35%	6,02%	13,64%	79,57%	6,02%	14,37%
Lottery		100,00%			100,00%	

6.3.3.3 Geldwäscheverdachtsmeldungen, Betrugsfälle und Begleitkriminalität

Im Jahr 2016 wurden 31.194 Geldwäscheverdachtsmeldungen registriert, wovon 12.165 Fälle (39%) dem Glücksspielbereich zuzurechnen waren. Während die Gesamtzahl der Verdachtsmeldungen im Vergleich zu 2015 um 17% fiel, stieg die Anzahl der „Glücksspielfälle“ um rund 30% (Poliisi, 2018).

Der wohl prominenteste Geldwäschefall im Glücksspielbereich der letzten Jahre in Finnland betraf das åländische Monopol Paf. Paf wurde im Februar 2018 zur Zahlung von 50.000 Euro wegen grober Verletzung der Pflicht zur Meldung eines Geldwäscheverdachts verurteilt, der damalige Geschäftsführer Anders Ingves jedoch freigesprochen. In dem Fall hat eine Onlinespielerin mit veruntreuten Geldern gespielt. Obwohl Paf früh Kenntnis von den außergewöhnlich hohen Einsätzen zwischen 2009 und 2012 hatte, erfolgte die Meldung des Geldwäscheverdachts erst 2012.

Eine aufwendige Studie der Polizeiberichte des Jahres 2011 fand 737 glücksspielbezogene Kriminalfälle (Kuoppamäki et al., 2014). Davon konnten 222 Fälle dem Onlinebereich und 187 Fälle der „glücksspielbezogenen Impulsivität“ zugeordnet werden. Bei 121 Fällen war der/die Glücksspieler*in Opfer des gemeldeten Verbrechens. In 96 Fällen steht das Verbrechen im Zusammenhang mit problematischem Glücksspiel und bei 17 Fällen ließ sich häusliche Gewalt auf problematisches Glücksspiel zurückführen. 94 Fälle stehen schließlich in Verbindung mit Casinos, wobei 40 der Fälle in dem Casino stattfanden, 54 in der näheren Umgebung.

Einzig das staatliche Monopol Veikkaus Oy darf Glücksspiele bewerben (siehe 6.2.4). Die Regelkonformität wird vom Polizeirat überwacht. Als ultima ratio kann ein Verbot gegenüber Veikkaus ausgesprochen werden. Der Polizeirat hat bis Ende 2017 zweimal ein solches Verbot ausgesprochen. Dabei ging es zum einen um die Bewerbung eines spezifischen Automatenspiels welches zu „emotional“ beworben, obwohl Spielautomaten als risikoreiche Spiele nur „sachlich informativ“ beworben werden dürfen. Zum anderen wurde die als aggressiv eingestufte Bewerbung für Glücksspielprodukte aller Art an Supermarkt- und Kioskkassen verboten – nicht jedoch die Werbung an sich (Järvinen-Tassopoulos, 2018; Granlund, 2015).

6.3.3.4 Erfolg der Rechtsdurchsetzung gegenüber illegalen Anbietern

Die Möglichkeiten der Rechtsdurchsetzung gegenüber illegalen Onlineanbietern sind bisher äußerst begrenzt (siehe 6.2.5). Da sich die Anbieter oft im Ausland befinden, haben Verbote meist keine Wirkung; Bußgelder können zwar verhängt, den Forderungen kann aber nur schlecht Nachdruck verliehen werden. Daher ist der Vorschlag zu begrüßen, die Möglichkeit von technologische Lösungen wie IP- oder Payment-Blocking zu evaluieren (siehe 6.2.5).

Ähnlichen Beschränkungen unterliegt die Rechtsdurchsetzung gegenüber illegaler Werbung (siehe 6.2.4). Neben im Ausland ansässigen Firmen stellt auch das sogenannte Influencer Marketing eine Herausforderung dar. Dabei stellt sich die Frage, inwieweit die Berichte Prominenter über Gewinne bei ausländischen Glücksspielanbietern in den sozialen Medien der freien Meinungsäußerung oder der illegalen Werbung zuzuordnen sind. Dies gilt insbesondere in den Fällen, in denen laut Medienberichten vom 25.5.2018 (Iltalehti, 2018) die Prominenten nicht mit eigenen Einsätzen spielen, sondern die Mittel von den illegalen Anbietern zum Spielen zur Verfügung gestellt bekommen. Genannt sei hier auch der Fall des Geschäftsmanns Sampo Kaulanen, der auf sozialen Medien für ausländische Onlinecasinos wirbt. Da er dafür auch das Facebookkonto seines Supermarktes mit mehr als 500.000 Followern verwendete, entschied sich der Polizeirat, eine Klarstellung einzuholen (Helsingin Sanomat, 2018).

6.4 Kritik am finnischen Regulierungsmodell

Im jetzigen Regulierungsmodell ist der finnische Staat Regulierer, Anbieter, Profiteur wie auch überwachende Instanz. Dies begünstigt Rollen- und Interessenkonflikte (z.B. Adams, 2008). Es wurde durch Einbindung verschiedener Ministerien und Instanzen versucht, dem entgegen zu wirken. Es bleibt allerdings abzuwarten, welche Wirkung insbesondere die Integration der Mittelverteilung (an die gemeinnützigen Organisationen) ins Sozial- und Gesundheitsministerium auf die zivilgesellschaftlichen Organisationen und deren Aktivitäten wie auch deren Position als Empfänger der Glücksspielgewinne hat (vgl. auch Egerer et al. i.E.). Zusätzlich scheint die finnische Regierung die zweite Phase der Erneuerung der Glücksspielregulierung nur mit eingeschränkter Konsultation der zuständigen Ministerien durchzuführen; stattdessen werden „fachfremde“ Instanzen in die Entscheidungsfindung einbezogen (Valtio-uovosto, 2018), wie das „Wirtschaftspolitische Ministerkomitee“ (siehe Abschnitt 6.2.5.1), was in dem Fall auf eine Priorisierung der fiskalischen Interessen hinweisen könnte.

Ein großes Manko der jetzigen Regulierung sind fehlende Durchsetzungsmöglichkeiten oder fehlender Durchsetzungswille der Aufsicht und der staatlichen Institutionen. Zwar kann die Glücksspielaufsicht illegales Glücksspiel im Internet verfolgen und anmahnen, jedoch kann sie gegenüber Anbietern mit Sitz im Ausland dem praktisch keinen Nachdruck verleihen. Auch wenn Blockingtechnologien keine hundertprozentige Sicherheit bieten und auch verfassungsrechtlich problematisch sein können (z.B. Cisneros Örnberg & Hettne, 2018) ist die Überlegung, solche Methoden in Finnland zukünftig einzusetzen

(Valtioneuvosto, 2018), positiv zu bewerten. Die Duldung des Glücksspielangebots von Paf in Festlandfinnland kann man als Inkonsistenz im finnischen Regulierungsmodell ansehen, da einem eigentlich verbotenen Glücksspielangebot nicht nachgegangen wird.

Beim Spielerschutz findet im finnischen Regulierungsmodell de facto eine Konzentration auf das sogenannte verantwortungsbewusste Spielen (*responsible gambling*) – unter Vernachlässigung anderer Spielerschutzmaßnahmen – statt. Die Hauptlast liegt zumindest bisher auf dem individuellen Glücksspieler, der im Problemfall Hilfe in Anspruch nehmen kann. Ein ganzheitlicher Spielerschutz (siehe z.B. Sulkuinen et al., 2018), der eher „einen Zaun an einer Klippe errichtet als unten mit dem Krankenwagen auf Abgestürzte zu warten“ (Livingstone, 2013), scheint erst in den letzten Monaten ein politisches Diskussionsthema in Finnland geworden zu sein.

Der freie Zugang zu Daten und Informationen wurde von Cassidy et al. (2013) als Voraussetzung für eine unabhängige Glückspieforschung identifiziert. Obwohl man meinen könnte, dass ein staatliches Monopol der Allgemeinheit und der Transparenz mehr verpflichtet sei als private lizenzierte Glücksspielanbieter, wurden immer wieder Stimmen laut, dass Veikkaus Daten nur sehr eingeschränkt unabhängiger Forschung zur Verfügung stellt. Die Erfahrung beim Verfassen dieses Länderberichts – bei dem der Bruttospielertrag im Onlinebereich auch auf Anfrage nicht in Erfahrung zu bringen war (siehe 6.3.1.2 Marktgröße von Onlineglücksspielen) – bestätigt diese Einschätzung. Es sind also Zweifel angebracht, inwieweit das staatliche Monopol Veikkaus an unabhängiger und externer Bewertung und Forschung interessiert ist.

Frankreich

Frankreich hat im Jahr 2010 den Glücksspielmarkt für private Anbieter geöffnet, wobei Onlinecasinospiele als Ausnahme nicht Teil der Marktöffnung waren. Im Rahmen dieser Marktöffnung wurde eine zentrale Regulierungsinstanz geschaffen, welche die korrekte Durchführung von Glücksspielangeboten und Kriminalitätsprävention und -bekämpfung sicherstellen soll. Ziel der Marktöffnung war unter anderem eine bessere Kontrolle über Anbieter. Das effektive Vorgehen gegen nicht regulierte Onlineangebote ist trotzdem weiterhin eine komplexe Herausforderung. Als Mittel der Rechtsdurchsetzung werden IP-Blocking sowie Werbebeschränkungen angewendet. Trotzdem existiert insbesondere im Bereich der Onlinecasinos, bei dem keine legalen Angebote bestehen, ein unlizenzierter Markt.

Im Jahr 2016 wurden mit Onlineglücksspielen in Frankreich 985 Mio. Euro Steuereinnahmen erzielt, wovon der größte Anteil auf Sport- und Pferdewetten (583 Mio. Euro) entfiel. Regulierte Onlineglücksspiele verfügen mit Bruttospielerträgen in Höhe von 813 Mio. Euro über einen Marktanteil von 8,3% (Gesamtmarkt: 9,7 Mrd. Euro). Im Online-Segment sind die Bruttospielerträge von Sport- und Pferdewetten seit 2010 sehr stark gestiegen, während Poker nach einem Hochpunkt in 2012 im Jahr 2016 geringere Bruttospielerträge als im Jahr 2010 verzeichnet. Insgesamt bestehen rund 2,5 Mio. aktive Onlineglücksspielkonten. 13,03% aller Onlineglücksspieler in Frankreich sind pathologische Spieler.

7. Frankreich

7.1 Regulatorische Ziele

Am 12. Mai 2010 hat Frankreich mit dem Gesetz 2010-476 den Markt für Onlineglücksspiele für private Anbieter geöffnet – mit der Ausnahme von Onlinecasinospiele, für die es nach wie vor nicht vorgesehen ist, Lizenzen auszugeben. Parallel dazu wurde für den Onlineglücksspielmarkt die Aufsichtsbehörde ARJEL (Autorité de Régulation des Jeux En Ligne) geschaffen. Ziel des Gesetzes ist es, einen Zugang zu Glücksspielen im Onlinebereich zu ermöglichen, diesen jedoch zugleich zu beschränken, um (1) exzessives oder pathologisches Spielen präventiv zu verhindern und Jugendliche zu beschützen, (2) die Integrität, Verlässlichkeit und Transparenz von Glücksspielprodukten zu gewährleisten, (3) betrügerische und kriminelle Aktivitäten wie Geldwäsche oder die Finanzierung von Terrorismus zu verhindern sowie (4) eine ausgewogene und nachhaltige Entwicklung verschiedener Spielformen zu ermöglichen, ohne eine negative Auswirkung auf andere Spielformen zu verursachen. Onlineglücksspiele sollen demnach nicht die Angebote des Offlinemarktes substituieren und somit kann dieser Aspekt neben den Zielen des Gesundheitsschutzes und von Public Order als eigene Zielkategorie verstanden werden, wie auch in Interviews mit den Glücksspielaufsichten (Finanzministerium, Innenministerium und der Onlineglücksspielregulierungsbehörde ARJEL) in Frankreich bestätigt wurde (persönliche Gespräche vom 07.03 und 08.03.2018).

Auf Anfrage hat die französische Aufsicht für den Onlineglücksspielmarkt die Ziele der Regulierung unterschiedlich stark gewichtet. Public Health und Public Order haben demzufolge die höchste Bedeutung mit je 30 Punkten, 20 Punkte haben fiskalische Ziele und je 10 Punkte die Bereitstellung eines unterhaltsamen Produktes sowie die nachhaltige Entwicklung aller Spielformen (vgl. Tabelle 84).

Tabelle 84: Regulierungsziele für den Onlineglücksspielmarkt in Frankreich aus Sicht der Aufsicht für den Onlineglücksspielmarkt ARJEL

Regulierungsziel	Beschreibung	Bedeutung
Bereitstellung eines unterhaltsamen Produktes (freier Markt)	Regulierung von Onlineglücksspielen ist wichtig, damit den Spielern ein unterhaltsames Produkt angeboten wird (kann auch die Nichtregulierung bedeuten)	10
Einnahme von Steuern und Abgaben (fiskalisch)	Regulierung von Onlineglücksspielen ist wichtig, um Steuereinnahmen zu generieren	20
Spieler-, Jugend- und Verbraucherschutz (Public Health)	Regulierung von Onlineglücksspielen ist wichtig, um Spielsucht präventiv vorzubeugen, den Schaden bei bestehenden Süchtigen zu reduzieren sowie Kinder und Jugendliche zu schützen	30
Kriminalitätsbekämpfung (Public Order)	Regulierung von Onlineglücksspielen ist wichtig, um illegales Glücksspiel, Betrug, Geldwäsche und Match Fixing zu bekämpfen	30
Nachhaltige Entwicklung aller Spielformen	Die Onlinemärkte substituieren nicht die Angebote des Offlinemarktes	10

7.2 Regulatorische Ausgestaltung

Glücksspiele werden in Frankreich anhand von drei Kriterien definiert: (1) ein öffentliches Angebot, (2) eine Teilnahmegebühr, (3) die Möglichkeit eines Gewinns (ARJEL, 2017, S. 61). Damit es sich um ein Glücksspiel handelt, müssen alle drei Kriterien erfüllt sein. Die Definition ist damit unabhängig von einem Zufallskriterium.

Der Regulierungsrahmen für Glücksspiele in Frankreich ist fragmentiert und eine Nummer von einzelnen Gesetzen und Verordnungen bestimmen die unterschiedlichen Bereiche des Glücksspielmarktes. Infolgedessen sind in Frankreich Regulierung und Überwachung von Glücksspiel-Aktivitäten auf mehrere Behörden verteilt. Das Landwirtschaftsministerium ist für die Überwachung der Pferderennen sowie Pferdewetten und das Innenministerium für die Überwachung von terrestrischen Casinos zuständig. Das Finanzministerium hat die Regulierungsaufsicht über Lotterien. Darüber hinaus obliegt der Regulierungsbehörde ARJEL (Autorité de Régulation des Jeux en Ligne) die Zuständigkeit für den Onlineglücksspielmarkt.

Der Onlineglücksspielmarkt wurde ausschließlich für Pferdewetten, Sportwetten und Spiele, die von mehr als einer Person zur selben Zeit gegeneinander gespielt werden (Poker), geöffnet. Der staatliche Lotterianbieter Française des Jeux (FDJ) kann zudem Online-Lotterien und Bingo Sales entsprechend der Lotterie-Ländervorgaben anbieten (Gambling Compliance 2018a). Online werden Wetten für rund 43 unterschiedliche Sportarten zugelassen. ARJEL legt in diesem Zusammenhang mit fest, wofür Wetten zu welchen Phasen des Spiels angenommen werden dürfen. Die dem gemäß den Artikeln 12 und 13 des Gesetzes Nr. 2010-476 sowie der Verordnung Nr. 2010-483 vom 12.05.2010 zu Grunde liegende Sport-Liste wird in Zusammenarbeit mit relevanten Sportverbänden und dem Ministerium für Sport erarbeitet (Gambling Compliance 2018a, S. 41). Ziel dessen ist es, ein faires Sportwettangebot zu charakterisieren, für das lizenzierte Anbieter Wetten vorschlagen können und dabei zugleich die vorherige Unterrichtung der Wettbewerbsveranstalter sicherstellt. Die in dieser Liste aufgeführten Wettbewerbe finden in Frankreich oder im Ausland statt. Berücksichtigt werden Kriterien, wie die Art des Wettbewerbsveranstalters, die für diese Wettbewerbe geltenden Bestimmungen, das Alter der Wettbewerbsbeteiligten, wobei Wetten nicht auf Wettbewerbe platziert werden können, an denen nur Minderjährige teilnehmen und die Organisationsbedingungen des Wettbewerbs. Die Arten von Ergebnissen, auf die gewettet werden kann, sind die Endergebnisse von Wettbewerben oder die Ergebnisse von einzelnen Phasen des Spiels solcher Wettbewerbe. Ergebnisse sind dabei definiert als „jedes Ereignis, das während des Wettbewerbs auftritt und das objektive, quantifizierbare sportliche Leistungen der Teilnehmenden belegt“. Einzelne Wettbewerbe können im Übrigen ihre Teilnahmeberechtigung für den Wettstatus verlieren, sofern Änderungen an ihren organisatorischen Bedingungen erfolgt sind, die ein Risiko in Bezug auf Match-Fixing bergen können. Das Gesetz Nr. 2010-476 in der Fassung vom März 2017 sieht dies bei der Festlegung der Sportliste entsprechend vor und ARJEL berücksichtigt die möglicherweise bestehenden Manipulationsrisiken bei seiner Bewertung. Mit der Neufassung des Gesetzes von 2017 ist zudem klargestellt, dass die diskutierte Abschaffung von Listen mit bewertbaren Sportereignissen nicht erfolgt. ARJEL überprüft derzeit das Auswahlverfahren der aufgeführten Wettbewerbe, um entsprechende Auswahlkriterien zu gestalten, die meist wirtschaftlicher Natur sind wie z.B. die Medienberichterstattung über den Wettbewerb oder die finanziellen Interessen von den Athleten.

Bei Poker besteht die Besonderheit darin, dass die französischen Spieler nicht nur gegen andere französische Spieler antreten können, sondern die Spielerpools von Frankreich, Italien, Spanien und Portugal miteinander verknüpft sind. Dies ist insbesondere deshalb wichtig, weil bei Pokerspielen die Größe des Spielerpools einen erheblichen Einfluss auf die Erfolgsaussichten des Angebots hat (Fiedler & Wilcke,

2012) und ein Angebot mit nur kleinem Spielerpool Probleme hat, sich gegen den großen Spielerpool des unregulierten Angebots von Pokerstars.com durchzusetzen.

Tabelle 85: Übersicht der regulatorischen Ausgestaltung von Glücksspielen in Frankreich

Spielform	Lizenzierung privater Anbieter	Staatliches Monopol	Verbote
Tischspiele in Casinos	Lizenzen für Offline-Casinos werden vom Innenministerium vergeben		Onlinecasinospiele sind verboten
Spielautomaten	Nur zulässig in lizenzierten Offline-Casinos		Onlinecasinospiele sind verboten
Sportwetten	Lizenzvergabe durch ARJEL für Onlinesportwetten	Das Monopol für Offline-Sportwetten obliegt Francaise des Jeux (FDJ)	
Pferdewetten	Lizenzvergabe durch ARJEL für Online-Pferdewetten	Das Monopol Offline-Pferdewetten obliegt Pari Mutuel Urbain (PMU)	
Lotterien		Das Monopol für Offline- und Online-Lotteriespiele obliegt Francaise des Jeux (FDJ)	

Gegenstand des Lizenzierungssystems für Onlineglücksspiele sind gemäß der Artikel 3-II, 10^o1, 11, 12, 14 und 21 des Gesetzes Nr. 2010-476 sowohl Spiele und Wetten, die einen Geschicklichkeitseinfluss des Spielers aufweisen, wie auch Spiele, welche die zeitgleiche Beteiligung von mehr als einem Spieler bedingen (Gambling Compliance 2018a, S. 10). Die Öffnung des Wettbewerbes für den Onlinemarkt ist damit auf die drei Bereiche Sportwetten, Pferdewetten und Spiele gegen andere Spieler (Poker) beschränkt. Glücksspiele- oder Wettterminals, die ausschließlich oder hauptsächlich Glücksspielen und Wetten gewidmet sind und Spielern in der Öffentlichkeit oder in privaten Einrichtungen, welche der Öffentlichkeit zugänglich sind, erhältlich sind, werden somit nicht als Onlineglücksspiel angesehen. Jeder Anbieter von entweder Onlinesportwetten, Online-Pferdewetten oder Onlinepoker, der gemäß Artikel 21 des Gesetzes Nr. 2010-476 lizenziert ist, kann die Annahme von Onlinewetten und Spielen unter Beachtung der gesetzlichen Regelungen durchführen.

Gemäß den Artikeln 20 und 21 des Gesetzes Nr. 2010-476 werden einzelne Lizenzen für Pferdewetten, Sportwetten und Onlinespiele gegen andere Spieler vergeben (Gambling Compliance 2018a, S. 13). Eine Lizenz gilt für fünf Jahre und kann erneuert werden. Lizenzen können nicht übertragen oder abgetreten werden. Voraussetzung für die Erteilung einer Lizenz ist, dass der Antragssteller den vorgegebenen Spezifikationen des zur Anwendung kommenden Artikels 20 des Gesetz Nr. 2010-476 entspricht und die sonstigen vorgeschriebenen Verpflichtungen des Gesetzes Nr. 2010-476 erfüllt, die vom Inhaber in Bezug auf sein Glücksspiel- oder Wettangebot und seine Organisation beachtet werden müssen und von denen die wichtigsten in den folgenden Abschnitten erläutert werden. Hierzu zählt auch die Ermöglichung des Monitorings der Aktivitäten des Spielbetriebs durch ARJEL.

Bei Verstößen gegen die regulatorischen Verpflichtungen kann das Sanktionskomitee von ARJEL Strafen gegen lizenzierte Anbieter verhängen (Gambling Compliance 2018a, S. 50). Je nach Schwere des Verstoßes kann ARJEL eine Verwarnung, eine maximale Reduzierung der Lizenzdauer um ein Jahr, die Aussetzung der Lizenz um maximal drei Monate oder den Entzug der Lizenz veranlassen. Der Entzug einer Lizenz kann einhergehen mit einem Verbot, innerhalb der nächsten maximal drei Jahre keine neue Lizenz beantragen zu dürfen.

7.2.1 Organisation der Aufsicht

Bei der französischen Glücksspiel-Aufsichtsbehörde ARJEL (Autorite de regulation des jeux en ligne) handelt es sich um eine unabhängige Verwaltungsbehörde, die sicherstellt, dass Onlineglücksspiele und Wettaktivitäten auf Basis der Artikel 11, 12 und 14 mit den nationalen politischen Zielvorgaben übereinstimmen. ARJEL überwacht Onlineglücksspiel- und Wettanbieter und unterstützt den Kampf gegen illegale Seiten und Betrug. ARJEL ist nicht dafür zuständig Steuern im Bereich Onlineglücksspiel zu verfolgen, diese Verantwortung obliegt dem Finanzministerium (Gambling Compliance 2018a, S. 6). Francaise des Jeux (FDJ) hält das Staatsmonopol für Lotteriespiele und Rubbellose, welches das Recht zur Organisation solcher Spiele unter der Aufsicht des Finanzministeriums beinhaltet.

Es gibt verschiedene ministeriale Abteilungen, die in Bezug auf die Regulierung und Kontrolle intervenieren oder von ihr betroffen sind. Bezüglich der Finanzen ist die Abteilung für Finanzen für das Francaise Des Jeux (FDJ) und das Pari Mutuel Urbain (PMU) gemeinsam mit der Commission consultative des jeux sous droits exclusifs (COJEX) zuständig. Für innenpolitische Angelegenheiten ist die Direction des libertés publiques et des affaires juridiques et le service central des courses et jeux avec la Commission consultative des jeux de cercle et des casinos terrestres (CCJCC) zuständig. Das Landwirtschaftsministerium ist für die Regulierung von PMU und Pferderennen zuständig, das Sportministerium für das Bekämpfen der Manipulation bei Sportwettkämpfen und das Gesundheitsministerium für die Prävention und die Behandlung von Glücksspielsucht.

Darüber hinaus gibt es weitere Institutionen, wie MILDECA (Mission interministérielle de lutte contre les drogues et conduites addictives) und das Observatoire des Jeux(ODJ) die sich der Prävention von problematischem Spielverhalten und dem Kampf gegen Sucht widmen. TRACFIN (Traitement du renseignement action contre les circuits financiers clandestins) widmet sich dem Kampf gegen Geldwäsche, das DGCCRF (Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des frauds) dem Verbraucherschutz und das DGFIP (Direction générale des Finances publiques) dem Kampf gegen Steuerhinterziehung.

Die Aufgaben von ARJEL sind auf fünf Ebenen organisiert: (1) Lizenzvergabe, (2) Überwachung der Sicherheit des Angebots, (3) Prüfung der Wirtschaftlichkeit, (4) Spielerschutz, (5) Rechtsdurchsetzung gegenüber illegalen Anbietern (ARJEL, 2017, S. 15). Bei der Lizenzvergabe werden die Unterlagen der Antragssteller juristisch geprüft und bei positivem Bescheid vergibt ARJEL Lizenzen an die Anbieter und autorisiert sie damit Onlinewetten und Spiele auf dem französischen Markt. Im Rahmen seiner Überwachungsfunktion sorgt ARJEL dafür, dass Sicherheit und Aufrichtigkeit bei den Angeboten gewährleistet werden und Betrug, Manipulation und Geldwäsche so weit wie möglich ausgeschlossen sind. In Bezug auf die Wirtschaftlichkeit überwacht ARJEL den Markt um zu gewährleisten, dass die Anbieter über entsprechende Leistungsfähigkeit verfügen, um ihren Verbindlichkeiten nachkommen zu können. Vor dem Hintergrund Spieler vor dem Risiko einer Spielsucht zu schützen setzt ARJEL in dem sozialen Bereich entsprechende Maßnahmen ein, um die Spieler zu informieren und verantwortlichen

Verbrauchern zu machen. Im Rahmen der Rechtsdurchsetzung gegenüber illegalen Angeboten werden vor allem Untersagungsverfügungen und IP-Blocking Maßnahmen in die Wege geleitet.

Um die Ziele erreichen zu können, verfügt ARJEL über entsprechende personelle und finanzielle Ressourcen. Der Vorstand besteht aus sieben Mitgliedern, die einmal monatlich tagen. ARJEL beschäftigt derzeit 55 Mitarbeiter, von denen $\frac{3}{4}$ im öffentlich-rechtlichen Dienst und $\frac{1}{4}$ im Beamtendienst beschäftigt sind. Die Ausgaben von ARJEL lagen im Jahr 2016 bei knapp unter 8 Mio. EUR und damit rund 10% unter den Vorjahresbeträgen (ARJEL, 2017, S. 15f.).

Gemäß der ARJEL board decision no. 2011-092 wurde eine Vereinbarung zwischen ARJEL und dem Verein e-Enfance geschlossen, um das Verhältnis der beiden Parteien zu Gunsten des Schutzes von Minderjährigen im Internet zu organisieren. Mit seiner board decision no. 2013-010 hat ARJEL darüber hinaus die Partnerschaftvereinbarung zwischen ARJEL und dem Verein SOS Joueurs bestätigt, um den regelmäßigen Austausch der beiden Parteien hinsichtlich der statistischen Daten bezüglich der Prävention von exzessiver Glücksspielteilnahme, den Kampf gegen Sucht und der Typologie der auftretenden Probleme zu organisieren (Gambling Compliance 2018a, S. 26).

Eine weitere bedeutende Partnerschaft besteht zwischen ARJEL und dem Observatoire des Jeux (ODJ) (Gambling Compliance 2018a, S. 27). Das Observatoire des Jeux wurde in Anlehnung an die Verordnung Nr. 2011-252 gegründet. Es führt wissenschaftliche Begleitforschung durch und spielt eine informative und beratende Rolle für verschiedene staatliche Stellen, die in Frankreich mit Glücksspiel zu tun haben.

7.2.2 Lizenzgebühren und Besteuerung

Lizenzen für die Veranstaltung von Onlineglücksspielen sind in Frankreich gemäß Artikel 1012 des General Tax Code und der Verordnung Nr. 2010-494 vom 14.05.2010 kostenpflichtig und es fallen unabhängig von der Art des veranstalteten Glücksspiels Gebühren an, die an ARJEL zu entrichten sind (Gambling Compliance, 2018a, S. 45). Hinsichtlich des Lizenzantrages werden € 5.000 fällig sofern der Antrag für eine einzige Lizenz, € 8.000 sofern der Antrag für zwei Lizenzen und € 10.000 sofern der Antrag für drei Lizenzen ist. Die Gebühren für den Folgeantrag belaufen sich auf € 2.500 sofern der Folgeantrag für eine einzige Lizenz, € 4.000 sofern der Folgeantrag für zwei Lizenzen und € 5.000 sofern der Folgeantrag für drei Lizenzen ist. Die jährliche Lizenzgebühr, welche von den lizenzierten Onlineanbietern jeweils zum 1. Januar während der Lizenzdauer geschuldet wird, beträgt € 20.000 bei einer Lizenz, € 30.000 bei zwei Lizenzen und € 40.000 bei drei Lizenzen.

Im Gegensatz zu den Lizenzgebühren unterscheiden sich hingegen die Steuersätze je angebotener Spielform. Die Vorgaben hinsichtlich der Besteuerung werden im Kapitel XI des Gesetzes Nr. 2010-476 in den Artikeln 46-55 geregelt. Bei Sportwetten beträgt die Steuer lizenziierter Anbieter 9,3% der Spieleinsätze (Gambling Compliance, 2018a, S. 45). 5,7% der Einsätze werden zu Gunsten des Staates verwendet, 1,8% zu Gunsten sozialer Sicherheit, wovon 5% der Abgaben, höchstens jedoch €5.000.000, der National Agency for Public Health zur Verfügung gestellt werden. Gewinne, die von den Spielern im Zuge neuer Einsätze reinvestiert werden, unterliegen ebenfalls diesen Abgaben. 1,8% der Einsätze werden dem National Centre for Sport Development bis zu maximal €44.600.000 zur Verfügung gestellt. Darüber hinaus wird von den Anbietern von Onlinesportwetten gefordert, dass sie sich mit 1% bis 2% der von Spielern platzierten Wetten bei Veranstaltern von Sportevents beteiligen, um den Kampf gegen Betrug zu finanzieren.

Bei Onlinepoker beträgt die Steuer für lizenzierte Anbieter 2% der Spieleinsätze, gedeckelt bei € 1 pro gespielter cash game Hand (Gambling Compliance, 2018a, S. 45). 1,8% der Einsätze (gedeckelt bei € 0,90 pro gespielter cash game Hand) werden zu Gunsten des Staats- und Kommunenbudgets verwendet. 15% der Einnahmen dieser Abgaben, maximal jedoch €10.929.593, wird jeweils den Gemeinden zugeteilt, in deren Gebieten, sich ein oder mehrere für die Öffentlichkeit zugängliche Casinos befinden. Die Zuteilung erfolgt in Abhängigkeit von der jeweiligen Proportion der Bruttoeinnahmen der jeweiligen Spiele der Einrichtungen. 0,2% der Einsätze (gedeckelt bei € 0,10 pro gespielter cash game Hand) werden zu Gunsten der sozialen Sicherheit verwendet, wovon 5% der Abgaben, höchstens jedoch €5.000.000, der National Agency for Public Health zur Verfügung gestellt werden. Gewinne die von Spielern im Zuge neuer Einsätze reinvestiert werden, unterliegen ebenfalls diesen Abgaben.

Bei Pferdewetten beträgt die Steuer lizenzierter Anbieter 13,6% der Spieleinsätze (Gambling Compliance, 2018a, S. 46). 5,3% der Einsätze werden zu Gunsten des Staates und der Gemeinden verwendet. 15% der Einnahmen dieser Abgaben, höchstens jedoch € 10.929.593, werden öffentlichen Einrichtungen für interkommunale Zusammenarbeit in den Gebieten zur Verfügung gestellt, in denen eine oder mehrere Rennstrecken der Öffentlichkeit zugänglich sind. Die Zuteilung erfolgt in Abhängigkeit von der jeweiligen Proportion der Einsätze je Pferderennbahn, mit einem Maximum von €765.072. 1,8% der Einsätze werden zu Gunsten der sozialen Sicherheit verwendet, wovon 5% der Abgaben, höchstens jedoch €5.000.000, der National Agency for Public Health zur Verfügung gestellt werden. Weitere 6,5% der Einsätze werden zu Gunsten der Rennsportunternehmen verwendet. Gewinne die von Spielern im Zuge neuer Einsätze reinvestiert werden, unterliegen ebenfalls diesen Abgaben.

Über die Lizenzgebühren hinaus, müssen die in Frankreich ansässigen lizenzierten Onlineglücksspielanbieter 20% Mehrwertsteuer auf ihre Netto-Einnahmen zahlen. Die Nettoeinnahmen werden wie folgt berechnet: $\text{Net revenues} = \text{Gross Gaming Revenue (GGR)} - \text{Steuern} - \text{Boni}$. Darüber hinaus fällt in Frankreich Kapitalertragsteuer in Höhe von 33% basierend auf den Unternehmensgewinn an (Gambling Compliance 2018a, S. 46).

Artikel 43 des Gesetzes Nr. 2010-476 sieht Sanktionen für lizenzierte Onlineanbieter vor, die gegen gesetzliche Vorschriften oder Regulierungen verstoßen. Sanktionen können sowohl Mahnungen wie auch die Aussetzung oder Beendigung der Lizenz beinhalten. Die Sanktionskommission der Behörde (ARJEL) kann anstelle oder zusätzlich eine Geldstrafe verhängen, deren Höhe in einem angemessenen Verhältnis zur Schwere des Verstoßes, zur Lage des betreffenden Anbieters, zum Umfang des verursachten Schadens und zu den daraus resultierenden Vorteilen steht, jedoch nicht mehr als 5% des Umsatzes vor Steuern für das letzte Geschäftsjahr. Im Falle eines wiederholten Verstoßes, kann der Betrag auf bis zu 10% angehoben werden. Sofern im Vorjahr keine Tätigkeit erfolgte anhand derer eine Obergrenze festgelegt werden kann, darf der Betrag der Sanktion 150.000 €, im Falle einer erneuten Verletzung derselben Verpflichtung 375.000 € nicht übersteigen.

Die Gewinne der Spieler sind grundsätzlich steuerfrei (Gambling Compliance, 2018a, S. 46f.). Eine Ausnahme hiervon stellen die Gewinne von professionellen Poker-Spielern dar, bei denen der Geschicklichkeitsanteil die reine Chance deutlich überwiegt und ihr Risiko dementsprechend deutlich reduziert ist. Sie werden als nicht-gewerbliche Gewinne besteuert.

Die Steuern sowie Abgaben und Gebühren, die von den lizenzierten Anbietern für die soziale Sicherheit entrichtet werden müssen, werden an die National Agency for Public Health gezahlt. Entsprechend des Artikels 48 des Gesetzes Nr. 2010-476 bestehen wesentliche Gründe für die Zuweisung darin, Initiativen zu finanzieren, die die Risiken, die mit einer Glücksspielsucht in Zusammenhang stehen, reduzieren,

Forschungsarbeiten im Allgemeinen und Trainings des bei der Addictions Drogues Alcool Info Service öffentlichen Interessengruppe angestellten Personals durchzuführen (Gambling Compliance, 2018a, S. 26).

7.2.3 Spieler- und Verbraucherschutz

Anbieter sind nicht dazu verpflichtet ihren Firmensitz oder ihren Hauptserver in Frankreich zu betreiben, gleichwohl werden drei gesetzliche Mindestanforderungen gestellt. Die Anbieter müssen ihre „fr“ Server („frontal operator“) gemäß Artikel 24 des Gesetzes Nr. 2010-476 in Frankreich führen und eine Technologie installieren, die die Prüfung von Spielerdaten und allen Transaktionen französischer Verbraucher erlaubt. Diese Informationen müssen in einem „vault“ (abgesicherter Server) ARJEL in Echtzeit zur Verfügung gestellt werden (Gambling Compliance, 2018a, S. 56). Darüber hinaus muss eine Person für die rechtliche Überwachung zuständig sein und von dem Anbieter muss ein Steuerberater in Frankreich beauftragt werden. Anbieter, die in einer Steueroase angesiedelt sind, sind ausdrücklich nicht für eine Lizenz in Frankreich legitimiert. Der Begriff „Steueroase“ als solches wurde allerdings nicht näher definiert und somit haben in den vergangenen Jahren auch eine Reihe von Anbietern aus den Jurisdiktionen Gibraltar, Malta oder Alderney Lizenzen von ARJEL erhalten.

Obwohl die Anbieter den üblichen Verbraucherschutzvorschriften unterliegen, achtet ARJEL zusätzlich auf bestimmte Aspekte, wie beispielsweise die Konformität der Allgemeinen Nutzungsbestimmungen der Websites und überwacht darüber hinaus die Vertrauens- und Sicherheitsmechanismen, die die Verfügbarkeit des Spielervermögens garantieren (ARJEL, 2017, S. 25ff).

Gemäß Artikel 30 des Gesetzes Nr. 2010-476 ist das Spielen auf Kredit verboten. Dementsprechend ist es allen lizenzierten Anbietern sowie ihren Angestellten untersagt, Spielern Geld zu leihen und direkte oder indirekte Systeme einzusetzen, über die sich Spieler untereinander Geld leihen können.

ARJEL bietet den Verbrauchern unter anderem Unterstützung bei Informationssuchen und dem Umgang mit Beschwerden. In 2010 hat ARJEL eine Emailadresse (contact@arjel.fr) als Anlaufstelle für französische Spieler und Bürger eingerichtet. Die für die Anfragen zuständige Abteilung erhält zwischen 3.800 und 4.000 Emails und zwischen 800 und 1.000 Anrufe pro Jahr. Allgemeine Anfragen (z.B.: Sucht, nicht-lizenzierte Anbieter, Poker, Sonstiges) repräsentieren zwischen 20% bis 23% der Anfragen wohingegen Anfragen zu lizenzierten Anbietern (z.B. Themen, die sich auf den Account der Spieler beziehen) zwischen 77% und 80% repräsentieren (Gambling Compliance, 2018a, S. 25).

Seit dem Jahr 2017 wird innerhalb der Organisation von ARJEL ein Ombudsmann eingesetzt, der im Falle von Streitigkeiten zwischen Verbraucher und Onlineanbieter für Glücksspielen oder Wetten mandatiert wird, um Lösungen herbeizuführen bzw. zwischen den Parteien zu vermitteln. Der Ombudsmann für Verbraucher für Onlineglücksspiele wird im öffentlichen Bereich implementiert und von ARJEL finanziert. Das System gilt für alle lizenzierten Anbieter. Verbrauchern von durch ARJEL lizenzierten Anbietern soll dadurch kostenloser Zugang zu einem unparteiisch und selbstständig agierenden Ombudsmann ermöglicht werden (ARJEL, 2017, S.7).

Gemäß Artikel 5 des Gesetzes Nr. 2010-476 dürfen Minderjährige in der Öffentlichkeit nicht an rechtmäßig autorisierten Glücksspielaktivitäten teilnehmen. Lizenzierte Anbieter sind dazu verpflichtet entsprechende Vorkehrungen zur Verhinderung des Spiels durch Minderjährige für die von ihnen angebotenen Glücksspiel- oder Wettaktivitäten zu treffen. Es ist ihnen nicht gestattet Organisationen zu finanzieren oder zu fördern, die Events für Minderjährige ausstatten. Anbieter müssen auf ihrer Website den

Warnhinweis geben, dass die Teilnahme an Glücksspielen durch Minderjährige verboten ist. Spieler müssen ihr Geburtsdatum sowohl bei der Registrierung als auch bei jedem Besuch auf der Website des Anbieters angeben (Gambling Compliance, 2018a, S. 22).

Zur Prävention von problematischem und pathologischem Glücksspiel sind verschiedene Maßnahmen vorgesehen. Neben dem generellen Ausschluss von Glücksspielen für Minderjährige, bestehen gemäß des Artikels 26 des Gesetzes Nr. 2010-476 ein Sperrsystem sowie ein Selbstlimitierungssystem, in dem die Spieler sich eigene Restriktionen für ihr Spielverhalten auferlegen können. Sowohl bei der Limitierung als auch der Selbstsperre haben die Spieler Wahlmöglichkeiten hinsichtlich der Höhe ihrer Limitierung oder der Dauer ihrer Selbstsperre. Bei dem Limitierungssystem handelt es sich um ein Opt-in System, bei dem Spieler seine Limitierung selbst wählen kann und ihm kein Limit vorgeschlagen wird (Gambling Compliance, 2018a, S. 22).

Ein wesentliches weiteres Mittel zur aktiven Reduzierung des Suchtpotenzials ist die Begrenzung der Höhe der Ausschüttung. Davon ausgehend dass eine hohe Auszahlungsquote einen direkten Einfluss auf das Suchtpotenzial der Spieler hat, wurde im Rahmen der Verordnung Nr. 2010-605 vom 04.06.2010 hinsichtlich der durchschnittlichen Auszahlungsquote festgelegt, dass lizenzierte Onlineanbieter für Pferdewetten und andere Sportevents max. 85% an die Spieler auszahlen dürfen (Gambling Compliance, 2018a, S. 10f.).

ARJEL hat im Jahr 2016 durch zahlreiche Forschungs- und Präventionsprojekte sowie Verbesserungen im Bereich der Regulierung und der Überwachung von lizenzierten Anbietern sein Engagement im Bereich des Spielerschutzes verstärkt. Darüber hinaus plant ARJEL weitere Maßnahmen des Spielerschutzes (ARJEL, 2017, S. 66). Beispielsweise wird über personalisiertes Feedback nachgedacht, das dazu dienen soll die Kommunikation bezüglich des verantwortungsbewussten Spielens effektiver zu gestalten und welches beispielsweise insbesondere daraus besteht, Spielern aktiv objektive Informationen (z.B. einen Graph, der die Entwicklung ihrer Spielhäufigkeit oder der Spieleinsätze abbildet) bereitzustellen, um ihnen ihr Glücksspielverhalten transparent und bewusst vor Augen zu führen, ohne dabei jedoch eine Wertung vorzunehmen.

Als weitere Informationsmaßnahme soll die Möglichkeit des Selbstausschlusses prominenter platziert werden, beispielsweise indem dem Spieler im Rahmen des Registrierungsprozesses die Möglichkeit zur Selbstsperre in der Bestätigungsemail für die Account-Eröffnung angezeigt wird. Ebenso soll die Kontrolle der Identifikationsdokumente verbessert werden, um Fälschungen identifizieren zu können, die es den selbst ausgeschlossenen Spielern ermöglichen weiter zu spielen. Selbst gesperrten Spielern sollen zudem insbesondere in Fällen von langfristigen oder mehrfachem Selbstausschluss direkt an Hilfsorganisationen verwiesen werden. Dabei soll mit Suchtexperten zur Entwicklung von Vorgängen zur Kontaktaufnahme und Überwachung von gefährdeten Spielern zusammengearbeitet werden, um das Engagement und die Bereitschaft der kontaktierten Spieler zu erhöhen. Die Kontaktaufnahme soll dabei auch dahingehend evaluiert werden, inwieweit sich ihre Spielintensität infolge entwickelt und dahingehend, ob sie für sich Limitierungen vorgenommen oder sich gesperrt haben.

Eine Analyse von ARJEL hinsichtlich der Wirkung von Selbstlimitierungen hat gezeigt, dass die Spieler seltener eine Limitierung vornehmen, seit sie keinen voreingestellten Limitierungswert mehr vorgeschlagen bekommen, sondern eigenständig einen angeben müssen. Demnach wird angedacht, die manuelle Angabe von Beträgen und Mindestschwellenwerten zum Festlegen der eigenen Limits wieder zu

entfernen. Außerdem wird daran gearbeitet, die Selbstlimitierungen als solches besser zu erklären. Weiterhin sollen Funktionen umgesetzt werden, die Spielern dabei helfen die Selbstlimitierungen besser zu definieren, nachverfolgen und anwenden zu können (ARJEL, 2017, S. 63).

Ein kontrolliertes Angebot erfordert sowohl auf Seiten der Regulatoren als auch auf Seiten der Anbieter Kenntnis darüber, welche spezifischen Suchtrisiken für das jeweilige Spiel bestehen, um entsprechende Präventionsmaßnahmen und Überwachungssysteme implementieren zu können. Infolgedessen hat ARJEL basierend auf wissenschaftlicher Literatur und Expertenmeinungen ein Analyseraster zur Bewertung der potenziell suchtabhängigen Charaktereigenschaften von Spielen und Wetten entwickelt (ARJEL, 2017, S. 62). Zusammengestellt anhand von 27 Kriterien beinhaltet es Themen wie beispielsweise die Spielgeschwindigkeit, die Gewinnstruktur, das Gefühl der Kontrolle und emotionale Faktoren. In dem Zuge hat sich ARJEL bemüht, wissenschaftliche Arbeiten in Bezug auf die Charakteristika von Gaming-Produkten zu integrieren, um die Konvergenz zwischen Gaming und Gambling zu berücksichtigen. Das Modell wird entsprechend dem Stand der wissenschaftlichen Forschungen weiterentwickelt. Das Analysetool wird von der Geschäftsführung für die Bewertung neuer Angebote lizenzierter Anbieter herangezogen. Auch wenn das Gesetz den Aufsichtsbehörden zum aktuellen Zeitpunkt nicht das Recht gibt, Vorschläge für neue Glücksspiel- oder Wettangebote auf Basis des potenziellen Suchtrisikos auszuschließen, so ermöglicht der Einsatz dieser Methode dennoch die Rationalisierung der Analyse und eine objektive Feststellung. Darüber hinaus kann das Modell dazu beitragen, ein Kontrollsystem zur Limitierung des Risikolevels bei einigen Angeboten zu entwickeln. Demzufolge kann das System als Präventionsinstrument verstanden werden.

Seit 2016 ist es ARJEL per Gesetz möglich unter Beachtung strenger Sicherheit und Diskretion Onlineglücksspieldaten zum Gesundheitsschutz der Bevölkerung zu nutzen. Auf der einen Seite stellt dieses Vorgehen eine beachtliche Möglichkeit dar, um das Verständnis über das Glücksspielverhalten zu verbessern und mehrere relevante und gezielte Maßnahmen für gefährdete Spieler zu schaffen. ARJEL stehen damit ähnliche Analysemechanismen zur Verfügung, wie sie die Anbieter von Glücksspielen für Marketingmaßnahmen schon lange durchführen. Auf der anderen Seite wirft dieser Aspekt die heikle Frage hinsichtlich des Schutzes von persönlichen Daten und den Respekt der individuellen Freiheit auf (ARJEL, 2017, S. 63). Aufgrund dessen dürfen die Daten nur anonymisiert ausgewertet werden.

In Zusammenarbeit mit dem Observatoire des Jeux hat ARJEL die Entwicklung eines statistischen Modells zur Analyse von exzessivem Glücksspiel basierend auf Daten des Glücksspielverhaltens von mehr als 9.000 Teilnehmern fortgesetzt. Die ersten Ergebnisse der Studie haben gezeigt, dass es möglich ist, das Risiko des Spielers mit einer ausreichenden Zuverlässigkeit anhand der gesammelten Daten der Anbieter und von ARJEL schätzen zu können. Während einige Indikatoren, wie z.B. die Anzahl der gespielten Spielformen oder das Chasing von Verlusten, bereits als Determinanten identifiziert worden sind, müssen die Studien noch weiter fortgeführt werden, um die Analysen zu präzisieren. Darüber hinaus arbeitet ARJEL gemeinsam mit der University Hospital of Nantes an einer Studie, die nicht nur Aufschluss darüber gibt, ob Glücksspieldaten dazu genutzt werden können, das Risiko der Spieler zu bewerten, sondern auch, ob die erste Bewertung klinisch belegt werden kann. ARJEL beabsichtigt diese Modelle zu nutzen, um die Entwicklung der Prävalenz von problematischem Onlineglücksspiel zu verfolgen und um anhand dessen ihre Präventionsmaßnahmen anpassen zu können (ARJEL, 2017, S. 63f.).

7.2.4 Werbebeschränkungen

Gemäß Artikel 57 des Gesetzes Nr. 2010-476 darf niemand ohne Lizenz eine Wett- oder Online-Glücksspiel-Website auf französischem Territorium bewerben. Ein nicht lizenzierter Onlineglücksspielanbieter, der seine Aktivitäten in Frankreich illegal bewirbt, kann demnach mit einer Geldbuße i.H. von EUR 100.000,- bestraft werden (Gambling Compliance, 2018a, S. 52). Das Gericht kann die Höhe der Geldbuße auf das Vierfache der Werbeausgaben für die rechtswidrige Tätigkeit erhöhen. Diese Strafen werden auch an Personen verhängt, die auf irgendeine Weise die von diesen nicht autorisierten Websites vorgeschlagenen Bewertungen und Berichte zur Förderung von Onlinespiele-Websites, welche nicht über die in Artikel 21 des Gesetzes Nr. 2010-476 vorgesehene Genehmigung verfügen, an die Öffentlichkeit verbreitet haben.

Nachdem ein Anbieter eine Lizenz erhalten hat, gelten die Bestimmungen des Artikels 7 des Gesetzes Nr. 2010-476 und der Verordnung Nr. 2010-624 (Gambling Compliance, 2018a, S. 30). Demzufolge muss etwaige Werbung einen Warnhinweis auf Spielsucht sowie eine Telefonnummer enthalten, die die Spieler im Bedarfsfall kontaktieren können. Gemäß der Artikel 7 und 26 des Gesetzes Nr. 2010-476 ist Werbung in der Öffentlichkeit, die an Minderjährige gerichtet ist, verboten. Ebenso Werbung in audiovisuellen oder Onlineprogrammen und Theatervorstellungen, die sich an Minderjährige richtet. Weitere Vorschriften, aus denen sich Restriktionen hinsichtlich für an Minderjährige gerichtete Werbung ergeben, finden sich unter dem Gesetz Nr. 49-956 vom 16.07.1949. Darüber hinaus sollen lizenzierte Anbieter entsprechend der Artikel 7 und 26 des Gesetzes Nr. 2010-476 die Werbung an auf ihren Websites gesperrte Spieler sowie generell sich für eine bestimmte Periode selbst-gesperrte Spieler unterlassen.

Nach Artikel 9 des Gesetzes 2010-476 kann ein Anbieter, der Werbung entgegen der gesetzlichen Vorschriften nach Artikel 5 § 2 sowie Artikel 7 des Gesetzes 2010-476 ausstrahlt, mit einer Strafe von € 100.000 belegt werden. Das Gericht kann den Betrag auf das bis zur Vierfache für die illegale Werbung angefallenen Kosten erhöhen.

Gemäß Artikel 30 des Gesetzes Nr. 2010-476 ist es zudem verboten, Werbung für Kredite zu machen. Websites der lizenzierten Anbieter dürfen demnach keinerlei Angaben zu Unternehmen enthalten, die Kredite bereitstellen oder es Spielern ermöglichen untereinander Kredite zu vergeben.

Um die Werbebeschränkungen besser durchzusetzen hat ARJEL mit der L'Autorité de Régulation Professionnelle de la Publicité (ARPP) in 2013 eine Partnerschaftvereinbarung geschlossen, der 75% der TOP 100 Werbetreibenden in Frankreich angehören (Gambling Compliance, 2018a, S. 30).

Unter den Artikeln 7 und 8 des Gesetzes Nr. 2010-476 sowie der CSA (Conseil supérieur de l'audiovisuel) decision Nr. 2010-23 vom 18.05.2010, erweitert um die decision Nr. 2011-3 vom 11.01.2011 gefolgt von den decisions Nr. 2011-09 vom 27.04.2011 und Nr. 2013-3 vom 22.01.2013 finden sich die Vorschriften zum Fernsehen und Hörfunk (Television and radio broadcasting).

Die CSA, eine unabhängige Verwaltungsbehörde, hat die Bedingungen unter denen kommerzielle Nachrichten zum Zwecke der Werbung für Glücksspielanbieter gezeigt, veröffentlicht oder über das Fernsehen und Radio ausgestrahlt werden, festgelegt (Gambling Compliance, 2018a, S. 28ff).

Die CSA Entscheidung vom 22.01.2013 legt insbesondere fest, dass

- Werbenachrichten und Sponsorship für Glücksspielanbieter mit den allgemein geltenden Grundsätzen hinsichtlich der Verpflichtung der Veröffentlichender von Werbung, Sponsorship und

Teleshopping sowie mit den geltenden Regeln für private Radiowerbung, die terrestrisch oder per Satellit in Bezug auf Werbung und Sponsorship übertragen wird, übereinstimmen. Die CSA soll, wo relevant, die Einhaltung der Bestimmungen bei der in Sendungen platzierten Bonusangeboten für Live-Wetten, beurteilen;

- kommerzielle Nachrichten ausdrücklich darauf hinweisen müssen, dass sie ein legales, autorisiertes Glücksspiel anbieten. Darüber hinaus muss der Werbende ausdrücklich identifiziert werden. Überdies enthält die Entscheidung spezifische Regeln für den Schutz von Minderjährigen. Insbesondere ist es verboten, kommerzielle Werbung für Glücksspielanbieter 30 Minuten vor und nach der Laufzeit von Programmen für Minderjährige zu zeigen. Außerdem darf Werbung in keinsten Weise Minderjährige porträtieren oder sie in jeglicher Weise mit Glücksspiel in Verbindung bringen respektive sie dazu ermutigen an Glücksspielen teilzunehmen. Werbung darf das Glücksspiel für Minderjährige nicht attraktiv gestalten oder Persönlichkeiten, Charaktere oder Helden porträtieren, die den Kindern oder Jugendlichen vertraut sind oder dieser Altersgruppe sehr gut bekannt sind, zu m Beispiel weil sie in Werbeinitiativen (z.B. Werbung, Sponsorship, Markenwerbung und -events) involviert sind, die sich ausschließlich an Produkte und Dienste für Minderjährige richtet;
- kommerzielle Nachrichten dürfen nicht den Anschein erwecken, dass Minderjährige das Recht haben zu spielen. Die CSA bestimmt die Kriterien, die Dienste und Programme definieren, die an Minderjährige gerichtet sind.

Ein Bericht der CSA, der in Zusammenarbeit mit den Selbstregulierungsorganisationen im Werbesektor erstellt wurde und die Konsequenzen der Glücksspiel-Werbung beurteilt hat, wurde dem Französischen Parlament 18 Monate nach Inkrafttreten des Gesetzes Nr. 2010-476 vorgelegt.

In ihrem jährlichen Bericht, bewertet die CSA die Veränderung der Glücksspielwerbung und deren Auswirkungen. Auf Anforderung der CSA vom 7. und 31.01.2011 haben Agenturen für Fernsehwerbung und Radiosender, sowie ihre jeweiligen Werbeagenturen, Verhaltensregeln unterzeichnet, um das Volumen und die Konzentration von kommerziellen Nachrichten, die legale, autorisierte Glücksspielanbieter bewerben, zu regulieren.

Außerdem haben diverse Stakeholder aus Medien, Werbetreibenden, Sportjournalisten und Glücksspielanbietern am 11.07.2013 eine Charta für ethische Verpflichtungen in Bezug auf Glücksspielwerbung in audiovisuellen Programmen, insbesondere sportlichen, unterzeichnet. Die Charta legt die Bedingungen fest, unter denen Medienanstalten Glücksspielwerbung verwenden dürfen, ohne zu Wettbewerbsverzerrungen zu führen.

Die erste Verpflichtung bezieht sich auf das Erwähnen von Wettreferenzen in Programmen oder Sendungen für Sportwettbewerbe oder Pferderennen: Um die erforderliche Trennung von Sportinformationen und wettrelevantem Inhalt in Programmen sicherzustellen, verpflichten sich die Unterzeichner dazu, dass jeglicher Verweis auf Wetten in einem Programm oder einer Sendung für Sportveranstaltungen, die Gewinnchancen nennen muss, indem sie die folgenden Kriterien erfüllt:

- Indikative Markt- Gewinnchancen und/oder eine Auswahl an Gewinnchancen – die niedrigste und die höchste – basierend auf Gewinnchancen von unterschiedlichen und als solchen präsentierten lizenzierten Glücksspielanbietern in Frankreich.
- Die Angaben zu den Gewinnchancen müssen gelegentlich und in angemessener Weise erfolgen.

Während eines Fußballmatches erscheinen diese Angaben beispielsweise nicht häufiger als einmal pro Halbzeit.

- Die Angaben dürfen weder einen Anreiz zum Wetten liefern noch die Anzahl von Wetten oder Gewinnen oder die Namen von Anbietern nennen.

Abweichend davon, sind mündliche Angaben zu Wettberichten während der Ausstrahlung von Pferderennen, die intrinsisch und historisch bedingt mit Wettaktivitäten verbunden sind, in angemessener Art und Weise erlaubt und können durch Angaben zu Wettbeträgen und Gewinnen ergänzt werden.

7.2.5 Maßnahmen der Kriminalitätsbekämpfung

7.2.5.1 Rechtsdurchsetzung gegenüber illegalen Anbietern

Gemäß Artikel 56 des Gesetzes Nr. 2010-476 kann das nicht-lizenzierte Anbieten oder Vorschlagen von Onlineglücksspielen oder Wetten für die Öffentlichkeit mit bis zu drei Jahren Haft und € 90.000 bestraft werden. Die Strafen werden auf sieben Jahre Haft und € 200.0000 erhöht, sofern die Straftat durch eine organisierte Gruppe erfolgt ist (Gambling Compliance, 2018a, S. 51f.). Darüber hinaus können verurteilten Personen nach den Grundsätzen des französischen Strafgesetzbuches weitere Strafen auferlegt werden. Beispielsweise zählen hierzu der Verlust von Bürger- und Familienrechten; Konfiszierung der beweglichen Gegenstände und der Immobilie, die direkt oder indirekt dazu genutzt wurden die Straftat zu begehen; öffentliche Bekanntmachung der richterlichen Entscheidung; die endgültige oder fünfjährige Schließung von Unternehmen, die die Straftaten unterstützt haben; ein Verbot über die Unterhaltung eines eigenen Büros oder die Ausübung einer professionellen oder unternehmerischen Tätigkeit, durch welche die Straftat begangen wurde oder welche zum Zeitpunkt der Straftat bestand oder die Ausübung eines gewerblichen oder industriellen Berufes mit indirektem oder direktem leitenden, verwaltenden oder überwachenden Charakter im eigenen Namen oder für einen Dritten, ein gewerbliches oder industrielles Unternehmen. Es kann grundsätzlich mehr als ein Verbot ausgesprochen werden.

Auch juristische Personen können, sofern sie für haftbar gehalten worden sind, zusätzliche Strafen auferlegt werden. Hierzu zählen beispielsweise die Abwicklung, die endgültige oder fünfjährige Schließung des Unternehmens, das an der Ausführung der Straftaten beteiligt gewesen ist; die Konfiszierung; öffentliche Bekanntmachung der richterlichen Beschlussfassung in den Printmedien oder elektronischen Medien; Verbot über die Dauer von maximal fünf Jahren für die Bewerbung um eine Onlineglücksspiel Lizenz sowie - soweit möglich - Entzug der erteilten Onlineglücksspiel-Lizenz sofern die juristische Person zum Zeitpunkt der richterlichen Beschlussfassung ein lizenziertes Anbieter ist.

Frankreich hat keine "Blacklist" für verbotene Onlineglücksspielseiten. Anstatt dessen kann ARJEL Untersagungsverfügungen beantragen (Gambling Compliance, 2017, S. 6). Solche Untersagungsverfügungen stellen die Grundlage der weiteren Rechtsdurchsetzung gegenüber illegalen Anbietern dar. Hier ist vor allem das IP-Blocking zu nennen, das von den Internet Service Providern umgesetzt wird, jedoch erst nachdem eine Verfügung vom Gericht ergangen ist. Die Vorschriften ergeben sich aus dem Artikel 61 sowie dem Artikel 60 aus dem Gesetz Nr. 2010-476, der Verordnung Nr. 2011-2122 vom 30. Dezember 2011 und der Verordnung Nr. 2017-677 vom 28.04.2017 (Gambling Compliance, 2018a, S. 53). Darüber wird der Artikel 61 des Gesetzes Nr. 2010-476 ergänzt durch das Law for a Digital Republic vom 7.10.2016 (ARJEL, 2017, S. 51).

ARJEL versendet in Anlehnung an das geltende Gesetz unter Hinweis auf die bei Zuwiderhandlung folgenden Sanktionen Mahnungen an nicht lizenzierte Anbieter, die Onlineglücksspiele oder Wetten auf

französischem Terrain anbieten. Der Anbieter hat infolgedessen acht Tage Zeit, auf die Mahnung zu reagieren, in dem er den darin enthaltenen Aufforderungen entsprechend folgt. Zu diesem Zeitpunkt besteht ein verhältnismäßig hoher prozentualer Anteil an freiwilliger Compliance. Sofern die Mahnung keinen Effekt hat oder der nicht-lizenzierte Anbieter bereits bei ARJEL bekannt ist, da er bereits im Vorwege Glücksspielangebote auf dem französischen Markt offeriert hat, leitet ARJEL das Verfahren zum Blocken der Website ein. Darüber hinaus soll die Domain Name System (DNS) Blocking-Methode verwendet werden, um die Gerichtsanordnungen umzusetzen.

Parallel dazu wendet sich ARJEL mit einer Kopie der an die Anbieter versandten Schreiben an die Hosting Provider und fordert sie dazu auf, alle geeigneten Maßnahmen umzusetzen, um den Zugang zu der Website des nicht-autorisierten Anbieters durch die Öffentlichkeit zu verhindern. Die beteiligten Personen auf Seiten der Hosting Provider haben ebenfalls acht Tage Zeit, den Vorgang zu beobachten.

In dem Fall, in dem nach Ablauf der Frist die Anforderungen nicht erfüllt worden sind oder das Online-glücksspiel- oder Wettangebot nach wie vor für die Öffentlichkeit zugänglich ist, fordert ARJEL vom zuständigen Gericht eine Anordnung zur Beendigung der fraglichen Aktivitäten durch die Internet Service Provider an. Dasselbe Verfahren gilt für mit dem Anbieter in Zusammenhang stehende illegale Webseiten oder bei Umgehung behilfliche Webseiten.

Da der Prozess des IP- und Website-Blocking jedoch recht langwierig und kostenintensiv ist, während die Anbieter hierdurch nur geringfügig in ihrer Tätigkeit gestört werden, wird von ihm nur rudimentär Gebrauch gemacht (persönliche Gespräche mit ARJEL am 08.03.2018). In seinem Jahresbericht 2016/2017 hat auch ARJEL darauf hingewiesen, dass sie einer Reihe von Herausforderungen im Hinblick auf das Blockieren von Websites gegenüberstehen, insbesondere der Umgehung von Blockierungen sowie begrenzten Ressourcen innerhalb der Behörde. Infolgedessen hat ARJEL in 2016/2017 damit begonnen, Internetserviceprovider anzuschreiben, um sie davon zu überzeugen, freiwillig ihre Dienste für unlizenzierter Onlineanbieter einzustellen, indem sie sie darüber informiert haben, dass sie sich im Falle der Bereitstellung haftbar machen, da die Förderung von illegalem Glücksspiel von Gesetzeswegen verboten ist.

Payment-Blocking kann entsprechend der Vorschriften gemäß Artikel L-563(1-5) des Code monétaire et financier durchgeführt werden. Obwohl ARJEL selbst kein Payment-Blocking ausführen kann, ist sie im Gegensatz zum Vorgehen bei ISP Blocking in der Lage dieses ohne einen richterlichen Beschluss anzuordnen. Das Payment-Blocking selbst wird vom Finanzministerium auf Vorschlag von ARJEL entsprechend der gesetzlichen Bestimmungen durchgeführt. Allerdings wird von Payment-Blocking als Durchsetzungsinstrument kein Gebrauch gemacht. Lediglich das Werbeverbot wird konsequent verfolgt. Dies erschwert den illegalen Anbietern den Marktzugang und hat zudem zur Folge, dass die französischen Spieler deutlich einfacher legale von illegalen Angeboten unterscheiden können. Der wesentliche Schritt zur Kanalisierung der Nachfrage in legale Angebote besteht damit in der Legalisierung von Anbietern und dem Werbeverbot.

7.2.5.2 *Kampf gegen Sportwettbetrug*

Maßnahmen, die dazu dienen Sportwettmanipulation zu verhindern, sie aufzudecken oder gegen sie vorzugehen sind in der französischen Online-Glücksspiel Rahmenverordnung enthalten (Gambling Compliance, 2018a, S. 38). Im Hinblick auf die Vermeidung von Interessenskonflikten sehen der Artikel 32 des Gesetzes Nr. 2010-476, die Artikel L. 131-16 und R. 131-37 und seq. des Code of Sport, die Verordnung Nr. 2010-1289 vom 27.10.2010 und der Artikel 10 der Spezifikationen die Prüfung folgender Punkte vor (Gambling Compliance, 2018a, S. 40 ff):

- Transparenz von Kapitalverbindungen oder Partnerschaft/ Sponsoring-Vereinbarungen
- Persönliche Interessenerklärung der lizenzierten Anbieter
- Verbot der Wettabgabe für Beschäftigten lizenzierte Anbieter
- Verbot der Wettabgabe für Interessenvertreter von Sportwettbewerben
- Verbot der Wettabgabe für Interessenvertreter von Pferderennen
- Verzeichnis über Sportwettbewerbe und Arten der Ergebnisse (Sport-Liste)
- Das Eigentumsrecht der Organisatoren von Sportveranstaltungen (das Wett-Recht)

Es ist die Aufgabe von ARJEL, die Integrität, Verlässlichkeit und Transparenz bei Glücksspiel-Geschäften zu gewährleisten (Gambling Compliance 2018a, S. 38). Onlinesportwettgeschäfte können durch die Manipulation von Sportwettbewerben verändert werden. Es ist jedoch nicht Mission der Regulierungsbehörde, direkt gegen die Manipulation von Sportwettbewerben zu kämpfen, da Manipulation nicht direkt mit Wetten verknüpft ist. Die Verantwortlichkeit hierüber liegt in erster Linie bei den Sportbehörden.

Gleichwohl wird die Verknüpfung von wirtschaftlichen Anreizen, die Wettmärkte mit sich bringen, und der Manipulation von Sportereignissen erkannt. Aufgrund dessen findet eine Risikobewertung der Anfälligkeit für Spielmanipulation statt und Wetten dürfen nicht für Wettbewerbe abgegeben werden, die Schwachstellen in Bezug auf Manipulation aufweisen. Der Grundgedanke besteht darin sicherzustellen, dass die Vorteile, die Wettbewerbsveranstalter oder Interessenvertreter durch die Spielmanipulation haben, geringer sind als das was sie durch eine Manipulation des Wettbewerbs verlieren könnten.

Die französische Regulierung ermöglicht ARJEL in Echtzeit auf alle elementaren Wettgeschäfte, die auf den Plattformen französischer Wettanbieter auftreten, zuzugreifen. Zusätzlich hat ARJEL seine eigenen Wettquoten-Analysewerkzeuge entwickelt. ARJEL setzt eine Modellierungsmethode zum Verhalten der Onlinesportwettenden ein, um Auffälligkeiten erkennen und Sportmanipulationsversuche bei den auf der Sport-Liste aufgeführten Wettbewerben unterbinden zu können.

Bei den Glücksspieldaten, die von ARJEL genutzt wurden, um Auffälligkeiten zu erkennen handelt es sich um Angaben zu dem Sportwettbewerb, auf den gewettet werden kann; die Anzahl von Einsätzen; Datum, Uhrzeit und Ort der Wette; Varianten der Wettquote und die Identität des Wettenden. Die pro Tag erfassten Wetten der Spieler und Wettquoten der französischen Anbieter werden tageweise kontrolliert um mögliche Abweichungen feststellen zu können. Die Daten werden entweder mit lizenzierten oder fremden Seiten oder aber mit einem auf eigenen Erfahrungen basierendem Modell abgeglichen. Die erste Analyse wird anhand der Integration von beispielsweise dem Sportkontext durchgeführt. Für den Fall, dass eine Abweichung nicht anhand der Analyse erklärt werden kann, kann ARJEL das System, das als Teil der nationalen Anti-Sport Manipulation Plattform fungiert, heranziehen.

Anhand der Kombination dieser Daten hat ARJEL Überwachungsindikatoren entwickelt, die es ermöglichen Wettmanipulationsversuche zu identifizieren. Die Indikatoren werden dazu mit Standardwerten und Alarmschwellenwerten kombiniert und aggregiert. Die Überwachung findet regelmäßig und automatisch für die Hauptwettbewerbe statt. Im Rahmen der Kooperation zwischen ARJEL und FDJ wird darüber hinaus ein Echtzeit Austausch mit dem Monopolisten für Offline Wettspiele ermöglicht, um ein vollständiges Bild vom gesamten französischen Wettmarkt sowohl online als auch offline zu erhalten (Gambling Compliance 2018a, S. 43).

Darüber hinaus setzt ARJEL auf Anforderung von Verbänden oder Veranstaltern von Events, einen Mechanismus ein, der sicherstellt, dass die Verbote eingehalten werden, nach denen die Teilnehmer im Wettbewerb nicht auf ihren eigenen Wettbewerb wetten dürfen.

Beim Kampf gegen Sportwettbetrug sind mehr Akteure gefragt als nur die Glücksspielaufsicht. In 2016 hat Frankreich daher auf Initiative des Council of Europe eine nationale Plattform geschaffen, die den Informationsfluss der zahlreichen bei der Bekämpfung von Sportwettbetrug betroffenen Akteuren steuern und im Kontakt mit den nationalen Plattformen anderer europäischer Länder in Kontakt stehen soll. Die Einführung der französischen Plattform für den Kampf gegen die Manipulation von Sportwettkämpfen durch Thierry Braillard (Secretary of State for Sport) am 28.01.2016 stellte einen wesentlichen Fortschritt für die Sportintegrität dar. Die Plattform ist in die zwei Bereiche Koordination und operative Überwachung aufgeteilt, wobei ersterer der Verantwortung des Sportdirektors und letzterer der des ARJEL Chairmen unterliegt. Neben ARJEL umfassen die Mitglieder der nationalen Plattform unter anderem das Sportdirektorat, die Strafverfolgungsbehörden, die neue französische Antikorruptionsbehörde TRACFIN, das französische olympische Sportkomitee und Francaise des Jeux. Darüber hinaus arbeitet die Plattform eng mit Sportverbänden und Spielervereinigungen zusammen (ARJEL 2017, S. 68f.).

Die Überwachung des französischen Marktes für Sportwetten wird ergänzt durch den Informationsaustausch mit den lizenzierten französischen Onlineanbietern für Sportwetten; mit ausländischen Onlineanbietern für Sportwetten aufgrund der Partnerschaft zwischen ARJEL/ESSA vom 06.06.2016 sowie der Partnerschaft zwischen ARJEL/GLMS vom 15.05.2017; mit der nationalen Sportbewegung; mit dem französischen nationalen olympischen Komitee; mit internationalen Sportbewegungen aufgrund der Partnerschaft zwischen ARJEL und IOC von 2012; mit ausländischen Regulatoren von Sportwetten, mit denen ARJEL bilaterale Kooperationsvereinbarungen geschlossen hat (IT, UK, ES, DK, PT); mit Unterzeichnern der im November 2015 geschlossenen Kooperationsvereinbarungen zwischen der Glücksspielaufsichten des Europäischen Wirtschaftsraums bezüglich Onlineglücksspieldiensten (Mitglieder der Expertengruppe für Glücksspieldienste) und Mitgliedern von Verbänden der Regulierungsbehörden (GREF und IAGR) (Gambling Compliance 2018a, S. 43).

Nicht überwacht werden jedoch Wetten auf französische Sportereignisse bei außereuropäischen, insbesondere asiatischen Wettanbietern. Da diese oftmals eine deutlich höhere Auszahlungsquote und auch Liquidität im Markt aufweisen, geht von ihnen jedoch die größere Gefahr aus als von den regulierten Märkten, die aufgrund zu zahlender Steuern in der Regel eine zu geringe Auszahlungsquote haben, um attraktiv für Wettmanipulateure zu sein.

Entsprechend Artikel 32-V des Gesetzes Nr. 2010-476 wird jeder Interessenskonflikt, der einem von ARJEL aufgedeckten lizenzierten Betreiber zuzurechnen ist, nach den Vorschriften gemäß Artikel 43 des Gesetzes Nr. 2010-476 sanktioniert (vgl. Kapitel 1.2.2).

Um wettbezogenes Match-Fixing zu unterbinden, führt ARJEL auf Anforderung der Sportverbände und anderer Sportveranstalter ein Cross-Filing-Mechanismus durch, der mit den Regeln und Vorschriften zum Schutz personenbezogener Daten übereinstimmt, um zu kontrollieren, dass das für die Akteure des Wettbewerbs geltende Verbot auf ihre eigenen Wettbewerbe zu wetten, eingehalten wird. Dieser Mechanismus ermöglicht den Vergleich der von ARJEL gehaltenen Glücksspieldaten entsprechend der französischen Regulierung des Onlineglücksspiels mit den von den Sportverbänden bereitgestellten Daten der Wettbewerbsbeteiligten. Sofern positive Ergebnisse vorliegen, die gegen das Verbot verstoßen, werden diese an die Sportverbände gemeldet und es können entsprechende Disziplinarstrafen verhängt.

Darüber hinaus ist der ARJEL-Vorsitzende mit der verwaltungspolizeilichen Befugnis betraut, während eines Zeitraumes, den er selbst festlegen kann, bestimmte, teilweise auf Wunsch eines Sportwettveranstalters, Wettangebote auszusetzen, sofern ausreichende, zuverlässige und konsistente Beweise für Manipulationen vorliegen. Die Informationen werden sowohl an den Zentralen Dienst für Rennen und Spiele (spezialisierte Polizeidienst) sowie die Staatsanwaltschaft übermittelt, die für die Untersuchung und Sanktionierung von Sportmanipulationen zuständig ist.

Die Behörden und Regulatoren können bei vorliegender Wettmanipulation Sanktionen verhängen und entsprechende Maßnahmen zur Vorbeugung dergleichen einleiten werden (Gambling Compliance 2018a, S. 44).

7.2.5.3 Kontrolle der Anbieter und Kampf gegen Betrug

ARJEL kann Beamte autorisieren, die behördliche Ermittlungen durchführen können (ARJEL, 2017, S. 25ff). Diese Agenten müssen dazu einen Eid vor dem Tribunal de Grande Instance of Paris leisten, um den Status „Ermittler“ zu erhalten. Sie können allen relevanten Informationen von Onlineanbietern einsehen und Informationen sowie Dokumente, die im Zusammenhang mit Wettaktivitäten stehen, anfordern. Dazu gehören sowohl Buchungsbelege, Rechnungen, Spieleraccount-Auszüge und jedwede sonstigen relevanten Akten oder Dokumente. Berufliche Schweigepflicht gilt im Übrigen nicht als Ablehnungsgrund bei Ermittlungen.

Zum Zweck der Bekämpfung von Betrug, darf ARJEL seinen Ermittlerstatus nutzen, um Informationen bei der Steuerbehörde anzufordern, welche es ermöglichen, etwaige Bankkonten, die von Personen, die einen Onlinespieleraccount eröffnet haben oder von juristischen Personen, die autorisiert sind, Onlineglücksspiele anzubieten, einzusehen. Die Steuerbehörde stellt ARJEL in dem Zuge die Daten bereit, die die Identifizierung der Kontoinhaber ermöglichen.

Die Kontrolle der lizenzierten Anbieter wird permanent in unterschiedlicher Art und in verschiedenen Intervallen durchgeführt. Sie findet sowohl während der Überprüfung des Lizenzantrages wie auch während seiner Erneuerung nach fünf Jahren statt. Dabei wird eine Reihe von technischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Aspekte untersucht.

Im Rahmen der jährlichen Zertifizierung wird besonderes Augenmerk auf die Beachtung der Sicherheitsanforderungen aller Anbieterinformationssysteme gelegt sowie auf die Punkte, zu denen früher bereits Bedenken bestanden und auf Anpassungen, die während des Jahres durchgeführt worden sind. Darüber hinaus findet einmal jährlich mit jedem einzelnen Anbieter ein Treffen statt.

Bevor ein neues Spiel vom Anbieter auf dem Markt eingeführt werden kann oder während er ein neues Spiel entwickelt, muss der Anbieter einen Antrag bei der Behörde stellen, um zu gewährleisten, dass die technische Compliance-Richtlinien in Bezug auf Computer-Sicherheit eingehalten werden und eine angemessene Umsetzung der Spielregeln erfolgt.

Jede Woche übermitteln die Anbieter eine bestimmte auf ihre Aktivitäten bezogene Anzahl von Daten an ARJEL. Bei dieser Maßnahme handelt es sich um die sog. Überwachung, anhand derer einerseits der Markt besser überwacht werden kann, um beispielsweise die Übereinstimmung der Regeln mit den an die Spieler ausgezahlten Beträgen abzugleichen und andererseits um quartalsweise Berichte über den Markt verfassen zu können.

ARJEL nutzt die Kommunikation mit den Spielern auch zur Kriminalitätsbekämpfung. So gibt ARJEL in seinem Jahresbericht 2016/2017 an, dass sie neben der Bearbeitung von Streitigkeiten anhand der

eingereichten Beschwerden der Spieler in der Lage seien, Informationen zu sammeln, die sie im Nachgang bei der Durchführung entsprechender Missionen nutzen können. Hierzu zählt beispielsweise der Kampf gegen illegales Angebot, da einige illegale Websites erst aufgrund der von Opfern gemeldeten Angaben zu betrügerischen Geschäftspraktiken als solche identifiziert werden können. Über diese Tätigkeit wird regelmäßig in dem jährlichen Bericht der Verwaltungsbehörde berichtet: zwischen 2012 und 2016 hat ARJEL ca. 18.000 Anfragen, die bei der Emailadresse contact@arjel.dr eingegangen sind, bearbeitet.

Die Kontrolle der Anbieter sei ebenfalls ein wichtiger Punkt, da manche Beschwerden Hinweise darauf geben, dass es Anbieter gibt die mit ihren Geschäftspraktiken gegen die Verpflichtungen aus dem Gesetz vom 12.05.2010 verstoßen.

Die von ARJEL umgesetzte Strategie basiert auf zwei Prinzipien (ARJEL, 2017, S. 66f.): (1) Prävention, da Manipulation sehr schwer zu beweisen ist und es wenn sie erstmal stattgefunden hat letztlich zu spät ist, da der Schaden dann bereits eingetreten ist, und (2) Kooperation unter den verschiedenen Akteuren auf nationaler und internationaler Ebene, da der Markt international ist und der schnelle Informationsfluss die Hauptstütze in diesem Krieg ist.

Prävention erfordert eine tiefgründige Analyse, um die Risikofaktoren identifizieren zu können. Am Ende dieses Prozesses kann die französische Onlineglücksspielregulierung risikobehaftete Wettbewerber und problematische Ergebnisse im Wettspiel auf dem nationalen Markt ausschliessen. Bislang hat sich die Strategie ausgezahlt: nach gut sieben Jahren Regulierung bewegt sich die Anzahl an Manipulationsfällen in Zusammenhang mit Wettgeschäften im Onlinenetzwerk bei nahezu Null.

Das im Rahmen der Prävention geforderte Sicherheitskonzept beinhaltet sowohl technische als auch rechtliche Aspekte (ARJEL, 2017, S. 25ff). Es ist dabei von entscheidender Bedeutung dem Spieler garantieren zu können, dass er in einem sicheren Computernetzwerk spielen kann, das geschützt ist vor Angriffsversuchen von außen und in dem sich die vom Anbieter angebotenen Lösungen mit den vorgegebenen Regeln decken. Zu diesem Zweck stellt ARJEL sicher, dass die Sicherheitsanforderungen an die Websites, die Glücksspielsoftware und das Daten-Archivierungssystem erfüllt werden und die Sicherheitseinstellungen regelmäßig aktualisiert werden.

Um die Sicherheit und Integrität der Internet-Glücksspiele kontinuierlich sicherstellen zu können, muss sowohl jede Veränderung an einem bestehenden Spiel wie auch jede Einführung eines neuen Spiels ARJEL vorgelegt werden, die in Abhängigkeit von den beabsichtigten Änderungen spezielle Sicherheitsprüfungen im Rahmen des Genehmigungsverfahrens festlegen können. Während des Genehmigungsverfahrens stellt ARJEL im Übrigen sicher, dass der Zufallsgenerator tatsächlich den vorgegebenen Kriterien entspricht.

Zertifizierungen stellen eine wesentliche Voraussetzung für die lizenzierten Anbieter dar (Gambling Compliance, 2018a, S. 57f.). Bei ihr handelt es sich um einen essentiellen Prozess, der es ermöglicht, etwaige Dysfunktionen zu ermitteln und Maßnahmenpläne zu integrieren. Der Prozess wird durch eine unabhängige Organisation durchgeführt, die die Anbieter von einer von ARJEL erstellten Liste wählen können. ARJEL hat Audit-Benchmarks für Zertifizierungen veröffentlicht und prüft regelmäßig die Qualität der Zertifizierungen. Die Kosten für die Zertifizierungen sind durch die Anbieter zu tragen. Die Zertifikate müssen jährlich erneuert werden. Innerhalb der ersten sechs Monate der Laufzeit ihres Front-End-Systems, müssen die lizenzierten Anbieter ARJEL anhand eines entsprechenden Dokumentes nachweisen, dass sie die Zertifizierung erhalten haben, die ihr Front-End-System und ihre Hosting-Infrastruktur; technisches und funktionelles Audits des Sensors; Audits des Setup des Front-End-System und

der Hosting-Infrastruktur (insb. die Sicherheitsstrategie und technische Architektur) abdeckt. Spätestens ein Jahr nach Erhalt der Lizenz, müssen die Anbieter ARJEL nachweisen, dass sie eine Zertifizierung hinsichtlich etwaiger technischer Aspekte für ihre gesamte Gaming-Infrastruktur erhalten haben. Diese muss ein technisches und funktionelles Audit des Servers, ausdrücklich externe und interne Tests der Gaming-Plattform, eine Analyse der technischen Architektur, ein Audit des Setups der wesentlichen Plattform-Komponenten und der Entwicklung der Gaming-Software enthalten.

Lizenzbewerber müssen detaillierte Angaben zu ihren Kontrollressourcen machen, die sie einsetzen, um Betrug und kriminellen Aktivitäten vorzubeugen. Die lizenzierten Anbieter müssen ARJEL einmal jährlich einen Bericht über die Ergebnisse ihrer Kontrolle hinsichtlich der Bekämpfung von betrügerischen Aktivitäten vorlegen. ARJEL überwacht Onlineglücksspiel- und Wettaktivitäten und nimmt an dem Kampf gegen illegale Seiten und Betrug teil.

7.2.5.4 *Kampf gegen Geldwäsche*

Die 4. Europäische Richtlinie zur Bekämpfung von Geldwäsche (EU 2015/849 vom 20.05.2015) wurde mit der Verordnung Nr. 2016-1635 vom 01.12.2016 in das Französische Recht übertragen. Darin sind alle Bereiche des Onlineglücksspielmarktes enthalten (Gambling Compliance, 2018a, S. 35).

Zur Betrugs- und Geldwäscheprevention ist das Eröffnen eines Spieleraccounts ausschließlich auf Initiative des Kontoinhabers auf explizite Anforderung möglich (Gambling Compliance, 2018a, S. 34). Eine automatische Eröffnung ist nicht erlaubt. Lizenzierte Anbieter müssen ferner nach Eröffnung eines Spieleraccounts sowie während jeder Spiel-Session sicherstellen, dass es sich um eine natürliche Person handelt, indem sie einen Code im Rahmen des Registrierungsprozesses abfordern, um Web Robots von der Teilnahme auszuschließen. Die Spieleridentifikation erfolgt im Zuge des Registrierungsprozesses und wird in zwei Phasen unterschieden: die Erstellung eines vorübergehenden Spieleraccounts und den Übergang von einem vorübergehenden in einen verifizierten Spieleraccount.

Nationale Vorschriften hinsichtlich der Zahlungsdienstleistungen bei Glücksspielen für den Binnenmarkt ergeben sich aus den Richtlinien 2007/64/EC und 2015/2366. Sie müssen insbesondere die Rückverfolgbarkeit von Zahlungsströmen und die Identifikation der wettenden Personen oder der Empfänger der Gewinne gewährleisten. Darüber hinaus bestehen spezielle Spielerregistrierungs- und Identifikationsverfahren. Bevor ein Spieleraccount eröffnet werden kann, müssen die lizenzierten Onlineanbieter den Spieler identifizieren (Identität, Alter und Anschrift) und die Verfolgbarkeit der Zahlungsströme durch Identifikation des vom Spieler eingerichteten Einzahlungskontos, auf welches die Guthaben des Spielers gezahlt werden, sicherstellen.

Den gesetzlichen Vertretern und Geschäftsführern lizenzierten Onlineglücksspiel- und Wettanbieter obliegen Präventionsmaßnahmen im Kampf gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. Dazu zählen Due-Diligence-Vorgaben im Hinblick auf die Kunden sowie die Verpflichtung, Auffälligkeiten der TRACFIN zu melden.

Guthaben oder Erstattung auf den oder von dem Spieleraccount dürfen gemäß Artikel 17 des Gesetzes Nr. 2010-476 und der Verordnung Nr. 2010-518 vom 19.05.2010 nur gut geschrieben werden durch den Account-Halter oder durch den lizenzierten Anbieter, der den Account hält – sei es durch Gewinne, die er den Spielern schuldet oder in Form von Aktionsangeboten. Guthaben des Spielers dürfen nur auf ein einziges vom Spieler eröffnetes Zahlungskonto überwiesen werden. Das Zahlungskonto muss bei einem Mitgliedsstaat der EU oder einem Staat, der Teil der Vereinbarung der EEA ist, geführt werden.

Des Weiteren werden in Artikel 17 des Gesetzes Nr. 2010-476 sowie im ARJEL Aufsichtsratsbeschluss Nr. 2012-049 vom 18.04.2012 Regelungen hinsichtlich der zulässigen Zahlungsmittel festgelegt. Demnach sind weder Schecks noch Barzahlungen zulässig, da diese keine Identifikation der Person ermöglichen. Die Methoden zur Einzahlung auf Spielerkonten sind im Sinne der Richtlinien für Zahlungsdienstleistungen begrenzt auf die jeweiligen Zahlungsinstrumente der Zahlungsdienstleister. Die Anbieter müssen ARJEL gemäß Artikel 38 des Gesetzes Nr. 2010-476 zu jeder Zeit Daten zu den Zahlungskonten zur Verfügung stellen.

Die internen Verfahren und Kontrollen sehen darüber hinaus vor, dass die Angestellten über Geldwäscherisiken informiert und geschult werden und interne Kontrollverfahren nebst einer Risikokarte, angelehnt an die registrierten Spielerprofile, implementiert werden. Die Risikokarte soll es unter gewissen Umständen ermöglichen, verstärkte Due Diligence-Maßnahmen umzusetzen etc.. Diese Verpflichtungen gelten auch für Anbieter, die in anderen Mitgliedsstaaten ansässig sind, jedoch in Frankreich ihre Dienste anbieten. TRACFIN kann auf diese Weise gegenüber allen Anbietern von seinem Recht Gebrauch machen, Informationen zum Zwecke der Prävention von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung anzufordern.

Zur Prävention von Geldwäsche durch den Glücksspielanbieter müssen Lizenzbewerber ARJEL fundierte Angaben zu ihren Eigentumsverhältnissen oder der Geschäftsführung, ihrer Kontrolle, ihre personellen und finanziellen Ressourcen machen. Darüber hinaus dürfen die Bewerber ihren Hauptsitz nicht in einem Land haben, bei dem davon ausgegangen werden kann, dass es nicht bereit ist in Steuerangelegenheiten zu kooperieren. Im Hinblick auf ein Bankkonto muss der Bewerber ARJEL nachweisen, dass dieses bei einem Kreditinstitut eingerichtet worden ist, das in einem Mitgliedsstaat der EU angesiedelt ist oder einem Land, das Vertragspartner bei dem Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum ist und eine Vereinbarung mit Frankreich hinsichtlich der administrativen Unterstützung bezüglich der Bekämpfung von Steuerhinterziehung und -vermeidung geschlossen hat, welche ausschließlich verwendet wird für Einzahlungs- und Zahlungsvorgänge im Zusammenhang mit den legalen Glücksspiel- und Wettdiensten, die sie in Frankreich anbieten.

Entsprechend Artikel 18 des Gesetzes Nr. 2010-476 müssen die Bewerber nachweisen, dass sie in der Lage sind ihren Verpflichtungen in Bezug auf die Bekämpfung von betrügerischen und kriminellen Aktivitäten, insbesondere Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, nachzukommen.

Die Ausstellung oder die Erneuerung einer Lizenz kann aufgrund einer technischen, wirtschaftlichen oder finanziellen Unfähigkeit versagt werden, sofern nicht sichergestellt werden kann, dass eine nachhaltige Übereinstimmung mit den mit den Aktivitäten einhergehenden Verpflichtungen in Bezug auf den Kampf gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung gewährleistet werden kann.

Gemäß den Artikeln 22, 27, 31 und 35 des Gesetzes Nr. 2010-476 müssen jährliche Berichte seitens der lizenzierten Onlineglücksspiel- und Wettanbieter für ARJEL erstellt werden, in denen die Anbieter über die Ergebnisse ihrer Kontrollverfahren hinsichtlich der Prävention von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung Auskunft erteilen. In ihrer Funktion als Kontrollaufsichtsbehörde stellt ARJEL sicher, dass die lizenzierten Anbieter ihre AML/FT Vorgaben erfüllen. ARJEL überprüft die Einhaltung der Verpflichtungen der Onlineglücksspiel und Wettanbieter im Bereich der Geldwäscheprevention und überprüft regelmäßig die Angemessenheit und Eignung der implementierten Maßnahmen. Im Rahmen seiner Kontrollfunktion ist es ARJEL gestattet, Daten hinsichtlich der Spieleridentitäten, ihrer Spiel- und Zahlungskonten, ihrer Spielaktivitäten und der Instandhaltung der Spielausstattung und Software zu nutzen,

um nach jeglichen durch Spieler oder Wettende ausgelöste Vorgängen zu suchen bzw. solche zu identifizieren, die Anzeichen von Betrug, Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung aufweisen. ARJEL führt jedes Jahr unter der Anwendung von GAFI (Groupe d'action financière) Spezifikationen ein vollständiges AML Audit der lizenzierten Anbieter durch. Anhand der Erkenntnisse wird ein spezifischer AML Maßnahmenplan erstellt, der vom Lizenznehmer ausgeführt und von ARJEL nachverfolgt wird.

Im Allgemeinen kann festgestellt werden, dass Spiele mit einer höheren Auszahlungsquote Persönlichkeiten ansprechen, die Interesse daran haben ihr illegales Geld eben in diesem Sektor zu waschen (TRACFIN, 2017a, S. 30ff). Es gab eine Zunahme bei der von den traditionellen Betreibern von Glücksspielen gemeldeten Anzahl von Berichten. Nichts desto trotz konnte der Onlinebereich in 2016 mit 20 Meldungen einen neuen Rückgang verzeichnen. Anbieter, die über eine exklusive Lizenz verfügen, verstärken ihre Bemühungen hinsichtlich ihrer Sorgfaltspflicht. Sie sind vollständig in den Dialog und die Partnerschaft mit TRACFIN eingebunden, um operative Mittel einzusetzen, die sowohl die Anstellung von Personal, das sich auf AML/CFT-Themen spezialisiert hat wie auch die Entwicklung von ad hoc Werkzeugen beinhalten.

Aufgrund der Gesetzesänderungen, die durch den Erlass der 4. Europäischen Geldwäscherichtlinie herbeigeführt worden sind, konnte erstmalig eine verbesserte Überwachung der Aktivitäten auf dem gesamten Glücksspielmarkt erzielt werden. Bislang wurden Verpflichtungen der Spieler zur Vorlage ihrer Identität ausschließlich anhand der von den Spielern gewonnen Beträgen bestimmt. Diese Daten erlauben der Abteilung jedoch nicht, die finanziellen Verbindlichkeiten der Spieler zu erfassen. Mit dem neuen Artikel L.561-13 des Code monétaire et financier wurde dieses Problem gelöst, da er vorsieht, dass die Spieler ihre ID entsprechend der gemäß Verordnung geltenden Schwellenwerte vorlegen, wenn Wetten gesetzt werden. Diese Verpflichtung verhilft dem Sektor zu einem besseren Wissen über ihrer Nutzer. Der Artikel stellt eine erste Reaktion auf die Empfehlung des Government Audit Office aus seinem Bericht bezüglich der Bewertung der Glücksspielregulierung dar, welche insbesondere den Bedarf für die verbindliche Nutzung einer Spielkarte oder einem anderweitigen Identifikationsmittel vorsieht, beginnend bei den Spielen, die am ehesten anfällig sind für Sucht, Betrug und Geldwäsche sowie einheitliche Standards bei der Benutzung von Bargeld sowohl bei Wetten als auch Gewinnen, um Betrug und Geldwäsche bekämpfen zu können.

7.3 Sozioökonomische Wirkung

7.3.1 Fiskalische und ökonomische Indikatoren

7.3.1.1 *Steuereinnahmen und öffentliche Ausgaben*

Insgesamt wurden mir Onlineglücksspielen im Jahr 2016 985 Mio. Euro Steuereinnahmen erzielt. Davon entfällt mit 349 Mio. Euro der größte Teil auf Sportwetten. Pferdewetten haben 234 Mio. Euro und Poker 230 Mio. Euro beigetragen. Bei Lotterien sind es 172 Mio. Euro. Insbesondere der Beitrag der Sportwetten ist in den vergangenen Jahren stark gestiegen, so dass in 2017 ein Ergebnis von über 1 Mrd. Euro zu erwarten ist. Tabelle 86 zeigt die Steuereinnahmen pro Spielform im Verlauf seit der Marktöffnung im Jahr 2010.

Tabelle 86: Steuereinnahmen mit Onlineglücksspielen in Frankreich insgesamt in Mio. €

Spielform	2010*	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Sportwetten	79	115	138	164	227	270	349	472
Pferdewetten	99	243	263	264	257	254	234	245
Poker	139	314	297	258	241	232	230	245
Lotterien	116	146	154	140	155	163	172	n.a.
Gesamt	433	818	852	826	880	919	985	962

* Sieben Monate

Quellen: ARJEL, 2017; ARJEL, 2018b.

Von den Einnahmen wurden 2017 (ohne Berücksichtigung der Lotterien) 390 Mio Euro zweckgebunden verteilt. Der größte Teil entfiel dabei auf das generelle Haushaltsbudget. Für die soziale Sicherheit wurden 61,3 Mio. Euro verteilt und für Pferderennbahnen 58,2 Mio. Euro. Der Breitensport hat 37,5 Mio. Euro erhalten. Tabelle 87 zeigt die Aufteilung der Mittel auf sowie von welchen Spielen die Gelder eingenommen wurden.

Tabelle 87: Zweckgebundene Abgaben auf Spieleinsätze bei Onlineglücksspielen in Frankreich 2016 in Mio. €

Begünstigter	Pferdewetten	Sportwetten	Poker	Gesamt
Centre des monuments nationaux	0	0	9,75	9,75
Gemeinden mit Casinos	0	0	9,75	9,75
Gemeinden mit Pferderennbahnen	7,35	0	0	7,35
Generelles Budget	41,62	118,63	45,49	205,74
Soziale Sicherheit	16,63	37,45	7,22	61,31
Pferderennbahnen	58,21	0	0	58,21
Sportentwicklung / Breitensport	0	37,45	0	37,45
Gesamt	123,8	193,56	72,21	389,57

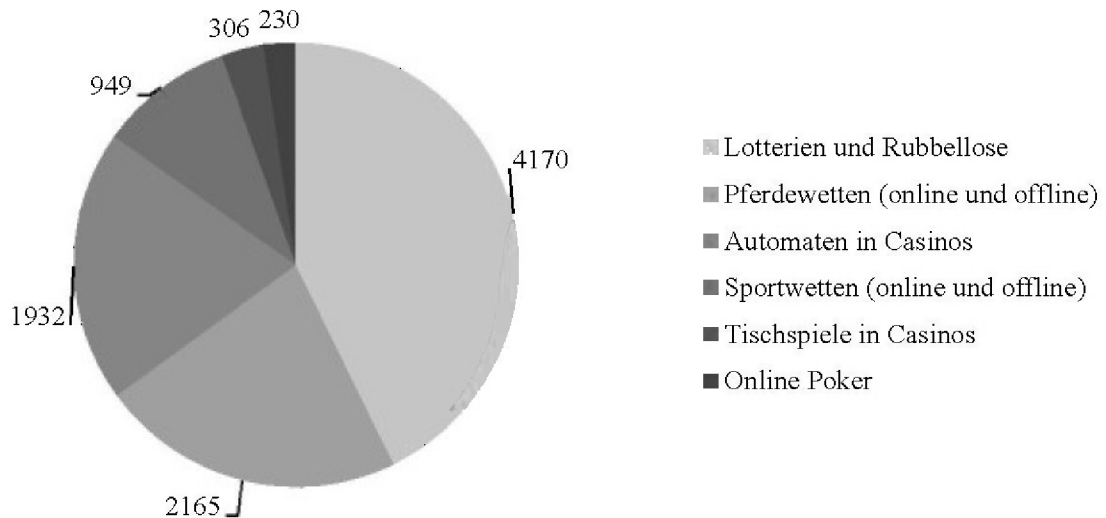
Quelle: ARJEL, 2017a, S. 49.

7.3.1.2 Marktgröße von Onlineglücksspielen

Von dem Gesamtmarkt in Höhe von 9.752 Mio. € entfallen rund 8,3% oder 813 Mio € auf den von ARJEL regulierten Onlineglücksspielmarkt (alle Onlineglücksspiele außer Lotterien) (ARJEL, 2017, S. 10f.). Fehler! Ungültiger Eigenverweis auf Textmarke. zeigt die Aufteilung der Bruttospielerträge der einzelnen Spielformen für 2016.

In Tabelle 88 ist die Entwicklung der Spieleinsätze und Bruttospielerträge der verschiedenen Onlineglücksspiele von 2010 bis 2016 dargelegt. Es zeigt sich insbesondere bei Sportwetten ein großes Wachstum, während der Markt für Poker auf Basis der Bruttospielerträge relativ konstant geblieben ist. Im Vergleich zu anderen Ländern ist vor allem die Größe des Pferdewettmarktes in Frankreich bemerkenswert. Hier lässt die Tabelle zudem erkennen, dass die Auszahlungsquote bei Pferdewetten von rund 80% auf 75,5% gesunken ist, wodurch die Bruttospielerträge trotz gefallener Einsätze konstant geblieben sind.

Abbildung 16: Bruttospielerträge (Gesamtmarkt) mit regulierten Glücksspielen in Frankreich in Mio. € in 2016



Quelle: ARJEL 2017, S. 11

Tabelle 88: Spieleinsätze und Bruttospielerträge von Onlineglücksspielen 2010-2016 in Frankreich

Spielform	2010*	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Sportwetten Einsätze	448	592	705	848	1107	1440	2081
Sportwetten Bruttospielertrag	79	115	138	164	227	270	349
Pferdewetten	452	1034	1124	1111	1034	1016	924
Pferdewetten Bruttospielertrag	99	243	263	264	257	254	234
Poker Cash Game Einsätze	3705	6534	6182	5055	4317	3729	3556
Poker Turniereinsätze	412	1159	1397	1460	1548	1772	1866
Poker Bruttospielertrag	139	314	297	258	241	232	230
Gesamt Bruttospielertrag	317	672	698	686	725	756	813

* 7 Monate

Quelle: ARJEL, 2017a

Gemäß Artikel 21-VII des Gesetzes Nr. 2010-476 erstellt und aktualisiert ARJEL regelmäßig die auch online verfügbare Liste der lizenzierten Onlineglücksspiel- oder Wettanbieter unter Angabe der je nach Glücksspiel oder Wetten genehmigten Kategorie. Darüber hinaus wird die Liste in dem Amtsblatt sowie einer Tageszeitung, in der Nachrichten zu Pferderennen oder Sportevents enthalten sind, veröffentlicht (Gambling Compliance, 2018a, S. 18).

Insgesamt ist ein abnehmender Trend der vergebenen Lizenzen zu beobachten. In 2010 waren noch 51 Onlineglücksspiellizenzen aktiv, während es in 2016 nur noch 27 waren (vgl. Tabelle 89). Der Rückgang ist dabei fast ausschließlich auf Pokerlizenzen zurückzuführen, die sich von 25 auf 7 reduziert haben. Das liegt zum einen an dem weltweit zu beobachtenden Rückgang des Interesses an Onlinopoker und einem schrumpfenden Gesamtmarkt, zeigt aber auch die Bedeutung von Netzwerkeffekten bei Poker, wo die Größe eines Anbieters essentiell für den Erfolg ist, da dort die Spieler mehr Möglichkeiten haben, Gegenspieler zu finden. Die Reduktion der Pokerlizenzen ist entsprechend als zu erwartender Marktreinigungsprozess zu interpretieren.

Zu beachten ist, dass ein Anbieter für mehrere Spielformen eine Lizenz haben kann sowie für verschiedene Websites. So haben sich beispielsweise die 51 Lizenzen in 2010 auf 35 Anbieter verteilt, während sich die 29 Lizenzen in 2015 nur noch auf 16 Anbieter verteilt haben.

Tabelle 89: Anzahl an Onlineglücksspiellizenzen in Frankreich nach Spielform

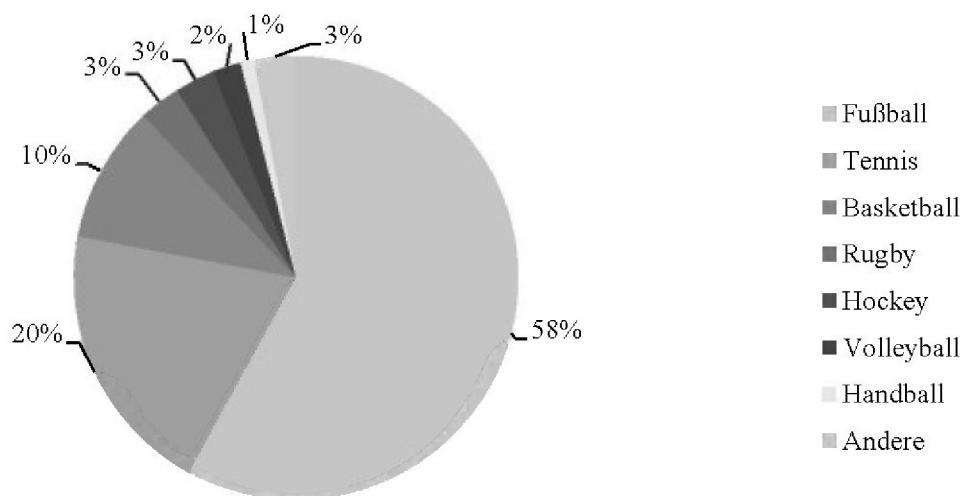
Spielform	2010*	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Sportwetten	18	16	9	9	11	11	12
Pferdewetten	8	9	8	8	8	8	8
Poker	25	23	16	13	12	10	7
Gesamt	51	48	33	30	31	29	27

* 2010: nur 7 Monate

Quelle: ARJEL, 2017a, S. 34.

Aufgrund der zunehmenden Bedeutung des Sportwettmarktes ist auch von Interesse, auf welche Sportarten die Wetten platziert wurden. Mit 58% wird mehr als jede zweite auf Fußballereignisse abgegeben. Es folgt Tennis mit 20% sowie Basketball mit 10%. Die weiteren Sportarten sind für Wetten in Frankreich eher unbedeutend (vgl. Abbildung 17).

Abbildung 17: Anzahl an Sportwetten je Sportart

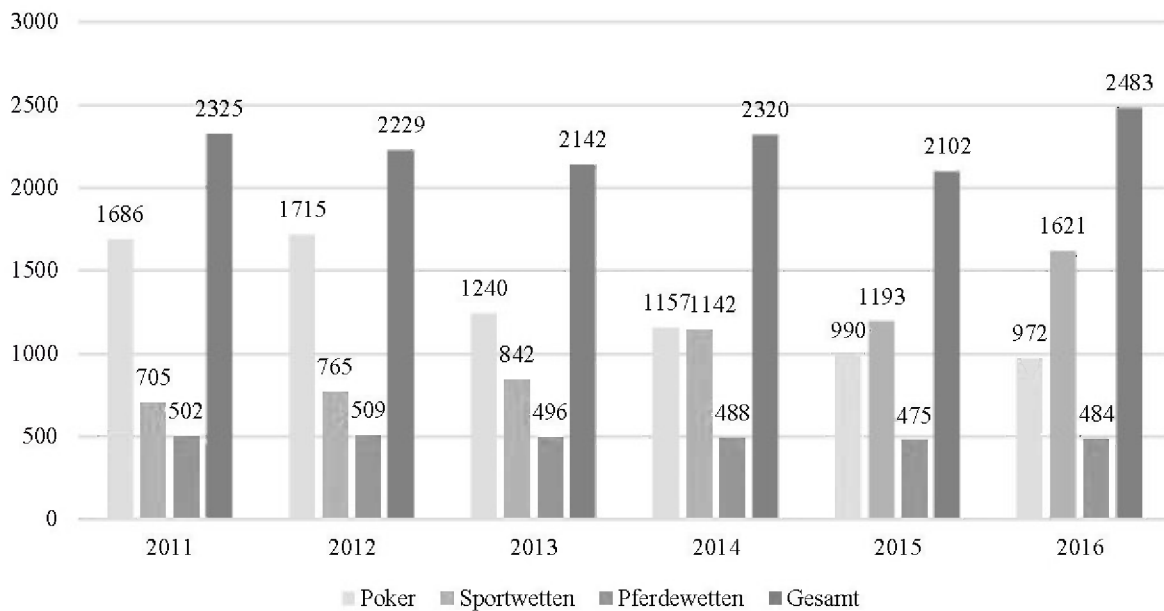


Quelle: ARJEL 2017a, S. 38.

7.3.1.3 Anzahl an Onlineglücksspielern

Die Zahl aktiver Onlineglücksspielkonten lag 2016 bei knapp 2,5 Mio. und damit leicht über den vergangenen Jahren (vgl. Abbildung 18). Es ist dabei zu bedenken, dass ein Spieler bei mehr als einem Anbieter ein Spielerkonto haben kann, so dass die Anzahl an Spielern geringer ist als die der Spielerkonten. Zudem ist durch die Abnahme der Onlineglücksspielanbieter über die vergangenen Jahre die Möglichkeit zu mehreren Konten pro Spieler eingeschränkt worden, so dass sich die Zahlen nur bedingt über die vergangenen Jahre vergleichen lassen. Dieser Effekt scheint bei Poker besonders stark ausgeprägt zu sein, wo die Anzahl aktiver Spielerkonten von 1,7 Mio in 2011 auf 972.000 in 2016 sank.

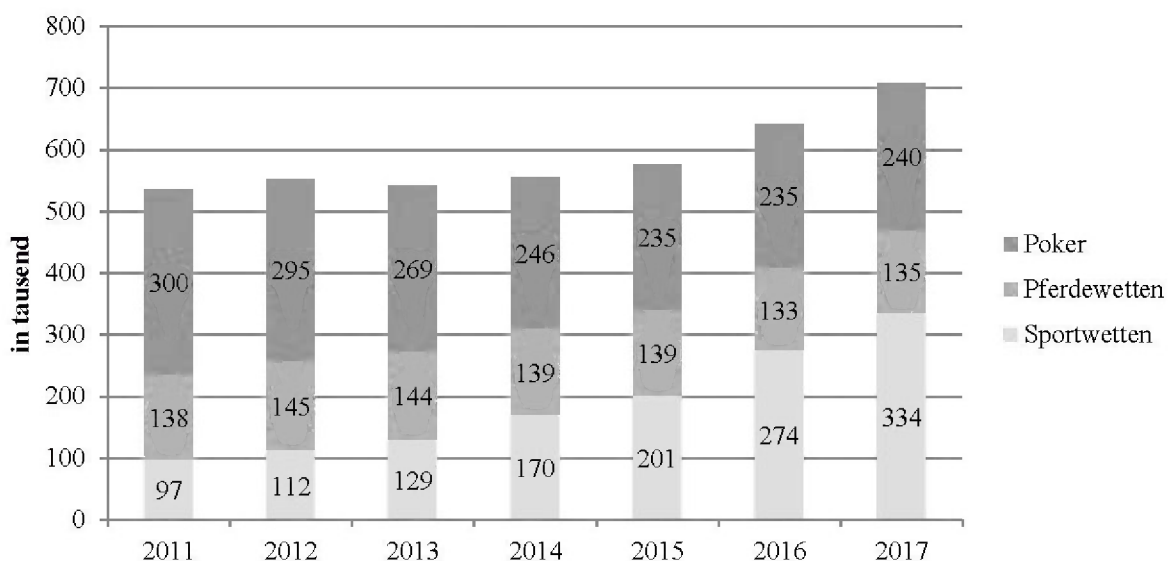
Abbildung 18: Anzahl aktiver Spielerkonten je Spielform (in Tausenden) von 2011 bis 2016



Quelle: ARJEL, 2017a, S. 35.

Interessant sind zudem die Anzahl an regelmäßigen Spielern, die sich anhand der Anzahl wöchentlich aktiver Spielerkonten ablesen lässt. Bei den wöchentlichen Zahlen liegt zudem vermutlich das Verhältnis zwischen Spielerkonten und Spielern deutlich näher beieinander, da es wahrscheinlicher erscheint, dass ein Spieler über ein Jahr bei mehreren Anbietern spielt als innerhalb einer Woche. Hier zeigt sich vor allem bei Sportwetten ein starker Anstieg über die Jahre von 97.000 in 2011 auf 334.000 in 2017 (vgl. Abbildung 19). Die Zahl aktiver Pokerkonten hat sich in demselben Zeitraum von 300.000 auf 240.000 reduziert, während die Zahl der Pferdewettkonten stabil geblieben ist und 2017 bei 135.000 lag.

Abbildung 19: Wöchentliche aktive Spielerkonten pro Spielform von 2011 bis 2017

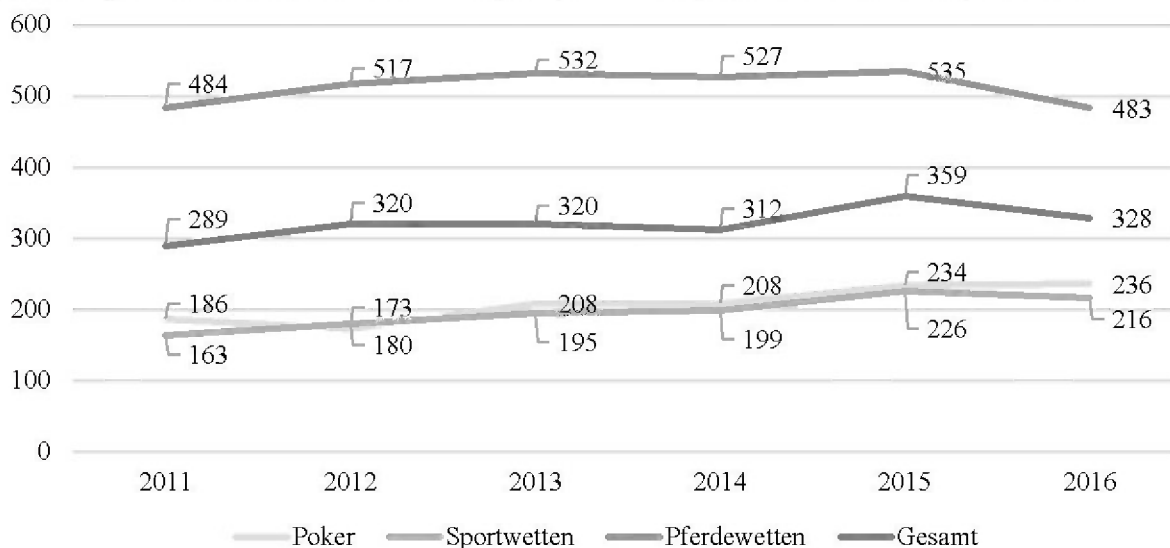


Quelle: ARJEL, 2018b.

7.3.1.4 Ausgaben pro Onlineglücksspieler

Die durchschnittlichen jährlichen Ausgaben pro Spieler sind über die Jahre relativ konstant geblieben (Abbildung 20). 2011 lagen die Gesamtausgaben bei 484 Euro und 2016 bei 483 Euro, in den Jahren dazwischen lag das Maximum bei 535 Euro in 2016. Während die Ausgaben für Poker und Sportwetten etwa gleichauf bei gut 200 Euro liegen, wird für Pferdewetten mit 328 Euro in 2016 deutlich mehr ausgegeben.

Abbildung 20: Durchschnittliche Verluste pro Spieler und Spielform in Frankreich, 2011-2016



Quelle: ARJEL, 2017a, S. 35.

Aus verschiedenen Studien ist bekannt, dass das durchschnittliche Ausgabeverhalten bei Glücksspielern nur bedingt aussagefähig ist, da es sich aus vielen Spielern zusammensetzt, die nur sehr wenig ausgeben und wenigen Spielern, die ein extrem hohes Ausgabeverhalten aufweisen (Fiedler, 2016 und Fiedler et. al 2018). Dies zeigt sich auch, wenn die Spieleinsätze je Quartal bei Onlineglücksspielern in Frankreich betrachtet werden (vgl. Tabelle 90). So haben je 29% der Sport- und Pferdewetter und 41% der Spieler von Pokerturnieren zwischen 0 und 30 Euro in dem vierten Quartal 2017 ausgegeben. Bei Cash Game Poker sind es 58%, die zwischen 0 und 100 Euro ausgegeben haben. 0,1% der Spieler von Sport-, Pferdewetten und Pokerturnieren sowie 0,5% der Spieler von Cash Game Poker haben jedoch über 100.000€ eingesetzt.

Die Anzahl an Pokerspielern, die pro Quartal mehr als 100.000 Euro eingesetzt haben ist stark rückläufig gewesen. Waren es 2011 noch bis zu 2931 Spieleraccounts, so sind es im vierten Quartal 2017 nur noch 1485 Accounts. Dennoch dominieren die wenigen Intensivspieler die Gesamteinsätze bei Poker besonders stark: Bei Cash Games sind 10% der Spieler für 96% der Einsätze und bei Turnieren für 75% der Einsätze verantwortlich (vgl. Tabelle 91). 1% aller Spieler machen immer noch 66% der Einsätze bei Cash Games und 45% der Einsätze bei Turnierpoker aus. Bei Sport- und Pferdewetten fällt die Konzentration der Einsätze auf eine kleine Spielergruppe weniger stark aus, doch wird auch hier ein wesentlicher Teil des Marktes von einer kleinen Gruppe an Spielern dominiert. Bei Sportwetten stammen 33% der Einsätze von 1% der Spieler und bei Pferdewetten 27%. 10% der Spieler sind für 73% bzw. 72% der Einsätze verantwortlich.

Tabelle 90: Spieler gruppiert nach Einsatzverhalten im vierten Quartal 2017 in Frankreich je Spielform

Ausgabengruppe	Sportwetten	Pferdewetten	Pokerturniere	Ausgabengruppe	Cash Game Poker
€0-€30	29%	29%	41%	€0-€100	58%
€30-€100	22%	19%	16%	€100-€300	14%
€100-€300	23%	19%	15%	€300-€1.000	12%
€300-€1.000	15%	17%	14%	€1.000-€3.000	7%
€1.000-€3.000	7%	10%	9%	€3.000-€10.000	5%
€3.000-€10.000	3%	5%	4%	€10.000-€30.000	2%
€10.000-€50.000	1%	1%	1%	€30.000-€100.000	1%
Über €50.000	0,10%	0,10%	0,10%	Über €100.000	0,50%

Quelle: ARJEL, 2018a, S. 22f.

Tabelle 91: Konzentration der Spieleinsätze auf Intensivspieler in Q4 2017 in Frankreich je Spielform

	Pferdewetten	Sportwetten	Cash Game Poker	Turnierpoker
Top 1%	27%	33%	66%	35%
Top 10%	73%	72%	96%	75%

Quelle: ARJEL, 2018a, S. 24.

Diese Angaben sind jedoch nur bedingt aussagefähig hinsichtlich der Verluste der Spieler, da hohe Einsätze vermutlich insbesondere nach Gewinnen getätigt werden. Einen weiteren Aufschluss gibt die Aufgliederung der tatsächlichen Verluste respektive Ausgaben von Freizeitspielern sowie Spielern mit Spielproblemen, die sich in Abschnitt 7.3.2.4 findet.

7.3.1.5 Marktanteil von Onlineglücksspielen

Von dem Gesamtmarkt in Höhe von 9.752 Mio. € entfallen rund 8,3% oder 813 Mio € auf den von ARJEL regulierten Onlineglücksspielmarkt (alle Onlineglücksspiele außer Lotterien) (ARJEL, 2017, S. 10f.). Bei den Lotterien betrug der Anteil an Online-Umsätzen nach einem kontinuierlichen Anstieg von 1,1% in 2006 nunmehr 11,3% im Jahr 2017 (Gambling Compliance, 2018c).

7.3.2 Gesundheitsindikatoren (Public Health)

7.3.2.1 Prävalenz von Spielsucht

Die Teilnahmeprävalenz bei Glücksspielen allgemein (on- wie offline) lag in Frankreich 2014 bei 56,18%, demnach hat jeder zweite volljährige Franzose im Jahr 2014 mindestens einmal an einem Glücksspiel teilgenommen. Online lag die Teilnahmeprävalenz deutlich hierunter mit lediglich 4,11% (vgl. Tabelle 92). Dabei liegt der Wert mit Abstand am höchsten für Lotterien mit 2,17%, gefolgt von Poker mit 1,06%. An den illegalen Casinospielen (ohne Automaten) nehmen nur 0,04% und an Automatenspielen 0,09% der Bevölkerung teil.

Bei Minderjährigen liegt die Teilnahmeprävalenz irgendeines Glücksspiels bei 35,66%, online hingegen bei nur 2%. Dies suggeriert, dass der Jugendschutz online besser funktioniert als offline. Aufgrund der intensiven Kontrolle der Identität bei einem Onlineregistrierungsprozess wäre hier jedoch ein noch geringerer Wert zu erwarten gewesen.

Tabelle 92: Teilnahmeprävalenz bei Onlineglücksspielen in Frankreich in 2014

Spielform	Teilnahmeprävalenz
Irgendein Onlineglücksspiel	4,11%
Kartenspiele (ohne Poker)	0,06%
Casinospiele (ohne Automaten)	0,04%
Sportwetten	0,96%
Automaten	0,09%
Pferdewetten	0,60%
Poker	1,06%
Rubbellose	0,56%
Lotterien	2,17%

Quelle: Survey "ENJEU 2014" (N = 15 635), Grundgesamtheit gesamte Bevölkerung

Von 2014 bis 2017 ist eine deutliche Steigerung der Teilnahmeprävalenz an Onlineglücksspielen zu beobachten: 2017 haben bereits 28% aller Franzosen an Onlineglücksspielen teilgenommen (vgl. Tabelle 93). Allerdings ist der starke Anstieg zum Teil durch das Studiendesign bedingt: in 2014 wurde die Gesamtbevölkerung befragt, während 2017 Internetnutzer befragt wurden. Da jedoch der Großteil der Bevölkerung das Internet nutzt (50,2 Mio. Internetnutzer bei 67,0 Mio. Einwohnern in 2017) ist dieser Effekt überschaubar: normiert auf die Gesamtbevölkerung beträgt die Teilnahmeprävalenz an Onlineglücksspielen demnach 21% – deutlich mehr als 4,1% im Jahr 2014. Lotterien und Rubbellose sind demnach mit 17,40% und 10,16% die beliebteste Spielform online. Illegale Casinospiele werden nur von 1,21% und illegale Automaten Spiele von 2,79% der Bevölkerung nachgefragt. Sportwetten sind mit 8,58% und Poker mit 5,75% beliebter als Pferdewetten mit 4,78%.

Tabelle 93: Teilnahmeprävalenz bei Onlineglücksspielen in Frankreich in 2017

Spielform	Teilnahmeprävalenz
Irgendein Onlineglücksspiel	28,04%
e-sport	1,21%
Casinospiele (ohne Automaten)	1,71%
Sportwetten	8,58%
Automaten	2,79%
Pferdewetten	4,78%
Poker	5,75%
Rubbellose	10,16%
Lotterien	17,40%
Finanzwetten (z.B. binäre Optionen)	1,07%

Survey "ENJEU 2017" (N = 22 750), Grundgesamtheit: Internetnutzer

Die Prävalenz von pathologischen Spielern (gemessen nach dem Canadian Problem Gambling Index, CPGI) betrug 2014 0,85% in der Gesamtbevölkerung (vgl. Tabelle 94). Weitere 3,87% können als Spieler mit moderatem Risiko eingestuft werden, 85,16% der Bevölkerung als Freizeitspieler ohne Probleme oder als Nichtspieler.

Tabelle 94: Prävalenz von Spielsucht in der Gesamtbevölkerung in Frankreich in 2014, nach Canadian Problem

Gambling Index (CPGI)

Spielerkategorie	2014
Freizeitspieler oder Nichtspieler (CPGI=0)	85,16%
Low risk gambler (CPGI=1-2)	10,12%
Moderate risk gambler (CPGI=3-7)	3,87%
Pathological gambler (CPGI=8+)	0,85%

Quelle: Observatoire des Jeux 2018b

Unter Onlineglücksspielern liegt die Suchtprävalenz deutlich höher. So betrug sie 2014 zwar noch 3,1% 2017 allerdings bereits 13,0% (vgl. Tabelle 95). Auch hier ist zu bedenken, dass 2014 und 2017 andere Grundgesamtheiten befragt wurden. Die Aufteilung nach Spielform wäre von großem Interesse, ist jedoch aufgrund der geringen Fallzahl unbekannt. Daher hat Frankreich auch die internationale Studie e-games initiiert.

Tabelle 95: Prävalenz von Spielsucht unter Onlineglücksspielern in Frankreich in 2014 und 2017, nach Canadian Problem Gambling Index (CPGI)

Spielerkategorie	2014	2017
Freizeitspieler (CPGI=0)	68,12%	58,47%
Low risk gambler (CPGI=1-2)	19,49%	19,14%
Moderate risk gambler (CPGI=3-7)	9,34%	9,37%
Pathological gambler (CPGI=8+)	3,10%	13,03%

Quelle: Costes et al., 2015.

7.3.2.2 Prävention, Schadensreduzierung, Therapie

Das Gesetz vom 12.05.2010 sieht eine Anzahl von Maßnahmen zum Spielerschutz vor, von denen sich einige speziell auf das Onlineglücksspiel beziehen. Innerhalb der vergangenen Jahre konnte der Regulator die Relevanz der Maßnahmen bestätigen (ARJEL, 2017, S. 62). Überdies hat ARJEL einige Projekte initiiert, die ihrer Bewertung und der Steigerung ihrer Effektivität dienen. Trotz der Relevanz bleibt die Effizienz der Schutzmaßnahmen begrenzt solange sie nicht homogen für die gesamte Glücksspielindustrie umgesetzt werden. Dies betrifft insbesondere Zugangskontrollen für selbst ausgeschlossene Spieler und Minderjährige. Studien zeigen, dass es mehr problematische Spieler unter den Spielern gibt, die online und offline spielen als unter denen, die ausschließlich online spielen. Die Tatsache bestärkt die Bedeutung des einheitlichen Spielerschutzes unabhängig vom gewählten Medium.

In Frankreich gibt es zwei Notrufnummern für Angelegenheiten zum Thema Glücksspiel, „SOS Joueurs“ (<https://sosjoueurs.org/>) und „Joueurs info service“ (<https://www.joueurs-info-service.fr/>). Bei „SOS Joueurs“ handelt es sich um einen Verein, der Spielern und ihren Angehörigen psychologische, juristische und soziale Unterstützung bietet. Über die letzten Jahre sind nach Kenntnis des Observatoire des Jeux 1.006 Anrufe bei der Notrufnummer eingegangen. Bei dem „Joueurs info service“ handelt es sich um eine staatliche Unterstützung, die dazu geschaffen wurde, zu informieren, zu beraten, zu unterstützen und Spielern in Schwierigkeiten sowie ihren Angehörigen mögliche Wege aufzuzeigen. Die Institution wird von der öffentlichen Interessengruppe Addictions, drogues, alcool info service (ADALIS) geleitet, einem nationalen Informations- und Präventionsservice für Drogen und Sucht, der vom Gesundheitsministerium abhängt.

In dem Jahr 2014 verzeichnete die Website des Joeurs info service 2.183.657 Besuche und 1.404.986 Besucher. Insgesamt sind 20.063 öffentliche Anfragen von Joueur info service bearbeitet worden. Darunter befanden sich 3.241 Hilfe- und Informationsanfragen was im Durchschnitt 9 Anfragen pro Tag anstatt 11 im Jahr 2013 entsprach. Bei der Entwicklung des Internetangebotes machten die neuen Medien (Fragen, Antworten, Chats) mit 179 Anfragen rund 6% der gesamten Hilfeanfragen aus, wohingegen die restlichen 3.062 Anfragen über Anrufe erfolgten. Die Spieler, die den Service in Anspruch nahmen, waren im Wesentlichen männlich (74%) und darüber hinaus waren 47% der Betroffenen über 40 Jahre alt. Mit Ausnahme von Wetten variierten die von den Nutzern genannten Produkte je nach Alter der Spieler. Für Spieler unter 30 Jahren stiegen die Wett- und Casino-Angebote im Vergleich zu 2013 zu Lasten der Poker-Angebote. Ab dem 40. Lebensjahr hingegen nahm das Casino einen immer wichtigeren Platz ein. Wie auch bereits im Jahr 2013, waren in 2014 73% der genannten Spiele terrestrisch. Dies galt für alle Spiele mit Ausnahme von Poker, das zu 72% virtuell gespielt wurde.

Die Angehörigen der Spieler, die in dem Bereich "Joeurs" weniger präsent sind als in anderen Bereichen, sind zu 79% weiblich und zu 49% über 40 Jahre alt. Sie baten in erster Linie um Hilfe für männliche Personen über 40 Jahren (43%). Der Bereich "Joeurs" bietet einen Informationsbereich für Spieler in Schwierigkeiten und hatte in 2014 mit 80.285 die meisten Seitenaufrufe verzeichnet. In dem Bereich "Joeurs" sind die am häufigsten besuchten Artikel "Verbot oder Ausschluss von Casinos und Glücksspielseiten" mit 23.239 Ansichten und "Einige Schlüsselemente zum Aufhören" mit 8.407 Ansichten. Grundsätzlich konnte im Vergleich zu 2013 ein Rückgang des Traffics festgestellt werden. In der Anzahl wurde dem Grunde nach weniger, aber nach Auffassung des Jueurs info service qualitativ hochwertiger Traffic generiert, was deren Interpretation nach vermutlich auf die Implementierung der in 2013 neu eingefügten Hilfs- und Informationsseiten zurückzuführen war. Trotz des Rückganges blieb die Zahl der Besucher der Website durch die Präventionsbanner auf den Online-Spielseiten, welche zu einem Klick auf die Website führen, gewährleistet (Joeurs info service 2015).

Neben den Websites SOS Joueurs, Jueurs info service und Evalujeu besteht darüber hinaus noch die Seite von Aide info jeu. Eine spezielle Seite für Onlinespieler gibt es nicht. Rund vier von fünf Anrufern bei SOS Joueurs haben aufgrund ihres Glücksspielverhaltens Schulden (vgl. Tabelle 96). Dieser Wert ist unabhängig von der präferierten Spielform und der Nachfrage nach Online- oder Offline-Angeboten erstaunlich stabil. Die Werte zu nicht bezahlten Mieten aufgrund von Glücksspielteilnahme schwanken hingegen stärker zwischen 6,5% bei illegalen Pokerangeboten und 22,6% bei Onlinepferdewetten.

Tabelle 96: Anteil der Anrufer bei der Hotline SOS Joueurs mit Schulden oder nicht bezahlten Mieten

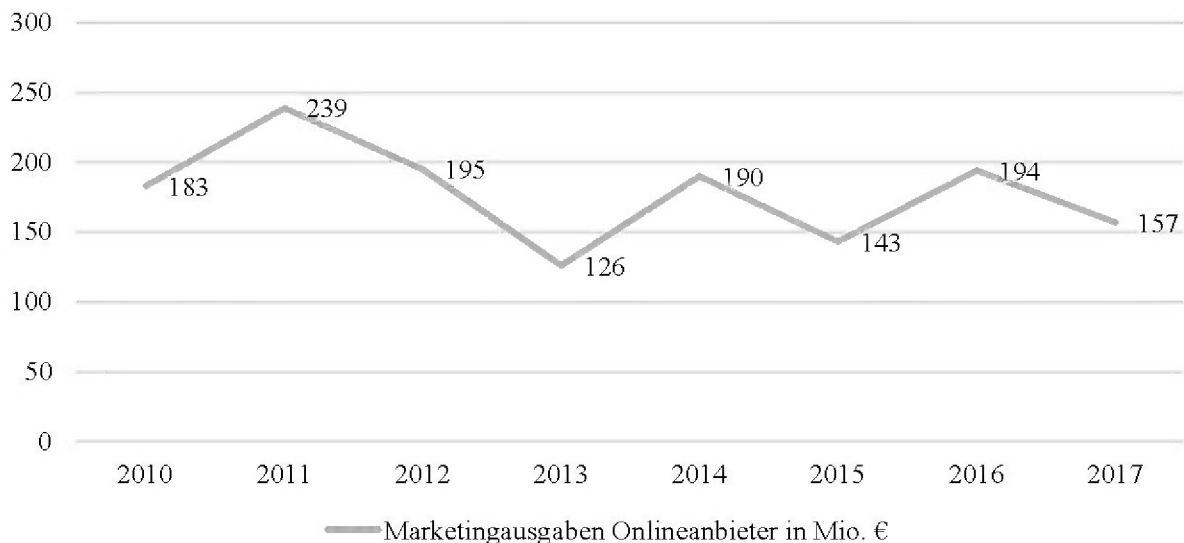
Spielart	Schulden	Nicht bezahlte Miete
Offline-Pferdewetten	83,0%	22,6%
Rubbellose	76,4%	17,3%
Amigo (Lotteriespiel)	85,1%	23,0%
Offline Sportwetten	80,2%	11,0%
Offline Automaten Spiele	76,3%	14,2%
Video Poker in Casinos	78,3%	8,7%
Illegale Pokerangebote	74,2%	6,5%
Legale Pokerangebote	80,0%	10,4%
Onlinepferdewetten	79,2%	18,8%
Onlinesportwetten	83,0%	13,3%
Illegale Onlinecasinospiele	81,1%	20,8%

Quelle: ARJEL, 2017a, S. 64

In 2016 haben sich ARJEL, Santé Publique France und Joueurs Info Service in einer gemeinsamen Arbeitsgruppe zusammengeschlossen, um die per Gesetz vorgeschriebenen Warnhinweise zu verbessern. Die Arbeit wurde in 2017 fortgesetzt und diente sowohl der Optimierung des Inhalts als auch des Formats der Hinweise und richtete sich auch an den Gebrauch von Smartphones (ARJEL, 2017, S. 63).

ARJEL kooperiert mit unterschiedlichen Institutionen, um die Allgemeinheit, Glücksspieler sowie Glücksspielsüchtige und ihre Angehörigen über das Thema Glücksspiel aufzuklären. Gemeinsam mit UNAF unterstützt ARJEL das Projekt Präventionsmerkblatt. Im Rahmen des Schutzes von Minderjährigen arbeitet ARJEL mit e-Enfance zusammen. Im Zuge dieser Zusammenarbeit geht es insbesondere darum, die Eltern auf die Risiken hinzuweisen, denen Minderjährige ausgesetzt sind. Die Zusammenarbeit mit SOS Joueurs dient dazu, Spielern in Schwierigkeiten zu helfen (ARJEL, 2017, S. 65). Die Budgets für diese Aufklärungskampagnen sind jedoch nicht bekannt. Interessant wäre es zum Beispiel, die Budgets für Aufklärungs- und Präventionsmaßnahmen mit den Marketingausgaben der Glücksspielanbieter zu vergleichen. Letztere betragen im Jahr 2017 157 Mio. Euro (vgl. Abbildung 21) und beinhalten allerdings zur Hälfte Bonus- und Referralangebote für Spieler (vgl. Abbildung 22).

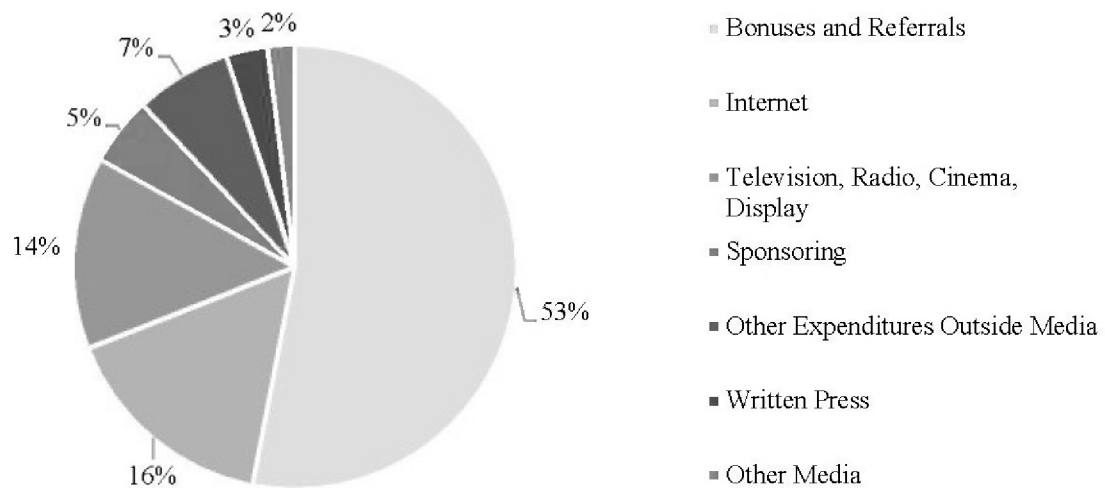
Abbildung 21: Marketingausgaben von Onlineglücksspielanbietern in Frankreich pro Jahr



Quelle: ARJEL

Im Mai 2015 hat ARJEL das sogenannte Selbstbewertungs-Tool „EVALUJEU“ veröffentlicht, das auf dem Canadian Problem Gambling Index (CPGI) basiert und es den Spielern sowie ihrem Bekanntenkreis ermöglicht, Glücksspielpraktiken und daraus resultierende, mögliche Risiken zu evaluieren. Die Website garantiert die Anonymität der Besucher und stellt personalisierte Empfehlungen zur Bekämpfung der Glücksspielsucht je nach Art des gespielten Spiels bereit. EVALUJEU ist abrufbar unter <http://www.evalujeu.fr/> sowie auf den Websites der lizenzierten Glücksspielanbieter. In dem Jahr nach der Einführung von EVALUJEU, haben rund 20.000 Personen die Website besucht und Ende März waren es bereits 40.000 Personen. Im Schnitt waren es 1.500 Besucher jeden Monat. 10.000 der Besucher haben den Selbstbewertungstest durchgeführt. 62% von ihnen wurden als „problem gamblers“ eingestuft (Gambling Compliance, 2018a, S. 26).

Abbildung 22: Verteilung der Marketingausgaben in Frankreich im dritten Quartal 2017



Quelle: Gambling Compliance, 2018b

Hinsichtlich der Suchtbehandlungs- und Suchttherapie ist zu konstatieren, dass im Jahr 2014 901 ambulante Einrichtungen, 222 Krankenhäuser, 223 Einrichtungen für Prävention sowie 91 Wohnheime mit Bezug zu Spielsüchtigen bestanden. Die meisten dieser Einrichtungen behandeln Probleme, die in Zusammenhang mit Sucht nicht nur aufgrund von Glücksspiel- sondern auch Alkoholkonsum stehen (Observatoire des Jeux, 2018a).

Gemeinsam mit dem Observatoire des Jeux wird aktuell ein Forschungsprojekt des Paul Brousse Hospital durchgeführt, um die Effektivität eines Online-Therapie-Programmes für Spielsüchtige zu evaluieren. Die Studie wurde in 2017 begonnen. Ergebnisse wurden noch nicht veröffentlicht (ARJEL, 2017, S. 64).

7.3.2.3 Sperr- und Limitierungssysteme als spezifische Spielerschutzmaßnahmen

Jede Person kann sich freiwillig vom Glücksspiel ausschließen lassen und sich dazu auf einer Liste, die vom Innenministerium verwaltet wird, registrieren lassen. Der Ausschluss gilt für terrestrische Casinos genauso wie für Websites lizenzierter Onlineanbieter und ist gültig für einen festen Zeitraum von drei Jahren. Nach Ablauf der drei Jahre verbleibt der Spieler weiterhin auf der Liste, sofern er beim Innenministerium keinen Antrag auf Löschung stellt. Die lizenzierten Anbieter müssen die Spieler über die Möglichkeit zum freiwilligen Selbst-Ausschluss informieren. Darüber hinaus sollen sie Personen, die für das Glücksspiel gesperrt sind, davon abhalten an Glücksspiel- oder Wettaktivitäten teilzunehmen, die sie anbieten. Zu diesem Zweck werden die lizenzierten Anbieter aufgefordert unter Beachtung des Datenschutzgesetzes (Gesetz-Nr. 78-17 vom 6.01.1978) über ARJEL auf die Dateien zugreifen, in denen die Angaben zu den gesperrten Spielern geführt werden. Diese Überprüfung muss sowohl zum Zeitpunkt der Eröffnung eines Spieleraccounts sowie auch anschließend einmal wöchentlich durchgeführt werden.

Im Übrigen müssen lizenzierte Anbieter zusätzliche niederschwellige Selbst-Ausschluss-Mechanismen implementieren, um exzessives und pathologisches Glücksspiel zu verhindern. Dazu sollen die Anbieter den Spielern permanent die Möglichkeit offenhalten, sich dauerhaft oder vorübergehend selbst auszu-

schließen. Die Dauer des vorübergehenden Selbst-Ausschlusses kann vom Spieler selbst festgelegt werden, sollte jedoch nicht unter sieben Tagen liegen. Der permanente Selbst-Ausschluss gilt dabei immer für drei Jahre. Während der drei Jahre soll der Spieler zudem nicht in der Lage sein, woanders einen neuen Account zu öffnen (Gambling Compliance, 2018a, S. 23). Das Sperrsystem in Frankreich gilt damit sowohl anbieter- als auch spielformübergreifend.

Über den Selbst-Ausschluss hinaus müssen die lizenzierten Anbieter Möglichkeiten zur Festsetzung eines Limits bezüglich der Einzahlungen und Einsätze anbieten. Hierfür bedarf es Anforderungen an den Spieleraccount und den Spieleridentifikationsprozess, die in den Artikeln 10.4 und 17 des Gesetzes Nr. 2010-476 und der Verordnung Nr. 2010-518 vom 19.05.2010 festgelegt sind. Demnach wird eine Onlinespieleraccount definiert als ein Account, der jedem Spieler von einem Onlineanbieter für ein oder mehrere lizenzierte Spiele zugewiesen wird. Die Accounts müssen die Einsätze und Auszahlungen, die dazugehörigen Finanzbewegungen sowie die jeweiligen Guthaben bei den Anbietern aufzeichnen. Dies ist die Vorbedingung für ein Limitierungssystem.

Gemäß Artikel 14 des Gesetzes vom 2010-476 müssen bei Spielen, die gegen andere Spieler gespielt werden, Mechanismen für die Festsetzung von Limits bei der effektiven Spieldauer bereitgestellt werden. Infolgedessen sollen die Anbieter die Spieler bei Eröffnung des Spieleraccounts danach fragen, ihre Spiel-Leistungsfähigkeit durch Festsetzung von Limits bei Einzahlungen und Einsätze zu beschränken. Die erfolgten Einstellungen bestimmen die Spielmöglichkeiten.

Die Limits beziehen sich auf die akkumulierten Einzahlungen und Einsätze, die vom Spieler innerhalb von sieben Tagen gesetzt wurden. Der Spieler muss in der Lage sein, seine Einstellungen jederzeit ändern zu können, wobei jede Erhöhung der Limits erst nach zwei Tagen in Kraft tritt, hingegen jede Herabsetzung sofort umgesetzt werden soll. Sie sollen darüber hinaus einen Schwellenwert festlegen, ab dem die auf dem Account stehenden Guthaben automatisch auf ihr Bankkonto überwiesen werden. Der Wert muss jederzeit durch den Spieler neu festgesetzt werden können (Gambling Compliance, 2018a, S. 23).

In 2016 hat ARJEL auf Basis der ihr vorliegenden Daten eine Analyse darüber erstellt, inwieweit die Spieler die Selbst-Limitierung nutzen. Die ersten Ergebnisse legen die Vermutung nahe, dass die Limits sinnvoll sind, insbesondere für Einzahlungen (ARJEL 2017, S. 63). Ob das Limit für den Spieler sinnvoll erscheint, hängt letztlich davon ab, inwiefern er bei der Auswahl über den Sachverhalt nachdenkt, wie er ihm kommuniziert wird und er die Möglichkeit hat, die am wenigsten verwendeten zu ersetzen. Zusätzlich zu den quantitativen Elementen hat ARJEL die Qualität der von den Anbietern integrierten Mechanismen zu Selbst-Limitierungen und Selbstausschlüssen hinreichend getestet und evaluiert. Infolgedessen konnten zum einen gute Praktiken identifiziert werden, die als Vorreiter dienen können und zum anderen wurden Bereiche identifiziert, in den Verbesserungen beispielsweise im Hinblick auf die Zugänglichkeit, dem Verständnis, Hilfe beim Umgang oder der Entscheidungsfreiheit erforderlich sind. Diese Beobachtungen tragen seit 2016 dazu bei, Empfehlungen für die Anbieter zu erarbeiten.

7.3.2.4 Spielerprofile und Spielerverhalten

Der Teilnehmer an Sportwetten ist männlich (ca. 91%) unter 35 Jahren (ca. 65%) und wettet auf die meist bekannten Sportarten (Fußball, Tennis, Basketball) und die Wettbewerbe, die am häufigsten in den Medien (French Championship of Ligue, Champions League, Grand Slam Tournaments) ausgestrahlt werden (ARJEL, 2018a). Der Teilnehmer setzt im Durchschnitt € 11 pro Wette ein und seine

Durchschnittsausgaben für 2016 lagen bei € 216. Die meisten seiner Einsätze wurden über ein Mobilgerät (Smartphone, Tablet) ausgeführt. Tatsächlich handelt es sich hierbei um die einzige Spielaktivität bei der mehr Einsätze über Mobilgeräte als über Computer erfolgen.

Der Teilnehmer an Pferdewetten ist männlich (ca. 83%) über 35 Jahre (ca. 80%) und wettet hauptsächlich auf Trabrennsport. Er kommt aus französischen Regionen mit ausgeprägter Pferdekultur, wie beispielsweise der Normandie oder Hauts-de-France. Seine durchschnittlichen Ausgaben in 2016 beliefen sich auf € 483 und er hat die meisten seiner Wetten über den Computer ausgeführt. An dieser Wettaktivität nehmen im Verhältnis die meisten Frauen teil (ca. 17%).

Der Pokerspieler ist männlich (89%) und unter 35 Jahren (60%) und bevorzugt Wettbewerbe um Cash Games. Das Profil ähnelt dem des Teilnehmers an Sportwetten. Allerdings nutzt der Pokerspieler hauptsächlich den Computer anstatt mobilen Endgeräten. Das Verhalten liegt in der Unterschiedlichkeit der Spielmechanismen begründet, die eher an einen Computer oder ein mobiles Endgerät angepasst werden können. Die durchschnittlichen Ausgaben des Pokerspielers in 2016 beliefen sich auf € 236. Der Betrag ist im Vergleich zum Jahr 2015 (€ 234) stabil geblieben (ARJEL, 2017, S. 11).

Tabelle 97 und Quelle: ARJEL, 2018a.

Tabelle 98 geben den Anteil der Spieler nach Altersgruppe und nach Geschlecht je Onlineglücksspielform in Frankreich im vierten Quartal 2017 an. Es zeigt sich, dass die überwiegende Mehrheit der Onlineglücksspieler männlich und insbesondere bei Sportwetten sehr jung ist. Im Vergleich zu der Nachfrage nach Offlinelotterien, die fast identisch von Männern und Frauen nachgefragt werden, wird offensichtlich, dass unterschiedliche Klientele von den Angeboten angesprochen werden.

Tabelle 97: Anteil der Spieler nach Altersgruppen je Onlineglücksspielform in Frankreich in Q4 2017

Alter	Pferdewetten	Sportwetten	Poker	Gesamt
18-24	8%	35%	18%	27%
25-34	17%	36%	40%	33%
35-54	40%	25%	36%	30%
55-64	20%	3%	4%	6%
65+	15%	1%	2%	4%

Quelle: ARJEL, 2018a.

Tabelle 98: Anteil der Spieler nach Geschlecht je Onlineglücksspielform in Frankreich in Q4 2017

Geschlecht	Pferdewetten	Sportwetten	Poker
Männlich	83%	92%	89%
Weiblich	17%	8%	11%

Quelle: ARJEL, 2018a.

Die Beobachtung aus Abschnitt 0, dass die meisten Spieler nur kleine Summen einsetzen, eine kleine Gruppe jedoch sehr hohe Einsätze tätigt, zeigt sich auch bei einem Blick auf die Einzahlungen und Auszahlungen pro Spieler pro Quartal (vgl. Tabelle 99). Demnach haben 85% der Spieler zwischen 1-12 Einzahlungen vorgenommen und 0,6% aller Spieler 90 oder mehr. Bei den Auszahlungen konzentriert es sich sogar noch stärker mit 97% der Spieler zwischen 1-12 Auszahlungen und 0,04%, die 90 oder mehr Auszahlungen getätigt haben.¹⁸

¹⁸ Unklar ist die Anzahl derer, die keine Auszahlung getätigt haben.

Tabelle 99: Anzahl der Ein- und Auszahlungen bei Onlineglücksspielen je Spieler in Frankreich in Q2 2014

Anzahl	Einzahlungen	Auszahlungen
1-12	85%	97%
13-89	14%	3%
90+	0,60%	0,04%

Quelle: ARJEL

Da Ein- und Auszahlungen wie auch Einsätze nur einen indirekten Bezug zu Spielverlusten haben, ist eine direkte Messung der Ausgaben für Glücksspiele von großem Interesse. Hier war es möglich, von dem Observatoire des Jeux für diese Studie eine Sonderauswertung der Spielhäufigkeit, Spieldauer und Spieldauer pro Monat nach Spielform aufgeschlüsselt für Freizeitspieler, riskante Spieler, problematische Spieler und pathologische Spieler zu erhalten (vgl. Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.). Es zeigt sich, dass problematische und pathologische Spieler mit Abstand am häufigsten und längsten spielen und entsprechend auch die höchsten Ausgaben für Glücksspiele tätigen. Dies belegt, dass Spielsüchtige die besten Kunden der lizenzierten französischen Onlineglücksspielanbieter sind – trotz der verpflichtenden Spielerschutzmaßnahmen und insbesondere den der Sperr- und Limitierungssystemen. Unklar ist jedoch, ob die Konzentration ohne Spielerschutzmaßnahmen noch stärker ausfallen würde. Hiervon ist zwar auszugehen, doch fehlt dafür ein empirischer Nachweis.

In Tabelle 100 sind verschiedene soziodemographische Merkmale von Glücksspielern (keine Unterscheidung nach Online- und Offlinespielern), Nichtspielern und Problemspielern in Frankreich aufgeführt. Es zeigt sich, dass Glücksspieler etwa gleich häufig Männer und Frauen sind, jedoch 70% aller Problemspieler männlich sind. Glücksspieler sind tendenziell jünger als Nichtspieler und insbesondere jüngere Personen neigen vermehrt zur Spielsucht. Glücksspieler wie auch Problemspieler sind überproportional häufig angestellt oder arbeitslos und dafür unterproportional häufig Student oder Rentner. Beim Berufsbild zeigen sich nur geringfügige Abweichungen von Nichtspielern mit der Ausnahme von höheren Berufen („cadres, professions intellectuelles supérieures“), die seltener mit Spielsucht zu kämpfen haben. Ein überdurchschnittlicher Bildungsabschluss (mehr als Abitur) scheint ebenfalls vor Spielsucht zu schützen, während eine Personen mit einem geringeren Bildungsabschluss als Abitur überproportional häufig Problemspieler sind. In Bezug auf die Glücksspielteilnahme hat die Bildung jedoch kaum einen Einfluss.

Tabelle 100: Soziodemographika von Spielern, Nichtspielern und Problemspielern

Soziodemographika	Spieler	Nicht-spieler	Signifikanzniveau der Differenz zwischen Spielern und Nichtspielern	Problem-spieler
Geschlecht				
Männlich	51,0%	46,0%	99%	69,7%
Weiblich	49,0%	54,0%	99%	30,3%
Alter				
15-24 Jahre	13,4%	18,0%	99%	23,6%
25-34 Jahre	18,6%	14,5%	99%	23,9%
35-44 Jahre	20,0%	16,5%	99%	16,4%
45-54 Jahre	20,4%	16,5%	99%	17,1%
55-64 Jahre	18,0%	17,4%	nicht signifikant	14,9%
65-74 Jahre	9,6%	17,1%	99%	4,1%
Berufliche Situation				
Angestellt	61,2%	46,6%	99%	50,1%
Student	7,2%	13,7%	99%	12,5%
Arbeitslos	10,1%	8,8%	95%	21,1%
Rentner	16,1%	23,0%	99%	8,6%
Andere Aktivität	5,4%	8,0%	99%	7,7%
Berufsbild^a				
Agriculteurs exploitants	1,2%	2,4%	99%	0,2%
Artisans, commerçants et chefs d'entreprise	6,3%	7,0%	nicht signifikant	8,2%
Cadres, professions intellectuelles supérieures	12,9%	16,5%	99%	7,4%
Professions intermédiaires	22,8%	21,2%	90%	20,6%
Employés	30,3%	27,3%	99%	26,5%
Ouvriers	25,2%	23,0%	95%	35,0%
Abschluss				
<Abitur	55,4%	54,4%	ns	70,4%
Abitur	20,3%	17,4%	99%	15,6%
>Abitur	24,2%	28,2%	99%	14,1%

^a: In Frankreich werden die Berufsbilder (professions et catégories socioprofessionnelles) in spezifische Klassen eingeteilt, die kein direktes deutsches Pendant haben. Nähere Informationen unter: <https://www.insee.fr/fr/information/2016811>

Quelle: Les notes de l'observatoire des jeux, no. 6 avril 2015 (S. 3).

7.3.3 Indikatoren der öffentlichen Ordnung (Public Order)

7.3.3.1 Marktanteil nicht lizenzierter Anbieter

Es gibt in Frankreich keine „Blacklist“ der nicht-lizenzierten Anbieter. Der Kampf gegen das illegale Angebot ist einer der wesentlichen Faktoren der Mission von ARJEL, da das illegale Angebot zu einem unfairen Wettbewerb für alle Marktteilnehmer führt, die sich dazu entschieden haben am lizenzierten Markt teilzunehmen und da die Gefahren für die Verbraucher durch weniger intensive Spielerschutzmaßnahmen steigen. Wesentliches Ziel des Gesetzes von 2010 war es, das illegale Angebot zu unterbinden. Das Ziel wurde sieben Jahre später teilweise für Pferderennen, Sportwetten und Poker erreicht,

da das regulierte Angebot eine glaubhafte Alternative darstellt. Gleichwohl ist das illegale Angebot an Onlinecasinos sehr präsent, obwohl es verboten ist und hierfür keine Lizenzen angeboten werden.

Der Umstand liegt darin begründet, dass es für Anbieter sehr einfach ist, die Verbote zu umgehen. Die Masse der zu überwachenden Seiten wächst dabei drastisch. Denn zusätzlich zu den entdeckten neuen Seiten, müssen die Seiten überwacht werden, die freiwillig mit den Vorschriften übereinstimmen oder jene, die aufgrund gerichtlicher Verfügung nicht mehr für französische Spieler erreichbar sein dürfen.

7.3.3.2 Web Ranking nicht lizenzierte vs. regulierte Anbieter

Die Methodik des folgenden Abschnitts ist detailliert in Abschnitt 12.1.1 beschrieben. Während in diesem Kapitel nur Daten zum landesspezifischen Markt beschrieben werden, befindet sich in Kapitel Abschnitt 12.1.2 ein Vergleich beziehungsweise eine länderübergreifende Übersicht.

Tabelle 101 zeigt das Webranking für den Suchbegriff „Poker“ in Frankreich. Von 10 Anbietern verfügen insgesamt 9 über eine Lizenz, während gametwist.com (Position 8) über keine Lizenz verfügt. Gametwist.com verfügt im Vergleich über das höchste globale Alexa-Ranking (7,915), gefolgt von pmu.fr (9,239). Die neun lizenzierten Anbieter kommen auf eine Klickrate von 91,66% für Desktop und 90,97% für Mobile. Mit 2,58% (Desktop) und 2,58% (Mobile) ist die Klickrate für den einzigen Anbieter ohne Lizenz vergleichsweise niedrig.

Tabelle 101: Web Ranking des Suchbegriffs "Poker" in Frankreich

	Operator	Länder-Rang	Globaler Rang	keine Lizenz	Anteil (Desktop)			Anteil (Mobile)			
					Lizenz	keine Lizenz	sonstige	Lizenz	keine Lizenz	sonstige	
Poker	1 pokerstars.fr	2535	77114	X	40,29%			35,95%			
	2 winamax.fr	769	19954	X	19,66%			20,73%			
	3 pmu.fr	280	9239	X	12,21%			13,70%			
	4 betcltic.fr	1251	31726	X	8,18%			9,19%			
	5						5,79%			6,44%	
	6 pokerstars.fr	2535	77114	X	4,26%			4,67%			
	7 partypoker.fr	62188	521223	X	3,26%			3,44%			
	8 gametwist.com		7915		X	2,58%			2,58%		
	9 winamax.fr	769	19954	X	2,04%			1,90%			
	10 winamax.fr	769	19954	X	1,76%			1,39%			
Σ				7	1	91,66%	2,58%	5,79%	90,97%	2,58%	6,44%

Tabelle 102 zeigt die Webrankingdaten für den Suchbegriff „Paris en ligne“ (Online Betting) in Frankreich. Innerhalb der Stichprobe befinden sich acht Anbieter mit Lizenz und keine Anbieter ohne Lizenz. Da auf Platz 1 kein Anbieter liegt, lässt sich die Klickrate mit 55,91% (desktop) beziehungsweise 60,77% (mobile) beziffern. Die restlichen Anteile verteilen sich auf sonstige Links. Winamax.fr als höchstgerankter Anbieter hat ein Länderranking von 769 und ein globales Ranking von 19.958. Der darauffolgende Anbieter pmu.fr besitzt das höchste Ranking mit 280 (Länderrang) und 9.239 (global).

Tabelle 102: Web Ranking des Suchbegriffs "Paris on ligne" (Online Betting) in Frankreich

	Operator	Länder-Rang	Globaler Rang	Lizenz	keine Lizenz	Anteil (Desktop)			Anteil (Mobile)		
						Lizenz	keine Lizenz	sonstige	Lizenz	keine Lizenz	sonstige
Paris en ligne	1							40,29%			40,29%
	2	winamax.fr	769	19954	X			19,66%			20,73%
	3	pmu.fr	280	9239	X			12,21%			13,70%
	4	zebet.fr	4351	85775	X			8,18%			9,19%
	5	betcliv.fr	1251	31726	X			5,79%			6,44%
	6	unibet.fr	1465	39308	X			4,26%			4,67%
	7	winamax.fr	769	19954	X			3,26%			3,44%
	8	bwin.fr	3139	76991	X			2,54%			2,58%
	9								2,04%		2,04%
	10								1,76%		1,76%
Σ				8	0	55,91%		44,09%	60,77%		44,09%

Tabelle 103 liefert einen Überblick über den Suchbegriff „Online Betting“. Alle acht identifizierten Anbieter besitzen keine Lizenz in Frankreich. Auf diese Anbieter verteilen sich eine Desktop-Klickrate von 95,42% und eine Mobile-Klickrate von 95,52%. Bet365.com (258) und williamhill.com (753) besitzen den höchsten globalen Alexa-Rang der Anbieter. Unibet.co.uk liegt mit 46,065 auf dem niedrigsten Wert.

Tabelle 103: Web Ranking des Suchbegriffs "Online Betting" in Frankreich

	Operator	Länder-Rang	Globaler Rang	Lizenz	keine Lizenz	Anteil (Desktop)			Anteil (Mobile)		
						Lizenz	keine Lizenz	sonstige	Lizenz	keine Lizenz	sonstige
Online Betting	1	betaway.com						40,29%			35,95%
	2	williamhill.com		753				19,66%			20,73%
	3	bwin.com		9251				12,21%			13,70%
	4	unibet.co.uk		46065				8,18%			9,19%
	5	bovada.lv		7723				5,79%			6,44%
	6	bovada.lv		7723				4,26%			4,67%
	7	bet365.com		258				3,26%			3,44%
	8								2,54%		2,58%
	9								2,04%		1,90%
	10	betfirst.be		777283					1,76%		1,39%
Σ				0	8	95,42%		4,58%	95,52%		4,48%

Das Webranking des Suchbegriffs „Paris sportif“ (Sports Betting) ist in Tabelle 104 dargestellt. Es wurden acht lizenzierte und keine Anbieter ohne Lizenz identifiziert. Die acht lizenzierten Anbieter vereinen

eine Desktop-Klickrate von 47,50% beziehungsweise eine Mobile-Klickrate von 50,35%. Die restlichen knapp 50% verteilen sich jeweils auf sonstige Angebote und Websites. Pmu.fr liegt mit dem vergleichsweise höchsten Länderrang von 280 und einem globalen Rang von 9,239 auf dem dritten Platz aller Anbieter (Google-Ranking-Platz Nummer 5). Betstarts.fr (9,691 bzw. 215,419) und zebet.fr (4,351 bzw. 85,775) liegen mit den Plätzen 2 und 4 davor.

Tabelle 104: Web Ranking des Suchbegriffs "Paris sportif" (Sports Betting) in Frankreich

	Operator	Länder-Rang	Globaler Rang	keine Lizenz	Anteil (Desktop)			Anteil (Mobile)		
					Lizenz	keine Lizenz	sonstige	Lizenz	keine Lizenz	sonstige
paris sportif	1						40,29%			35,95%
	2	betstars.fr	9691	215419	X	19,66%			20,73%	
	3						12,21%			13,70%
	4	zebet.fr	4351	85775	X	8,18%			9,19%	
	5	pmu.fr	280	9239	X	5,79%			6,44%	
	6	betclie.fr	1251	31726	X	4,26%			4,67%	
	7	unibet.fr	1465	39308	X	3,26%			3,44%	
	8	parissportifs.com		402146	X	2,54%			2,58%	
	9	netbet.fr	9358	149825	X	2,04%			1,90%	
	10	winamax.fr	769	19954	X	1,76%			1,39%	
	Σ			8	0	47,50%	52,50%	50,35%	49,65%	

Tabelle 105 zeigt die Daten für den Suchbegriff „Sports Betting“ in Frankreich. Es wurde ein lizenziertes (Rang 10) und sechs Anbieter ohne Lizenz identifiziert. Alle Anbieter ohne Lizenz liegen im Ranking der Suchanfrage vor demjenigen mit Lizenz. Sportsbetting.ag besitzt trotz des Suchrankingplatzes Nummer 1 das niedrigste Länderranking (133.525). Mit bet365.com befindet sich ein Anbieter mit dreistelligen globalen Rang (258) innerhalb der Top 10. Der einzige lizenzierte Anbieter (winamax.fr) besitzt ein Länderranking von 769 und ein globales Ranking von 19.954. Auf die unlicenzierten Anbieter verteilt sich eine Klickrate von 72,28% (desktop) und 71,31% (mobile). Winamax.fr besitzt als einziger Anbieter mit Lizenz eine Klickrate von 1,76% (desktop) und 1,39 (mobile).

Für den Suchbegriff „Casino“ wurden ausschließlich sonstige Anbieter innerhalb der Top 10 identifiziert.

Für den Suchbegriff „Jeux d'argent“ (Gambling) wurde ein Anbieter mit Lizenz und zwei Angebote ohne Lizenz identifiziert. Die beiden unlicenzierten Angebote befinden sich an den Stellen 2 und 9, wodurch sich eine Klickrate von 21,7% für Desktop und 22,63% für Mobile ergibt. Das lizenzierte Angebot kommt auf eine Klickrate von 2,54% für Desktop und 2,58% für Mobile. Beide Anbieter ohne Lizenz haben vergleichsweise hohe globale Alexa-Rankings (1.861.775 und 115.154), während das lizenzierte Angebot (fdj.fr) ein Länderranking von 144 und ein globales Ranking von 4.432 besitzt.

Tabelle 105: Web Ranking des Suchbegriffs "Sports Betting" in Frankreich

	Operator	Länder-Rang	Globaler Rang	Lizenz	keine Lizenz	Anteil (Desktop)			Anteil (Mobile)		
						Lizenz	keine Lizenz	sonstige	Lizenz	keine Lizenz	sonstige
Sports Betting	1	sportsbetting.ag	133525		X	40,29%			35,95%		
	2							19,66%			20,73%
	3	bwin.com	9251		X	12,21%			13,70%		
	4	bovada.lv	7723		X	8,18%			9,19%		
	5	betway.com	22948		X	5,79%			6,44%		
	6							4,26%			4,67%
	7	bet365.com	258		X	3,26%			3,44%		
	8	bodog.eu	6059		X	2,54%			2,58%		
	9							2,04%			1,90%
	10	winamax.fr	769	19954	X	1,76%			1,39%		
				1	6	1,76%	72,28%	25,96%	1,39%	71,31%	27,31%

Tabelle 106: Web Ranking des Suchbegriffs " Jeux d'argent" (Gambling) in Frankreich

	Operator	Länder-Rang	Globaler Rang	Lizenz	keine Lizenz	Anteil (Desktop)			Anteil (Mobile)		
						Lizenz	keine Lizenz	sonstige	Lizenz	keine Lizenz	sonstige
jeux d'argent	1							40,29%			35,95%
	2	casinoen-ligne-777.com	1861775		X	19,66%			20,73%		
	3							12,21%			13,70%
	4							8,18%			9,19%
	5							5,79%			6,44%
	6							4,26%			4,67%
	7							3,26%			3,44%
	8	fdj.fr	144	4432	X	2,54%			2,58%		
	9	casino.org		115154		X			2,04%		1,90%
	10							1,76%			1,39%
				1	2	2,54%	21,70%	75,75%	2,58%	22,63%	74,78%

Für den Suchbegriff „Gambling“ (Tabelle 107) belegen sonstige Angebote die ersten 9 Plätze der Google-Suche. Auf Position 10 befindet sich das lizenzierte Angebot gamdom.com, welches Klickraten von 1,76% für Desktop und 1,39% für Mobile verzeichnen kann. Gamdom.com hat einen globalen Alexa-Rang von 23,812.

Tabelle 107: Web Ranking des Suchbegriffs "Gambling" in Frankreich

	Operator	Länder-Rang	Globaler Rang	keine Lizenz	Anteil (Desktop)			Anteil (Mobile)			
					Lizenz	keine Lizenz	sonstige	Lizenz	keine Lizenz	sonstige	
Gambling	1						40,29%			35,95%	
	2						19,66%			20,73%	
	3						12,21%			13,70%	
	4						8,18%			9,19%	
	5						5,79%			6,44%	
	6						4,26%			4,67%	
	7						3,26%			3,44%	
	8						2,54%			2,58%	
	9						2,04%			1,90%	
	10	gamdom.com		23812	X			1,76%			1,39%
Σ				0	1		1,76%	98,24%		1,39%	98,61%

Für den Begriff „Football“ konnten in den ersten 10 Plätzen des Webrankings keine Angebote identifiziert werden. Die französische Übersetzung des englischen Begriffs „Football“ lautet ebenfalls „Football“, weshalb hier ebenfalls keine Anbieter identifiziert werden konnten.

Tabelle 108 zeigt das Webranking für den Begriff „Sport hippique“ (Horse Racing). Hier konnte ein Anbieter mit Lizenz, pmu.fr, identifiziert werden. Dieser hat ein Länderranking von 280 (global 9,239) und Klickraten von 8,18% für Desktop und 9,19% für Mobile.

Tabelle 108: Web Ranking des Suchbegriffs "Sport hippique" (Horse Racing) in Frankreich

	Operator	Länder-Rang	Globaler Rang	keine Lizenz	Anteil (Desktop)			Anteil (Mobile)		
					Lizenz	keine Lizenz	sonstige	Lizenz	keine Lizenz	sonstige
Sport hippique	1						40,29%			35,95%
	2						19,66%			20,73%
	3						12,21%			13,70%
	4	pmu.fr	280	9239	X		8,18%		9,19%	
	5						5,79%			6,44%
	6						4,26%			4,67%
	7						3,26%			3,44%
	8						2,54%			2,58%
	9						2,04%			1,90%
	10						1,76%			1,39%
Σ				1	0		8,18%	91,82%	9,19%	90,81%

Tabelle 109 zeigt das Webranking für den Begriff „Horse Racing“. Es konnte ein Anbieter mit Lizenz, pmu.fr, identifiziert werden und zwei Anbieter ohne Lizenz (oddschecker.com und skybet.com). Der

lizenzierte Anbieter hat ein Länderranking von 280 (global 9.239) und Klickraten von 5,79% für Desktop und 4,26% für Mobile. Die beiden Anbieter ohne Lizenz vereinen eine Klickrate von 10,72% (Desktop) beziehungsweise 11,77% (Mobile).

Tabelle 109: Web Ranking des Suchbegriffs "Horse Racing" in Frankreich

	Operator	Länder-Rang	Globaler Rang	Lizenz	keine Lizenz	Anteil (Desktop)			Anteil (Mobile)		
						Lizenz	keine Lizenz	sonstige	Lizenz	keine Lizenz	sonstige
1								40,29%			35,95%
2								19,66%			20,73%
3								12,21%			13,70%
4	oddschecker.com		12217		X		8,18%			9,19%	
5	pmu.fr	280	9239	X		5,79%			4,26%		
6								4,26%			4,67%
7								3,26%			3,44%
8	skybet.com		13566		X		2,54%			2,58%	
9								2,04%			1,90%
10								1,76%			1,39%
Σ				1	2	5,79%	10,72%	83,48%	4,26%	11,77%	81,78%

Für den Suchbegriff „Bingo“ wurden drei lizenzierte (beziehungsweise zwei unterschiedliche) und drei (beziehungsweise zwei unterschiedliche) nicht lizenzierte Angebote innerhalb der ersten zehn Suchanfragen auf Google angezeigt. Fdj.fr liegt an Position eins und sechs mit einem Länderrang von 144 und einem globalen Rang von 4.432. Bingo-en-ligne.com befindet sich an Position sieben und acht und der zweite Anbieter ohne Lizenz, mundjeux.fr liegt mit einem Länderrang von 4.758 (Global 98.539) auf der Position drei. Die lizenzierten Anbieter vereinnahmen eine Klickrate von 46,31% für Desktop und 42,01% für Mobile. Anbieter ohne Lizenz kommen auf Klickraten von 18,02% (desktop) beziehungsweise 19,72% (mobile).

Der Suchbegriff „Lotto“ für Frankreich wird in Tabelle 111 beschrieben. Der lizenzierte Anbieter fdj.fr belegt die Plätze ein, zwei und zehn, während tirage-gagnant.com als Anbieter ohne Lizenz auf Position 6 liegt. Fdj.fr hat einen Länderrang von 144 und einen globalen Rang von 4.432, während tirage-gagnant.com einen globalen Rang von 18.606 besitzt. Lizenzierte Angebote (bzw. fdj.fr) kommen auf eine Klickrate von 61,71% (desktop) und 58,07% (mobile), während das Angebot ohne Lizenz eine Desktop-Klickrate von 4,26% und eine Mobile-Klickrate von 4,67% besitzt.

Tabelle 110: Web Ranking des Suchbegriffs "Bingo" in Frankreich

	Operator	Länder-Rang	Globaler Rang	keine Lizenz	Anteil (Desktop)			Anteil (Mobile)			
					Lizenz	keine Lizenz	sonstige	Lizenz	keine Lizenz	sonstige	
Bingo	1 fdj.fr	144	4432	X	40,29%			35,95%			
	2						19,66%			20,73%	
	3 mundijeux.fr	4758	98539		X	12,21%			13,70%		
	4						8,18%			9,19%	
	5						5,79%			6,44%	
	6 fdj.fr	144	4432	X		4,26%			4,67%		
	7 bingo-en-ligne.com		-		X		3,26%			3,44%	
	8 bingo-en-ligne.com		-		X		2,54%			2,58%	
	9							2,04%		1,90%	
	10 unibet.com		6449	X		1,76%			1,39%		
Σ				3	3	46,31%	18,02%	35,68%	42,01%	19,72%	38,27%

Tabelle 111: Web Ranking des Suchbegriffs "Lotto" in Frankreich

	Operator	Länder-Rang	Globaler Rang	keine Lizenz	Anteil (Desktop)			Anteil (Mobile)			
					Lizenz	keine Lizenz	sonstige	Lizenz	keine Lizenz	sonstige	
Lotto	1 fdj.fr	144	4432	X	40,29%			35,95%			
	2 fdj.fr	144	4432	X	19,66%			20,73%			
	3						12,21%			13,70%	
	4						8,18%			9,19%	
	5						5,79%			6,44%	
	6 tirage-gagnant.com		18606		X	4,26%			4,67%		
	7						3,26%			3,44%	
	8						2,54%			2,58%	
	9							2,04%		1,90%	
	10 fdj.fr	144	4432	X		1,76%			1,39%		
Σ				3	1	61,71%	4,26%	34,03%	58,07%	4,67%	37,26%

Im Webranking für den Begriff „Lottery“ liegt fdj.fr als einziges lizenziertes Angebot auf Position eins (Länderrang 144; globaler Rang 4.432), während die beiden Angebote ohne Lizenz (loterie.lu und loterie-nationale.be) auf den Plätzen 4 und 5 liegen. Die Angebote ohne Lizenz haben globale Rankings von 314.292 und 121.242 – deutlich höher als das lizenzierte Angebot mit 4.432. 40,29% (Desktop) und 35,95% (Mobile) entfallen auf das lizenzierte Angebot und 13,97% (Desktop) und 15,64% (Mobile) entfallen auf die beiden Angebote ohne Lizenz.

Tabelle 112: Web Ranking des Suchbegriffs "Lottery" in Frankreich

	Operator	Länder-Rang	Globaler Rang	keine Lizenz	Anteil (Desktop)			Anteil (Mobile)			
					Lizenz	keine Lizenz	sonstige	Lizenz	keine Lizenz	sonstige	
loterie	1 fdj.fr	144	4432	X	40,29%			35,95%			
	2						19,66%			20,73%	
	3						12,21%			13,70%	
	4 loterie.lu		314292	X		8,18%			9,19%		
	5 loterie-nationale.be		121242	X		5,79%			6,44%		
	6						4,26%			4,67%	
	7						3,26%			3,44%	
	8						2,54%			2,58%	
	9						2,04%			1,90%	
	10						1,76%			1,39%	
Σ				1	2	40,29%	13,97%	45,74%	35,95%	15,64%	48,41%

Zusammengefasst lässt sich beobachten, dass bei 14 (geplant waren 14, da der Begriff „Football“ im englischen und französischen aber gleich ist, in dem Fall nur 14) unterschiedlichen untersuchten Begriffen bei 12 Begriffen Anbieter ohne Lizenz identifiziert werden konnte. Im Vergleich zwischen französischen und englischen Begriffen konnte identifiziert werden, dass bei englischen Begriffen der Anteil unlizenzierter Anbieter höher als dies bei spanischen Begriffen der Fall war. Der Begriff „Online Betting“ verzeichnete mit acht (bzw. 80% gesamt; 100% der Anbieter) unlizenzierten Anbietern die höchste absolute Menge. Der Begriff „Sports Betting“ hat ebenfalls einen hohen unlizenzierten Teil, mit sechs Angeboten ohne Lizenz versus eines lizenzierten Angebots.

Tabelle 113: Verteilung von regulierten und unregulierten Anbietern im Web-Ranking Frankreich

Suchbegriff	Reguliert	Unreguliert	Sonstige
Poker	8	1	1
Paris en ligne	7	0	3
Online Betting	0	8	2
Paris sportif	8	0	2
Sports Betting	1	6	3
Casino	0	0	10
Jeux d'argent	1	2	7
Gambling	0	1	9
Football (eng & fr)	0	0	10
Sport hippique	1	0	9
Horse Racing	1	2	7
Bingo	3	3	4
Lotto	3	1	6
Loteria	1	2	7

Tabelle 114: Klickrate auf verschiedene Suchbegriffe Frankreich für Desktop und Mobile

Suchbegriff	Desktop			Mobile		
	Lizenz	Keine Lizenz	Sonstige	Lizenz	Keine Lizenz	Sonstige
Poker	40,29%	2,58%				
Paris en ligne	55,91%		44,09%	60,77%		44,09%
Online Betting		95,42%	4,58%		95,52%	4,48%
Paris sportif	47,50%		52,50%	50,35%		49,65%
Sports Betting	1,76%	72,28%	25,96%	1,39%	71,31%	27,31%
Casino			100%			100%
Jeux d'argent	2,54%	21,70%	75,75%	2,58%	22,63%	74,78%
Gambling		1,76%	98,24%		1,39%	98,61%
Football			100%			100%
Sport hippique	8,18%		91,82%	9,19%		90,81%
Horse Racing	5,79%	10,72%	83,48%	4,26%	11,77%	81,78%
Bingo	46,31%	18,02%	35,68%	42,01%	19,72%	38,27%
Lotto	61,71%	4,26%	34,03%	58,07%	4,67%	37,26%
Loteria	40,29%	13,97%	45,74%	35,95%	15,64%	48,41%

7.3.3.3 Geldwäscheverdachtsmeldungen, Betrugsfälle und Begleitkriminalität

Zur Beobachtung von möglichem Match Fixing und Sportwettbetrug wird in Frankreich im Rahmen der nationalen Plattform gegen Sportwettbetrug ein System eingesetzt, das eine gelbe, eine orange und eine rote Alarmstufe unterscheidet. Ein gelber Alarm wird ausgelöst, wenn eine Anomalie in den Wettquoten beobachtet wird und wenn Gerüchte über Wettmanipulation in den sozialen Netzwerken auftauchen. In dem Fall werden weitere Informationen benötigt und es kommt potenziell zu einem Austausch zwischen den verschiedenen Teilnehmern der nationalen Plattform. Diese Alarmform wird jedoch nicht auf der gesamten Plattform kommuniziert. Ein roter Alarm wird ausgelöst, wenn die bei einem gelben Alarm beobachtete Anomalie unerklärt bleibt oder es eine Information eines Whistle-Blowers gibt, starke Beschuldigungen in den Medien oder eine detaillierte Information von einer Sportvereinigung. In diesem Fall wird das Risiko einer Manipulation als hoch erachtet, doch bedarf es noch weitergehender Untersuchungen. Der orange Alarm wird mit allen Mitgliedern der nationalen Plattform geteilt und weitere Partner werden alarmiert. Zudem kann es zu einem Aussetzen des französischen Wettangebotes auf das betroffene Sportereignis kommen. Bei einem roten Alarm ist eine Manipulation im Gange oder hat bereits stattgefunden. In dem Fall werden Beweise im Rahmen eines Ermittlungsverfahrens gesammelt.

Tabelle 115 gibt die Anzahl an Match-Fixing Alarmen in 2016 bis zum Juni 2018 an. Demnach hat es 2016 27 gelbe, drei orange und einen roten Alarm gegeben. 2017 waren es bereits 41 gelbe, 33 orange und 18 rote Alarme. 2018 sind bis zum 28.06.2018 56 gelbe, 12 orange und 4 rote Alarme ausgelöst worden. Der Anstieg an Alarmen kann auf drei Weisen gedeutet werden: (1) es gab eine Zunahme an

Sportwettbetrugsversuchen, (2) Sportwettbetrugsversuche haben nicht zugenommen wurden besser erkannt oder (3) es wurden niedrigrschwelliger Alarme ausgelöst. Welche der drei Interpretationen die richtige ist, bleibt offen.

Bei diesen Alarmen ist jeweils zu bedenken, dass sie sich nur auf das lizenzierte französische Wettangebot beschränken. Aufgrund der vergleichsweise geringen Ausschüttungsquote ist dieser Markt für Wettmanipulateure nicht sehr attraktiv. Vielmehr platzieren diese ihre Wetten – auch auf französische Sportereignisse – bei ausländischen, vor allem asiatischen Anbietern (IRIS, 2017).

Tabelle 115: Die Anzahl an Match Fixing Alarmen in 2016 bis Juni 2018.

	2016	2017	2018*
Gelber Alarm	27	41	56
Oranger Alarm	3	33	12
Roter Alarm	1	18	4

Quelle: ARJEL Jahresbericht 2017/2018 (S. 52).

* Bis Juni 2018

Gemäß der Strafprozessordnung, dem Zollgesetz oder dem Steuerverfahrensbuch, kann ARJEL von den unterschiedlichen Ermittlungs- oder Kontrollstellen, wie z.B. der Generaldirektion der öffentlichen Finanzen (DGFIP) oder Behörden für strafrechtliche Untersuchungen zu Ermittlungen befragt werden (ARJEL, 2017, S. 29). Die Anfragen können sich sowohl auf Webseiten von Onlineanbietern (lizenziert und nicht-lizenziert) oder natürliche Personen beziehen. In 2016 hat ARJEL 124 Anträge erhalten, im I. Quartal 2017 waren es bereits 44. Aktuellere Daten liegen nicht vor (ARJEL, 2017, S. 25)

Die Plattform ERMES, eine IT-Anwendung, erlaubt bestimmten Kategorien von Benutzern, die nach dem Währungs- und Finanzgesetzbuch entsprechend definiert werden, dem Service entsprechende Verdachtsmeldungen zu übermitteln. Im Bereich der Glücksspiele haben im Jahr 2016 81% der Casinos, 99,6% der Etablissements für Glücksspiele, Sport- und Pferdewetten sowie 100% der Onlineglücksspielanbieter an ERMES übermittelt. Im Jahr 2015 wurden im Bereich der Onlineglücksspiele 146 Verdachtsfälle gemeldet, im Jahr 2016 waren es 20, was einer Abnahme von 86,3% entspricht (TRACFIN, 2017b).

Zahlen zu Fällen von Betrug oder Begleitkriminalität liegen nicht vor.

7.3.3.4 Maßnahmen aktiver Rechtsdurchsetzung gegenüber illegalen Anbietern

Die Bekämpfung des illegalen Angebotes für ein Jahr (01.04.2016-31.03.2017) beinhaltete nachfolgenden Aufwand: 4 Ermittler; 3 verschiedene Computernetzwerke, um Untersuchungen durchzuführen, formale Berichte zu erstellen und um mit den illegalen Anbietern zu kommunizieren; 12 PCs; 253 formale Berichte; 5 Anhörungen (Mai, September und November 2016 sowie Januar und März 2017); 43 Vorladungen; 148 URLs, die den Zugang zu 135 illegalen Seiten ermöglicht haben und durch Anordnung vom Präsidenten von Paris (Tribunal de grande instance) geblockt worden sind; 20 Anbieter mit 155 URLs, die sich den Bestimmungen angepasst haben, bevor sie strafrechtlich verfolgt worden sind sowie 35 Aufforderungen zu 230 URLs zur Anpassung an die geltenden Bestimmungen, von denen 9 (60 URLs) erfolgreich waren. 25 der 26 Anbieter sind Casinoangeboten zuzuordnen, vier Sportwetten, 1 Pferdewetten und 7 illegaler Werbemaßnahmen (ARJEL, 2017, S. 53f.).

7.4 Zukünftige Herausforderungen

In den vergangenen Jahren hat eine Evolution in Bezug auf das Spielerverhalten stattgefunden, dass durch die Innovation von Videospiele, den Aufstieg von e-Sports, Wetten auf Finanzmärkten oder „pay to win“ social gaming beeinflusst wird. Einige davon mit Mechanismen, die mit dem Glücksspiel verglichen werden können und die Grenzen von beidem, dem Glücksspiel sowie dem Umfang seiner Regulierung, in Frage stellen. Im Wesentlichen betreffen diese Veränderungen junge Menschen, die zugleich am anfälligsten für Suchtgefahren sind (ARJEL, 2017, S. 59f.).

Mehr denn je steht der Schutz der Spieler im Vordergrund der Arbeit des Regulators ARJEL. Das Glücksspiel ist eine Freizeitaktivität, der eine zunehmende Anzahl an Franzosen nachgeht, insbesondere junge Menschen unter 35 Jahren. Onlinesportwetten ziehen mittlerweile doppelt so viele Spieler an wie im Jahr 2012 und ca. 65% von ihnen sind unter 35 Jahren. Während sich die Prävalenz von exzessivem Glücksspiel in den Jahren 2010-2014 bei 0,5% der französischen Bevölkerung stabilisiert hat, hat sich die Anzahl an Spielern, mit mittlerem Risiko im gleichen Zeitraum auf ca. 1 Mio. Menschen in Frankreich verdoppelt (ARJEL, 2017, S. 59f.).

Obgleich ein Verbot hinsichtlich des Verkaufs von Glücksspielprodukten an Minderjährige (unter 18 Jahren) besteht, haben zwei Studien des ODJ (Les Jeux d'argent et par hasard en France 2017, Les notes de l'observatoire des jeux, no. 6 avril 2015) belegt, dass ein Drittel an Minderjährigen mindestens einmal im zurückliegenden Jahr am Glücksspiel teilgenommen hat. Unter ihnen befinden sich 11% problematische Spieler (sowohl mittleres Risiko als auch exzessives Spielverhalten), was doppelt so viel ist wie in der allgemeinen Bevölkerung. Das Ergebnis deckt sich mit denen anderer internationaler Studien und unterstreicht die Anfälligkeit junger Menschen, auch wenn dies nicht darauf schließen lässt, dass hiervon alle im Erwachsenenalter exzessive Spieler bleiben. Doch werden im Allgemeinen Konsumgewohnheiten inklusiver zukünftiger Abhängigkeiten während der Jugend geprägt, sodass Prävention und Marketing dasselbe Ziel haben: junge Glücksspieler.

Da Videospiele ein wesentliches Medium im Entertainment Bereich darstellen macht ARJEL sich über die Grenzen zwischen Gaming und Onlineglücksspiel Gedanken. Einige kostenfreie Spiele können einen Einfluss auf junge Menschen nehmen, da sie sie mit der Pokerwelt, Casinos oder Wetten vertraut machen. Andererseits machen Glücksspiele zunehmend mehr Gebrauch vom „Universum“, wenn nicht sogar der Maschinerie, von Videospiele. Besonderes Augenmerk muss der Entwicklung der „pay to win“ oder „in-app purchases“ Geschäftsmodelle gelten, da an dieser Stelle die Grenzen zwischen kostenfreien und kostenpflichtigen Produkten verschwimmen.

Aufgrund der dargestellten Entwicklungen hat ARJEL sich seit 2016 intensiver mit Innovationen und Entwicklungen in diesem Bereich auseinandergesetzt, sei es anhand von Marktberichten, künftigen Studien (z.B. augmented reality, virtual bets) sowie die Analyse internationaler wissenschaftlicher Arbeiten über das von Glücksspielen, Videospiele, social gaming und den Finanzmärkten resultierende Suchtverhalten.

7.5 Kritik am französischen Regulierungsmodell

Die zunehmende Attraktivität des illegalen Angebotes aufgrund des Verbotes von Onlinecasinos stellt eine Gefahr für Spieler dar, die einerseits den Risiken von Betrug oder Schwindel ohne Rückgriffsmöglichkeiten ausgesetzt werden und andererseits keinen Schutz in Bezug auf das Suchtrisiko erfahren. Da die Nachfrage zunimmt, stellen viele die Relevanz eines Verbotsprinzips für Onlinecasinos in Frage,

welches zu einer uneingeschränkten Ablehnung führt und die Möglichkeit eines alternativen, lizenzierten Angebotes unterbindet.

Entsprechend der Auffassung des Chairman von ARJEL aus dem November 2016 sei der lizenzierte Markt die beste Möglichkeit, um Spieler zu schützen. Aus dem Grund müsse der Markt lebendig gestaltet werden und die richtige Balance zwischen einem starken sowie attraktivem Markt und einem Angebot, das die Voraussetzungen für ein verantwortungsbewusstes Freizeitglücksspiel garantiert, geschaffen werden.

In diesem Zusammenhang ist folgendes Interview mit Herrn Charles Coppolani (CC), dem Präsidenten von ARJEL, von besonderem Interesse (ARJEL, 2017, S. 18f.):

F: Es wird oft gesagt, dass die Regulierung des Onlinemarktes darin besteht, eine Balance zwischen widersprüchlichen Missionen, ähnlich einem Drahtseilakt, zu schaffen. Wie sehen Sie dies nach 3 Jahren Tätigkeit?

CC: Ich denke nicht, dass die Ziele aus dem Gesetz von 2010 widersprüchlich sind. Sie haben alle ihre Berechtigung. Sie sind der rote Faden der Maßnahmen der Regulatoren und was mich anbelangt, so denke ich das ich eine Verpflichtung habe positive Ergebnisse für jedes einzelne zu liefern, was jedoch ziemlich tricky ist. Strukturelle Gründe: angesichts der Risikofaktoren, sind Spiele um Geld keine normalen Dienstleistungen; die Arbeit besteht im Wesentlichen darin die Interessen der drei sich widersprechenden Kräfte auszubalancieren: der Spieler ist beides – Verbraucher, der angesprochen wird und potenzielles Opfer, das geschützt werden muss; der lizenzierte Markt, der attraktiv bleiben muss, um dem illegalen Angebot Konkurrenz machen zu können, schützend für die nutzenden Spieler und profitabel für die Anbieter, die teilnehmen; und schließlich der Staat, der Garant für Public Health, Public Order und zugleich von höher gelagerten Interessen (public finance) beeinflusst wird. Kontextabhängige Faktoren: technologische Entwicklungen, die Globalisierung von Risiken und das exponentielle Wachstum der Spielerzahlen, die mehr und mehr Reaktionsfähigkeit und ein hohes technisches Niveau bedingen. Innerhalb von sechs Jahren hat die Glücksspiel-Welt eine Grenze überschritten, die eine neue Dimension erreicht hat. Unser Regulierungsmodell, das für die alte Welt konzipiert wurde, weist besorgniserregende Anzeichen von Kurzatmigkeit auf und scheint den Job der Regulatoren eher komplizierter zu machen. Das muss korrigiert werden.

Q: Welche Hebel und welchen Gestaltungsraum hat der Regulator aktuell?

CC: Zuerst einmal, der Regulator ist nicht allmächtig: eine Reihe von Entscheidungen liegen jenseits seiner Kontrolle, weil sie berechtigterweise durch politische Entscheidungen oder den Gesetzgeber getroffen werden. Zum Beispiel kann die Reform der Besteuerung für Onlineglücksspiele nicht vom Regulator entschieden werden. Allgemein gesprochen, und das ist die Bedeutung des Angebotes der Abgeordneten Juanico und Myard, was mit der Definition der allgemeinen Richtlinien der öffentlichen Politik kommt muss unterschieden werden von dem was in dem Zuständigkeitsbereich des Regulators liegt. Heutzutage besteht die wirkliche Schwierigkeit für den Regulator von Onlinespielen in dem eigenen Interventionsfeld aufgrund der Lücken im Gesetz von 12. Mai 2010. Ich sollte zwei wesentliche Fälle nennen: einerseits, variiert ihre Macht je nach Glücksspielsegment, das von ihr reguliert wird; zum Beispiel autorisiert sie den Wettbewerb und die Ereignisart, auf die Wetten platziert werden dürfen, aber sie kann keine neuen Varianten von Poker einführen. Andererseits sind ihre Interventionen beschränkt auf die Mission Anbieter zu kontrollieren, was es ihnen wiederum erschwert die ehrgeizigen Ziele, die ihnen gemäß Satzung übertragen wurden, zu erreichen. Insbesondere was den Spielerschutz anbelangt - seine bedeutendste Mission und richtigerweise auch jene, bei der am meisten vom Regulator erwartet

wird hat keine Zwangsbefugnisse gegenüber den Anbietern, weil sie keinen neuen Wettanbieter lediglich aufgrund der Abhängigkeit verbieten kann und das letztes bis zur Wahl am 7.10.2016 zum Gesetz der digitalen Republik bis sie die von den Anbietern gesammelten Daten zum Zwecke von Public Health nicht auswerten kann. Schließlich sollte ich noch zwei wesentliche Punkte unserer aktuellen Arbeiten nennen: Erstens, die europäische Dimension: Effizienz muss gesteigert werden. Jenseits vom Informationsaustausch, entwickeln wir heutzutage praktische Maßnahmen: Die Gründung eines Netzwerkes nationaler Plattformen zur Bekämpfung von Sportwettmanipulation und die Zusammenfassung der Pokernetzwerke regulierter europäischer Märkte. Es ist ebenso unvermeidbar in seiner wirtschaftlichen und politischen Dimension: wir haben heutzutage Schwierigkeiten zu erkennen, dass der französische Markt eine Single Markt ist und das Schubladendenken keine Option mehr ist, während wir die Schaffung eines einheitlichen Marktes auf europäischem Level sehen – sowohl in struktureller als auch inhaltlicher Hinsicht. Die Gefahr für unseren Markt besteht darin als fünftes Rad am Wagen zu enden.

Zweitens, der Status der Verwaltungsbehörde garantiert Unabhängigkeit und Effektivität. Lediglich eine unabhängige Verwaltungsbehörde kann die erforderlichen vielfältigen Fähigkeiten zusammenbringen und nach ihnen suchen wo immer sie sich auch befinden mögen. Die guten Ergebnisse der Regulierung in Bezug auf die Prävention von Abhängigkeit und der Kampf gegen Geldwäsche oder Manipulationen im Sportbereich sind weitgehend auf die Entscheidung des Gesetzgebers in 2010 zurückzuführen, wo er diese Mission einer unabhängigen Verwaltungsbehörde übergeben hat (AAI).

Großbritannien

Großbritannien verfügt im Rahmen des Gambling Act 2005 über eine sehr liberale Glücksspielregulierung, in der private Anbieter nach dem vergleichsweise einfachen Lizenzierungsprozess offiziell auf dem britischen Markt operieren dürfen. Auf dem britischen Markt existieren aufgrund des legalen Marktzugangs quasi keine Anbieter ohne Lizenz.

Zwischen 2016 und 2017 erzielte Großbritannien Steuereinnahmen in Höhe von umgerechnet 3,12 Mrd. Euro. Onlineglücksspiele verfügen über einen Anteil am Gesamtglücksspielmarkt in Höhe von 34%, was Bruttospielerträgen von umgerechnet 5,37 Mrd. Euro entspricht (Gesamtmarkt: 15,65 Mrd. Euro). Der Anteil problematischer Glücksspieler in Großbritannien liegt bei 0,6%. Online-Sportwetten verfügen mit 2,9 Mio. jährlichen Spielern über die größte Spieleranzahl (ca. 4,4% der Bevölkerung), wovon 15% als Problemspieler identifiziert wurden. In Großbritannien ist seit 2017 ein Selbstlimitierungs- und Sperrsystem in Kraft. Zusätzlich wird an weiteren Spielerschutzmaßnahmen im Onlinebereich gearbeitet (GAMSTOP – Identitätsprüfung im Registrierungsprozess). Diese sind zum jetzigen Zeitpunkt aber noch nicht aktiv.

8. Großbritannien

8.1 Regulatorische Ziele

Die Ziele der Regulierung des Glücksspiels in Großbritannien sind im Gambling Act aus dem Jahre 2005 (Teil 1 Nr. 1 Satz (a)-(c)) formuliert. Demnach lassen sich die regulatorischen Ziele auf drei wesentliche Komponenten herunterbrechen: Durch die Regulierung des Glücksspiels soll zum einen sichergestellt werden, dass (1) Glücksspiel nicht für kriminelle Machenschaften genutzt wird, dieses ermöglicht oder zur Unterstützung dessen dient. Ein weiteres Ziel der Regulierung ist die (2) Sicherstellung, dass Glücksspiel in Großbritannien auf faire und offene Weise durchgeführt wird. Das dritte Ziel betrifft den Schutz von Minderjährigen und anderen Schutzbedürftigen. Demnach soll die Regulierung sicherstellen, dass (3) Kinder, Jugendliche und Schutzbedürftige durch Glücksspiel geschädigt oder ausgenutzt werden können.

8.2 Regulatorische Ausgestaltung

Der Gambling Act 2005 ist das wichtigste Glücksspielgesetz in Großbritannien. Es regelt eine Reihe von verschiedenen Arten des Glücksspiels, darunter Bingo, Lotterien, Casinos, Spielautomaten und Fernglücksspiele. Das Gesetz entstand unter dem Einfluss des Gambling Review Report von 2001, einer Regierungskonsultation und einem Grundsatzpapier "A Safe Bet for Success – Modernising Britain's Gambling Laws". Der Gambling Act 2005 ersetzte den Gaming Act von 1968, den Betting, Gaming and Lotteries Act von 1963 und den Lotteries and Amusements Act von 1976, um die Gesetzgebung zu konsolidieren und einige ihrer Anomalien zu beseitigen. Zum Beispiel wurden die Mitgliedschaftspflicht für Casinos und Bingohallen sowie die damit verbundene 24-stündige Wartezeit für den Beginn der Mitgliedschaft aufgehoben, während ein regulatorischer Rahmen für Online- und Fernglücksspiele im Vereinigten Königreich eingeführt und die Gambling Commission als Glücksspielregulierungsbehörde geschaffen wurde (Gambling Compliance, 2018; UK Gambling Act, 2005).

Glücksspiele sind unter anderem im Absatz 3 des Gambling Acts 2005 in Großbritannien folgendermaßen definiert:

- Spiele (Gaming): Das Spielen von Glücksspielen, welche in Ihrer Ausführung ein Geschicklichkeitselement beinhalten, um einen Preis. Die sogenannten „Games of chance“ definieren sich durch die Involvierung von Zufalls und Geschicklichkeitselementen, wobei auch solche Spiele einbezogen werden, bei denen das Zufallselement durch die Anzahl der gespielten Spiele minimiert werden kann.
- Wetten: Die Durchführung oder das Akzeptieren von Wetten auf das Ergebnis eines Rennens, eines Wettbewerbs oder eines anderen Prozesses, sowie auf den Eintritt oder das Nicht-Eintreten eines Ereignisses und auf den Wahrheitsgehalt von Aussagen oder Ereignissen.
- Teilnahme an Lotterien: Lotterien werden in simple und komplexe Lotterien unterteilt und müssen den nationalen Regularien entsprechen. Beide Lotterietypen zeichnen sich dadurch aus, dass Teilnehmer bezahlen um eine Chance zu erhalten einen ausgeschriebenen Preis zu gewinnen. Dabei unterscheiden sich die Lotterien durch die entweder simplen oder komplexen Prozesse zur Ermittlung einer oder mehrerer Gewinner von einem oder mehreren Preisen. Die Allokation von Preisen muss dabei einem gänzlich auf dem Zufallsprinzip basierenden Mechanismus basieren (UK Gambling Act, 2005).

Der Ansatz der Regulierung in Großbritannien ist ein System der lokalen Lizenzvergabe (engl. „Licensing at the point of consumption“), auf Basis des Gambling (Licensing and Advertising) Act 2014. Bis November 2014 hatte das Vereinigte Königreich einen offenen Marktansatz für Onlineglücksspiele, welcher es britischen Betreibern, Betreibern aus dem europäischen Wirtschaftsraum (EWR) und "White-Listed" Ländern, die keine britische Lizenz benötigten, erlaubte, online Glücksspiel britischen Bürgern anzubieten. Das Vereinigte Königreich führte jedoch eine restriktivere Regelung durch das Glücksspielgesetz (Licensing and Advertising) 2014 ein, das am 14. Mai 2014 die königliche Zustimmung erhielt. Das Gesetz trat am 1. November 2014 in Kraft. Dieses Regelwerk verlangt nun, dass Glücksspielbetreiber, die Transaktionen mit britischen Verbrauchern tätigen oder Werbung für britische Verbraucher schalten, eine bei der Gambling Commission zu beantragende Lizenz zu erlangen haben (UK Gambling Act, 2014). Tabelle 116 zeigt die unterschiedlichen Glücksspiele und deren Regulierung, jeweils online und offline.

Im Bereich der Lotterien ist anzumerken, dass ein Staatsmonopol über die nationale Ausführung der Lotterie aufrechterhalten und reguliert wird. Die Grundlage dafür bilden der *National Lottery Act 1993*, sowie der *National Lottery Act 2006*. Der Lizenzhalter *Camelot UK Lotteries Limited* ist ein kommerziell agierendes Unternehmen und hält die Lizenz für die Ausrichtung von Lotterienprodukten unter dem nationalen Label („National Lottery“) für einen Zeitraum von 10 Jahren seit dem Jahr 2009, welche im März 2013 bis 2023 verlängert wurde (Gambling Commission, 2018h). Nationale Lotterienprodukte sind beispielsweise EuroMillions, Thunderball, HotPicks, Scratchcards (Rubbellose; Gambling Commission, 2018e). Die sogenannte Health Lottery wird in ähnlicher Form von einem kommerziellen Unternehmen durchgeführt. Daneben ist es jedoch seit April 2016 durch eine Änderung des *Gambling Act 2005* auch möglich, sogenannte Private Society Lotteries, Work Lotteries, Residents‘ Lotterie und Incidental Non-commercial Lotteries zu veranstalten (Gambling Compliance, 2018).

Tabelle 116: Überblick Online- und Offline-Glücksspielregulierung in UK

Sektor	Offline	Online
Casino- und Brettspiele	Reguliert, lokale Lizenzen.	Reguliert, lokale Lizenzen.
Poker	Reguliert, lokale Lizenzen. Sonderregelungen je nach Austragungsort von Turnieren.	Reguliert, lokale Lizenzen
Spielautomaten	Reguliert, lokale Lizenzen. Teilweise Restriktionen von bestimmten Automaten	Reguliert, lokale Lizenzen.
Wetten auf virtuelle Ereignisse	Reguliert, lokale Lizenzen.	Reguliert, lokale Lizenzen.
Sport- und Pferdewetten	Reguliert, lokale Lizenzen.	Reguliert, lokale Lizenzen.
Fantasy Sports	Reguliert, lokale Lizenzen.	Reguliert, lokale Lizenzen.
Lotterien	Reguliert, Staatsmonopol.	Reguliert, lokale Lizenzen.

Die durch die Gambling Commission zugelassenen und regulierten Onlineglücksspiele in Großbritannien umfassen diverse Wettformen und Wettbörsen, sowie Casinospiele und Lotterien (siehe Tabelle 117). Das britische Lizenzsystem reguliert Onlineglücksspiele am Verbrauchsort, das bedeutet am Ort der Nutzung des Glücksspiels. Entsprechend sind Anbieter zum Erwerb einer Lizenz verpflichtet, wenn sie den britischen Markt bedienen oder Teile ihrer Infrastruktur (beispielsweise Server) in Großbritannien betreiben. Dabei unterschieden sich die Lizenzen nach Spielform und der Ausrichtung über Online- oder Offlinekanäle. Auf dem britischen Markt für Onlineglücksspiele gibt es Stand Januar 2018 1.105 Lizenznehmer.

Tabelle 117: Regulatorischer Überblick: Onlineglücksspiele in UK

Status	Reguliert, Lizenzsystem, welches auf den Ort des „Verbrauchs“, d.h. der Nutzung des Glücksspiels abzielt.
Zugelassene Onlineglücksspiele	<ul style="list-style-type: none"> • Live-Wetten • In-Game-Wetten • Fixe-Quoten-Wetten • Wettbörsen und/oder Vermittler • Casino-Spiele, einschließlich Tischspiele, Poker und Bingo • Lotteriespiele (Verlosungen) • Angebote der Nationallotterie
Regulatorische Aufsicht	The Gambling Commission
Zugelassene Anbieter	Zum 12.01.2018 existierten 1105 lizenzierte Anbieter. ¹⁹

8.2.1 Organisation der Aufsicht

Die Gambling Commission ist für die Durchsetzung des durch den Gambling Act 2005 eingeführten Regulierungsrahmens verantwortlich und verfolgt drei Lizenzierungsziele: (1) Die Industrie frei von Straftaten zu halten, (2) sicherzustellen, dass das Glücksspiel fair und offen ist und (3) um Kinder und andere schutzbedürftige Menschen davor zu schützen, durch Glücksspiele geschädigt oder ausgebeutet zu werden. Dies waren auch die grundlegenden Prinzipien hinter der Annahme des Glücksspielgesetzes im Jahr 2005 (UK Gambling Act, 2005).

Die Gambling Commission ist ein exekutives *Non-Departmental Public Body* (NDPB) des *Department for Culture, Media and Sport* (DCMS). Es entstand aus Sektion 20 des Gambling Acts 2005, übernahm dabei die Funktionen der National Lottery Commission am 1. Oktober 2013, resultierend aus dem *Public Bodies Order 2013* (Zusammenlegung der *Gambling Commission* und der *National Lottery Commission*; Gambling Commission, 2017d). Die Gambling Commission ist entsprechend auch die Aufsichtsbehörde für die Nationallotterie im Rahmen des National Lottery etc. Act 1993. In dieser Hinsicht sind die Hauptziele der Behörde sicherzustellen, dass Lotterien, die Teil der Nationallotterie sind, mit der gebotenen Sorgfalt geführt werden, dass die Interessen der Teilnehmer der Nationallotterie geschützt werden und dass die Nationallotterie fortschreitet und somit ihre Rückkehr zu guten Zwecken maximiert wird (UK National Lottery etc. Act, 1993).

¹⁹ Unter <https://secure.gamblingcommission.gov.uk/PublicRegister/> lassen sich die lizenzierten Anbieter finden.

Die Funktionen der Gambling Commission umfassen im Rahmen des Gambling Acts 2005 die Lizenzierung von Anbietern und Personen, die in die Bereitstellung von Glücksspielen involviert sind, die Aufrechterhaltung der Rechtsordnung durch lizenzrechtliche Optimierung wie auch Durchgreifen bei Verstößen gegen diese. Weiter umfassen die Funktionen das Verfassen und die Herausgabe von Regeln in Form von Verhaltenskodexen (engl. Codes), die Anleitung von lokalen Behörden zur Ausübung ihrer Pflichten entsprechend des Gambling Acts 2005 und die Beratung des *Secretary of State* über die Auswirkungen, Implikationen und Regulierung von Glücksspielen in Großbritannien (Gambling Commission, 2017d).

Die Gambling Commission veröffentlicht regelmäßig Aktualisierungen ihrer Geschäftsordnung und Verhaltensregeln (LLCP), die gemäß Absatz 24 des Gambling Act 2005 herausgegeben werden und eine Anleitung für lizenzierte Betreiber darstellen. Diese Verhaltensregeln sind unterteilt in Vorschriften für soziale Verantwortung, die für alle Lizenzinhaber obligatorisch sind, und Vorschriften für den normalen Kodex (engl. Code), die keine zwingenden Lizenzbedingungen sind. Trotzdem können Betreiber, die sich nicht im Rahmen des normalen Codes verhalten, straf- oder zivilrechtlich verfolgt werden (Gambling Compliance, 2018).

Das erste Halbjahr 2017 brachte weitere politische Unruhen in Großbritannien mit sich. Nach den Ergebnissen des britischen Brexit-Referendums im Juni 2016 begann Premierministerin Theresa May am 29. März 2017 offiziell mit dem Brexit-Prozess, als ein unterzeichneter Brief des Premierministers dem Präsidenten des Europäischen Rates Donald Tusk über die Absicht des Austritts des Vereinigten Königreichs überbracht wurde. Am 19. April rief der Premierminister zu allgemeinen Wahlen auf, die am 8. Juni 2017 stattfanden. Als Ergebnis der Wahlen bleibt Theresa May Premierministerin; Trotz der größten Anzahl von Sitzen verlor die Konservative Partei ihre Mehrheit. Dies führte sie zu einer Koalition mit der Northern Irish Democratic Union Party (DUP). Die Wahlen führten zu einer Verzögerung einiger erwarteter Glücksspiel-Entwicklungen, einschließlich von Änderungen der Regeln für die Besteuerung von Gratisspielen in Onlinecasinos und der Reduzierung von FOBT((Fixed-odds Betting Terminals)-Maximaleinsätzen. Bei FOBTs handelt es sich um elektronische Spielmaschinen, an denen Spieler Dinge wie Roulette, Blackjack, Bingo oder Pferdewetten spielen können. Das Department for Digital, Culture & Media (DCMS) veröffentlichte am 31. Oktober 2017 seine dreijährliche Überprüfung. Unter anderem wurden in dem Bericht vier Optionen zur Reduzierung der FOBT-Einsätze festgelegt. Die Regierung wies Vorschläge zurück, Glücksspiele im Zusammenhang mit Live-Sportveranstaltungen am Tag zu verbieten oder die Bingo-Anzeigen tagsüber zu reduzieren (Gambling Compliance, 2018).

8.2.2 Besteuerung und Gebühren

Nach dem ehemaligen Ansatz eines offenen Marktes für Onlineglücksspiel hat der Gambling Act von 2005 es jedem Glücksspielbetreiber mit Sitz im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), einschließlich Gibraltar und Gebieten auf der Whitelist (Alderney, Antigua und Barbuda, Isle of Man und Tasmanien) erlaubt, in Großbritannien zu werben und einen Teil ihres Geschäfts nach dort zu verlagern ohne dafür Glücksspielsteuern zu bezahlen.

Das im November 2014 in Kraft getretene Glücksspielgesetz (Licensing and Advertising) von 2014 hat jedoch einige Bestimmungen des Glücksspielgesetzes von 2005 in Bezug auf Fernglücksspiele geändert,

insbesondere die Anwendung in Abschnitt 36 des Glücksspielgesetzes von 2005 dahingehend geändert, dass die Einrichtungen für Fernglücksspiele gelten nur, wenn

- Mindestens ein Anteil eines Geräts, welches zur Bereitstellung von Fern- und/oder Onlineglücksspielgenutzt wird, sich in Großbritannien befindet.
- Sich keine Ausrüstung in Großbritannien befindet, aber Einrichtungen dort genutzt werden (UK Gambling Act, 2005; UK Gambling Act, 2014).

Das Gesetz führte daher ein Lizenzierungssystem für den Point-of-Consumer-Bereich für Onlineglücksspiele im Vereinigten Königreich ein und machte es zur Voraussetzung, dass Onlineglücksspielbetreiber, die mit Spielern Geschäfte tätigen oder für Verbraucher in Großbritannien werben, eine Lizenz von der Gambling Commission erhalten. Darüber hinaus wurden ab dem 1. Dezember 2014 neue Regeln für die Remote Gaming Duty (RGD) eingeführt. Dieser neue Punkt der Verbrauchssteuer für Fernglücksspiele (also insbesondere online) wurde mit dem Finance Act 2014 umgesetzt. Nach den bisherigen Steuerregeln wurden Glücksspielaktivitäten auf Basis des Orts der Lieferung des Glücksspiels geregelt. Dies ist jedoch mit Inkrafttreten des Finance Acts 2014 nicht mehr der Fall. Die neuen Besteuerungsregeln lauten wie folgt (UK Finance Act, 2014):

- Anbieter von (Online-)Glücksspielen für britische Kunden außerhalb Großbritanniens sehen unterliegen einer britischen Glücksspielsteuer.
- Betreiber mit Sitz in Großbritannien, die Kunden, die außerhalb Großbritanniens leben, (Online)Glücksspiele anbieten, sind nicht verpflichtet, Glücksspielgebühren zu zahlen.
- Für Inhaber einer Fernbetriebslizenz müssen die entsprechenden Steuern registriert und die Dateien online zurückgeführt werden.
- Betreiber, die britischen Kunden (Online-)Glücksspiele anbieten, müssen herausfinden, welche der Kunden als wohnhaft in Großbritannien („UK-Person“) betrachtet werden.

Im Hinblick auf die Umsetzung des Gambling Acts (Licensing and Advertising) von 2014 wurde im Juni 2014 berichtet, dass die Gibraltar Betting and Gaming Association (GBGA) Briefe an die britische Regierung und die Gambling Commission geschickt hatte, in denen sie klarstellte, dass die britische Onlineglücksspielgesetzgebung EU-Recht widerspricht (Olswang, 2014a; Olswang, 2014b). Im August 2014 hat die GBGA die Gambling Commission wegen eines neuen Lizenzierungsverfahrens gerichtlich angegriffen. Eine zweitägige gerichtliche Überprüfung wurde für den 23. bis 24. September 2014 festgelegt. Am Ende der zweiten Verhandlung am 24. September 2014 gab der Richter des High Court an, dass es unwahrscheinlich sei, dass er vor dem für die Umsetzung des Glücksspielgesetzes (Licensing and Advertising) festgelegten Zeitpunkt sein Urteil fällen werde (1. Oktober 2014). Dies veranlasste die britische Regierung dazu, die Implementierung des neuen Regimes bis zum 1. November 2014 zu verschieben. Die Gambling Commission verlängerte die Frist für Übergangsbestimmungen für die Einreichung von Voranträgen auf Fortsetzungslizenzen bis zum 23. Oktober 2014. Die ursprüngliche Frist war der 16. September 2014. Am 10. Oktober 2014 wies der Richter des High Court, Justice Green, Gibaltars Klage gegen das neue Online-Lizenzierungssystem des Vereinigten Königreichs zurück. Aufgrund der Komplexität der in der Rechtssache aufgeworfenen Fragen wurde die mündliche Verhandlung jedoch bis zum 1. Mai 2015 verlängert, als der Richter des Obersten Gerichtshofs entschied, den Fall an den Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) in Luxemburg zu verweisen. Eine Reihe von Fragen an den EuGH, einschließlich der Frage, ob Gibraltar und das Vereinigte Königreich so behandelt werden sollten, als ob sie für die Zwecke des EU-Rechts Teil eines einzigen Mitgliedstaats wären. Der EuGH

hat am 13. Juni 2017 sein endgültiges Urteil gefällt. Das Gericht entschied, dass das Vereinigte Königreich und Gibraltar im Sinne von Art. 56 AEUV als dasselbe Land behandelt werden sollten, was der Stellungnahme des Generalanwalts vom Januar entspricht. Trotz des laufenden Rechtsstreits haben die Lizenznehmer von Gibraltar seit der Einführung des Gesetzes im Jahr 2014 die vorgeschriebene Steuer bezahlt; Das Urteil des EuGHs dürfte daher keine wesentlichen Auswirkungen auf bestehende Geschäfte haben (GBGA, 2014; Gambling Compliance, 2018; EuGH, 2017).

Gemäß dem Gambling Act (Licensing and Advertising) von 2014 müssen Onlineglücksspielbetreiber eine Glücksspiellizenz von der Glücksspielkommission erhalten um ihre Dienstleistungen innerhalb des Vereinigten Königreichs zu tätigen und zu bewerben, wenn mindestens ein Teil Glücksspielgerät sich in Großbritannien befindet, das für die Bereitstellung der Einrichtungen verwendet wird. Ein weiterer Grund besteht, wenn keine solche Ausrüstung in Großbritannien steht, aber Einrichtungen im Vereinigten Königreich benutzt werden. Die Lizenzgebühren werden jährlich erhoben und variieren je nach Bruttospielertrag des jeweiligen Betreibers. Eine einzelne Remote-Lizenz kann von einigen tausend Pfund bis zu 494.856 Pfund (€ 565.385²⁰) kosten (mit zusätzlichen 200.000 Pfund (€ 228.506) für jede 500 Mio. Pfund (€ 571 Mio.) Bruttospielertrag über 1 Mrd. Pfund (€ 1,14 Mrd.)). Zusätzlich ist eine Anmeldegebühr zu entrichten. Wenn sich ein Betreiber für mehr als eine Onlineglücksspiellizenz (z. B. eine Bingo- und eine Casino-Lizenz) bewirbt, würde eine ermäßigte Zusatzgebühr fällig. Personal-Management-Lizenzen kosten £ 370 (€ 411) und sind für fünf Jahre gültig (Gambling Commission, 2018b; 2018c). Die Gambling Commission veröffentlichte im Juni 2017 die neueste Version einer Grundsatz-erklärung zu Lizenzierung, Einhaltung und Durchsetzung gemäß dem Gambling Act 2005, in der auf die Faktoren eingegangen wird, die die Kommission bei der Erteilung einer Lizenz berücksichtigt (Gambling Commission, 2017a).

Im September 2015 veröffentlichte die Gambling Commission ein Diskussionspapier über Gebühren, in dem Änderungen an den bestehenden Glücksspielgebühren vorgeschlagen wurden. Nach diversen Abläufen trat die Änderung der Gambling Fee im April 2017 in Kraft und führte zu Gebührenerkürzungen für rund 1.900 Betreiber, während die Gebühren für etwa 1.000 Betreiber unverändert blieben und sich für weniger als 100 Betreiber erhöhten (Gambling Commission, 2015; Gambling Compliance, 2018).

Zum aktuellen Zeitpunkt existieren keine gesetzlichen Vorgaben hinsichtlich des Standortes von Servern. Gemäß § 69 (2) b des Gambling Act 2005 müssen Antragsteller für eine Lizenz jedoch eine Adresse im Vereinigten Königreich angeben, an der ein im Rahmen dieses Gesetzes ausgestelltes Dokument dem Antragsteller zugestellt werden kann. Wenn ein Betreiber Glücksspiel-Server in Großbritannien besitzt, würde dies nach dem Gambling Act 2005 Glücksspielausrüstung darstellen, und daher muss der Betreiber eine Fernglücksspiellizenz besitzen und britische Steuer zahlen (Gambling Act, 2005).

Online-Lizenzinhaber müssen eine Steuer in Höhe von 15 Prozent ihrer Bruttospielerträge zahlen. Das Glücksspielgesetz (Licensing and Advertising) von 2014 befasst sich nicht mit Steuern. Der Punkt der Verbrauchssteuer von Fernglücksspielen wurde durch den Finance Act 2014 umgesetzt. Das Gesetz wurde am 17. Juli 2014 royal zugestimmt und es legt in Paragraph 155 (3) fest: "Remote gaming duty is chargeable at the rate of 15 percent of the gaming provider's profits on remote gaming for an accounting period." (Gambling Act, 2014).

Ab dem 1. Dezember 2014 zahlen Online-Betreiber Steuern auf Brutto-Glücksspielgewinne, die von britischen Kunden generiert werden, auch wenn sich der Betreiber außerhalb des Vereinigten Königreichs befindet. Bemerkenswerterweise kündigte die britische Regierung in ihrem Budget 2016 an, dass

²⁰ Britische Pfund wurden im Rahmen dieses Textes zu einem Kurs von 1,14 Euro umgerechnet.

Änderungen in die Behandlung von Gratisspielen für die Zwecke der „Remote Gaming Duty“ eingeführt werden. Die Regierung behandelt ab dem 1. August 2017 freie Spiele (beziehungsweise ermäßigte oder kostenlose Spiele) im Einklang mit der Besteuerung von Gratiswetten. Alle kostenlosen oder vergünstigten Onlineglücksspielangebote sind jetzt steuerpflichtig, was Online Casino, Poker und Bingo auf demselben Niveau wie Sportwetten hebt. Die Änderung wurde im Rahmen des Finance Act 2017 vorgenommen (UK Finance Act, 2017).

Spielergewinne werden in Großbritannien nicht besteuert.

Ab dem 1. Dezember 2014 dürfen Betreiber mit Sitz im Vereinigten Königreich, die vor diesem Datum auf Kunden außerhalb des Vereinigten Königreichs Steuern bezahlt haben, Gewinne aus diesem Spiel in ihre Berechnung der Steuer nach der Umsetzung einbeziehen. In Großbritannien ansässige Anbieter müssen jedoch nachweisen können, dass die relevanten Anteile von Kunden außerhalb des Vereinigten Königreichs vor dem 1. Dezember 2014 eingegangen sind und diese Steuer entrichtet wurde. Ab Dezember 2014 müssen Betreiber, die nicht im Vereinigten Königreich ansässig sind, die an britische Kunden gezahlten Gewinne in ihre Steuerberechnung einbeziehen. Übergangsregelungen ermöglichen es, Gewinne, die an britische Kunden ab diesem Datum gezahlt wurden, abzuziehen, auch wenn sie mit Spielen vor diesem Datum in Zusammenhang stehen. Es ist jedoch eine Prüfung erforderlich, um nachzuweisen, dass die relevanten Anteile von britischen Kunden vor dem 1. Dezember 2014 eingegangen sind (Gambling Compliance, 2018).

Am 1. August 2017 traten Steueränderungen bei Gratisspielen und damit verbundenen Rabatten in Kraft. Nach diesen Änderungen sind bei der Berechnung der jährlichen Bruttospielerträge für Onlineglücksspiel sogenannte Freispiele mit aufzunehmen. Solche Boni, die Online-Betreiber anbieten, waren zuvor nicht steuerpflichtig. Am 21. April 2017 hat die Europäische Kommission das neue "UK Horserace Betting Scheme" genehmigt, das eine gesetzliche Abgabe von 10 Prozent des Bruttospielertrags für Onlineglücksspielbetreiber vorsieht, die Wetten auf britische Pferderennen annehmen. Im Laufe des Jahres 2017 forderten Politiker und die Glücksspiel-Wohltätigkeitsorganisation GambleAware die Einführung einer ähnlichen Zwangsabgabe für alle anderen Glücksspielbetreiber, nachdem ein Drittel der britischen Betreiber das empfohlene Minimum (£ 250; €285) nicht an GambleAware spendete (Gambling Commission, 2018a; Gambling Compliance, 2018).

8.2.3 Spieler- und Verbraucherschutz

Die Gambling Commission untersucht mit der Competition and Markets Authority (CMA) Bedingungen von Spielen hinsichtlich der Fairness des Angebots. Nach diversen Untersuchungen seitens der CMA, veröffentlichte diese im Februar 2018 die Ergebnisse ihrer Durchsetzungsmaßnahmen dreier Anbieter im Rahmen solcher Promotions. Die Anbieter haben sich formal dazu verpflichtet ihre Form der Boni zu verändern. Diese Veränderungen gelten außerdem für alle anderen Anbieter beziehungsweise den kompletten Online-Sektor. Sie umfassen folgende Änderungen (Gambling Commission, 2018d):

- Spieler sind nicht verpflichtet (mehrfach) zu spielen bevor sie ihr eigenes Geld wieder auszahlen können.
- Glücksspielanbieter müssen sicherstellen, dass alle Einschränkungen auf das Spiel selbst Spielern klar vermittelt werden. Die Verwendung von vagen oder unklaren Formulierungen ist unzulässig.
- Glücksspielanbieter dürfen Spieler nicht zur Teilnahme an Werbemaßnahmen verpflichten.

LCCP-Lizenzbedingung 2.3.1 besagt, dass Lizenznehmer die technischen Standards der Kommission und die von der Kommission festgelegten Anforderungen in Bezug auf das Timing und die Testverfahren einhalten müssen. Die *Remote Gambling and Software Technical Standards* (RTS) umfassen technische Standards und Sicherheitsanforderungen, welche die Lizenznehmer gemäß der Bestimmung des LCCP erfüllen müssen (Gambling Commission, 2017c):

- Im Teil 3 der RTS wird festgelegt, dass Kunden leicht zugängliche Informationen über ihre aktuellen Bilanzen zur Verfügung gestellt bekommen, die es ihnen ermöglichen, frühere Glücksspiel- und Kontotransaktionen zu überprüfen.
- RTS 1 schreibt vor, dass in den Fällen, in denen Kunden ein Guthaben besitzen, die Seiten oder Bildschirme, die für Glücksspiele und Geldein- und -auszahlungen verwendet werden, den aktuellen Kontostand des Kunden in der Währung ihres Kontos (Dollar, Euro oder Pfund Sterling) anzeigen müssen. Kunden von Glücksspielanbietern müssen einen einfachen Zugang zu (mindestens den letzten drei Monaten) der Konto- und Glücksspielhistorie haben, ohne den Lizenznehmer beziehungsweise Anbieter hierfür kontaktieren zu müssen. Außerdem müssen die letzten 12 Monate der Historie auf Anfrage zur Verfügung gestellt werden. Zusätzlich müssen Kunden Zugang zu Informationen über ihre Einzahlungen haben.
- RTS 2 schreibt vor, dass die finanzielle Verpflichtung eines jeden Glücksspiels irgendwo auf dem Bildschirm in der Währung des Kundenkontos oder in der Währung des Produkts angezeigt werden muss. Das Glücksspielsystem muss ausreichende relevante Informationen über das Glücksspiel des Kunden zeigen, so dass der Inhalt des Glücksspiels klar ist. Kunden, die Benutzeroberflächen von Drittanbietern verwenden möchten, müssen darüber informiert werden, dass Anwendungen möglicherweise keine vollständigen Informationen über ihre Glücksspielaktivität anzeigen.
- RTS 8 dient dazu sicherzustellen, dass Kunden immer die Kontrolle über ein Glücksspiel besitzen sofern automatische Spielabläufe angeboten werden. So soll das Risiko minimiert werden, dass erhöhte Funktionalität in Nachteilen für Kunden resultiert, oder dass sogenanntes Auto-Play oder ähnliche Mechanismen irreführende Wirkung besitzen. Das Glücksspielsystem muss Einrichtungen zur Verfügung stellen, die drei Steuerelemente aufweisen, von denen jedes Element die Auto-Play-Funktionalität stoppt, wenn sie ausgelöst werden:
 - Ein Verlustlimit, wo der Spieler eine Option auswählt, um nicht mehr als einen bestimmten Betrag von seinem Startguthaben zu verlieren. Den Betrag kann der Spieler selbst wählen. In diesem Kontext entspricht ein Verlust den kumulierten Auto-Play-Wetten abzüglich angesammelten Auto-Play-Gewinnen.
 - Einzelgewinnlimit, wo ein Einzelgewinn eine bestimmte Größe einnimmt, die vom Spieler selbst gewählt werden kann.
 - Gewinn des Jackpots (Bei Spielformen wo dies möglich ist).

In Bezug auf Geschicklichkeits- und Zufallsspiele müssen Strategieberatung und Autoplay-Funktionalität fair und nicht irreführend sein und dürfen keine schlechte Wahl darstellen (Gambling Commission, 2017c).

- RTS 12 legt fest, dass Spielern Anwendungen zur Verfügung gestellt werden, die ihnen dabei helfen, ihre persönlichen Limits für das Glücksspiel mit dem Betreiber einzuhalten. Das Glücksspielsystem muss leicht zugängliche Einrichtungen bereitstellen, die es Kunden ermöglichen, ihre eigenen finanziellen Grenzen festzulegen und ihnen die Möglichkeit gibt im Rahmen des

Registrierungsprozesses eine solche Grenze festzulegen. Es müssen alle angemessenen Schritte unternommen werden, um zu gewährleisten, dass die kundenseitigen Grenzwerte nur auf Wunsch des Kunden erhöht werden. Solche Erhöhungen werden erst nach Ablauf einer Frist von 24 Stunden wirksam.

- Im Rahmen der RTS 13 wird sichergestellt, dass Kunden sich der Zeit bewusst sind, die sie mit Spielen verbringen. Wenn Glücksspielsysteme ein Programm verwenden, die die Uhr auf dem Gerät des Kunden verdeckt, muss die Anwendung selbst die Uhrzeit oder die verstrichene Zeit seit dem Start der Anwendung anzeigen, wo immer dies möglich ist. Das Glücksspielsystem muss es den Kunden leicht ermöglichen, eine Häufigkeit festzulegen, mit der sie auf dem Bildschirm einen Realitäts-Check während einer Spielsitzung angezeigt bekommen. Ein "Realitäts-Check" ist eine Anzeige der seit Beginn der Sitzung verstrichenen Zeit. Der Kunde muss den Realitäts-Check bestätigen, damit er vom Bildschirm entfernt wird.
- Des Weiteren dürfen im Rahmen des RTS 14 Spieler nicht aktiv dazu ermutigt werden ihre Einsätze zu erhöhen. Aktive Ermunterung ist hierbei als die Anzeige bestimmter Merkmale, Funktionen oder Informationen definiert, die suggerieren, dass eine sie die Wahrscheinlichkeit der Erhöhung von Einsätzen fördern (Gambling Commission, 2017c).

Neben den technischen Standards, welche Glücksspielanbieter im Rahmen ihrer lizenzierten Tätigkeit implementieren und einhalten müssen und dem Schutze des Konsumenten dienen, veröffentlichte die Gambling Commission am 11. April 2016 eine „National Responsible Gambling Strategy“, dessen Ziel die Minimierung der durch Glücksspiel hervorgerufenen (nicht näher definierten) Schäden ist. Die Strategie wurde vom Responsible Gambling Strategy Board (RGSB) verfasst und setzt zur Erreichung der Ziele eine Agenda für Glücksspielanbieter, Regulatoren, beauftragte Unternehmen im Zusammenhang mit Glücksspielaktivitäten (engl. commissioning organizations), Regierungen, Händler, Therapieeinrichtungen und weitere Behörden (Gambling Commission, 2016).

Das RGSB wurde im Jahr 2008 implementiert um die Gambling Commission in Fragen des verantwortungsvollen Spielens und die Behörde für Kultur Medien und Sport (Department for Culture, Media and Sport) zu Forschung, Bildung und Aufklärung, sowie Therapieformen und Programme zu beraten, um die National Responsible Gambling Strategy in seiner Umsetzung und die assoziierte Finanzierung dessen zu unterstützen. Dabei wurden 12 zu fördernde Bereiche identifiziert, welche die Erhöhung des Verständnisses inkludieren, wie und mit welchen Methoden Schäden gemessen werden können, sowie Verständnis für die Effekte von Glücksspielproduktcharakteristika und Spielumgebungen (Gambling Commission, 2016).

Das RGSB, beziehungsweise dessen administrative Kosten, wird von der Gambling Commission finanziert. Es ist nicht in der Lage, Ratschläge und Handlungsempfehlungen in irgendeiner Weise zu implementieren oder durchzusetzen. Die Veröffentlichungen, beispielsweise der jeweils für gewisse Zeiträume (etwa 3 Jahre) anberaumte National Responsible Gambling Strategy, dienen der unverbindlichen Weisung und Beratung für die Gambling Commission, dadurch indirekt der Regierung bezüglich ihrer regulatorischen Maßnahmen, für die Glücksspielindustrie bezüglich der eigenen Sozialkonzepte (Social responsibility programmes), sowie für den Responsible Gambling Trust. Letzterer ist eine unabhängige Wohltätigkeitsorganisation, deren Tätigkeiten die Beauftragung von Forschung, Aufklärung und Behandlung umfassen (RGSB, 2015).

Im Rahmen der National Responsible Gambling Strategy wurden die folgenden Institutionen, Initiativen und Organisationen gegründet, um die genannten Ziele der Strategie umzusetzen, beziehungsweise zu fördern:

- GamCare²¹: Bei GamCare handelt es sich um einen nationalen Anbieter und Anlaufstelle für Informationen, Beratung, Unterstützung und kostenlose Therapiemöglichkeiten für Personen, die in einer Form mit Glücksspielsucht oder problematischem Spielen in Verbindung stehen.
- National Problem Gambling Clinic²²: Die National Problem Gambling Clinic ist Teil des nationalen Systems zur Behandlung von durch Glücksspiel verursachte oder in Verbindung stehende Krankheiten. Dabei wird das Ziel verfolgt existierende Therapieformen und –methoden zu optimieren und neue psychologische Therapien zu entwickeln.
- Responsible Gambling Trust²³: Der Responsible Gambling Trust operiert unter dem Namen GambleAware (gambleaware.org) und bietet auf seiner Webseite Informationen und Veröffentlichungen zu den Tätigkeiten der Beauftragung von Forschung, Aufklärung, Behandlung und Finanzierung (Fundraising) mit Bezug zu Glücksspiel und daraus resultierenden Problemen. Es handelt sich dabei um eine Wohltätigkeitsorganisation. Die Seite richtet sich primär an Stakeholder, weniger an Konsumenten.
- Gambling Therapy²⁴: Diese Wohltätigkeitsorganisation operiert unter der Domain gamblingtherapy.org und bietet mehrsprachigen und vor allem Onlineservices für Konsumenten mit Spielproblemen, deren Freunde und Angehörige. Dabei können sich Betroffene in Onlinegruppen, Foren austauschen und Unterstützung per email erhalten, sowie auf eine Datenbank zugreifen. Dieses Angebot wird von der Gordon Moody Association betrieben.
- Gordon Moody Association²⁵: Diese Organisation wird Seitens des GambleAware/Responsible Gambling Trust unterstützt. Die Gordon Moody Association offeriert Beratung, Bildung und innovative therapeutische Maßnahmen für Problemspieler, sowohl online, als auch durch Hausbesuche. Der Service richtet sich nach eigenen Aussagen auch an Bürger außerhalb Großbritanniens.
- BeGambleAware²⁶: Unter der Webpräsenz begambleaware.org betreibt der Responsible Gambling Trust (s.o.) eine Anlaufstelle für Spieler, die Hilfe im Zusammenhang mit Glücksspielproblematiken suchen. Dabei fokussiert sich die Plattform auf Soforthilfe per Telefon oder anderer Kanäle, die Aufklärung von Spielern bezüglich der Erkennung von problematischem Spielen sowie Risiken im Zusammenhang mit Glücksspiel.

8.2.4 Werbebeschränkungen

Der Gambling Act 2005 erlaubt Werbung für Glücksspielangebote oder nahestehende Dienste, sofern adäquate Sicherheiten vorliegen, dass Minderjährige und schutzbedürftige Personen nicht angesprochen werden. Marketing und Werbung ist ein kritisches Element des britischen Onlineglücksspielsektors und wird weitläufig dazu genutzt Kunden zu gewinnen und zu binden. Die Regeln für Glücksspielwerbung (enthalten in den UK Advertising Codes) werden vom Committee of Advertising Practice (CAP) ver-

²¹ <http://www.gamcare.org.uk>

²² <https://www.cnwl.nhs.uk/cnwl-national-problem-gambling-clinic>

²³ <https://about.gambleaware.org>

²⁴ <https://www.gamblingtherapy.org/en/about-us>

²⁵ <https://www.gordonmoody.org.uk>

²⁶ <https://www.begambleaware.org/about-us>

fasst und gepflegt. Die Regeln stellen sicher, dass Glücksspielwerbung nicht auf Kinder oder Jugendliche abzielt und schutzbedürftige Menschen nicht ausbeutet werden oder Schaden erleiden. Die Regeln werden von der Advertising Standards Authority (ASA) durchgesetzt.

Die CAP erläutert Werbetreibenden die zu beachtenden Restriktionen von Werbe- und Sponsoringmaßnahmen im Rahmen einer Reihe von Handlungsempfehlungen. Mit Bezug zu den im CAP Code und BCAP Code enthaltenen Regelungen für Werbung im Bereich Glücksspiel und Onlineglücksspiel, ergeben sich Handlungsempfehlungen für die Kategorien (1) Soziale Verantwortung und Schäden, (2) Kinder und Jugendliche, (3) Unverantwortliche Ansprache und (4) Problematischen Spielen. Des Weiteren ergeben sich separate Regeln und Handlungsempfehlungen für Lotterien (Sektion 18 BCAP Code and Sektion 17 CAP Code) und „Betting tipsters“ (CAP, 2018).

Die Regeln zur Bewerbung von Glücksspiel müssen demnach so konzipiert sein, dass sie sozial verträglich sind und die Notwendigkeit des Schutzes von Kindern, Jugendlichen und Schwachen respektieren, einhalten und Schaden von diesen abwenden, die durch die Bewerbung von Glücksspiel entstehen kann. Nach CAP Code Artikel 16.3 dürfen Marketing Maßnahmen kein Spielverhalten portraituren, billigen oder ermutigen, welches sozial unverantwortlich ist oder zu finanziellen, sozialen oder emotionalen Schäden führen könnte. Dies beinhaltet auch die Assoziation mit in irgendeiner Weise kriminellen Verhaltens. Die Formulierungen im BCAP Code gestalten sich entsprechend. Die Bezeichnung „schutzbedürftiger“ (engl. vulnerable) ist in der gesetzlichen Grundlage des Gambling Acts 2005 nicht definiert. Die beaufsichtigende Behörde ASA legt den Fokus bei ihrer Observierung auf die Ausrichtung auf Personen mit mentaler, sozialer oder emotionaler Unreife, beeinträchtigtem Urteilsvermögen (beispielsweise durch Drogen- oder Alkoholkonsum) oder die Bewerbung solcher Personen, die Anzeichen für problematisches Spielen zeigen, sich kein Glücksspiel leisten können oder wollen. Im Zusammenhang der Untersuchung von Werbung auf Verstöße gegen die Regeln bezüglich sozialer Verantwortung umfasst Sachverhalte wie beispielsweise die Darstellung von Glücksspiel als mögliche Lösung finanzieller Probleme und Schulden, die Verlinkung von Glücksspiel und Alkoholkonsum, sowie die Darstellung von Verhalten problematischen Spielens, wie einsames Spielen oder eine hohe Priorität des Glücksspiels im Leben (CAP, 2018).

Besonders herauszustellen bei den Werberestriktionen von Glücksspiel sind, überschneidend mit der Kategorie der sozialen Verantwortung, Kinder und Jugendliche, beschrieben in CAP Code 16.3 bis 16.4 und BCAP 17.3 bis 17.5. Der CAP Code gedenkt Kinder und Jugendliche dadurch zu schützen, dass Werbung nicht im Speziellen für diese attraktiv gestaltet ist. Entsprechend darf Werbung nicht die Empfänglichkeit, Sehnsüchte, Gutgläubigkeit, Unerfahrenheit und Unwissenheit adressieren und ausnutzen, sowie nicht in einer Weise mit Jugendkultur assoziiert werden. Die Bewerbung von Glücksspielinhalten und –produkten mit Cartoons und Berühmtheiten welche besonders bei Kindern oder Jugendlichen beliebt sind, ist daher kritisch zu betrachten. Grundsätzlich jedoch sind solche Werbemaßnahmen möglich, wenn die ASA dies zulässt, beispielsweise durch Maßnahmen des Werbetreibenden zur Verhinderung, dass Minderjährige Zugang zur Werbung (beispielsweise Onlinewerbung) haben. Die Darstellung in der Werbung von Personen, welche unter 25 Jahre alt sind oder so erscheinen ist nicht erlaubt (CAP, 2018).

Eine unverantwortliche Ansprache in der Bewerbung eines Glücksspielangebots ist gegeben, wenn die Werbung einen Zusammenhang oder eine Assoziation von Glücksspiel und (3.1) sexuellem Erfolg, Verführung und gesteigerter Attraktivität hervorruft, von Glücksspiel und (3.2) Härte, Belastbarkeit und Leichtsinigkeit, von Glücksspiel und (3.3) der Steigerung persönlicher Fähigkeiten, von Glücksspiel

und (3.4) Kulturell oder traditionellen Vorstellungen von Glücksspiel, Zufall, Schicksal und Glück. Dabei soll verhindert werden, dass für den Betrachter die mit dem Glücksspiel assoziierten Zustände, wie beispielsweise die Darstellung des Spielers als VIP (Very Important Person), Implikationen des Glücksspiels darstellen (CAP, 2018). Die Observierung, Interpretation und Bewertung über Werbemaßnahmen und deren Konformität mit den bestehenden Regeln obliegt der ASA. Eine Veröffentlichung zu Methoden systematischer Identifikation und Bewertung durch die ASA existiert nicht, sodass man davon ausgehen kann, dass Entscheidungen primär subjektiv getroffen werden.

Weitere Restriktionen bestehen im Rahmen der Werbung von Glücksspielangeboten in Bezug zu problematischem Spielen, so etwa bei der Schaffung von Assoziationen mit Prioritätssetzung von Glücksspiel und als Problemlösung (CAP Code 16.3, 16.3.3, 16.3.4, 16.3.5, 16.3.17 und BCAP Code 17.3.2, 17.3.3, 17.3.4, 17.4, 17.4.3). So dürfen Werbungen Glücksspiel nicht als Alternative zu geregelten beruflichen Tätigkeiten oder eine mögliche Lösung für finanzielle Probleme darstellen. Weitere Handlungsempfehlungen betreffen die Darstellung von „Solitary Gambling“, also einsames statt gemeinsamen Spielens. Wird innerhalb einer Werbung einsames Spielen (zum Beispiel Online) gegenüber gemeinsamen Spielens besser dargestellt, verletzt sie damit Regeln CAP 16.3.11 und BCAP 17.3.10 (CAP, 2018). Dabei lässt sich der Grundgedanke so interpretieren, dass bei alleinigem Spielen gegenüber gemeinsamen Spielen Kontrollmechanismen von Gruppen fehlen und Selbstregulierung und –reflexion des Spielverhaltens negativ verändert sind. Des Weiteren sind die Regeln zur Verhinderung irreführender Werbung in CAP Code 3.1 und 3.3 geregelt. Die Regeln gegen irreführende Werbung werden beispielsweise bezüglich des Anbietens von „free“ oder „gratis“, den Voraussetzungen von solchen und ähnlichen Angeboten relevant. Dabei sind Regeln der direkten Verfügbarkeit von Informationen, der klaren und ausführlichen Formulierung des Angebots und seiner Voraussetzungen zu beachten (CAP, 2018).

8.2.5 Maßnahmen der Kriminalitätsbekämpfung

8.2.5.1 *Rechtsdurchsetzung gegenüber illegalen Anbietern*

Da innerhalb des vereinigten Königreichs aufgrund der liberalen Regulierung quasi keine illegalen Anbieter existieren ist dieser Punkt zu vernachlässigen. Zumeist sind es Verstöße von lizenzierten Anbietern, die Gegenstand der Rechtsdurchsetzung sind.

8.2.5.2 *Kampf gegen Sportwettbetrug*

Das National Fraud & Cyber Crime Reporting Centre (NFCCRC) informiert zum Thema Wett- und Glücksspielbetrug und liefert Bürgern Ansätze, wie diese sich vor solchen Problematiken schützen können. Als Beschreibung wird genannt, dass der Erhalt von Insider-Informationen oder vermeintlich narrensichere Systeme erhalten, die garantieren, dass Personen vom Pferderennen, Fußball oder einer Reihe von Sportveranstaltungen profitieren, eben solchen Betrug darstellt. Kennzeichen für einen Betrug beziffert das NFCCRC als den Erhalt von Hochglanzbroschüren, in denen Sport-Insider mit erfolgreichen Wettbilanzen vorgestellt werden, die Vorabforderung von Abonnementgebühren und die Aussage, dass der Tipgeber selber nicht in der Lage sei die Wetten zu platzieren und daher andere Personen zum Wetten benötigen (Actionfraud, 2018a).

8.2.5.3 *Kampf gegen Betrug*

Das NFCCRC ermöglicht es Bürgern im Vereinigten Königreich sich um Fall von Lotteriebetrug zu informieren beziehungsweise solche Betrugsversuche und Ereignisse zu melden. Da sich nach Angaben

der Gambling Commission die Verursacher solcher betrügerischen Angebote aber in der Regel im Ausland aufhalten, kann quasi keine Rechtsdurchsetzung erfolgen (Actionfraud, 2018a).

8.2.5.4 *Kampf gegen Geldwäsche*

Glücksspielbetreibern stehen rechtlich in der Verantwortung Glücksspiel zu verhindern, welches aus kriminellen Quellen finanziert wird, selbst eine kriminelle Quelle darstellt oder damit in Verbindung steht. Das Gesetz über den Erlös aus Straftaten von 2002 (Proceeds of Crime Act 2002; POCA) verpflichtet die Glücksspielbetreiber insbesondere auf Versuche von Kunden zu achten, mit ungesetzlich erworbenem Geld zu spielen oder dieses zu waschen und diese Tätigkeit den zuständigen Behörden melden. Das Terrorismusgesetz (Terrorism Act 2000; TACT) legt mehrere Straftaten fest, die sich auf die Beteiligung an Straftaten beziehen oder Erleichterung des Terrorismus, sowie die Beschaffung oder der Besitz von Mitteln für terroristische Zwecke. Es gilt für alle Personen, einschließlich Glücksspielbetreibern und deren Mitarbeiter, und beinhaltet spezifische Verpflichtung, mutmaßliche Terrorismusfinanzierung zu melden (Gambling Commission, 2017d).

Die Gambling Commission stuft vier verschiedene Onlineglücksspielformen hinsichtlich ihres Risikos für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung unterschiedlich ein (Gambling Commission, 2017d):

- Online-Lotterien: niedriges Risiko
- Onlinecasinos, Online-Wetten Online-Bingo: höheres Risiko aufgrund verschiedener Risiken:
 - Nichteinhaltung diverser Rechtsrahmen seitens der Anbieter
 - Übernahme des Unternehmens durch Kriminelle
 - Kollaboration des Personals mit Kriminellen
 - Keine physischen Präsenzen von Spielern
 - Leichter (zeitgleicher) Zugang zu diversen Anbietern
 - P2P-Spiele untergraben Kontrollinstanzen

Am 04 Januar 2018 hat die Gambling Commission einen Brief an alle Betreiber von Onlinecasinos geschrieben, um Bedenken hinsichtlich von Geldwäscheproblematiken und sozialer Verantwortung zu äußern. Im Schreiben legt die Gambling Commission dar, wie Betreiber ihre sämtlichen Prozesse zur Bekämpfung von Geldwäsche und zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen zur sozialen Verantwortung zu überprüfen haben. Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Briefes untersucht die Gambling Commission bereits gezielt 17 unterschiedliche Betreiber und prüft, ob fünf dieser Betreiber eine Lizenzprüfung erfordern (Gambling Commission, 2018f).

8.3 Sozioökonomische Wirkung

8.3.1 Fiskalische und ökonomische Indikatoren

8.3.1.1 Steuereinnahmen und öffentliche Ausgaben

Steuereinnahmen aus Glücksspielen verteilen sich innerhalb Großbritanniens auf sieben verschiedene Einheiten, welche auf unterschiedliche Weise bezahlt werden (HM Revenue & Customs, 2017):

- Bingosteuern werden durch den Lizenzhalter bezahlt.
- Gaming-Steuern werden durch den Operator bezahlt.
- Generelle Wettsteuern werden durch die Buchmacher bezahlt, die Shops, Webseiten oder Telefonleitungen betreiben.
- Lotteriesteuern werden beim Kauf der entsprechenden Tickets direkt abgeführt.
- Spielautomatensteuern, gepoolte Wettsteuern und Remote Gambling-Steuern werden ebenfalls durch die Betreiber beziehungsweise Lizenzhalter bezahlt.

Tabelle 118 zeigt die jährlichen Steuereinnahmen im Vereinigten Königreich gesamt und verteilt über die Länder England, Schottland, Wales und Nordirland. In der Periode von 2016 bis 2017 floss eine Summe von 2,742 Mrd. Pfund (3,12 Mrd. EUR) an Steuern aus Glücksspielen an den Staat. Dabei verteilten sich die Einnahmen im Zeitverlauf etwa gleich (England 80%, Wales 5%, Schottland 10%, Nord Irland 2-5%). Während die Einnahmen zwischen 1999 und 2013 relativ gleichbleibend waren (ca. 1,3 - 1,5 Mrd. Pfund) zeigt sich die Auswirkung der Liberalisierung des Glücksspielmarktes deutlich in den Jahren 2014 bis 2017. In der Periode von 2013 bis 2014 wachsen die Steuereinnahmen um etwa 400 Mio. Pfund innerhalb eines Jahres und wachsen weiter bis in die Periode von 2016 bis 2017 an.

Tabelle 118: Staatliche Steuereinnahmen in Mio. Pfund durch Glücksspiele, UK, 1999-2017

Jahr	Vereinigtes Königreich	Eng- land	%	Wales	%	Schott- land	%	Nord Ir- land	%
1999-00	1,514	1,256	83.0	74	4.9	152	10.0	32	2.1
2000-01	1,510	1,253	83.0	74	4.9	151	10.0	32	2.1
2001-02	1,439	1,187	82.5	82	5.7	134	9.3	37	2.5
2002-03	1,292	1,072	83.0	67	5.2	122	9.4	32	2.4
2003-04	1,347	1,125	83.5	62	4.6	130	9.6	30	2.3
2014-05	1,421	1,178	82.9	70	4.9	143	10.0	30	2.1
2005-06	1,421	1,178	82.9	70	4.9	143	10.0	30	2.1
2006-07	1,391	1,146	82.4	62	4.5	147	10.6	36	2.6
2007-08	1,481	1,197	80.8	69	4.7	173	11.7	41	2.8
2008-09	1,474	1,216	82.5	58	3.9	159	10.8	42	2.8
2009-10	1,439	1,188	82.6	57	4.0	154	10.7	39	2.7
2010-11	1,533	1,290	84.1	63	4.1	139	9.1	41	2.7
2011-12	1,633	1,328	81.3	76	4.7	163	10.0	67	4.1
2012-13	1,680	1,368	81.5	80	4.8	159	9.5	72	4.3
2013-14	2,098	1,693	80.7	96	4.6	213	10.2	96	4.6
2014-15	2,116	1,712	80.9	97	4.6	209	9.9	97	4.6
2015-16	2,666	2,158	80.9	136	5.1	271	10.2	101	3.8
2016-17	2,742	2,220	80.9	139	5.1	279	10.2	104	3.6

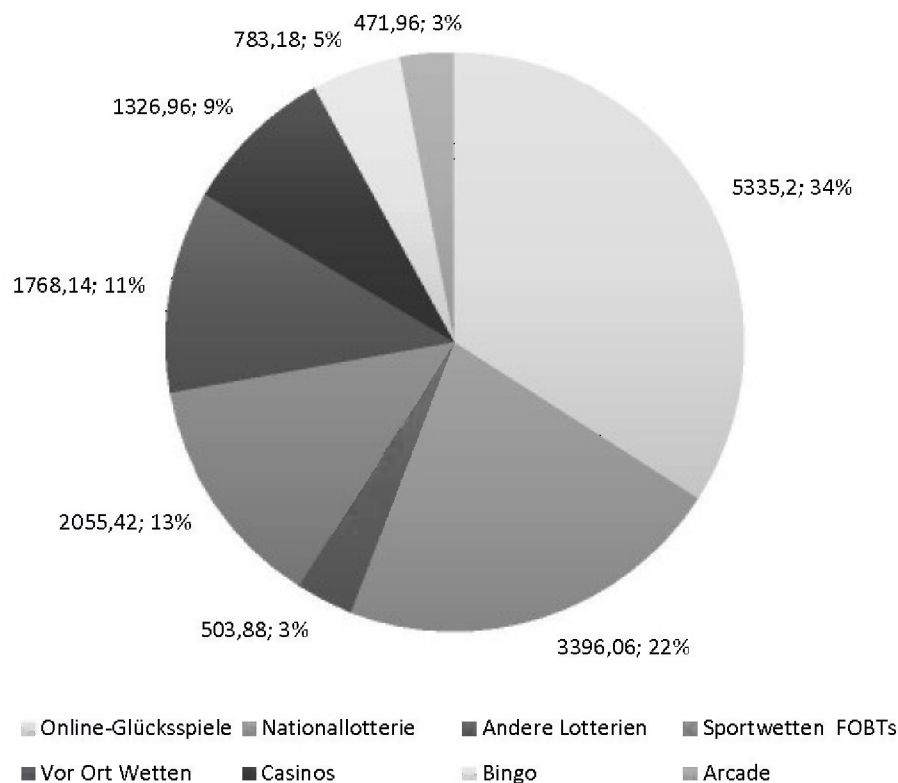
Quelle: (HM Revenue & Customs, 2017)

Aus Einnahmen der Nationallotterie wurden in der Periode zwischen April 2016 und März 2017 € 2,565 Mrd. für wohltätige Zwecke gespendet. Dies entspricht einer Verringerung von 16,9% gegenüber der Periode April 2015 bis März 2016 (Gambling Commission, 2017b).

8.3.1.2 Marktgröße von Onlineglücksspielen

Das Vereinigte Königreich ist der größte Onlineglücksspielmarkt in Europa. Laut einer von der Gambling Commission im November 2017 veröffentlichten Branchenstatistik erreichte die gesamte Bruttospielerträge der britischen Glücksspielindustrie zwischen April 2016 und März 2017 £ 13,7 Mrd. (€15,65 Mrd.), was einem Anstieg von 1,8 Prozent gegenüber dem Vorjahr entspricht. Onlineglücksspiel war der größte Sektor mit Bruttospielerträgen in Höhe von £ 4,7 Mrd. (€5,37 Mrd.), was 34 Prozent des Gesamtmarktes entspricht (Gambling Compliance, 2018).

Abbildung 23: Bruttospielertrag in Mio. EUR und prozentual Glücksspiel, UK, Stand März-2017



Quelle: Gambling Compliance

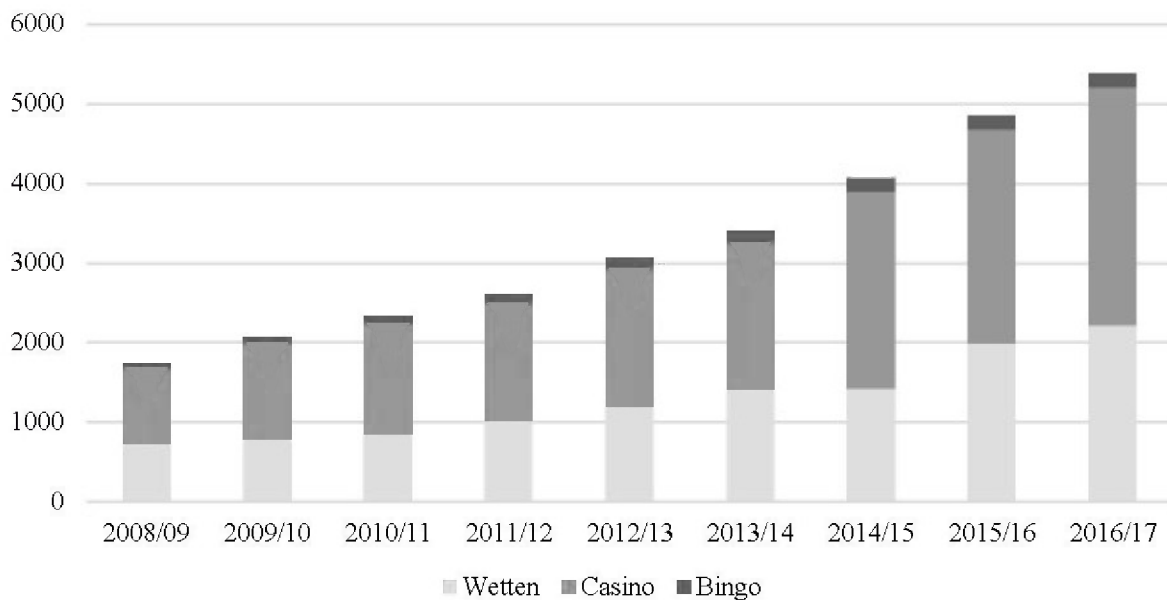
Landbasierte Wetten, einschließlich Wettbörsen mit festem Wetteinsatz (FOBT), die im Buchmachermarkt angesiedelt sind, machen mit einem konsolidierten Bruttospielertrag von 3,82 Mrd. EUR im ersten Quartal 2017 (bis März 2017) knapp ein Viertel des Marktvolumens aus. Vor-Ort-Wetten ist speziell in den letzten zehn Jahren stark gewachsen, wobei das FOBT-Spiel, das 2011-2012 traditionelle OTC-Wetten überholte, stark gewachsen ist.

Offizielle Daten zeigen, dass die National Lottery im Geschäftsjahr 2017 Bruttospielerträge in Höhe von 3,4 Mrd. EUR erwirtschaftet hat, was etwas mehr als einem Fünftel des britischen Glücksspielmarktes entspricht. Die Lotterien, einschließlich der Gesellschaftslosterien wie die Gesundheitslotterie

(Health Lottery) und die Postleitzahl-Lotterie, machten im Berichtszeitraum ein Viertel des gesamten britischen Bruttospielertrags aus. Die Nationallotterie wird von der in Kanada ansässigen Camelot UK betrieben, die im Jahr 2018 eine strategische Überprüfung einleitete und einen neuen CEO ernannte, nachdem sie im Geschäftsjahr 2017 einen Umsatzrückgang von 8,8 Prozent verzeichnet hatte. Die Lizenz von Camelot zum Betrieb der Nationallotterie wird 2023 auslaufen und ein Ausschreibungsverfahren für den neuen Vertrag beginnt 2019. Insgesamt vergrößerten die 145 Casinos in Großbritannien im Geschäftsjahr 2017 ihre Bruttospielerträge um 16,5 Prozent auf 1,32 Mrd. EUR oder 8,5 Prozent des Gesamtmarktes. Die vergleichsweise stabilen, wenn auch etwas stagnierenden britischen Bingohallen- und Spielhallensektoren verzeichneten im Jahr bis März einen Jahresgewinn von 785 Mio. EUR bzw. 473 Mio. EUR und machten damit 8 Prozent des Gesamtmarktes aus (Gambling Compliance, 2018).

Der britische Markt für Onlineglücksspiele erzielte im März 2017 konsolidierte Bruttospielerträge in Höhe von 5,33 Mrd. EUR, was laut der offiziellen Gambling Commission für etwas mehr als ein Drittel der gesamten Glücksspielausgaben in Großbritannien verantwortlich ist. Das Gesamtwachstum der Bruttospielerträge in Höhe von 10,1 Prozent gegenüber dem Vorjahreszeitraum wurde durch einen Anstieg der Onlinesportwetten um 9,4 Prozent auf 2,17 Mrd. EUR und einen Anstieg des Beitrags der traditionellen Onlinecasinospiele um 8,2 Prozent auf 2,64 Mrd. EUR angeführt.

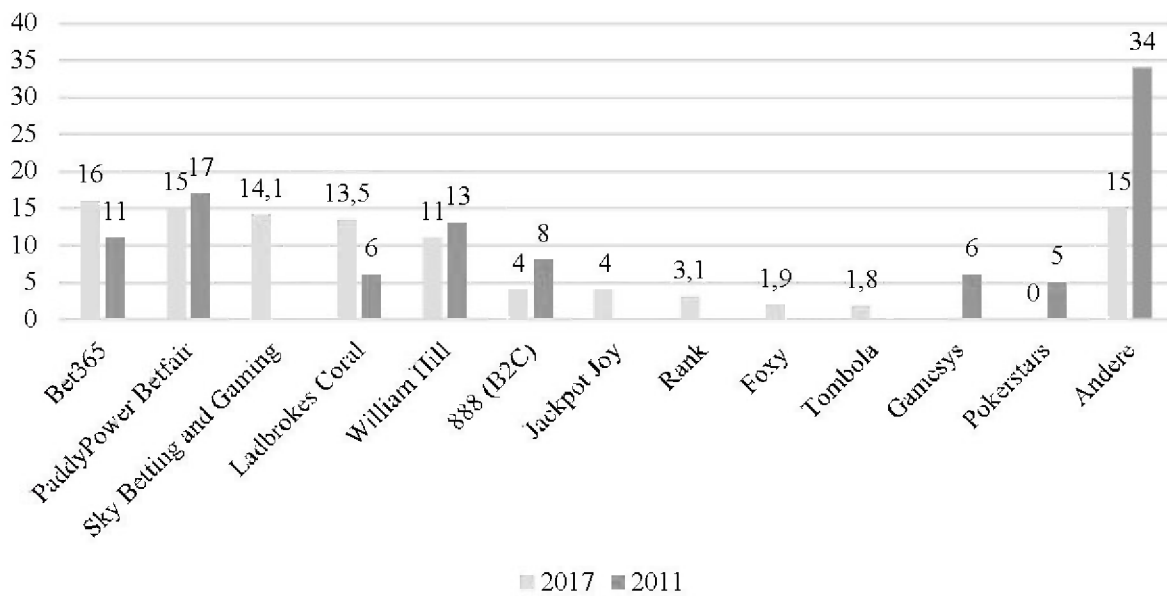
Abbildung 24: Bruttospielerträge verschiedener Onlineglücksspiele in Mio. EUR, UK, 2008-2017



Quelle: Gambling Commission (2018d)

Abbildung 24 zeigt Online-Bruttospielerträge der jeweiligen Sektoren für den britischen Markt. Der Gesamtmarkt wächst seit den Jahren 2008/09 im zweistelligen Prozentbereich von 1746 Mio. EUR auf 5381 Mio. EUR in 2016/17. Casinospiele machen den größten Teil des Marktes aus und wachsen von 986,1 Mio. EUR in den Jahre 2008/09 bis auf 2986,8 Mio. EUR in den Jahren 2016/17. Wetten nehmen den zweitgrößten Teil ein und wachsen im gesamten Zeitraum von 711 Mio. EUR auf 2210 Mio. EUR an. Analog hierzu wächst Bingo von 49 Mio. EUR auf 184 Mio. EUR (Gambling Commission, 2018d).

Abbildung 25: Prozentuale Marktanteile verschiedener Onlineglücksspielanbieter in UK, 2011-2017

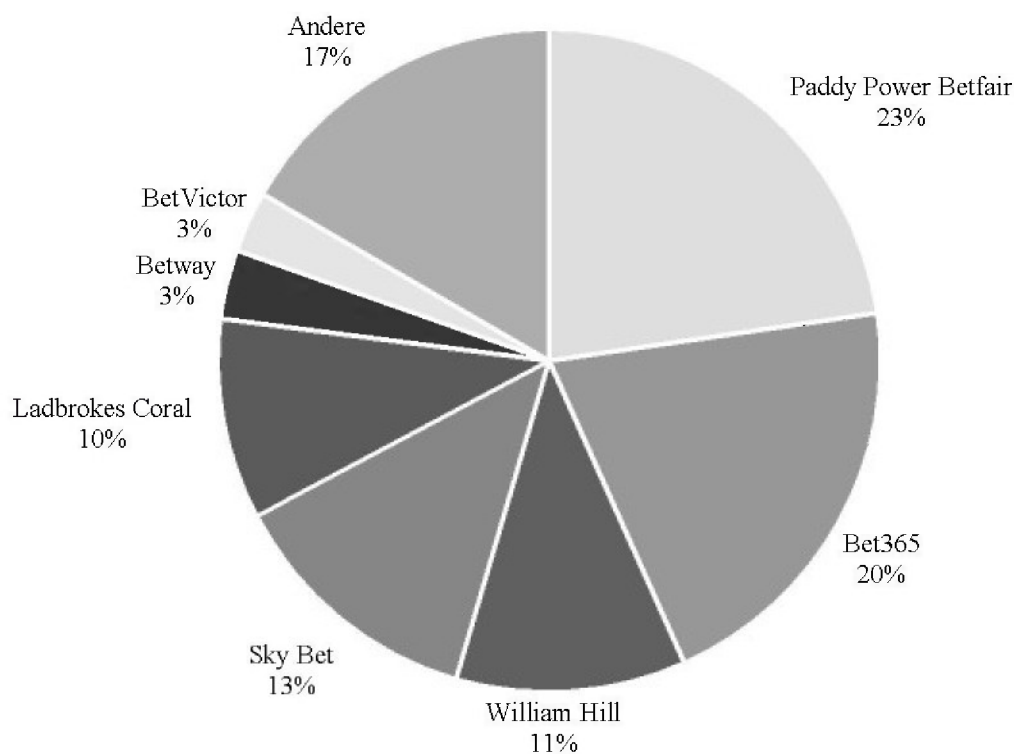


Für das Jahr 2011 wurden die Anteile von Paddy Power und Betfair zu besserer Vergleichbarkeit zusammengeordnet. Zu diesem Zeitpunkt handelte es sich allerdings noch um zwei voneinander unabhängige Unternehmen. Quelle: Gambling Commission (2018d)

Abbildung 25 zeigt die Verteilung verschiedener Anbieter über den Onlineglücksspielmarkt in Großbritannien. Es zeigt sich, dass die Marktanteile im Jahr 2017 deutlich weniger breit verteilt sind als dies im Jahr 2011 der Fall war. Die großen Anbieter sind deutlich größer geworden und Fusionen (Paddy Power und Betfair) und Übernahmen (Ladbrokes Coral Übernahme durch GVC) haben den Wettbewerb verringert. Die vier größten Betreiber haben einen Marktanteil von 59% (2011: 42%). Die Veränderungen bei den Top-8-Betreibern zeigen, dass Wachstum entweder durch Mergers and Acquisitions oder durch organisches Wachstum (Sky Bet) erzielt werden kann. Wenn jedoch der Markt reift und die größten Betreiber größer werden, wird es für einen neuen Marktteilnehmer immer schwieriger, auf anderem Wege als durch Fusion oder Übernahme in die Top-8 zu gelangen (Gambling Commission, 2018d).

Der Markt für Onlinesportwetten wird von sieben sehr großen Anbietern dominiert, welche einen Marktanteil von etwa 83% (nahezu unverändert seit 2015) besitzen. Besonders beliebt sind die Anbieter Betfair (vormals Betfair und Paddy Power) mit 23% Marktanteil, gefolgt von Bet365 mit 20% und Sky Bet mit 13% Marktanteil. Neben Sky Bet existieren noch William Hill (11%) und Ladbrokes Coral (10%) mit ähnlich hohen Marktanteilen. BetVictor und Betway können jeweils 3% Marktanteil vorweisen. Die verbleibenden 17% werden unter etwa 100 Anbietern aufgeteilt (Gambling Commission, 2018d).

Abbildung 26: Marktanteile im Onlinesportwettenmarkt UK 2016



Quelle: Gambling Commission (2018d)

8.3.1.3 Anzahl an Onlineglücksspielern und Ausgaben pro Onlineglücksspieler

Fehler! Ungültiger Eigenverweis auf Textmarke. zeigt Metriken zum Onlineglücksspiel in Großbritannien aus dem Bericht der Gambling Commission (2018d). Wetten haben bei weitem die höchste Teilnehmerzahl mit 2,9 Mio. jährlichen Spielern, während Slots (1,3 Mio.), Casino (0,9 Mio.) und Bingo (0,7 Mio.) alle weitgehend ähnlichen jährlichen Spielerzahlen aufweisen. Onlinecasino hat das niedrigste Durchschnittsalter bei 32 Jahren, dicht gefolgt von Slots (34) und Wetten (36). Bingo stellt mit 43 Jahren das höchste Durchschnittsalter. Außerdem ist Bingo die einzige Spielform, wo anteilig mehr Frauen (67%) als Männer (33%) teilnehmen. Im Bereich der Online Slots nehmen anteilig etwas über ein Drittel (39%) Frauen teil, während Onlinecasino (89%) und Online Sportwetten (86%) zu größten Teilen von Männern bespielt werden. Slots hatten die höchsten durchschnittlichen jährlichen Ausgaben von €1.482, gefolgt von Casino mit €1.140. Casinospiele haben den höchsten Prozentsatz an Konsumenten, die als Problemspieler eingestuft wurden (12%), mit Slots bei 8%, Bingo mit 5% und Wetten mit 4% (Gambling Commission, 2018d).

Tabelle 119: Metriken zum Spielverhalten von Onlineglücksspielern in UK 2018

Spielform	Durchschnittsalter	Anzahl Spieler pro Jahr (Mio.)	Anteil Frauen	Anteil Männer	Anteil Problemspieler	Durchschnittliche jährliche Ausgaben pro Spieler (EUR)
Onlinecasino	32	0,9	11%	89%	12%	1140
Online-Bingo	43	0,7	67%	33%	5%	285
Online-Slots	34	1,3	39%	61%	8%	1482
Onlinesportwetten	36	2,9	14%	86%	15%	285

Quelle: Gambling Commission (2018d)

8.3.1.4 Marktanteil von Onlineglücksspielen

Tabelle 120: Online-Anteil verschiedener Spielformen in UK 2008-17

	08/09	09/10	10/11	11/12	12-13	13-14	14-15	15-16	16-17
Wetten*	25%	30%	31%	36%	39%	43%	44%	53%	56%
Casino**	52%	59%	61%	60%	61%	60%	65%	70%	69%
Bingo***	8%	13%	15%	19%	22%	25%	31%	29%	31%

*Wetten beinhalten keine Bruttospielerträge von Spielautomaten in Wettbüros ** Casino beinhaltet Bruttospielerträge von Spielautomaten in Casinos und Slot-Maschinen in Onlinecasinos *** Bingo beinhaltet keine Bruttospielerträge von Spielautomaten in Bingo Clubs

Quelle: Gambling Commission (2018d)

Im Zeitverlauf ist zu betrachten, dass der Online-Anteil über alle Spielformen klar zunimmt. Ein Schlüsselmerkmal ist die Bedeutung der Einnahmen von Spielautomaten. In landbasiertem Bingo kommen 46% der Bruttospielerträge des Sektors aus Spielautomaten, obwohl nur 18% der Bingospieler auf Maschinen spielen. Im Online-Bingo schätzen die Gambling Commission (2018d), dass 75% der Bruttospielerträge, das durch das Bingo-Produkt eines Betreibers erwirtschaftet wird, tatsächlich aus Slot-Maschinen entsteht, welche oft als Side-Games gespielt werden. Es gibt große Unterschiede zwischen einzelnen Betreibern, von denen einige überwiegend auf Bingo setzen, während andere Bingo als Verlustfaktor nutzen, um die Verbraucher zu ihren Slots und Casino-Produkten zu bringen (Gambling Commission, 2018d).

Das langfristige Wachstum von Online-Produkten hat das des landbasierten Äquivalents weit übertroffen. Es gibt zahlreiche Faktoren, die die Gründe dafür erklären (Gambling Commission, 2018d). Der Markt für terrestrisches Glücksspiel ist vergleichsweise weit entwickelt. Im Vergleich der relativen Reife des terrestrischen und Onlinemarktes, ist Onlineglücksspiel weniger etabliert und bietet daher ein grundlegendes Potenzial für Wachstum. Des Weiteren lässt sich das enorme Wachstum auf gesellschaftliche und technologische Veränderungen zurückführen. Technologische Entwicklungen und Veränderungen des Verbraucher- und Konsumverhaltens spielen sich auch auf dem Glücksspielmarkt ab. Zum Beispiel weisen das Wachstum im E-Commerce oder die erhöhte Online verbachte Freizeit erhebliche Parallelen zum Glücksspielmarkt auf. Auch externe Faktoren, wie das Rauchverbot in Gaststätten und seine mögliche langfristige Wirkung auf Bingo-Clubs (8-Jahres-Bild zeigt einen Rückgang) kann dazu geführt haben, dass Glücksspiele vermehrt online konsumiert werden.

Tabelle 121: Jahreswachstum Online/Offline im Zeitverlauf UK (Basis 2008/09 bis 2016/17)

		8-Jahres Wachstum	3-Jahres Wachstum	1-Jahres Wachstum
Wetten*	Online	211%	58%	12%
	Offline	-15%	-4%	-1%
Casino**	Online	203%	60%	11%
	Offline	46%	5%	17%
Bingo***	Online	278%	28%	8%
	Offline	-25%	3%	-2%

*Wetten beinhalten keine Bruttospielerträge von Spielautomaten in Wettbüros ** Casino beinhaltet Bruttospielerträge von Spielautomaten in Casinos und Slot-Maschinen in Onlinecasinos *** Bingo beinhaltet keine Bruttospielerträge von Spielautomaten in Bingo Clubs

Quelle: Gambling Commission (2018d)

Unterschiedliche Faktoren oder Beschränkungen zwischen den Online- und den landbasierten Sektoren umfassen etwa die fehlende räumliche Bindung an die Ausübung von Glücksspielen. Online-Unternehmen sind nicht auf einen physischen Standort für Verbraucher angewiesen, sondern nutzen das Internet und die hiermit verbundene Erreichbarkeit, um Onlineglücksspiel überall und jederzeit verfügbar zu machen. Weiter unterscheiden sich die Betriebskosten von Unternehmen, die Onlineglücksspiel anbieten und solchen die terrestrisches Glücksspiel anbieten. Dabei können Online agierende Unternehmen erhebliche Skaleneffekte realisieren, welche sich auch in den niedrigeren Kosten und Quoten für Konsumenten widerspiegeln können.

Zusätzlich sind Onlineanbieter auch weniger gesetzlichen Kontrollen ausgesetzt, die im Zusammenhang mit der Durchführung von Glücksspiel in speziellen Räumlichkeiten einhergehen. Diese umfassen etwa Kontrollen und Regularien zur Begrenzung der Anzahl an Spielautomaten oder Anforderungen an die Raumordnung.

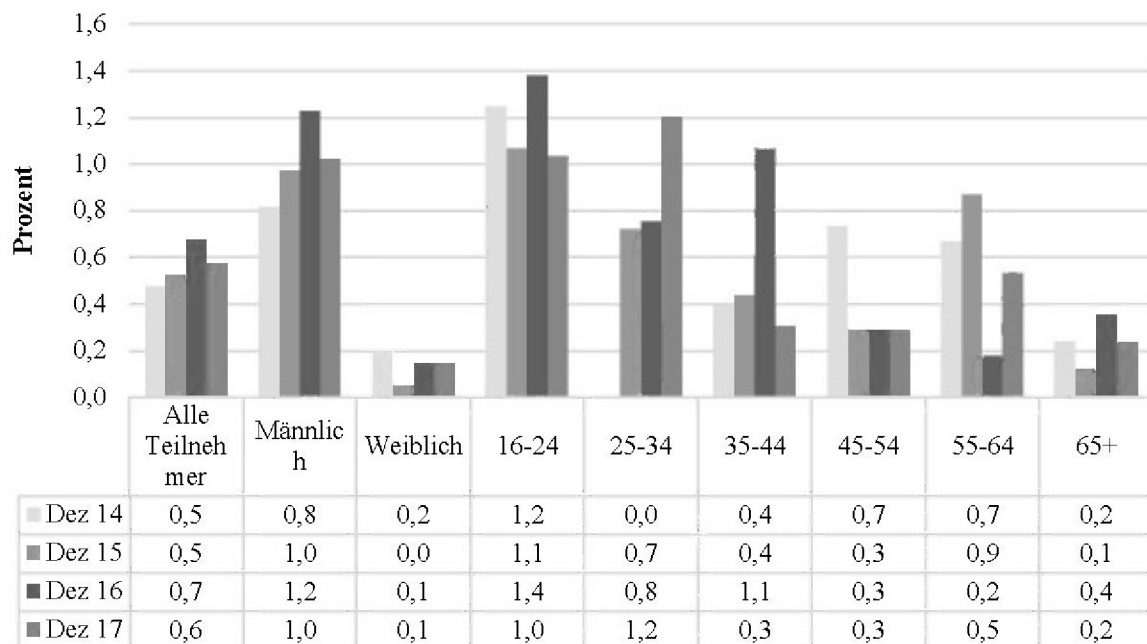
8.3.2 Gesundheitsindikatoren (Public Health)

8.3.2.1 Prävalenz von Spielsucht

Die Daten zur Untersuchung der Prävalenz von Spielsucht in Großbritannien stammen aus Telefonbefragungen der Gambling Commission. Hierbei wurde der Problem Gambling Severity Index (PGSI) von Volberg (2012) genutzt. Abbildung 28 und Abbildung 29 veranschaulichen die Verteilung von Spielern mit verschiedenen Risikoprofilen im Jahresvergleich. Sie zeigen, dass ein steigender Trend hinsichtlich der Prävalenz von Spielsucht zu verzeichnen ist. Seit 2014 hat die Zahl problematischer Spieler von 0,5% auf 0,6% leicht zugenommen. Analog ist die Anzahl der Spieler mit moderatem Risiko von 1,6% auf 1,9% gestiegen und die Spieler mit niedrigem Risiko sind von 2,2% auf 3,2% angewachsen.

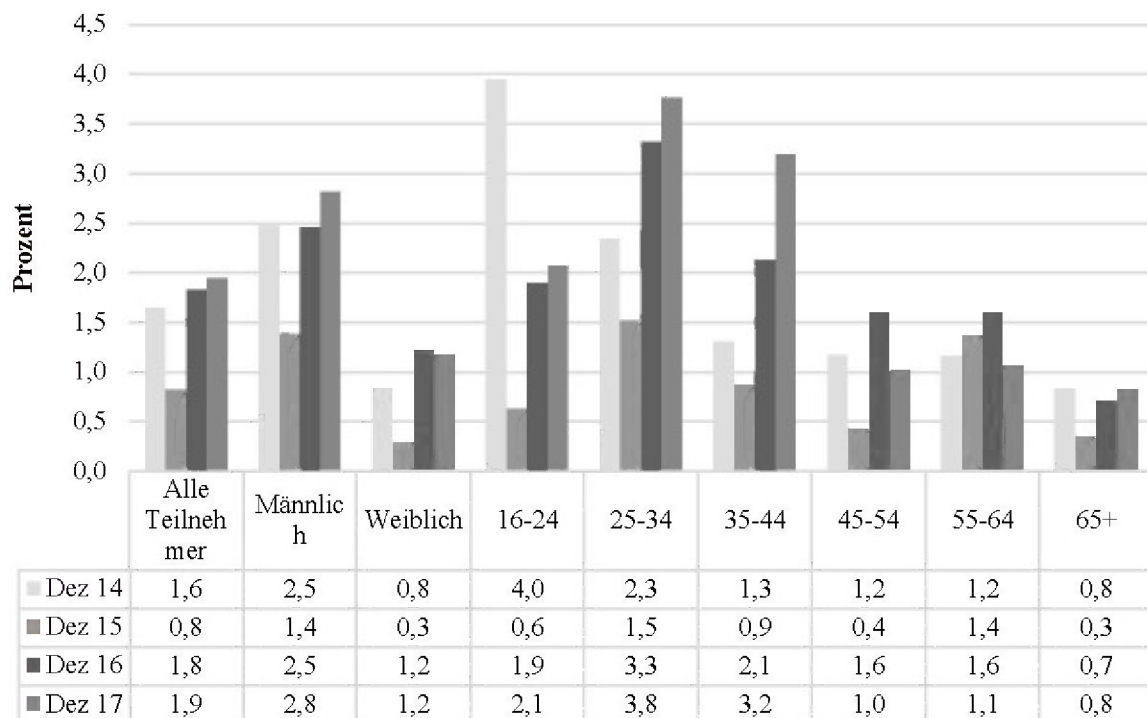
Im Jahresvergleich hat sich der Anteil problematischer weiblicher Spieler von 0,2% in 2014 auf 0,1% in 2017 halbiert, während die männlichen Spieler von 0,8% auf 1,0% angewachsen sind. Bei Spielern mit moderatem und niedrigem Risiko haben sowohl Frauen (Moderat: 0,8% auf 1,2%; Niedrig: 1,7% auf 2,5%) und Männer (Moderat: 2,5% auf 2,8%; Niedrig: 2,7% auf 3,9%) zugelegt (Gambling Commission, 2018d).

Abbildung 27: „Problem gambler“ in UK nach Geschlecht und Alter 2014-17



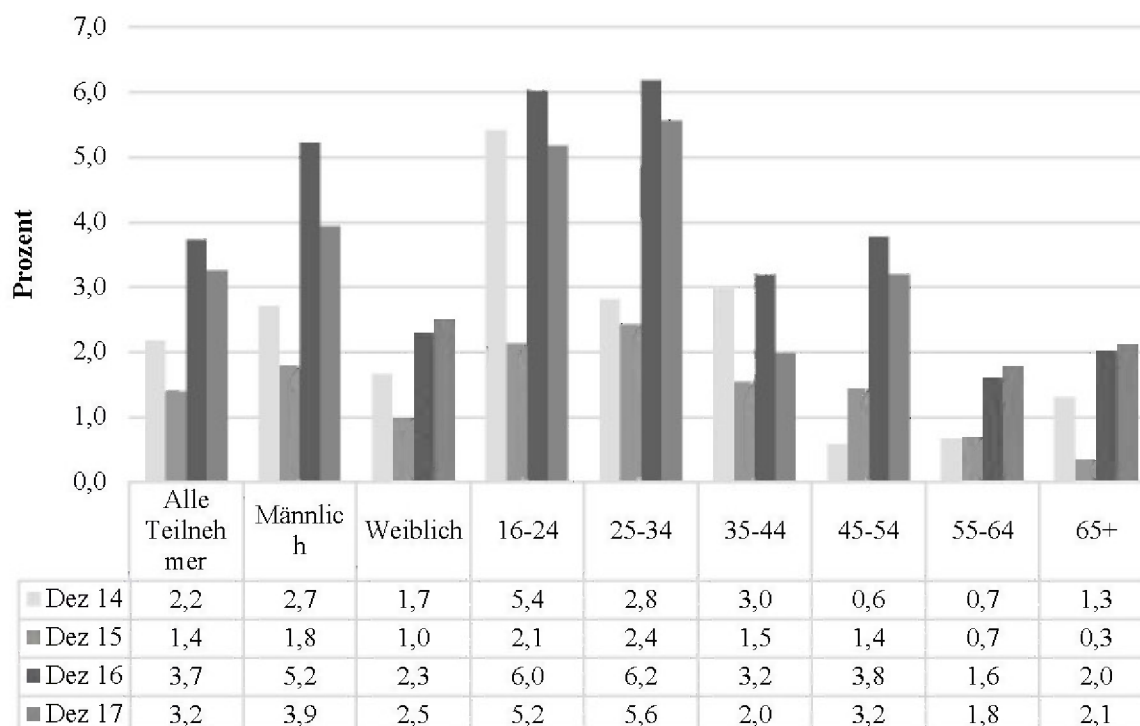
Quelle: Gambling Commission (2018d)

Abbildung 28: „Moderate risk gamblers“ in UK nach Geschlecht und Alter 2014-17



Quelle: Gambling Commission (2018d)

Abbildung 29: „Low risk gambler“ in UK nach Geschlecht und Alter 2014-17



Quelle: Gambling Commission (2018d)

Im Vergleich über die Altersgruppen der problematischen Spieler haben Spieler der Gruppe 16-24-jährigen eine vergleichsweise niedrige Veränderung im Zeitablauf erfahren (1,2% auf 1,0%), während die Gruppe 25-35 von 0% in 2014 auf 1,2% in 2017 anwuchs. Die Gruppe der 35-44-jährigen ist von 0,4% in 2014 auf 0,3% in 2017 geschrumpft, hat allerdings im Jahr 2016 einen Ausreißer von 1,1% zu verzeichnen. Die Gruppe 45-54 ist von 0,7% auf einen in 2015-17 gleichbleibenden Wert von 0,3% gesunken und die Altersgruppen 55-64 und 65+ erfuhren eine geringe prozentuale Abnahme im Zeitverlauf (mit Ausreißern nach oben). Bei den Spielern mit moderatem Risiko lässt sich beobachten, dass die Gruppe 16-24-jährigen von 4% in 2014 auf 2,1% in 2017 absinkt, während die beiden nachfolgenden Gruppen von 2014 bis 2017 anwachsen (25-34: 2,3% auf 3,8%; 35-44: 1,3% auf 3,2%). Die Altersgruppen mit Personen über 45 nehmen im Zeitablauf alle leicht ab.

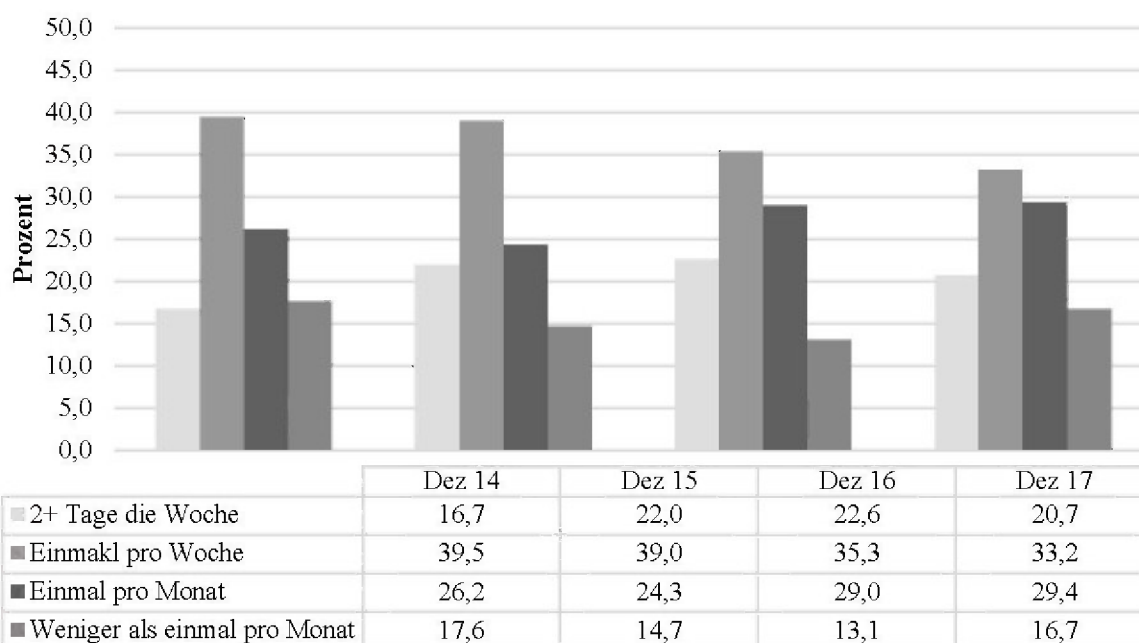
Bei der Gruppe der Spieler mit niedrigem Risiko lässt sich eine ähnliche Metrik beobachten: Die Gruppe 16-24-jährigen sinkt leicht im Zeitablauf (5,4% auf 5,2%), während die Gruppe 25-35-jährigen stark anwächst (2,8% auf 5,6%). Die Altersgruppen 45-54, 55-64 und 65+ wachsen deutlich an. Insbesondere die Gruppe der 45-54-jährigen erfährt mit 0,6% in 2014 und 3,2% in 2017 ein starkes Wachstum (Gambling Commission, 2018d).

Bezüglich der Spielhäufigkeit der Befragten²⁷ zeigt Abbildung 30 die prozentualen Antworthäufigkeiten über den Zeitverlauf vom Jahr 2014 bis 2017. Dabei fällt auf, dass die häufigste abgefragte Spielfrequenz (2 oder mehr Male pro Woche) von Jahr 2014 auf 2015 einen bemerkenswerten Anstieg aufwies. Demnach haben in 2014 16,7% der Befragten zwei oder mehrmals die Woche Glücksspiel ausgeübt, während es ab dem Jahr 2015 mit 22%, 2016 mit 22,6% und 2017 mit 20,7% deutlich darüber lag. Diese

²⁷ Im Rahmen der Ergebnispräsentation hat die Gambling Commission nicht die genaue Anzahl der Teilnehmer bekanntgegeben. Allerdings wurde entsprechend darauf hingewiesen, wenn die Stichprobe verhältnismäßig klein (weniger als 30 Teilnehmer) war.

Entwicklung geht womöglich mit der Implementierung des Gambling Act von 2014 einher. Der Anteil der befragten Spieler, die einmal pro Woche Glücksspiele spielen, entsprach im Jahr 2014 39,5% und nahm bis ins Jahr 2017 kontinuierlich ab auf 33,2%. Eine mögliche Erklärung ist eine Migration der vormals nur einmal die Woche spielenden Spieler, welche aufgrund der erhöhten Verfügbarkeit über mobile Endgeräte und das Internet vermehrt spielen. Bei den Spielern, die lediglich einmal im Monat spielen, verzeichnete sich ein leichter Anstieg von 26,2% im Jahr 2014 auf 29,4% im Jahr 2017. Während im Jahr 2014 noch etwa so viele Gelegenheitsspieler (Weniger als einmal im Monat; 17,6%) wie Häufig-Spieler (2 oder mehr im Monat; 16,7%) unter den Befragten waren, so sind es im Jahr 2017 4% mehr häufig spielende Spieler (weniger als einmal im Monat, 16,7% und 2 oder mehr im Monat; 20,7%).

Abbildung 30: Häufigkeit der Glücksspielteilnahme innerhalb der letzten vier Wochen UK 2014-17

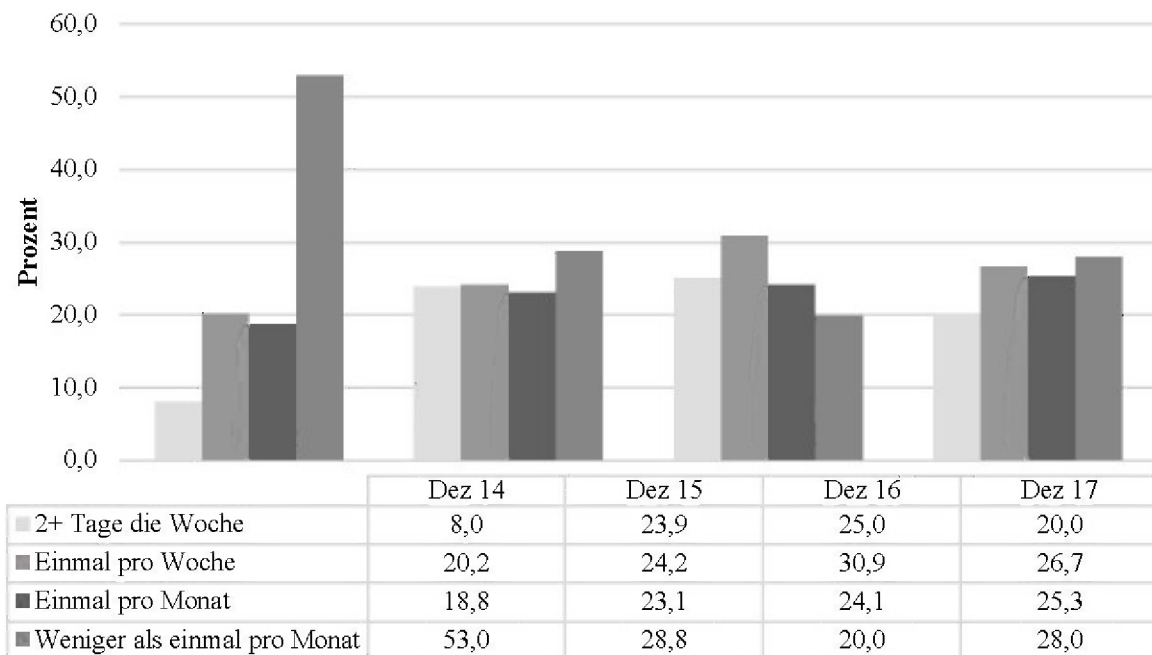


Quelle: Gambling Commission (2018d)

Bei der Teilnahme an Sportwetten lässt sich eine interessante Entwicklung beobachten (Abbildung 31). Während im Jahr 2014 lediglich 47% der Befragten überhaupt mehr als einmal im Monat an Sportwetten teilnahmen, so waren es im Jahr 2017 bereits 72% der Befragten. Entsprechend schrumpft der Anteil der Befragten, die weniger als einmal im Monat Glücksspiele spielen von 53% im Jahr 2014 auf 28% im Jahr 2017. Die Differenz von 25% erfuh ein gesteigertes Bedürfnis nach Sportwetten, sodass der Anteil der Spieler, die mehr als zweimal in der Woche spielen von 8% auf 20% im Zeitraum von 2014 bis 2017 anstieg. Der Anteil der Spieler, die einmal pro Woche wetten stieg im selben Zeitraum von 20,2% auf 26,7% und der Anteil der Spieler, die einmal im Monat spielen von 18,8% auf 25,3%.

In einer Studie liefern Conolly et al. (2017) einen empirischen Überblick über die Glücksspielteilnehmer in Großbritannien basierend auf Daten des „Health Survey for England (HSE) – 2015“, „Scottish Health Survey (SHeS) – 2015“ und „Wales Omnibus in 2015“. Die Häufigkeitsverteilungen von riskanten und problematischen Spielverhalten stehen dabei im Vordergrund.

Abbildung 31: Häufigkeit der Sportwettenteilnahme innerhalb der letzten vier Wochen UK 2014-17



Quelle: Gambling Commission (2018d)

Insgesamt haben im Jahr 2015 63% der Erwachsenen (16+) Glücksspiel gespielt, bei den Männern lag der Anteil bei 66% und bei den Frauen bei 59%. Die höchste Beteiligungsquote war bei der Personengruppe im mittleren Alter zu verzeichnen. 3,9% der Erwachsenen wurden dabei als Spieler mit riskanten Spielverhalten eingestuft (gemäß des „Problem Gambling Severity Index“ (PGSI)). Männer und jüngere Menschen weisen häufiger geringes und moderates Risikospielverhalten auf als Frauen und älterer Personengruppen. Spielverhalten wird dann als problematisch eingestuft, wenn es das Familienleben oder andere Lebenssphären beeinträchtigt oder schädigt. Der Anteil von problematischem Spielverhalten (gemessen mit dem PGSI oder dem Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders IV (DSM-IV)) lag im Durchschnitt bei 0,8%, bei Männern waren es 1,5 und bei Frauen 0,2%. Innerhalb der Spielergruppe lag die höchste Problemspielquote bei denjenigen, die Wetten auf Finanztitel („spread betting“) (20%), Wetten via Wettbörsen (16%), Poker in Kneipen/Clubs (16%) oder Wetten offline auf Events (ausgenommen Sport-, Pferde- oder Hundewetten) (16%) abschlossen und in Wettbüros (12%) spielten. Problematisches Spielverhalten ist in den Studienbefunden häufiger bei jenen anzufinden, welche an mehreren Spielarten partizipierten (Conolly, et al., 2017).

8.3.2.2 Spielerschutz: Sperr- und Limitierungssysteme

Im Jahr 2017 wurde das *Multi-Operator Self Exclusion Schemes* (MOSES) für Glücksspiel-Betreiber ins Leben gerufen. MOSES ermöglicht die Verbreitung von Fotos und Details von Problemspielern, um sicherzustellen, dass sie nicht in Glücksspieleinrichtungen bedient werden (Gambling Compliance, 2018). Im Gegensatz zu Anbieterspezifischen Sperrsystemen ist MOSES ein Register, bei dem sich Spieler Anbieterübergreifend und für mehrere Geschäfte sperren lassen können. Für die Anwendung auf online angebotene Glücksspiele ist das System nicht konzipiert.

In den LLCs der Gambling Commission ist festgelegt, dass neben den Selbstlimitierungssystemen in der Form individuell gesetzter Limits, Spieler ebenfalls eine Selbstsperre aussprechen können. Anbieter

von Glücksspielen sind verpflichtet Spielern dies verständlich zu machen, indem sie beispielsweise eine anzukreuzende Box auf der Website verankern oder Kunden am Telefon direkt dazu befragen.

In terrestrischen Annahmestellen für beispielsweise Wetten ist die Prüfung, ob ein potenzieller Kunde im Sperrsystem vermerkt ist Aufgabe des Personals. So müssen sich die Angestellten am Anfang ihrer Tätigkeit mit der Datenbank und den gesperrten Personen vertraut machen, sodass diese beim Betreten des Geschäfts identifiziert werden können. Dabei kann die Anzahl der gesperrten Personen je nach Geschäft und Lage 100 Personen übersteigen (Chrysalis Research, 2017). Glücksspielanbieter befinden sich durch die Durchführung und Einhaltung von Selbstsperrungen durch Kunden in einem Interessenkonflikt. Kunden, die sich sperren lassen, verursachen Kosten und Aufwand, was entgegen dem Gewinnstreben der Anbieter steht. Die Entscheidung einen gesperrten Kunden zu bedienen ergibt sich folglich aus der Abwägung des durch den Kunden generierten Umsatzes beziehungsweise Gewinns und der zu befürchtenden Strafen in Abhängigkeit der Aufdeckungswahrscheinlichkeit eines solchen Verstoßes.

Anbieter nutzen teilweise eigene Sperrsysteme, sodass redundantes Datenbankmanagement und nicht systemübergreifende Sperren zu Ineffizienzen führen und den Schutz eines Spielers nicht ausreichend gewährleisten. Eine Befragung unter 627 Anbietern kommt zu dem Schluss, dass 40% der Anbieter den Spielern, die sich in dem jeweiligen Geschäft sperren lassen wollen, zunächst ihr eigenes Sperrsystem empfehlen. Nur 60% der befragten Anbieter nutzen demnach die zentralisierte Lösung MOSES (Chrysalis Research, 2017). Es besteht die Möglichkeit für Spieler, ihre Selbstexklusion über MOSES zu umgehen. So haben im Rahmen einer Studie zur Evaluierung des MOSES-Systems 5% der Befragten Möglichkeiten gefunden in den Lokalisationen zu spielen, für die ihre Sperre besteht. Dies geschieht teils über die reguläre Abgabe einer Wette über die Annahme, FOBTs (Fixed Odds Betting Terminals), SSBTs (Self-Service Betting Terminals) oder über andere Wege (Chrysalis Research, 2017). Auf Basis dessen lässt sich festhalten, dass die britische Ausführung eines Sperrsystems in seiner Effizienz, Reliabilität und Wirksamkeit zu hinterfragen ist.

Die Gambling Commission arbeitet zudem an GAMSTOP, einem Online-System, welches ursprünglich im Frühjahr 2018 eingeführt werden sollte. Zu den Merkmalen des Systems zählt unter anderem eine Identitätsprüfung während des Registrierungsprozesses, um sicherzustellen, dass die Person korrekt registriert ist. Ebenfalls wird die relative Größe und Marktmacht diverser Anbieter berücksichtigt und eine angemessene Kostenverteilung zwischen Betreibern erstellt. Im Bereich Remote Gambling wurden im Jahr 2017 über 1,1 Mio. Sperren ausgesprochen und fast 100.000 Verstöße gegen Selbstsperrungen erkannt (vgl. Tabelle 122: Übersicht soziale Verpflichtungen im Bereich Glücksspiele) (Gambling Commission, 2018b).

GAMSTOP wird von der Remote Gambling Association (RGA), einem Verband von in Europa lizenzierten Onlineglücksspielanbietern, entwickelt. Das anbieterübergreifende Onlinesperrsystem wird folglich seitens der Industrie implementiert und verwaltet, was nach Ansicht der Gambling Commission die Effizienz und Effektivität dieser Lösung erhöht (Gambling Commission, 2018f). Angesichts der zeitlichen Verzögerung in der Entwicklung von GAMSTOP durch die RGA, zeigt sich die RGSB enttäuscht. Die ursprünglich für Dezember 2017 geplante Inbetriebnahme des Systems geschah auch nach der Neudatierung der Inbetriebnahme für Februar 2018 nicht.

Tabelle 122: Übersicht soziale Verpflichtungen im Bereich Glücksspiele

Sektor	Selbst-sperren	Verstöße gegen Selbstsperren	Rückkehr nach Selbstsperre	Versuch des Zugriffs durch Jugendliche	Keine Möglichkeit des Altersnachweises
Arcades	2.954	284	663	38.751	2.204
Wetten	38.542	18.055	6.649	350.362	15.032
Bingo	1.147	164	457	-	328
Casino	7.741	3.294	3.980	100	21
Remote	1.148.806	75.891	57.135	-	55.646
Total	1.198.191	97.688	68.885	389.223	73.231

Quelle: Gambling Commission (2017b)

Auch die Evaluation der Wirksamkeit von existierenden Selbstexklusionssystemen seitens der Industrie wird in diesem Zusammenhang kritisiert. Nach dem Progress Report der RGSB (RGSB, 2018), welcher als regelmäßige Veröffentlichung den Fortschritt von Initiativen im Bereich des verantwortungsvollen Spielens benennt und beurteilt, wurde die Evaluation der Selbstlimitierungssysteme mangelhaft ausgeführt, sodass die Gambling Commission selbst, beziehungsweise über GambleAware, die Koordination der Evaluierung verschiedener Systeme übernehmen wird. Die späte Übernahme der Kontrolle und Verantwortlichkeit seitens der Aufsicht wird von der RGSB als Fehler deklariert. Von der Industrie erhobene Daten seien zum Teil nicht veröffentlicht worden und die eingesehenen enthalten sehr wenige Informationen, welche auf die Effektivität von Limitierungssystemen schließen lassen (RGSB, 2018). Des Weiteren ist eine Abnahme der Bekanntheit der Möglichkeiten einer Selbstlimitierung oder -sperre unter Spielern zu verzeichnen. Während im Jahr 2016 57% der Befragten keine derartigen Systeme kannten, waren es im Jahr 2017 59% der Befragten (Gambling Commission, 2018g).

Die Verzögerung der Inbetriebnahme ergibt sich aus dem Wechsel der Verantwortlichkeiten für die Überprüfung und Evaluation der Effektivität und Bekanntheit existierender Systeme, sowie aus der ausgiebigen Prüfung des von der Industrie entwickelten komplexen Onlinelimitierungssystems durch die Gambling Commission. Inzwischen ist GAMSTOP²⁸ lauffähig und soll bis Ende des Jahres 2018 für alle lizenzierten Anbieter verpflichtend sein (RGSB, 2018).

8.3.2.3 Hilfesystem: Schadensreduzierung und Therapie

Paragraph 123 (5) des Gambling Acts 2005 sieht vor, dass die Glücksspielkommission mit Genehmigung des Schatzamtes und des zuständigen Staatssekretärs, die durch Abgabe für Zwecke im Zusammenhang mit oder durch Glücksspielen erhaltenen Gelder nur für bestimmte Zwecke und Projekte ausgibt. Diese umfassen die folgenden Gebiete:

- (Glücks)Spielsucht
- Andere schädliche Beiprodukte von Glücksspielen
- Eines der Lizenzziele

Auf dem Bruttogewinn durch Wetten auf britische Pferderennen wird von dem Horserace Betting Levy Board (HBLB) eine Pferderennen-Wettabgabe erhoben. Die Wettabgabe für Pferderennen galt bisher

²⁸ <https://www.gamstop.co.uk>

nicht für ausländische Wettanbieter. Die am 25. April 2017 in Kraft getretene Horserace Betting Levy Regulations (2017) verlagerte die Abgabe jedoch auf alle Glücksspielbetreiber, die Wetten auf Pferderennen in Großbritannien anbieten. Die Abgabe wird auf einen festen Satz von 10 Prozent auf Gewinne durch Wetten festgesetzt (UK Gambling Act, 2005).

Tabelle 123: Anrufe bei der nationalen Helpline UK 2013-17

	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17
Relevante Anrufe	22.875	27.056	28.231	29.417
Anrufe gesamt	30.648	40.946	46.851	43.637

Quelle: GamCare (2017)

GamCare ist die offizielle Helpline des Vereinigten Königreichs. Seit 2013/14 ist die Zahl der relevanten Anrufe bis in das Jahr 2016/17 kontinuierlich angestiegen. Relevante Anrufe stellen dabei Anrufe dar, bei denen es speziell um Glücksspielproblematiken geht. Neben dem signifikanten Anstieg der Anzahl relevanter Anrufe von 22.875 in den Jahren 2013/14 auf 27.056 in den Jahren 2014/15, lässt sich der kontinuierliche Anstieg der relevanten Anrufe von 28.231 in 2015/16 auf 29.417 in den Jahren 2016/17 herausstellen (Tabelle 123).

Tabelle 124: Anrufertypen bei der UK-Help- und -NetLine 2015-17

Anrufertyp	n=	2015/16			2016/17		
		Alle	HelpLine	NetLine	Alle	HelpLine	NetLine
Betroffen (Sonstig)		24.841	15.187	9.654	25.809	16.486	9.324
		19%	22%	14%	20%	23%	14%
Glücksspieler		78%	74%	84%	77%	73%	84%
Branchenarbeiter Glücksspiel		1%	0%	1%	0%	0%	1%
Glücksspielunternehmen		0%	0%	0%	0%	0%	0%
Glücksspielprofi		1%	2%	0%	2%	3%	0%
Andere		1%	2%	1%	1%	1%	1%

Quelle: GamCare (2017)

Tabelle 124 zeigt die verschiedenen Anrufertypen bei der nationalen Help- und NetLine. Innerhalb der letzten Jahre waren knapp 80% der Anrufer explizite Glücksspieler, während die restlichen 20% zu größten Teilen eine andere Form der Betroffenheit oder Sucht besaßen. Personen und Unternehmen aus dem Glücksspielsektor sind fast gar nicht repräsentiert. Die Zahl der Glücksspielprofis die die Helpline nutzen ist von 2015/16 zu 2016/17 leicht gestiegen.

Etwa 70% aller getätigten Anrufe bei den Helplines sind erstmalige Anrufer, während knapp 30% der Anrufer zum wiederholten Mal anrufen um Hilfe zu erhalten (Vgl. Tabelle 125).

Tabelle 125: Verteilung von erstmaligen und wiederholten Anrufen bei der UK-Helpline 2015-17

Typ	n=	2015/16			2016/17		
		Alle	HelpLine	NetLine	Alle	HelpLine	NetLine
Erstmaliger Anruf		32.619	24.422	8.197	31.360	23.084	8.276
		72%	73%	69%	71%	72%	71%
Wiederholter Anruf		28%	27%	31%	29%	28%	29%

Quelle: GamCare (2017)

Tabelle 126: Geschlechterverteilung bei der UK-Helpline 2015-17

Typen	n=	2015/16			2016/17		
		Alle	Weiblich	Männlich	Alle	Weiblich	Männlich
Betroffen (Sonstige)	27.716	19%	54%	6%	23.449	55%	6%
Glücksspieler		77%	41%	91%	77%	40%	91%
Branchenarbeiter Glücksspiel		1%	0%	1%	1%	0%	1%
Glücksspielunternehmen		0%	0%	0%	0%	0%	0%
Glücksspielprofi		2%	4%	1%	2%	4%	1%
Andere		1%	1%	1%	1%	1%	1%

Quelle: GamCare (2017)

Tabelle 126 zeigt die Anteile von Männern und Frauen über die respektiven Typen von verschiedenen Anrufern. Männer machen knapp 75% der Anrufer aus (2015/16: 15.731; 2016/17: 16.816) und Frauen die restlichen 25% (2015/16: 5.985; 2016/17: 6.633). Männliche Anrufer sind zu allergrößten Teilen Glücksspieler (91%) während dies bei Frauen ein deutlich geringerer Anteil ist (41% bzw. 40%). Der restliche Anteil weiblicher Anrufer verteilt sich auf sonstige Betroffenheit.

Tabelle 127: Altersverteilung bei der UK-Helpline 2015-17

Typen	n=	2015/16			2016/17		
		Alle	HelpLine	NetLine	Alle	HelpLine	NetLine
Unter 18	12.786	1%	1%	2%	1%	0%	2%
18-25		28%	23%	40%	26%	22%	36%
26-35		37%	36%	39%	38%	37%	41%
36-45		17%	19%	13%	17%	19%	13%
46-55		11%	13%	5%	11%	13%	5%
56-65		4%	6%	1%	5%	6%	3%
65+		2%	2%	0%	2%	2%	0%

Quelle: GamCare (2017)

Die größte Anzahl von Anrufern bei der Helpline ist zwischen 26 und 45 Jahre alt. Personen unter 18 Jahren machen nur einen sehr geringen Anteil aus, ebenso wie der Kreis der 65-Jährigen und Ältere als 65. Über den beobachtungszeitraum von 2015/16 bis 2016/17 gibt es keine signifikanten Veränderungen bezüglich der Altersstruktur der Anrufer zu verzeichnen.

Tabelle 128: Glücksspielerfahrung der Anrufer der UK-Helpline 2015-17

Typen	n=	2015/16			2016/17		
		Alle	HelpLine	NetLine	Alle	HelpLine	NetLine
4 Jahre oder weniger	12.786	40%	37%	47%	42%	40%	48%
5 – 9 Jahre		26%	26%	26%	25%	24%	26%
10 – 14 Jahre		16%	17%	15%	16%	16%	15%
15 – 19 Jahre		6%	6%	5%	6%	7%	4%
20 Jahre und mehr		12%	14%	7%	11%	13%	7%

Quelle: GamCare (2017)

Die meisten Anrufer bei der Helpline spielen seit 5 Jahren oder weniger Glücksspiele (42%), während 25% im Jahr 2016/17 bereits seit 5-9 Jahren spielen. Diese Zahl sinkt anteilig immer weiter über die Spieldauer. Die deutlich höhere Anzahl (11%), die seit 20 Jahren spielt, lässt sich damit erklären, dass

diese Variable einen deutlich längeren Zeitraum (<5 Jahre) abfragt. Bemerkenswert ist dabei, dass ein Großteil der Anrufer über eine vergleichsweise geringe Spielerfahrung von 4 Jahren oder weniger verfügt. Dabei ist die Verteilung zwischen Anrufen zum Thema Online- und Offline-Glücksspiel fast gleich verteilt (Tabelle 129).

Tabelle 129: Verteilung On- und Offline der Anrufer der UK-Helpline 2015-17

	2015/16	2016/17
n	24.249	25.404
Online	49%	50%
Offline	51%	50%

Quelle: GamCare (2017)

Tabelle 130: Verteilung der Onlineaktivitäten über verschiedene Spielformen der UK-Helpline-Anrufer 2015-17

	2015/16	2016/17
Wetten	16%	16%
Bingo	1%	1%
Casinospiele	11%	11%
Poker	1%	1%
Slots	10%	11%
Andere	1%	1%
Keine Angabe	9%	9%
Online total	49%	50%

Quelle: GamCare (2017)

Von den Anrufen zum Thema Onlineglücksspiel stellt die am häufigsten genannte Spielform die Sportwetten dar (16% in 2016/17), gefolgt von Casinospielen und Slots mit jeweils 11%. Bingo, Poker und Andere erzielten jeweils 1%, während 9% der Anrufer keine Angabe zur Spielform tätigten beziehungsweise tätigen wollten. Auf der Website der Gambling Commission²⁹ werden GamCare und sieben weitere Anlaufstellen für Personen mit Glücksspielproblematiken aufgeführt (Vgl. Tabelle 131).

²⁹ <http://www.gamblingcommission.gov.uk/for-the-public/Safer-gambling/Getting-help-to-control-your-gambling.aspx>

Tabelle 131: Übersicht der Angebote zum Thema Spielsucht auf der Website der UK Gambling Commission

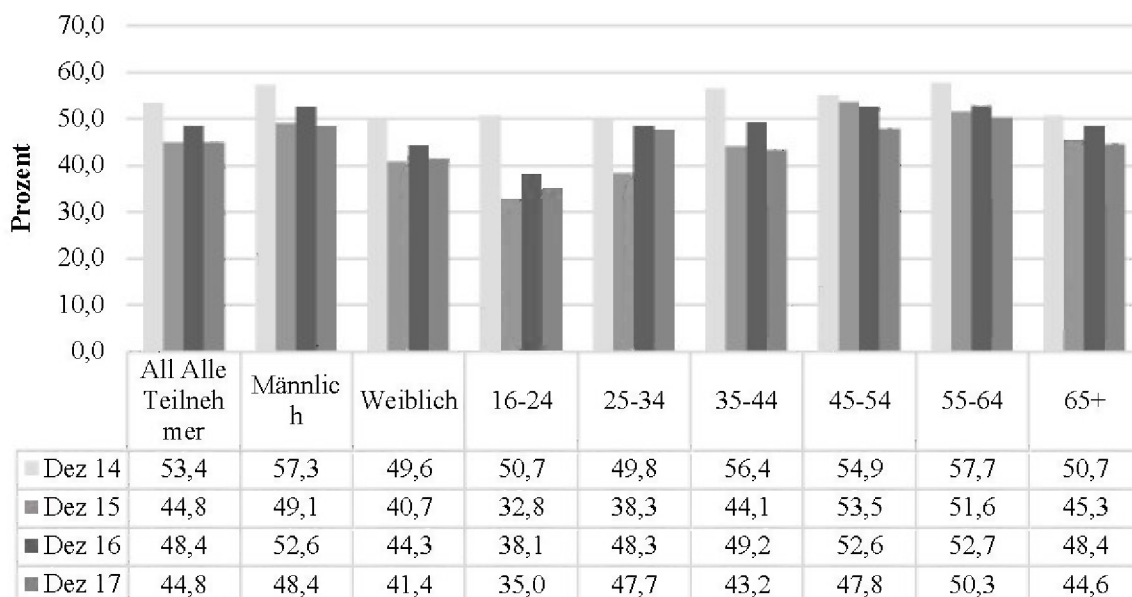
Angebote zu Spielsucht	Beschreibung
Central and North West London NHS Foundation Trust	Anlaufstelle und Behandlung für Problemspieler in England und Wales (16+) und deren Partner. Unterstützung bei Finanz- Arbeits- Sozial- und Beziehungsproblematiken.
The Christian Centre for Gambling Rehabilitation	Eine chinesisch-christliche Stiftung die größtenteils chinesisch sprechenden Problemspielern Hilfe anbietet. Hilfe umfasst Informationen, Beratung und Services.
Count Me Out	Non-profit Unternehmen, das gefährdeten Kindern und Erwachsenen Zurückhaltung und Verantwortung vermittelt.
Gam-Anon	Unterstützung für Personen, die durch Spielsüchtige geschädigt wurden, wie z.B. Ehepartner, Kinder usw.
Gambler Anonymous	Zusammenschluss von Männern und Frauen zur gegenseitigen Hilfe bei Spielproblematiken.
Gamblock	Programm, das verhindert das Glücksspielsoftware auf einem PC ausgeführt werden kann. Nach Installation von Glücksspielsoftware werden Nutzer umgeleitet.
GamCare	Betreiber der nationalen Helpline, über die Informationen, theoretische und praktische Hilfe vermittelt werden.
Gordon Moody Association	Unterbringung und Behandlung für Problemspieler.

8.3.2.4 Spielerprofile und Spielerverhalten

Auf Basis einer Auswertung von Telefoninterviews, wurde durch die Gambling Commission ermittelt, dass die generelle Teilnahme an Glücksspielen über alle Geschlechter und Altersgruppen von 2014 bis 2017 leicht rückläufig ist. Während im Jahr 2014 noch 53,4% aller befragten Teilnehmer innerhalb der letzten vier Wochen an einer Form von Glücksspielen teilgenommen hatten, verringerte sich der prozentuale Anteil bis in das Jahr 2017 auf 44,8%. Diese rückläufige Entwicklung lässt sich sowohl bei Männern (57,3% auf 48,4%) als auch bei Frauen (49,6% auf 41,4%) beobachten. Insbesondere in der Altersgruppe 16-24 ist ein erheblicher Rückgang zu beobachten. So betrug der Wert im Jahr 2014 noch 50,7% und sank im Jahr 2015 bereits auf 32,8% (35% in 2017).

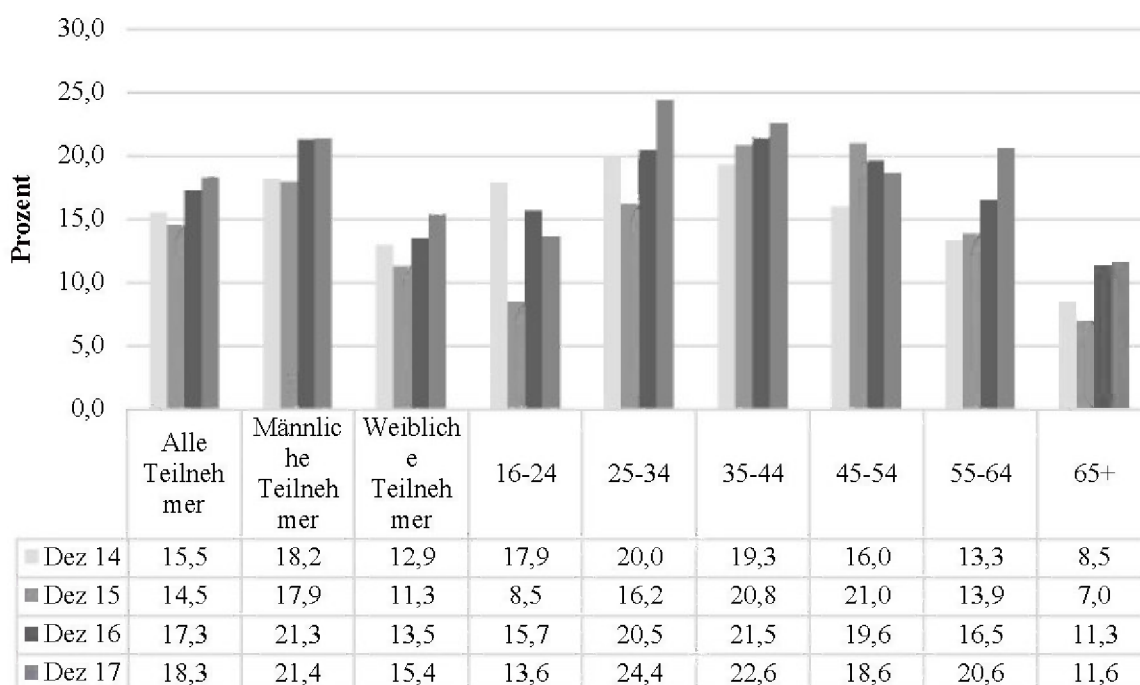
Im Bereich der Onlineglücksspiele ist ein gegenläufiger Trend zum Gesamtmarkt bzw. Offline-Markt zu beobachten. Seit dem Jahr 2014 steigt die prozentuale Teilnahme an Onlineglücksspielen geschlechter- und altersübergreifend. Während im Jahr 2014 noch 15,5% aller Befragten angaben innerhalb der letzten vier Wochen an einem Onlineglücksspiel teilgenommen zu haben, betrug diese Zahl bereits 18,3% in 2017. Ähnliche Entwicklungen sind für Männer (18,2% auf 21,4%) und Frauen (12,9% auf 15,4%) zu beobachten. Einzig die Altersgruppe 16-24 hat im Zeitablauf einen prozentualen Rückgang zu verzeichnen (17,9% auf 13,6%). Alle anderen Altersgruppen legten von 2014 bis 2017 prozentual zu.

Abbildung 32: Prozentuale Teilnahme an Online- und Offline-Glücksspielen innerhalb der letzten vier Wochen UK nach Geschlecht und Alter 2014-17



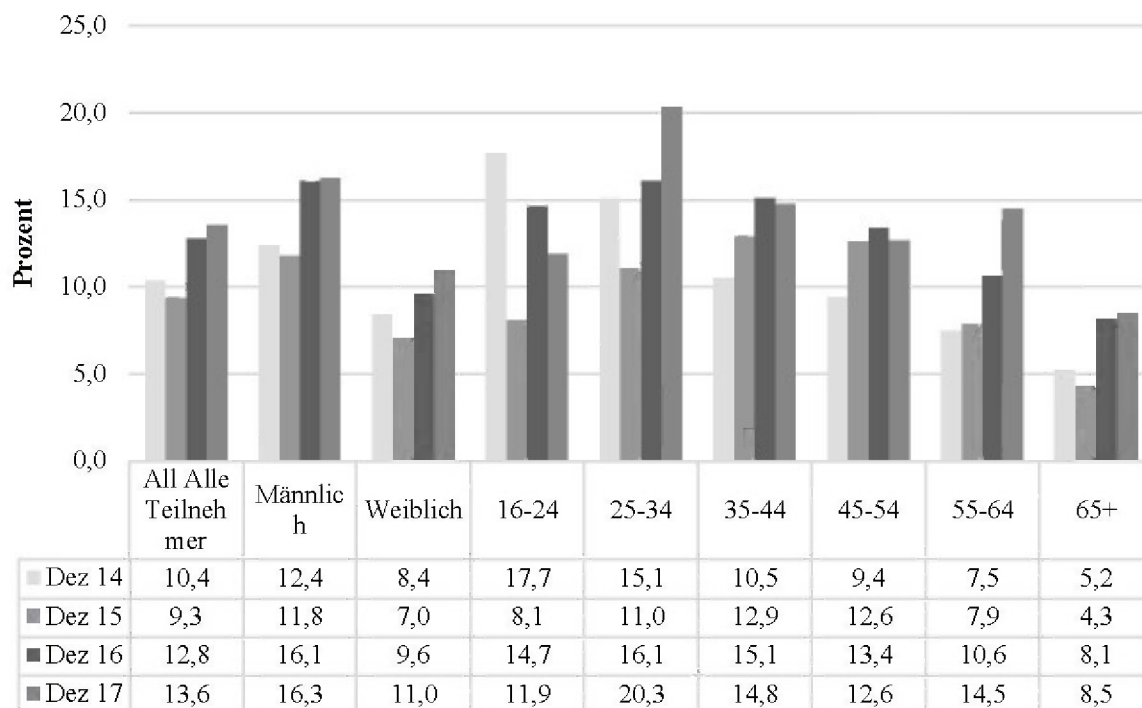
Quelle: Gambling Commission (2018d)

Abbildung 33: Prozentuale Teilnahme an Onlineglücksspielen innerhalb der letzten vier Wochen UK nach Geschlecht und Alter 2014-17



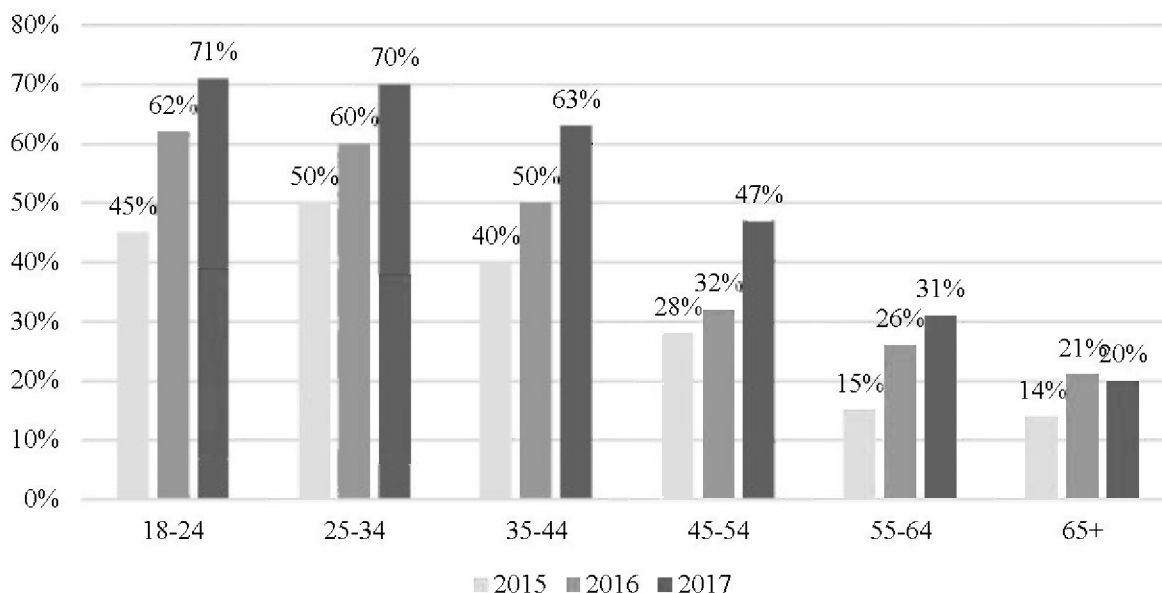
Quelle: Gambling Commission (2018d)

Abbildung 34: Prozentuale Teilnahme an Onlineglücksspielen innerhalb der letzten vier Wochen UK nach Geschlecht und Alter 2014-17 (ohne Nationallotterie)



Quelle: Gambling Commission (2018d)

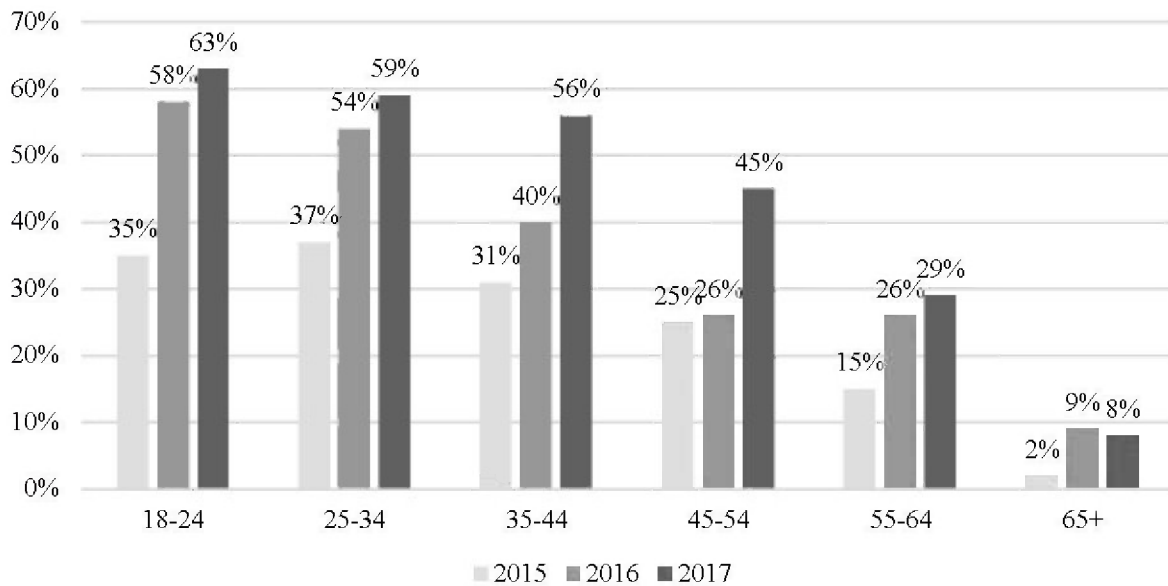
Abbildung 35: Mobile und Tablet Nutzverhalten im Onlineglücksspiel 2015-17 UK



Quelle: Gambling Commission (2018d)

In der Periode von 2015 und 2017 stieg der Prozentsatz der Onlineglücksspieler, die über Handy oder Tablet spielten, in allen Altersgruppen an. Dieser Anstieg war in den Altersgruppen 55-64 und 45-54 am größten.

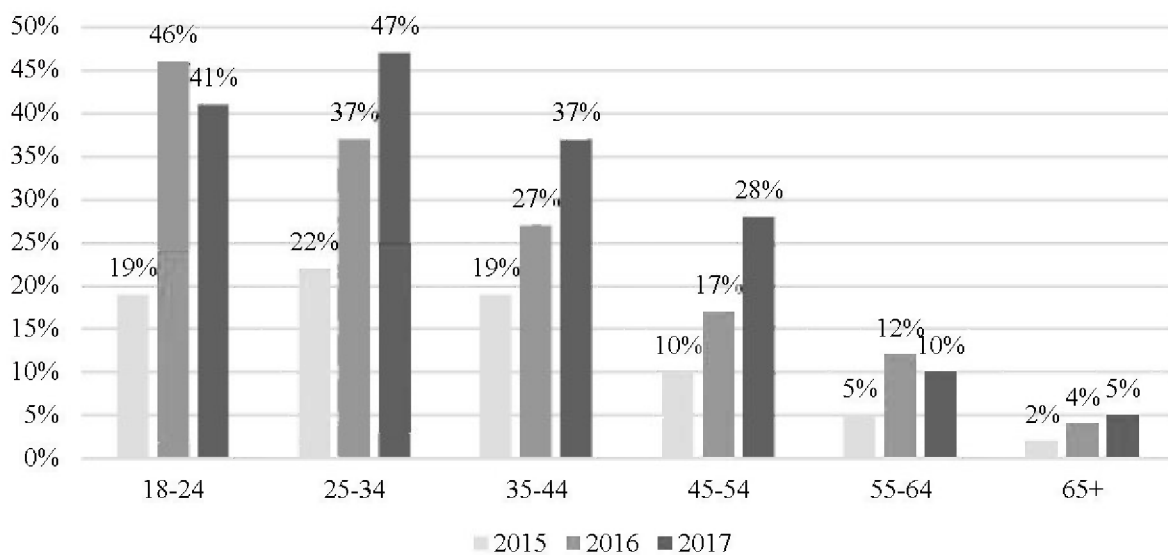
Abbildung 36: Mobile und Tablet Nutzverhalten für Fußball-Wetten 2015-17 UK



Quelle: Gambling Commission (2018d)

Im Bereich der Onlinesportwetten, insbesondere Fußball, hat die Nutzung von Onlinespielmöglichkeiten seit 2015 teilweise sehr stark zugenommen. So nutzten im Jahr 2015 nur 35% der Spieler Mobile und Tablets und im Jahr 2017 bereits 63%. Über alle Altersgruppen lässt sich eine starke Zunahme von Mobile Gaming erkennen.

Abbildung 37: Mobile und Tablet Nutzverhalten für Onlinecasinos (Slots) 2015-17 UK



Quelle: Gambling Commission (2018d)

Im Sektor des Online Casinos (Slots) zeigen sich ähnliche Entwicklungen wie bei den Wetten. Die jüngste Gruppe (18-24) ist allerdings nicht mehr die relevanteste Gruppe, sondern die Altersgruppe 25-35 stellt mit 47% den größten Anteil von Mobile Gaming im Bereich der Onlinecasinos dar.

Tabelle 132: Offline-Glücksspielaktivitäten innerhalb der letzten vier Wochen nach Spielform UK 2014-17

Spielform		Dez 14	Dez 15	Dez 16	Dez 17
Nationallotterie	%	82,4	79,4	78,7	75,8
Andere Lotterien	%	81,1	68,6	63,5	59,4
Bingo	%	68,8	78,5	85,1	70,6
Fußball Toto	%	66,3	67,7	58,0	58,2
Pferderennen	%	76,0	64,1	65,7	68,9
Hunderennen	%	(93.3)	(81.2)	76,9	78,0
Sportwetten	%	46,2	36,1	45,9	37,5
<i>Fußball</i>	%	-	-	46,2	39,0
<i>Tennis</i>	%	-	-	(17.3)	(19.1)
<i>Andere Sportarten</i>	%	-	-	30,7	26,8
Wetten auf sonstige Events	%	58,3	(42.6)	42,3	32,6
Virtuelle Pferde- oder Hundewetten	%	(88.8)	(63.5)	(64.4)	(69.2)
Spread Wetten	%	(52.2)	-	(14.7)	(31.4)
Casinospiele	%	70,3	66,1	61,4	57,5

() signalisierte eine sehr geringe Datenlage.

Quelle: Gambling Commission (2018d)

Tabelle 133: Onlineglücksspielaktivitäten innerhalb der letzten vier Wochen nach Spielform UK 2014-17

Spielform		Dez 14	Dez 15	Dez 16	Dez 17
Nationallotterie	%	25,4	27,7	28,0	32,5
Andere Lotterien	%	21,5	34,5	38,4	42,4
Bingo	%	32,1	25,0	20,4	39,8
Fußball Toto	%	48,2	46,5	55,6	55,8
Pferderennen	%	26,7	37,9	48,8	45,2
Hunderennen	%	(6.7)	(18.8)	37,3	38,0
Sportwetten	%	60,6	65,3	67,0	72,5
<i>Fußball</i>	%	-	-	65,1	71,3
<i>Tennis</i>	%	-	-	(87.3)	(85.9)
<i>Andere Sportarten</i>	%	-	-	78,6	81,0
Wetten auf sonstige Events	%	53,9	(57.4)	62,7	71,5
Virtuelle Pferde- oder Hundewetten	%	(11.2)	(36.5)	(45.9)	(55.3)
Spread Wetten	%	(69.8)	(100)	(85.3)	(73.3)
Casinospiele	%	45,3	55,5	62,6	67,5

() signalisierte eine sehr geringe Datenlage.

Quelle: Gambling Commission (2018d)

Tabelle 132 und Tabelle 133 zeigen die prozentuale Nutzung von verschiedenen Spielformen im Offline- und Online-Bereich. Im Online-Bereich wuchs die prozentuale Teilnahme an Lotterien (sowohl Nationallotterie als auch andere Lotterien) von 2014 (25,4% und 21,5%) bis 2017 (32,5% und 42,4%) deutlich an. Online-Bingo nahm ebenfalls von 32,1% im Jahr 2014 bis 39,8% im Jahr 2017 zu. Alle

Wettspielformen wuchsen ebenso prozentual an, wie auch Casinospiele (45,3% in 2014 auf 67,5% in 2017).

8.3.3 Indikatoren der öffentlichen Ordnung (Public Order)

8.3.3.1 Marktanteil nicht lizenzierter Anbieter

Großbritannien besitzt zum aktuellen Zeitpunkt aufgrund des liberalen Ansatzes der Glücksspielregulierung quasi keinen Schwarzmarkt. Insofern agieren auch keine illegalen Anbieter beziehungsweise Spieler, die illegale Angebote nutzen.

8.3.3.2 Web Ranking nicht lizenzierte vs. regulierte Anbieter

Im Januar 2018 existierten im Vereinigten Königreich 495 Anbieter von Onlineglücksspielen, welche eine Anzahl von 862 verschiedenen Lizenzen für Wetten, Spiele oder Glücksspielsoftware besaßen. 310 dieser Anbieter bieten B2C-Dienstleistungen an, während der restliche Anteil Dienstleistungen wie die Herstellung von Spielautomaten oder die Entwicklung von Software anbietet (Gambling Commission, 2018d).

Die Methodik des folgenden Abschnitts ist detailliert in Abschnitt 12.1.1 beschrieben. Während in diesem Kapitel nur Daten zum landesspezifischen Markt beschrieben werden, befindet sich in Kapitel Abschnitt 12.1.2 ein Vergleich beziehungsweise eine länderübergreifende Übersicht.

Tabelle 134: Web Ranking des Suchbegriffs "Poker" in UK

Operator	Länder-rang	Globaler Rang	Lizenz	keine Lizenz	Anteil (desktop)			Anteil (mobile)			
					Lizenz	keine Lizenz	sonstige	Lizenz	keine Lizenz	sonstige	
1							40,29%			35,95%	
2	pokerstars.uk	6979	132741	X			19,66%			20,73%	
3	virgingames.com		16974	X			12,21%			13,70%	
4	888.com		55336	X			8,18%			9,19%	
5	<u>pokerstars.com</u>		10158	X			5,79%			6,44%	
6								4,26%		4,67%	
7	<u>skypoker.com</u>		211651	X			3,26%			3,44%	
8	<u>888poker.com</u>		64102	X			2,54%			2,58%	
9	<u>partypoker.com</u>		58492	X			2,04%			1,90%	
10	<u>pokerstars.uk</u>	6979	132741	X			1,76%			1,39%	
Σ				8	0		55,45%		44,55%	59,38%	40,62%

Tabelle 134 zeigt das Webranking für den Suchbegriff „Poker“ in Großbritannien. Von insgesamt acht Anbietern besitzen alle eine Lizenz. Die Anbieter kommen auf eine Klickrate von 55,45% für Desktop und 59,38% für Mobile. Pokerstars.uk liegt als höchstes Angebot an Position 2 und besitzt ein Länder-rang von 6,979 und ein globales Ranking in Höhe von 132.741.

Tabelle 135: Web Ranking des Suchbegriffs "Online Betting" in UK

Operator	Länder- ranking	Globaler Rang	Lizenz	keine Lizenz	Anteil (desktop)			Anteil (mobile)		
					Lizenz	keine Lizenz	son- stige	Lizenz	keine Lizenz	son- stige
1 betway.com		22948	X		40,29%			35,95%		
2 888sport.com		59573	X		19,66%			20,73%		
3 ladbrokes.com		2177	X		12,21%			13,70%		
4 coral.co.uk	677	18432	X		8,18%			9,19%		
5 paddypower.com		15763	X		5,79%			6,44%		
6 unibet.co.uk	2659	46065	X		4,26%			4,67%		
7 betsafe.com		60289	X		3,26%			3,44%		
8 coral.co.uk	677	18432	X		2,54%			2,58%		
9 skybet.com		13566	X		2,04%			1,90%		
10 betway.com		22948	X		1,76%			1,39%		
Σ			10	0	100,00%			100,00%		

Tabelle 135 liefert einen Überblick über den Suchbegriff „Online Betting“ für Großbritannien. Alle zehn identifizierten Anbieter besitzen eine Lizenz. Auf diese Anbieter verteilen sich eine Desktop-Klickrate von 100% und eine Mobile-Klickrate von 100%. Betway.com liegt an Position eins im Webranking und besitzt ein globales Ranking von 22.949. Höchstgerankter Anbieter ist ladbrokes.com auf Position drei mit einem globalen Ranking von 2.177.

Tabelle 136: Web Ranking des Suchbegriffs "Sports Betting" in UK

Operator	Länderran- king	Globaler Rang	Lizenz	keine Lizenz	Anteil (desktop)			Anteil (mobile)		
					Lizenz	keine Lizenz	son- stige	Lizenz	keine Lizenz	son- stige
1 betbright.com		172158	X		40,29%			35,95%		
2 karamba.com		60414	X		19,66%			20,73%		
3 winner.co.uk	59831	38743	X		12,21%			13,70%		
4 mansionbet.com		1392129	X		8,18%			9,19%		
5							5,79%		6,44%	
6 redbet.com		357225	X		4,26%			4,67%		
7 bethard.com		57442	X		3,26%			3,44%		
8 bwin.com		9251	X		2,54%			2,58%		
9 royalpanda.com		83228	X		2,04%			1,90%		
10 netbet.com		18372	X		1,76%			1,39%		
Σ			9	0	94,21%		5,79%	93,56%		6,44%

Tabelle 136 zeigt das Webranking für den Suchbegriff „Sports Betting“ in Großbritannien. Alle neun identifizierten Angebote besitzen eine Lizenz und kommen auf eine Desktop-Klickrate von 94,21% (Mobile 93,56%). Betbright.com ist der höchstplatzierte Anbieter und besitzt ein globales Ranking in

Höhe von 172.158. Höchstgerankter Anbieter ist bwin.com auf Position acht mit einem globalen Ranking von 9.251.

Tabelle 137: Web Ranking des Suchbegriffs "Casino" in UK

Operator	Länderranking	Globaler Rang	Lizenz	keine Lizenz	Anteil (desktop)			Anteil (mobile)		
					Lizenz	keine Lizenz	sonstige	Lizenz	keine Lizenz	sonstige
1							40,29%			35,95%
2		13185452	X		19,66%			20,73%		
3		15763	X		12,21%			13,70%		
4		1178748	X		8,18%			9,19%		
5		39707	X		5,79%			6,44%		
6							4,26%			
7		357225	X		3,26%			3,44%		
8		13304	194989	X	2,54%			2,58%		
9		2932	X		2,04%			1,90%		
10		-	-	X	1,76%			1,39%		
Σ			8	0	55,45%		44,55%	59,38%		35,95%

Das Webranking für den Suchbegriff „Casino“ befindet sich in Tabelle 137. In dem Top 10 wurden acht Angebote identifiziert, von denen alle eine Lizenz in Großbritannien besitzen. Die Anbieter kommen auf eine Klickrate in Höhe von 55,45% für Desktop und 59,38% für Mobile. Rubyniches.co.uk ist der höchstplatzierte Anbieter auf Position 2 und besitzt ein globales Ranking in Höhe von 13.185.452. Der darauffolgende Anbieter paddypower.com hat ein globales Ranking von 15.763. Höchstgerankter Anbieter ist casinoheroes.com auf Position neun mit einem globalen Ranking in Höhe von 2.932.

Tabelle 138: Web Ranking des Suchbegriffs "Gambling" in UK

Operator	Länderranking	Globaler Rang	Lizenz	keine Lizenz	Anteil (desktop)			Anteil (mobile)		
					Lizenz	keine Lizenz	sonstige	Lizenz	keine Lizenz	sonstige
1							40,29%			35,95%
2		130444	X		19,66%			20,73%		
3		677	18432	X	12,21%			13,70%		
4		15259	X		8,18%			9,19%		
5							5,79%			6,44%
6							4,26%			4,67%
7							3,26%			3,44%
8							2,54%			2,58%
9							2,04%			1,90%
10							1,76%			1,39%
Σ			3	0	40,06%		59,94%	43,63%		56,37%

Für den Begriff „Gambling“ konnten insgesamt drei lizenzierte Anbieter im Web Ranking identifiziert werden. Sie kommen auf eine Desktop-Klickrate von 40,06% und eine Mobile-Klickrate in Höhe von 43,63%. Skycasino hat als höchstplatziertes Anbieter (Position zwei) ein globales Ranking von 130.444.

Für den Begriff „Football“ wurden ausschließlich sonstige Anbieter innerhalb der Top 10 Google-Suchergebnisse identifiziert.

Tabelle 139: Web Ranking des Suchbegriffs "Horse Racing" in UK

	Operator	Länder- ranking	Globaler Rang	Lizenz	keine Lizenz	Anteil (desktop)			Anteil (mobile)		
						Lizenz	keine Lizenz	son- stige	Lizenz	keine Lizenz	son- stige
Horse Racing	1 coral.co.uk	677	18432	X		40,29%			35,95%		
	2 williamhill.com		753	X		19,66%			20,73%		
	3 bookies.com		1186190	X		12,21%			13,70%		
	4 paddypower.com		15763	X		8,18%			9,19%		
	5							5,79%			6,44%
	6							4,26%			4,67%
	7							3,26%			3,44%
	8							2,54%			2,58%
	9							2,04%			1,90%
	10							1,76%			1,39%
	Σ			4	0	80,35%		19,65%	79,57%		20,43%

Tabelle 139 zeigt das Webranking für den Begriff „Horse Racing“ für Großbritannien. Es konnten vier lizenzierte Angebote gefunden werden: coral.co.uk, williamhill.com, bookies.com und paddypower.com. Die Anbieter belegen die obersten vier Positionen der Google-Suche, was einer Klickrate von 80,35% (Desktop) und 97,57% (Mobile) entspricht.

Tabelle 140: Web Ranking des Suchbegriffs "Bingo" in UK

	Operator	Länder- ranking	Globaler Rang	Lizenz	keine Lizenz	Anteil (desktop)			Anteil (mobile)		
						Lizenz	keine Lizenz	son- stige	Lizenz	keine Lizenz	son- stige
Bingo	1 sunbingo.co.uk	113	39797	X		40,29%			35,95%		
	2 heartbingo.co.uk	9784	142763	X		19,66%			20,73%		
	3 jackpotjoy.com		204794	X		12,21%			13,70%		
	4 fairgroundslots.com		6503339	X		8,18%			9,19%		
	5 meccabingo.com		144911	X		5,79%			6,44%		
	6 galabingo.com		140267	X		4,26%			4,67%		
	7 foxybingo.com		639632	X		3,26%			3,44%		
	8 winkbingo.com		1247586	X		2,54%			2,58%		
	9 skybingo.com		109977	X		2,04%			1,90%		
	10 mirrorbingo.com		5802500	X		1,76%			1,39%		
	Σ			10	0	100,00%			100,00%		

Für den Suchbegriff „Bingo“ wurden zehn Angebote innerhalb der ersten zehn Suchanfragen auf Google angezeigt. Alle Angebote sind lizenziert und vereinnahmen eine Klickrate von 100% für Desktop und Mobile. Sunbingo.co.uk ist der höchstplatzierte Anbieter und besitzt ein Länderranking von 113 (globales Ranking 142.763).

Tabelle 141: Web Ranking des Suchbegriffs "Lotto" in UK

	Operator	Länder- ranking	Globaler Rang	Lizenz	keine Lizenz	Anteil (desktop)			Anteil (mobile)		
						Lizenz	keine Lizenz	son- stige	Lizenz	keine Lizenz	son- stige
Lotto	1 national-lottery.co.uk	137	4485	X		40,29%			35,95%		
	2 national-lottery.co.uk	137	4485	X		19,66%			20,73%		
	3 national-lottery.co.uk	137	4485	X		12,21%			13,70%		
	4 national-lottery.co.uk	137	4485	X		8,18%			9,19%		
	5 lottery.co.uk	3412	71446	X		5,79%			6,44%		
	6							4,26%			4,67%
	7							3,26%			3,44%
	8							2,54%			2,58%
	9 national-lottery.com		197808	X		2,04%			1,90%		
	10 lottery.ie		36259	X		1,76%			1,39%		
Σ				7	0	89,94%		10,06%	89,31%		10,69%

Der Suchbegriff „Lotto“ für Großbritannien wird in Tabelle 141 beschrieben. Innerhalb der Top 10 Suchanfragen befinden sich sieben lizenzierte Angebote, welche sich auf vier unterschiedliche Anbieter verteilen. Die ersten vier Positionen werden von national-lottery.co.uk (Länderrang 137; globaler Rang 4.485) belegt. Für Desktop beträgt die Klickrate der Anbieter 89,94%, für Mobile 89,31%.

Tabelle 142: Web Ranking des Suchbegriffs "Lotterie" in UK

	Operator	Länder- ranking	Globaler Rang	Lizenz	keine Lizenz	Anteil (desktop)			Anteil (mobile)		
						Lizenz	keine Lizenz	son- stige	Lizenz	keine Lizenz	son- stige
Lotterie	1 national-lottery.co.uk	137	4485	X		40,29%			35,95%		
	2 lottery.co.uk	3412	71446	X		19,66%			20,73%		
	3 lottery.co.uk	3412	71446	X		12,21%			13,70%		
	4							8,18%			9,19%
	5 healthlottery.co.uk	12343	247097	X		5,79%			6,44%		
	6 mirror.co.uk	115	1155	X		4,26%			4,67%		
	7 merseyworld.com		171626	X		3,26%			3,44%		
	8							2,54%			2,58%
	9							2,04%			1,90%
	10 lottoland.co.uk	6988	88653	X		1,76%			1,39%		
Σ				7	0	87,24%		12,76%	86,33%		13,67%

Im Webranking für den Begriff „Lotterie“ befinden sich sieben Anbieter mit Lizenz in den Top 10 Google-Suchanfragen. Diese vereinen eine Klickrate von 87,24% für Desktop und 86,3% für Mobile. National-littery.co.uk liegt an Position 1 (Länderrang 137; globaler Rang 4.485), gefolgt von lottery.co.uk auf den Positionen zwei und drei (Länderrang 2.412; globaler Rang 71.446).

Tabelle 143: Verteilung von lizenzierten und nicht lizenzierten Anbietern im Web-Ranking UK

Suchbegriff	Lizenz	Keine Lizenz	Sonstige
Poker	8	0	2
Online Betting	10	0	0
Sports Betting	9	0	1
Casino	8	0	2
Gambling	3	0	7
Football	0	0	10
Horse Racing	4	0	6
Bingo	10	0	0
Lotto	9	0	1
Lottery	7	0	3

Zusammengefasst lässt sich beobachten, dass bei 10 unterschiedlichen untersuchten Begriffen keine Angebote ohne Lizenz identifiziert werden konnten.

Tabelle 144: Klickrate auf verschiedene Suchbegriffe UK für Desktop und Mobile

Suchbegriff	Desktop			Mobile		
	Lizenz	Keine Lizenz	Sonstige	Lizenz	Keine Lizenz	Sonstige
Poker	55,45%		44,55%		59,38%	40,62%
Online Betting	100,00%			100,00%		100,00%
Sports Betting	94,21%		5,79%	93,56%		6,44%
Casino	55,45%		44,55%	59,38%		35,95%
Gambling	40,06%		59,94%	43,63%		56,37%
Football			100,00%			100,00%
Horse Racing	80,35%		19,65%	79,57%		20,43%
Bingo	100,00%			100,00%		
Lotto	89,94%		10,06%	89,31%		10,69%
Lottery	87,24%		12,76%	86,33%		13,67%

8.3.3.3 *Geldwäscheverdachtsmeldungen, Betrugsfälle und Begleitkriminalität*

Im Jahr 2013 wurden verschiedene Personen von der National Crime Agency (NCA) im Rahmen des Verdachts der Spielmanipulation von britischen Fußballspielen verhaftet. Die Verhaftungen resultierten auf Basis von Untersuchungen zweier britischer Zeitungen (Daily Telegraph und Sun on Sunday), sowie Informationen, die von FederBet bereitgestellt wurden. FederBet ist eine Organisation europäischer Casinobesitzer und Buchmacher, die mit dem Ziel gegründet wurde Spielmanipulation zu identifizieren und dieser entgegenzuwirken (The Telegraph, 2013).

In einer weiteren wichtigen Entwicklung verhängte die Gambling Commission gegen 888 Holdings eine Rekordgebühr von £ 7,8 Millionen für kundenbezogene Fehler, einschließlich der Möglichkeit, dass 7.000 Kunden weiterhin auf Bingo wetteten, trotz der Bitte der Kunden, ausgeschlossen zu werden (Gambling Compliance, 2018).

8.3.3.4 *Erfolg der Rechtsdurchsetzung gegenüber illegalen Anbietern*

Im Mai 2017 wurde die erste Geldstrafe wegen Werbefehlern an BGO Entertainment Ltd. verhängt, welche einen Umfang von £ 300.000 hatte. Seither wurden drei weitere Betreiber mit Strafen in Höhe von £ 150.000, £ 100.000 und £ 350.000 belegt. Zusätzlich wurden Affiliates identifiziert, die im Namen von Glücksspielbetreibern in Form irreführender Marketing- und Werbeaktivitäten werben. Die Gambling Commission reguliert keine Affiliates, aber die LCCP stellt sicher, dass Lizenznehmer für die Handlungen Dritter, einschließlich Werbepartner, zur Rechenschaft gezogen werden. Als Ergebnis ist es für Glücksspielbetreiber in diesem Bereich deutlich schwerer geworden zu operieren (Gambling Commission, 2018d).

Italien

Italien verfügt über ein liberales Lizenzsystem für Onlineglücksspiele.

Das Kapitel Italien ist zum jetzigen Zeitpunkt des Zwischenberichts noch nicht abgeschlossen.

9. Italien

Die Recherche zu diesem Kapitel ist zum Zeitpunkt des Zwischenberichtes noch nicht abgeschlossen. Es werden jedoch zumindest die bestehenden Erkenntnisse dargelegt, während die Überschriften der noch fehlenden Teile zur besseren Übersichtlichkeit aufgeführt werden, aber inhaltsleer bleiben.

9.1 Regulatorische Entwicklung

In Italien war jegliche Form von Glücksspiel lange Zeit grundsätzlich verboten. Eine schrittweise Legalisierung und Liberalisierung des (Online-)Glücksspiels im Laufe der letzten 20 Jahre sollte einerseits das illegale Spiel und die damit verbundene Kosten, nicht zuletzt in Form entgangener Steuereinnahmen, reduzieren und geschah zuletzt aber auch auf Druck der Europäischen Kommission. Seitdem wächst die Zahl der legalen On- und Offline-Glücksspiele, wobei Konzessionen für Spieleanbieter ausschließlich, nur in begrenztem Umfang und unter strengen Auflagen von der staatlichen Monopolverwaltung AAMS (Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato) vergeben werden. Nachfolgend wird die (De-)Regulierungshistorie des (Online-)Glücksspiels in Italien skizziert, bevor im Detail auf das derzeitige System eingegangen wird.

Aus regulatorischer Sicht wird Onlineglücksspiel in Italien als Teil der „Distanzspiele“ (giochi a distanza) verstanden, wobei sich die „Distanz“ auf die Art und Weise bezieht, wie die Einsätze eingesammelt werden: per Internet, aber auch per Fernsehen und Telefon. Für die Regulierung der „Distanzspiele“ kommt dem sogenannten „Bersani-Dekret“ von 2006 die größte Bedeutung zu, doch der Reihe nach:

Das italienische Recht nahm auf Distanzspiele zuerst in dem Dekret des Präsidenten vom 8. April 1998 Bezug. Das Dekret ermöglichte erstmalig die Teilnahme an Pferdewetten über das Fernsehen und Telefon. Sportwetten waren bis 1999 nicht erlaubt; bis etwa ins Jahr 2000 wurde der italienische Onlineglücksspielmarkt – sofern davon bereits die Rede sein konnte – dominiert von ausländischen und illegalen Anbietern.

Mit einem Dekret des Finanzministeriums vom 15. Februar 2001 wurde die Zulassung für Glücksspiele per Fernsehen und Telefon dann auf weitere Spielformen ausgeweitet. Im Jahr 2002 wurde die Zulassung der telefonischen Wettannahme bei Pferdewetten auf alle anderen Formen der Sportwetten erweitert. 2003 gestattete die AAMS, der zwischenzeitlich alle Aufgaben der Glückspielaufsicht übertragen worden waren, versuchsweise ausgewählten Anbietern, Glücksspieleinsätze „aus der Distanz“ anzunehmen. In den Jahren 2003 bis 2005 sorgte die Behörde durch Veröffentlichung einiger Rundschreiben für eine klarere Interpretationslage der bislang bestehenden Regulierungsinstrumente. Doch trotz offensichtlicher Lücken in der bisherigen Gesetzgebung bezüglich des Onlineglücksspiels waren deren Folgen überschaubar, denn zu der Zeit war die Nachfrage nach solchen Angeboten schlicht noch nicht vergleichbar mit der heutigen: Das Internet war noch nicht annähernd so verbreitet und es bestand eine erhebliche Skepsis gegenüber Onlinezahlungen.

Die Regulierung des „Distanzspiels“ wurde dann durch einen Dekret vom 21. März 2006 geändert, insbesondere bezüglich der Methoden der Ein- und Auszahlung und bezüglich der Zulassung von Online-Lotterien und -Bingo. Viele der Inhalte dieses Dekrets wurden in dem am 4. Juli 2006 erlassenen sogenannten „Bersani-Dekret“ (nach dem damaligen Wirtschaftsminister Pier Luigi Bersani) wieder aufgenommen. Das Dekret wurde motiviert durch den Kampf gegen das illegale Glücksspiel und die Steuerhinterziehung bzw. -vermeidung. Ausschlaggebend war außerdem wohl auch ein Ermittlungsverfahren

der Europäischen Kommission aufgrund einer Beschwerde aus dem Jahr 2003. Die Beschwerde richtete sich gegen den Umstand, dass die bis dato geltende strenge italienische Regulierung Anbietern, die im europäischen Ausland lizenziert waren, verbot, ihr Onlineangebot auch auf Italien auszuweiten. Entsprechende Internetseiten waren für den Zugriff aus Italien gesperrt worden – ein möglicher Verstoß gegen die europäische Wettbewerbsfreiheit. Dementsprechend öffnete der Bersani-Dekret, der als wichtigster Schritt in der Liberalisierung der „Distanzspiele“ angesehen wird (Calvosa, 2013), den italienischen Onlineglücksspielmarkt auch für europäische Anbieter, sofern sie im Besitz einer gültigen Lizenz der AAMS sind. Weiterhin enthielt das Dekret erstmals eine konkrete Definition des Onlineglücksspiels und führte das derzeit gültige System der Spielerkonten ein, auf das der nächste Abschnitt noch genauer eingeht.

In den folgenden Jahren wurde das legale Angebot an Onlineglücksspielen schrittweise auf immer weitere Spielformen ausgeweitet, so z.B. Turnierpoker (2008) und Onlinespielautomaten (2013).

9.2 Regulatorische Ausgestaltung

Anbieter von Onlineglücksspielen bedürfen einer besonderen Konzession durch die zuständige Aufsichtsbehörde, die Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato (AAMS). Gemäß Artikel 24 Abs. 13 des Gesetzes Nr. 88/2009, darf die AAMS bis zu 200 Konzessionen erteilen. Zum 14. November 2015 wurden 102 Konzessionen erteilt.

Onlineglücksspielanbieter müssen in Italien im Besitz einer gültigen Lizenz der Regulierungsbehörde AAMS sein, und zwar muss die Lizenz jede angebotene Spielform abdecken. Maximal 200 Lizenzen werden über ein Bieterverfahren diskriminierungsfrei an Anbieter mit Sitz innerhalb des Europäischen Wirtschaftsraumes und mit einer gewissen Mindestgröße vergeben. Wer im europäischen Ausland, nicht aber durch die AAMS lizenziert ist, muss weiterhin damit rechnen, dass seine Onlineglücksspielseite in Italien gesperrt wird.

Eine Konzession oder sonstige Genehmigung aus einem anderen EU-Mitgliedsstaat für das Angebot von Onlineglücksspielen wird in Italien nicht anerkannt und berechtigt somit nicht zum Angebot von Onlineglücksspielen in Italien. Der EuGH hat bestätigt, dass im Glücksspielbereich kein Prinzip der gegenseitigen Anerkennung besteht.³⁰

Aufgrund der bestehenden Unterschiede zwischen den Rechtsordnungen der Mitgliedsstaaten würde die gegenseitige Anerkennung von Konzessionen das Bestreben eines Staates unterlaufen, Betrugereien und Kriminalität im Glücksspielbereich zu bekämpfen. Zudem ist in bestimmten Bereichen, bspw. bei Sportwetten, eine effektive Aufsicht nur dann möglich, wenn die zuständige Behörde einen Überblick über alle abgegebenen Wetten hat und dadurch verdächtiges Spielverhalten identifizieren kann.

Auf Seiten der Nutzer setzt die Teilnahme am Onlineglücksspielangebot eines Anbieters die Registrierung und Eröffnung eines persönlichen, kostenfreien und vom Anbieter geführten Spielerkontos voraus. Jegliches Spiel und sämtliche Geldbewegungen dürfen nur über dieses einzige Konto pro Spieler-Anbieter-Beziehung erfolgen, der Spieler kann jedoch jeweils ein Konto bei mehreren Anbietern unterhalten. Die Registrierung erfolgt namentlich,³¹ unter Vorlage von Ausweisdokumenten (nicht zuletzt

³⁰ Urteil vom 15 September 2011, C-347/2009.

³¹ Im Gegensatz zu Distanzspielen können Einzahlungen für traditionelle Spielformen ausschließlich bei den staatlichen Annahmestellen vorgenommen werden, wobei der Spieler anonym bleibt und prinzipiell beliebig hohe Beträge einzahlen kann, selbst in bar.

zwecks Prüfung der Volljährigkeit) und der persönlichen Steuernummer. Der Spieler muss den Vertrag, der dem Konto zugrunde liegt, unterschrieben in Papierform an den Anbieter schicken, wo er einsehbar aufbewahrt werden muss. Der Nutzer ist verantwortlich für die Richtigkeit seiner Angaben, und er muss den Anbieter über alle relevanten Änderungen informieren. Alle Zahlungsbewegungen eines Spielers werden über dessen Spielerkonto gespeichert und in Echtzeit an die SOGEI S.p.A gemeldet, einen hierzu von der AAMS beauftragten IT-Dienstleister unter der Kontrolle des italienischen Wirtschafts- und Finanzministeriums. Auch eine Weitergabe dieser Daten an die Steuerbehörden erfolgt automatisch. Aus diesen Regelungen ist über die Jahre ein riesiger Datenschatz zum Spielerverhalten im italienischen Onlineglücksspiel erwachsen.

Die Onlineglücksspielanbieter müssen unter anderem die technische Möglichkeit schaffen, dass das Spielerkonto vorübergehend gesperrt werden kann. Eine solche Sperrung kann auf Verlangen des Spielers selbst, auf Initiative des Anbieters oder auf Verlangen der AAMS oder anderer Behörden erfolgen. Weiterhin müssen die Anbieter den Nutzern Informationen zur Suchtprävention zukommen lassen und Informationen der AAMS an die Spieler weiterleiten. Die Nutzer legen vor Spielbeginn ihren maximalen Einsatz und die maximale Spieldauer fest. Hierzu müssen die Anbieter die technischen Voraussetzungen schaffen.

Die Rolle der AAMS umfasst neben der Lizenzvergabe auch die Kontrolle der Einhaltung aller Verpflichtungen, die den Anbietern aus der Lizenzvereinbarung erwachsen. Die Überwachung geschieht durch:

- die Analyse von Beschwerden über Anbieter, die die Spieler an die AAMS richten,
- unangekündigte Kontrollen der Vertriebskanäle (Webseiten) der Anbieter und
- Kontrollen der verwendeten IT-System und Software auf dem Gelände der Anbieter sowie dritter Dienstleister.

Verstöße werden mit Strafen geahndet, deren Art und Höhe vom entstandenen Schaden abhängen. Einerseits geht es um Versäumnisse des Anbieters im Zusammenhang mit seinen Informationspflichten gegenüber den Spielern und mit der Aufrechterhaltung des reibungslosen Spielbetriebs. Verstößt ein Anbieter in dieser Hinsicht gegen die im Lizenzvertrag zugesagten Qualitätsstandards, so erhält er einen Punktabzug, der erst rückgängig gemacht wird, wenn er nachweisen kann, dass der Beanstandungsgrund behoben wurde. Bei Erteilung der Konzession beginnt jeder Anbieter mit einem „Kontostand“ von 100 Punkten. Fällt der Kontostand in der Folge auf unter 50 Punkte, so wird die Lizenz solange ausgesetzt, bis die Vorgaben des Lizenzvertrages nachweislich wieder eingehalten werden. Andererseits kann die AAMS einen Anbieter auch zu Strafzahlungen an einen Spieler verpflichten, wenn ein Verstoß gegen die Lizenzvereinbarungen diesem Spieler einen wirtschaftlichen Schaden verursacht hat. Die Höhe der Strafe hängt in einer im Lizenzvertrag festgelegten Weise proportional von der Höhe des Schadens ab. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Verpflichtungen der Anbieter gemäß Lizenzvertrag und die jeweilige Strafe bei Verstoß.

Tabelle 145: Verpflichtungen italienischer Onlineglücksspielanbieter und Strafen für Verstöße

Verpflichtungen der Onlineglücksspielanbieter	Punktabzug / Strafzahlung bei Verstoß
Voraussetzung für die Spielteilnahme: kostenlose Zurverfügungstellung von Lernspielsessions, die auf den gleichen Algorithmen basieren wie die eigentlichen Spiele	1 Punkt
Erreichbarkeit per Telefon oder Internet für Hilfsanfragen der Nutzer, mit vorgegebenen maximalen Antwortzeiten, z.B. bei technischen Störungen	1 Punkt
Ausschluss von minderjährigen Spielern	25 Punkte
Bereitstellung von Tests zur Selbsteinschätzung der Spieler zwecks Suchtprävention	1 Punkt
Bereitstellung von Funktionen, die es dem Spieler erlauben, sich selbst vom Spiel auszuschließen und Einsatz und Spieldauer zu begrenzen	10 Punkte
Durchsetzung des Selbstausschlusses eines Spielers	10 Punkte
Visualisierung der geleisteten Einsätze und der Spieldauer am Ende einer Session	1 Punkt
Einblendung von Informationen zur Suchtprävention (potenzielle Risiken, angebotene Maßnahmen des Selbstschutzes, Gebrauchshinweise zum Spiel, Geschäftsbedingungen, Regeln zum Schutz der Privatsphäre, Beschwerdemöglichkeiten usw.)	2 Punkte
Einblendung von Informationen zum Schutz von Minderjährigen	5 Punkte
Versendung einer AAMS Servicekarte bei Accounterröffnung	2 Punkte
Einblendung von Information über Maßnahmen zum Schutz des Spielerkontos gegen Missbrauch durch Dritte und zum Schutz der Privatsphäre	2 Punkte
Auszahlungen vom Spielerkonto innerhalb von sieben Tagen nach Anweisung durch den Spieler	nach Ablauf der Frist täglich 1% der angeforderten Auszahlungssumme
Sperrung des Spielerkontos bei Verdacht auf illegale Verwendung	voller Guthabenbetrag bei ungerechtfertigter Sperrung

9.2.1 Organisation der Aufsicht

9.2.2 Spieler- und Verbraucherschutz

9.2.3 Werbebeschränkungen

9.2.4 Maßnahmen der Kriminalitätsbekämpfung

9.2.4.1 *Rechtsdurchsetzung gegenüber illegalen Anbietern*

9.2.4.2 *Kampf gegen Sportwettbetrug*

9.2.4.3 *Kampf gegen Betrug*

9.2.4.4 *Kampf gegen Geldwäsche*

Der rechtliche Rahmen zur Geldwäschebekämpfung in Italien kann in zwei Ebenen unterteilt werden: die präventive und die repressive Ebene. Die präventive Ebene besteht aus verwaltungsrechtlichen Vorschriften, die primär im italienischen Geldwäschegesetz (IGWG)³² enthalten sind. Die repressive Ebene besteht aus den strafrechtlichen Vorschriften des Artikel 648-bis und 648-ter des italienischen Strafbuches (ISTGB). Der Fokus liegt im Folgenden in der Darstellung der präventiven Maßnahmen zur Geldwäschebekämpfung - insbesondere auf den Vorschriften, die auf Onlineglücksspiele Anwendung finden.

Das IGWG wurde in 2007 verabschiedet. Hintergrund des Gesetzes war primär die Umsetzung der Richtlinie 2005/60/EG (3. EU Geldwäscherichtlinie) und der Vorschläge der *Financial Action Task Force (FATF)*. Diese hatte in ihrem 2005 erschienenen *Mutual Evaluation Report* verschiedene Punkte bemängelt: Italien galt als nur *partially compliant* in Bezug auf Recommendation 5 (customer due diligence), Recommendation 13 (suspicious transaction reporting) und Special Recommendation IV.

Das IGWG ist auf diejenigen Subjekte anwendbar, die in den Artikeln 11 bis 14 aufgelistet sind. Diese sind in erster Linie Finanzvermittler (*Artikel 11 - intermediari finanziari*); Freiberufler, zu denen Steuerberater, Notare und Rechtsanwälte zählen (*Artikel 12 – Professionisti*) sowie auch Wirtschaftsprüfer (*Artikel 13 – Revisori contabili*). Artikel 14 listet alle anderen Subjekte auf, auf die das IGWG ebenso Anwendung findet. Besonders relevant für den Glückspielbereich sind:

- Betreiber von Casinos und Spielhallen, die die erforderliche Genehmigung besitzen (Art 14d)
- Anbieter von *online* Glücksspielen (Art 14e)
- Anbieter von *offline* Glücksspielen (Art 14 e-h)

Bemerkenswert ist, dass Anbieter von Onlineglücksspielen unabhängig davon, ob sie die erforderliche Genehmigung besitzen oder nicht, unter das IGWG fallen. Somit fällt die große Zahl illegaler Onlineglücksspielanbieter unter dem Anwendungsbereich des IGWG. Dieses auf erste Sicht paradoxe Ergebnis ermöglicht, dass illegale Anbieter dadurch, dass sie jenseits des Rechts tätig sind, keinen Wettbewerbsvorteil erlangen.

³² Legislative Verordnung Nr. 231/2007.

Im Gegensatz dazu wurde für Anbieter von *offline* Glücksspielen eine andere Entscheidung getroffen. Hier findet das IGWG nur auf solche Anbieter Anwendung, die die erforderliche Genehmigung besitzen.

Prüfung des Spielers

Die Aufsichtsbehörden sind darauf angewiesen, dass Glücksspielanbietern mögliche Fälle der Geldwäsche erkennen und relevante Informationen weiterleiten. Ansonsten besteht praktisch gesehen keine Möglichkeit für die Behörden, Geldwäschetransaktionen aufzudecken.

Daher sind Glücksspielanbieter verpflichtet, (1) ihre Kunden zu identifizieren, (2) einen risikobasierten Ansatz anzuwenden, (3) relevante Informationen zu speichern und (4) verdächtige Transaktionen bei der zuständigen Behörde zu melden. Diese führt eine Analyse der Verdachtsmeldungen durch und entscheidet im weiteren Prozess über die Archivierung der individuellen Verdachtsmeldung oder deren weitere Untersuchung.

Identifizierungspflichten

Die Identifizierungspflichten sind in den Artikeln 15 ff. IGWG geregelt. Die Identifizierungspflichten der Artikel 15 bis 17 IGWG greifen ab einem Schwellenwert von 15.000 Euro. Sie sind jeweils auf Finanzvermittler, Freiberufler und Wirtschaftsprüfer sowie auf die Subjekte nach Artikel 14 a), b), c) und f) IGWG anwendbar. Für die Betreiber von Casinos und Spielhallen, sowie die Anbieter von Online- und *offline* Glücksspielen, gilt die spezielle Vorschrift des Artikels 24 IGWG:

Entscheidend ist hier der Schwellenwert, ab der die Identifizierungspflicht greift. Dieser beträgt 2.000 Euro für Casino Betreiber (Artikel 24 Abs. 1 IGWG) und 1.000 Euro für Glücksspielanbieter (Artikel 24 (4) IGWG).

Zunächst scheint es, als würde das Erreichen der jeweiligen Schwellenwerte - nach den Artikeln 15 bis 17 einerseits und dem Artikel 24 andererseits - unterschiedlich berechnet. Gemäß der Artikel 15 bis 17 ist es unerheblich, ob die 15.000 Euro Grenze durch eine oder mehrere verbundene Transaktionen³³ erreicht wird. Im Gegensatz dazu wird diese Möglichkeit des Smurfings im Artikel 24 nicht implizit berücksichtigt. Es bestehen jedoch Zweifel daran, ob diese Möglichkeit vom Gesetzgeber bezogen auf diese Schwellenwerte tatsächlich ausgeschlossen werden soll. Die Definition von verbundenen Transaktionen in Artikel 1 m) IGWG verweist auf Zahlungsgrenzen, und somit nicht nur auf die 15.000 Euro Grenze, sondern auch die Grenzen i.H.v. 2.000 Euro und 1.000 Euro gem. des Artikels 24. Folglich kann angenommen werden, dass die Zahlungsgrenzen nach Artikel 24 auch durch verbundene Transaktionen erreicht werden können. (Arena & Presilla, 2012, S. 176).

Es liegt zudem nahe, das Gesetz so auszulegen, dass mehrere Transaktionen unter einem Schwellenwert i.H.v. 2.000 Euro bzw. 1.000 Euro dann als verbunden anzusehen sind, wenn sie die Summe von 15.000 Euro erreichen oder übersteigen.

Gemäß Artikel 24 Abs. 3 IGWG müssen Betreiber von Casinos und Spielhallen, sowie auch *offline* Glücksspielanbieter, Informationen erheben und aufbewahren, in Bezug auf:

- a) den Kunden identifizierende Daten;

³³ Artikel 1 m) IGWG definiert als verbundene Transaktionen solche, die jeweils unter der gesetzlichen Zahlungsgrenzen bleiben, einen wirtschaftlichen Zusammenhang haben, insgesamt die gesetzliche Zahlungsgrenzen erreichen oder übersteigen und innerhalb von sieben Tagen getätigt werden; die Einhaltung dieser Periode ist jedoch nicht zwingend, wenn genügende Elemente vorliegen, um Transaktionen als verbunden anzusehen.

- b) das Datum der Transaktion;
- c) den Wert der Transaktion und die verwendeten Zahlungsmittel.

Onlineglückspielanbieter müssen nach Artikel 24 Abs. 4 Informationen erheben und aufbewahren, in Bezug auf:

- a) den Kunden identifizierende Daten, die von diesem zum Zeitpunkt der Spielkontoeröffnung mitgeteilt wurden;
- b) das Datum der Spielkontoeröffnung und jegliches Aufladen von Guthaben auf dieses Konto sowie Abhebungen von dem Spielkonto;
- c) den Wert der oben genannten Transaktionen und die verwendeten Zahlungsmittel;
- d) die IP-Adresse, das Datum, die Uhrzeit und die Dauer der Verbindungen während derer der Kunde die oben genannten Transaktionen durchgeführt hat.

Artikel 18 und 19 IGWG erläutern den Inhalt der Identifizierungspflicht. So müssen alle Normadressaten:

- a) die Identität des Kunden verifizieren. Dies erfolgt in Anwesenheit des Kunden vor Beginn eines Geschäftsverhältnisses oder zu dem Zeitpunkt, zu dem ein Auftrag erteilt wird, eine Transaktion durchzuführen, durch ein gültiges Identifikationsdokument. Zulässige Identifikationsdokumente sind alle von einer italienischen oder ausländischen Behörde ausgestellten amtlichen Lichtbilddokumente.³⁴
- b) die Identität des wirtschaftlichen Eigentümers identifizieren;
- c) Informationen über den Zweck des Geschäftsverhältnisses sammeln;
- d) eine dauernde Überprüfung während der gesamten Laufzeit des Geschäftsverhältnisses durchführen.

Die Kundenidentifizierung kann auch durch Dritte gemäß Artikel 30f. IGWG erfolgen.

Der Risikobasierte Ansatz

Entsprechend der Vorschläge der FATF und der 3. EU Geldwäscherichtlinie müssen Normadressaten im Rahmen der Identifizierungsmaßnahmen einen risikobasierten Ansatz anwenden (siehe Artikel 8 und 13 Richtlinie 2005/60/EG). Artikel 20 IGWG verlangt, dass Normadressaten geeignete Maßnahmen zur Kundenidentifizierung vornehmen; die Eignung der vorgenommenen Maßnahmen bestimmt sich anhand des Geldwäscherisikos, welches im Zusammenhang mit der gegebenen Kundenkategorie, der Art der Dienstleistung, der Transaktion oder dem Produkt steht.

Die Aufsichtsbehörden erlassen gemäß Artikel 7 Abs. 2 IGWG Richtlinien über adäquate Kundenidentifizierungsmaßnahmen. Die Normadressaten müssen die Richtlinien der zuständigen Aufsichtsbehörden sowie den allgemeinen Merkmalen nach Artikel 20 IGWG folgen:

- a) In Bezug auf den Kunden:
 - 1) Rechtsnatur;
 - 2) Haupttätigkeit;
 - 3) Verhalten zum Zeitpunkt der Transaktion oder der Eröffnung der Geschäftsbeziehung;
 - 4) geographische Lage des (Wohn-)Sitzes des Kunden;
- b) In Bezug auf die Transaktion, Geschäftsbeziehung oder Dienstleistung:

³⁴ Artikel 3 des technischen Anhangs zum IGWG i.V.m. Artikel 1 und 35 der Verordnung des Präsidenten der Republik Nr. 445 vom 28 Dezember 2000.

- 1) Art der Transaktion, Geschäftsbeziehung oder Dienstleistung;
- 2) Durchführungsweise der Transaktion;
- 3) Betrag;
- 4) Häufigkeit der Transaktionen und Dauer der Geschäftsbeziehung;
- 5) Sinn der Transaktion, Geschäftsbeziehung oder Dienstleistung, unter Berücksichtigung der Geschäftstätigkeit des Kunden;
- 6) geographische Lage.

Registrierungspflichten

Gemäß Artikel 36 IGWG müssen die Normadressaten sämtliche im Rahmen der Kundenidentifizierung erhobene Dokumente und Informationen aufbewahren sowie in den *Archivio Unico Informatico* (AUI – Zentrales Archiv für Informationen) festhalten. Das AUI ist ein Archiv, das - sobald registrierungspflichtige Informationen vorliegen - von denen in Artikel 37 Abs. 1 IGWG aufgelisteten Normadressaten eingerichtet werden muss. Hierunter fallen die *online* Glücksspielanbieter nach Artikel 14 lit. e) IGWG. *Offline* Glücksspielanbieter können als Alternative zu einem AUI gem. Artikel 39 IGWG zur Führung eines Kundenregisters auch ihre eigenen IT-Systeme verwenden.

Der Beschluss der italienischen Zentralbank (IZB) vom 3. April 2013 enthält detaillierte Voraussetzungen bezüglich der Einrichtung und Verwaltung des AUI. Die Normadressaten müssen insbesondere solche technischen Lösungen anwenden, die ein Nachvollziehen getätigter Transaktionen in ihrer chronologischen Abfolge gewährleisten. Genauso müssen gespeicherte Daten verwahrt werden und die Möglichkeit bestehen, diese gespeicherten Informationen und Beweise jederzeit abzufragen.³⁵ Der Beschluss bestimmt weiterhin, dass die gespeicherten Daten den zuständigen Behörden zur Verfügung gestellt werden müssen, um diese in Ermittlungen zur Bekämpfung von Geldwäsche verwenden zu können (Artikel 2 Abs. 7 IGWG).

In das AUI müssen weiterhin alle Informationen bezüglich Transaktionen i.H.v. mindestens 15.000 Euro aufgenommen werden (auch wenn diese durch mehrere verbundene Transaktionen gesplittet sind). Artikel 36 IGWG ist auf alle Subjekte nach Artikel 14 anwendbar. Für Onlineglücksspielanbieter gilt die spezielle Vorschrift des Artikel 24 Abs. 4 IGWG, die die Registrierung von Transaktionen bereits ab einer Zahlungsgrenze i.H.v. 1.000 Euro anordnet. Wie bereits erläutert, wird die Möglichkeit des Smurfing in Artikel 24 Abs. 4 nicht explizit aufgeführt. Die Literatur hat den Gesetzgeber dazu aufgerufen, diese Diskordanz zwischen den Normen aufzuheben; eine aufklärende Gesetzesänderung ist jedoch noch nicht erfolgt (Arena & Presilla, 2012, S. 177).

Des Weiteren auszuführen ist der die Registrierungspflicht auslösende Schwellenwert für Casinos und Spielhallen. Obwohl Betreiber von Casinos und Spielhallen gem. Artikel 24 Abs. 1 IGWG der Identifizierungspflicht für Transaktionen ab 2.000 Euro unterliegen, müssen sie nach Artikel 36 Abs. 2 Nr. b IGWG nur dann transaktionsspezifische Informationen aufbewahren und im AUI registrieren, wenn eine einzelne Transaktion oder mehrere verbundene Transaktionen mindestens 15.000 Euro betragen. Im Gegensatz dazu müssen nach Artikel 36 Abs. 1 IGWG nicht-transaktionsspezifische Informationen (d.h. alle Dokumente und Informationen, die zur Erfüllung der Identifizierungspflicht erhoben wurden) schon ab der 2.000 Euro Grenze aufbewahrt und registriert werden. Casinos und Spielhallen sind die einzigen Normadressaten, für die in Bezug auf die Registrierungspflicht zwei unterschiedliche Zahlungsgrenzen gelten. Es ist daher fraglich, ob diese Diskrepanz vom Gesetzgeber tatsächlich gewollt ist.

³⁵ Artikel 2 Absatz 5 Beschluss der italienischen Zentralbank (IZB) vom 3 April 2013.

Gem. Artikel 36 müssen Betreiber von Casinos und Spielhallen sowie *offline* Glücksspielanbieter alle Informationen aufbewahren und registrieren, die sie im Rahmen der Erfüllung der Identifikationspflichten erhoben haben. Des Weiteren müssen sie relevante Informationen in Bezug auf Transaktionen mit einem Transaktionswert von €15.000 oder mehr festhalten und archivieren. Zu diesen Informationen zählen:

- a) das Datum, die Referenz und der Betrag der Transaktion;
- b) die Art der Transaktion;
- c) die verwendeten Zahlungsmittel;
- d) die Kundenidentifizierenden Daten derjenigen Person, die die Transaktion durchgeführt hat, und, sofern relevant, derjenigen Person in deren Namen gehandelt wurde.

Die genannten Informationen müssen für zehn Jahre aufbewahrt werden. Ausschlaggebend ist das Datum der Transaktion bzw. das Datum, an dem die Kundenbeziehung beendet wurde.³⁶

Prüfung des Anbieters

Die Prüfung des Anbieters ist notwendig, um Geldwäscheaktivitäten nicht nur durch den Spieler, sondern auch durch den Anbieter selbst weitestgehend zu unterbinden. Im Einklang mit dem italienischen Recht müssen Glücksspielanbieter bestimmte Anforderungen an Ehrenhaftigkeit und Transparenz erfüllen. Diese sind im Artikel 24 Abs. 24 bis 28 der Verordnung Nr. 98 vom 6. Juli 2011 verankert.

Die Prüfung des Anbieters ist bei *online* Glücksspielen besonders schwer, insbesondere wenn diese aus dem Ausland angeboten werden. Aus diesem Grund sind besondere Restriktionen für das Angebot von *online* Glücksspielen vorgesehen. Die Analyse der Aktivitäten von Vollstreckungsorganen dient als Indikator für die Größe des illegalen Spielmarktes in Italien und zeigt die Wichtigkeit einer effektiven Rechtsdurchsetzung in diesem Bereich auf.

Die Voraussetzung von Ehrenhaftigkeit und Transparenz

In Italien obliegt das Recht des Angebotes von Glücksspielen dem Staat.³⁷ Dieser kann jedoch Privatpersonen eine Genehmigung erteilen, Glücksspiele anzubieten. Solche Privatanbieter müssen ausreichende Eignungsvoraussetzungen erfüllen. Die Eignungsvoraussetzungen sind in Artikel 24 Abs. 24 bis 26 der Verordnung Nr. 98 vom 6. Juli 2011 näher ausgeführt.

Die Prüfung des Anbieters erfolgt im Zuge des Verfahrens zur Erteilung von Genehmigungen zum Angebot von Glücksspielen. Dabei prüft der Staat, ob der beantragende Glücksspielanbieter folgende Voraussetzungen erfüllt:

- a) *Ordnungsgemäße Anti-Mafia* Dokumentation für die Teilnahme an öffentlichen Wettbewerben³⁸ (Abs. 24);
- b) Keiner der Geschäftsführer darf wegen einer der folgenden Straftaten verurteilt oder angeklagt worden sein (Abs. 25):
 - i. Mitgliedschaft in einer kriminellen Vereinigung (IStGB, Artikel 416)

³⁶ Artikel 12 Absatz 4 Beschluss der italienischen Zentralbank (IZB) vom 3 April 2013.

³⁷ S. Artikel 1 der legislative Verordnung Nr. 496 vom 14 April 1948.

³⁸ Legislative Verordnung Nr. 159 vom 6 September 2011 (Codex der *Anti-Mafia Gesetzen*) sieht vor, dass Teilnehmer an öffentlichen Wettbewerben die sog. *Anti-Mafia* Dokumentation vorlegen müssen. Diese dient der Vermeidung des Risikos, dass von der *Mafia* kontrollierten Unternehmen eine staatliche Genehmigung erteilt wird.

- ii. Mitgliedschaft in einer kriminellen Vereinigung *mafiöser* Art (inklusive ausländischen Vereinigungen) (IStGB, Artikel 416 – *bis*)
 - iii. Hehlerei (IStGB, Artikel 648)
 - iv. Geldwäsche (IStGB, Artikel 648-*bis*)
 - v. Verwendung von Geldern, Vermögenswerten oder sonstigen Vorteilen, die einer illegalen Herkunft entstammen (IStGB, Artikel 648-*ter*)
 - vi. Veruntreuung (IStGB, Artikel 314 und 316)
 - vii. Erpressung im Amt (IStGB, Artikel 317)
 - viii. Bestechung (IStGB, Artikel 318-322)
 - ix. Amtsmissbrauch (IStGB, Artikel 323)
 - x. Wucher (IStGB, Artikel 644)
- c) Ist der beantragende Glücksspielanbieter eine Kapitalgesellschaft (nach italienischem oder ausländischem Recht), so müssen die Identifikationsdaten aller Personen mitgeteilt werden, die unmittelbar oder mittelbar Gesellschaftsanteile i.H.v. mehr als 2% halten (Absatz 26).

Die Voraussetzungen nach Abs. 24 und 25 erstrecken sich auch auf den Ehegatten bzw. die Ehegattin der Gesellschafter und Geschäftsführer. Der Absatz 26 ist explizit auch auf die Antragsteller von Onlin Glücksspielen anwendbar; daher wird geschlussfolgert, dass die Absätze 24 und 25 nur auf *offline* Glücksspielanbieter Anwendung finden.

Die Prüfung des Anbieters nach den Absätzen 24 bis 26 erfolgt bei der Erteilung der Genehmigung und später auch bei der Erneuerung derselben. Eine Pflicht, die Glücksspielaufsichtsbehörden während der Laufzeit der Genehmigung über Änderungen der Gesellschafter oder des Geschäftsführers zu informieren besteht nicht.

Überwachung von Finanzströmen

Obwohl die Blockierung von Finanzströmen eine sehr wichtige Rolle für die Geldwäschebekämpfung spielt, enthält das IGWG keine diesbezüglichen Vorschriften; diese sind vielmehr in anderen Gesetzen verstreut.

Eine erste relevante Vorschrift ist Artikel 3 des Gesetzes Nr. 136 vom 13. August 2010. Gemäß dieser Vorschrift müssen Empfänger von öffentlichen Finanzmitteln sowie alle Subunternehmen Bankkonten verwenden, die den öffentlichen Aufträgen gewidmet sind. Gemäß der Mitteilung der AAMS vom 15. März 2011 ist diese Vorschrift auch auf Konzessionsinhaber und somit auf Glücksspielanbieter anwendbar.³⁹

Mit der Verordnung Nr. 16 vom 2. März 2012 hat der Gesetzgeber speziellere Vorschriften über die Verfolgung von Finanzströmen im Glücksspielbereich erlassen. Gemäß dieser Verordnung dürfen sämtliche im Glücksspielbereich tätigen Personen keine Barzahlungen tätigen; vielmehr müssen sie Zahlungsmethoden auswählen, die die Verfolgbarkeit jeder Transaktion gewährleisten.⁴⁰ Zusätzlich müssen Anbieter von Wetten jeglicher Art – unabhängig davon, ob *online* oder *offline* und ob sie Inhaber der notwendigen Autorisierungen und Konzessionen sind oder nicht – ein oder mehrere Bankkonten verwenden, die ausschließlich Transaktionen in Zusammenhang mit den genannten Wetten vorbehalten sind.⁴¹

³⁹ AAMS, Mitteilung Nr. 2011/9225/giochi/GST, 15 März 2011.

⁴⁰ Artikel 24 Abs. 1-*bis* der legislativen Verordnung Nr. 98 vom 6. Juli 2011.

⁴¹ Artikel 24 Abs. 27-*bis* der legislativen Verordnung Nr. 98 vom 6. Juli 2011.

Der Umsatz durch illegale Glücksspiele ist nur schwer zu quantifizieren. Allein im Bereich der Sportwetten wird geschätzt, dass der illegale Markt einen Anteil von 70%, gemessen am Gesamtmarkt für Sportwetten, ausmacht. Dies entspricht einem Umsatz zwischen 8 und 10 Milliarden Euro.⁴²

9.3 Sozioökonomische Wirkung

9.3.1 Fiskalische und ökonomische Indikatoren

Die Recherche ist noch nicht abgeschlossen.

9.3.1.1 *Steuereinnahmen und öffentliche Ausgaben*

9.3.1.2 *Marktgröße von Onlineglücksspielen*

9.3.1.3 *Anzahl an Onlineglücksspielern*

9.3.1.4 *Ausgaben pro Onlineglücksspieler*

9.3.1.5 *Marktanteil von Onlineglücksspielen*

9.3.2 Gesundheitsindikatoren (Public Health)

Die Recherche ist noch nicht abgeschlossen.

9.3.2.1 *Prävalenz von Spielsucht*

9.3.2.2 *Spielerschutz: Prävention von Spielsucht*

9.3.2.3 *Spielerschutz: Sperr- und Limitierungssysteme*

9.3.2.4 *Hilfesystem: Schadensreduzierung und Therapie*

9.3.2.5 *Spielerprofile und Spielerverhalten*

9.3.3 Indikatoren der öffentlichen Ordnung (Public Order)

9.3.3.1 *Marktanteil nicht lizenzierter Anbieter*

9.3.3.2 *Web Ranking nicht lizenzierte vs. unlicenzierte Anbieter*

Die Methodik des folgenden Abschnitts ist detailliert in Abschnitt 12.1.1 beschrieben. Während in diesem Kapitel nur Daten zum landesspezifischen Markt beschrieben werden, befindet sich in Kapitel Abschnitt 12.1.2 ein Vergleich beziehungsweise eine länderübergreifende Übersicht.

⁴² Daten über das Jahr 2012 in Simone di Meo und Gianluca Farina, Pallone Criminale, Milano, Adriano Salani Editore, 2012. Verfügbar auf: E-book.

Tabelle 146 zeigt das Webranking für den Suchbegriff „Poker“ in Italien. Von 10 Anbietern verfügen insgesamt 9 über eine Lizenz. Die neun lizenzierten Anbieter kommen auf eine Klickrate von 95,74% für Desktop und 95,33% für Mobile. Der höchstplatzierte Anbieter (888poker.it, zusätzlich auch auf dem achten Platz) besitzt das niedrigste Länderranking mit 21.047 beziehungsweise globaler Rang von 443.351, während die darauffolgenden Anbieter, wie pokerstart.it (706 bzw. 39.143), lottomatica.it (607 bzw. 24.175) und sisal.it (193 bzw. 8.085) deutliche höhere Rankings belegen.

Tabelle 146: Web Ranking des Suchbegriffs "Poker" in Italien

	Operator	Länder-Rang	Globaler Rang	keine Lizenz	Anteil (Desktop)			Anteil (Mobile)		
					Lizenz	keine Lizenz	sonstige	Lizenz	keine Lizenz	sonstige
Poker	1 888poker.it	21047	443351	X	40,29%			35,95%		
	2 pokerstars.it	706	39143	X	19,66%			20,73%		
	3 lottomatica.it	607	24175	X	12,21%			13,70%		
	4 sisal.it	193	8085	X	8,18%			9,19%		
	5 sisal.it	193	8085	X	5,79%			6,44%		
	6						4,26%			4,67%
	7 bwin.it	812	26884	X	3,26%			3,44%		
	8 lottomatica.it	607	24175	X	2,54%			2,58%		
	9 888poker.it	21047	443351	X	2,04%			1,90%		
	10 pokerstars.it	706	39143	X	1,76%			1,39%		
Σ				9	95,74%		4,26%	95,33%		4,67%

Tabelle 147 zeigt die Webrankingdaten für den Suchbegriff „Scommesse online“ (Online Betting) in Italien. Innerhalb der Stichprobe verfügten alle zehn Plätze im Google-Ranking. Eurobet.it belegt mit einem Länderrang von 262 und einem globalen Rang von 12.368 den ersten Platz. Sissal.it ist der Anbieter mit dem höchsten Alexa-Ranking (Länder 193; Global 8.085) und befindet sich auf Position 5.

Tabelle 147: Web Ranking des Suchbegriffs "Scommesse online" (Online Betting) in Italien

	Operator	Länder-Rang	Globaler Rang	keine Lizenz	Anteil (Desktop)			Anteil (Mobile)		
					Lizenz	keine Lizenz	sonstige	Lizenz	keine Lizenz	sonstige
scommesse online	1 eurobet.it	262	12368	X	40,29%			35,95%		
	2 netbet.it	4098	152191	X	19,66%			20,73%		
	3 intralot.it	1779	68591	X	12,21%			13,70%		
	4 888sport.it	12646	191233	X	8,18%			9,19%		
	5 <u>sisal.it</u>	193	8085	X	5,79%			6,44%		
	6 <u>snai.it</u>	451	16868	X	4,26%			4,67%		
	7 <u>bwin.it</u>	812	26884	X	3,26%			3,44%		
	8 <u>lottomatica.it</u>	607	24175	X	2,54%			2,58%		
	9 <u>betclie.it</u>	9362	248099	X	2,04%			1,90%		
	10 <u>eurobet.it</u>	262	12368	X	1,76%			1,39%		
Σ				10	100,00%			100,00%		

Tabelle 148 liefert einen Überblick über den Suchbegriff „Online Betting“ für Italien. Vier der identifizierten Anbieter besitzen keine Lizenz in Italien, während fünf eine Lizenz besitzen. Auf die Anbieter ohne Lizenz verteilen sich eine Desktop-Klickrate von 22,72% und eine Mobile-Klickrate von 28,69%. Die lizenzierten Anbieter verfügen über eine Klickrate von 60,07% für Desktop und 57,61% für Mobile. Bet365.it verfügt über einen Länderrang von 149 und einen globalen Rang von 5.328. Außerdem befindet sich die Dot-Com Domain von bet356 auf Position 7 (globaler Rang: 258)

Tabelle 148: Web Ranking des Suchbegriffs "Online Betting" in Italien

	Operator	Länder-Rang	Globaler Rang	keine Lizenz	Anteil (Desktop)			Anteil (Mobile)			
					Lizenz	keine Lizenz	sonstige	Lizenz	keine Lizenz	sonstige	
Online Betting	1 bet365.it	149	5328	X	40,29%			35,95%			
	2 bwin.com		9251			19,66%			20,73%		
	3						12,21%			13,70%	
	4 betway.com		22948	X	8,18%			9,19%			
	5 williamhill.com		753	X	5,79%			6,44%			
	6 betn1.com		231992			4,26%			4,67%		
	7 bet365.com		258	X	3,26%			3,44%			
	8 888sport.com		59573	X	2,54%			2,58%			
	9 bovada.lv		7723			2,04%			1,90%		
	10 betbird.com		2609845			1,76%			1,39%		
	Σ			5	4	60,07%	27,72%	12,21%	57,61%	28,69%	13,70%

Dot Com Domains mit Lizenz leiten auf entsprechende Angebote weiter.

Das Webranking des Suchbegriffs „scommesse sportive“ (Sports Betting) ist in Tabelle 149 dargestellt. Es wurden neun lizenzierte und ein Anbieter ohne Lizenz identifiziert. Die neun lizenzierten Anbieter vereinen eine Desktop-Klickrate von 97,96% beziehungsweise eine Mobile-Klickrate von 98,10%. Die restlichen knapp 2,04% (Desktop) beziehungsweise 1,90% (Mobile) verteilen sich auf das Angebot ohne Lizenz. 888sport.it liegt mit einem vergleichsweise niedrigen Länderrang von 12.646 und einem globalen Rang von 181.233 auf dem ersten Platz aller Anbieter.

Tabelle 150 zeigt die Daten für den Suchbegriff „Sports Betting“ in Italien. Es wurden zwei lizenzierte und fünf Anbieter ohne Lizenz identifiziert. Sportsbetting.ag besitzt trotz des Suchrankingplatzes Nummer 1 das niedrigste Länderranking (133,525). Auf die unlicenzierten Anbieter verteilt sich eine Klickrate von 64,59% (Desktop) und 62,67% (Mobile). Bet365.it und Skybet.com besitzen als einziger Anbieter mit Lizenz eine Klickrate von 5,02% (Desktop) und 4,83% (Mobile).

Tabelle 149: Web Ranking des Suchbegriffs "scommesse sportive" (Sports Betting) in Italien

Operator	Länder-Rang	Globaler Rang	Lizenz	keine Lizenz	Anteil (Desktop)			Anteil (Mobile)		
					Lizenz	keine Lizenz	sonstige	Lizenz	keine Lizenz	sonstige
1 888sport.it	12646	191233	X		40,29%			35,95%		
2 sisal.it	193	8085	X		19,66%			20,73%		
3 lottomatica.it	607	24175	X		12,21%			13,70%		
4 intralot.it	1779	68591	X		8,18%			9,19%		
5 sisal.it	193	8085	X		5,79%			6,44%		
6 888sport.it	12646	191233	X		4,26%			4,67%		
7 snai.it	451	16868	X		3,26%			3,44%		
8 snai.it	451	16868	X		2,54%			2,58%		
9 planetwin365.it	314	11488		X		2,04%			1,90%	
10 bwin.it	812	26884	X		1,76%			1,39%		
Σ			9	1	97,96%	2,04%		98,10%	1,90%	

Tabelle 150: Web Ranking des Suchbegriffs "Sports Betting" in Italien

Operator	Länder-Rang	Globaler Rang	Lizenz	keine Lizenz	Anteil (Desktop)			Anteil (Mobile)		
					Lizenz	keine Lizenz	sonstige	Lizenz	keine Lizenz	sonstige
1 sportsbetting.ag		133525		X	40,29%			35,95%		
2							19,66%			20,73%
3 bwin.com		9251		X	12,21%			13,70%		
4							8,18%			9,19%
5 bovada.lv		7723		X	5,79%			6,44%		
6 karamba.co		-		X	4,26%			4,67%		
7 skybet.com		13566	X		3,26%			3,44%		
8							2,54%			2,58%
9 winamax.fr	769	19954		X		2,04%			1,90%	
10 bet365.it	149	5328	X		1,76%			1,39%		
Σ			2	5	5,02%	64,59%	30,39%	4,83%	62,67%	32,51%

Skybet.com leitet auf skybet.it weiter.

Für den Suchbegriff „Casino“ wurden innerhalb der Top 10 acht Anbieter mit Lizenz sowie ein Anbieter ohne Lizenz (totosi.it) identifiziert. Auf die lizenzierten Anbieter verteilt sich eine Desktop-Klickrate von 92,45% beziehungsweise eine Mobile-Klickrate von 92,17%. Auf den einzigen unlizenzierten Anbieter entfallen 1,76% (Desktop) beziehungsweise 1,39% (Mobile). Stavegas.it besitzt als höchstplatziertes Anbieter einen Länderrang von 2,783 (globaler Rang 107.132), die beiden darauffolgenden Anbieter betfair.it (805; 3.209) sowie 888casino.it (865; 39.712) besitzen deutlich höhere Rankings. Der Anbieter ohne Lizenz besitzt einen Länderrang von 818 und einen globalen Rang von 220.497.

Tabelle 151: Web Ranking des Suchbegriffs "Casino" in Italien

Operator	Länder-Rang	Globaler Rang	keine Lizenz	Anteil (Desktop)			Anteil (Mobile)			
				Lizenz	keine Lizenz	sonstige	Lizenz	keine Lizenz	sonstige	
1 starvegas.it	2783	107132	X			40,29%			35,95%	
2 betfair.it	805	3209	X			19,66%			20,73%	
3 888casino.it	865	39712	X			12,21%			13,70%	
4 titanbet.it	36957	360553	X			8,18%			9,19%	
5								5,79%	6,44%	
6 eurobet.it	262	12368	X			4,26%			4,67%	
7 casino.com		39707	X			3,26%			3,44%	
8 starcasino.it	5278	178916	X			2,54%			2,58%	
9 sisal.it	193	8085	X			2,04%			1,90%	
10 tolosi.it	818	220497		X		1,76%			1,39%	
Σ			8	1	92,45%	1,76%	5,79%	92,17%	1,39%	6,44%

Für den Suchbegriff „gioco d'azzardo“ (Gambling) wurde ausschließlich ein Anbieter ohne Lizenz identifiziert. Das unlicenzierte Angebot befindet sich an der Stelle 8, wodurch sich eine Klickrate von 2,54% für Desktop und 2,58% für Mobile ergibt. Das lizenzierte Angebot kommt auf eine Klickrate von 2,54% für Desktop und 2,58% für Mobile. Der Anbieter (casinoitalia24.net) besitzt ein globales Ranking von 11.402.645.

Tabelle 152: Web Ranking des Suchbegriffs "Gioco d'azzardo" (Gambling) in Italien

Operator	Länder-Rang	Globaler Rang	keine Lizenz	Anteil (Desktop)			Anteil (Mobile)		
				Lizenz	keine Lizenz	sonstige	Lizenz	keine Lizenz	sonstige
1						40,29%			35,95%
2						19,66%			20,73%
3						12,21%			13,70%
4						8,18%			9,19%
5						5,79%			6,44%
6						4,26%			4,67%
7						3,26%			3,44%
8 <u>casinoitalia24.net</u>		11402645	X			2,54%			2,58%
9						2,04%			1,90%
10						1,76%			1,39%
Σ			0	1	2,54%	97,46%		2,58%	97,42%

Für den Suchbegriff „Gambling“ (Tabelle 153) belegen sonstige Angebote die Plätze drei bis zehn der Google-Suche. Auf den Positionen eins und zwei befinden sich die lizenzierten Angebote unibet.it und williamhill.it, welche Klickraten von 59,96% für Desktop und 56,68% für Mobile verzeichnen kann. Unibet.it hat einen globalen Alexa-Rang von 23.812 (Länderrang 2.091).

Für den Begriff „Calcio“ (der italienische Begriff für Fußball) konnten in den ersten 10 Plätzen des Webrankings keine Angebote identifiziert werden.

Tabelle 153: Web Ranking des Suchbegriffs "Gambling" in Italien

Operator	Länder-Rang	Globaler Rang	keine Lizenz	Anteil (Desktop)			Anteil (Mobile)		
				Lizenz	keine Lizenz	sonstige	Lizenz	keine Lizenz	sonstige
1 unibet.it	2091	66876	X	40,29%			35,95%		
2 williamhill.it	-	-	X	19,66%			20,73%		
3						12,21%			13,70%
4						8,18%			9,19%
5						5,79%			6,44%
6						4,26%			4,67%
7						3,26%			3,44%
8						2,54%			2,58%
9						2,04%			1,90%
10						1,76%			1,39%
Σ			2	59,96%		40,04%	56,68%		43,32%

Tabelle 154 zeigt die Ergebnisse für das Webranking zum Suchbegriff „Football“ in Italien an. Innerhalb der Top 10 wurde ein Anbieter ohne entsprechende Lizenz gefunden (diretta.it). Dieser befand sich an Position 3, was in einem Desktop-Webranking von 12,21% und einem Mobile-Webranking von 13,70% resultiert. Diretta.it besitzt eine Alexa-Länder-Rang von 88 und ein globales Ranking von 2.946.

Tabelle 154: Web Ranking des Suchbegriffs "Football " in Italien

Operator	Länder-Rang	Globaler Rang	keine Lizenz	Anteil (Desktop)			Anteil (Mobile)		
				Lizenz	keine Lizenz	sonstige	Lizenz	keine Lizenz	sonstige
1						40,29%			35,95%
2						19,66%			20,73%
3 diretta.it	88	2946	X		12,21%			13,70%	
4						8,18%			9,19%
5						5,79%			6,44%
6						4,26%			4,67%
7						3,26%			3,44%
8						2,54%			2,58%
9						2,04%			1,90%
10						1,76%			1,39%
Σ			1		12,21%	87,79%		13,70%	86,30%

Tabelle 155 zeigt das Webranking für den Begriff „Ippica“ (Horse Racing). Hier konnten zwei Anbieter mit Lizenz (snao.it und sisal.it) identifiziert werden. Dieser besitzen ein Länderrangings von 451 (Global 16,868) und 193 (Global 8,085) und Klickraten von 25,46% für Desktop und 27,18% für Mobile. Die

Angebote ohne Lizenz liegen an den Plätzen eins (betflag.it; Länderrang 1.551, globaler Rang 67.835), vier (ippica.biz; globaler Rang 191.957) und sechs (diretta.it; Länderrang 88; globaler Rang 2.946). Auf die Anbieter ohne Lizenz entfallen Klickraten von 52,73% für Desktop und 49,81% für Mobile.

Tabelle 155: Web Ranking des Suchbegriffs "Ippica" (Horse Racing) in Italien

	Opera- tor	Länder- Rang	Globaler Rang	keine Lizenz	Anteil (Desktop)			Anteil (Mobile)				
					Lizenz	keine Lizenz	son- stige	Lizenz	keine Lizenz	son- stige		
Ippica	1	betflag.it	1551	67835								
	2	snai.it	451	16868	X							
	3											
	4	ippica.biz		191957								
	5	sisal.it	193	8085	X							
	6	diretta.it	88	2946								
	7											
	8											
	9											
	10											
	Σ				2	3	25,46%	52,73%	21,82%	27,18%	49,81%	23,01%

Tabelle 156 zeigt das Webranking für den Begriff „Horse Racing“. Es konnten zwei Angebote ohne Lizenz und ein lizenziertes Angebot identifiziert werden, wobei die beiden Angebote ohne Lizenz von oddchecker.com stammen. Die beiden Anbieter ohne Lizenz vereinen eine Klickrate von 31,88% (Desktop) beziehungsweise 34,43% (Mobile) über ihre drei Angebote. Der lizenzierte Anbieter besitzt eine Klickrate von 2,04% (Desktop) und 1,9% (Mobile). Oddschecker.com besitzt einen globalen Rang von 12.217 und skybet.com von 13.566.

Tabelle 156: Web Ranking des Suchbegriffs "Horse Racing" in Italien

	Operator	Länder- Rang	Globaler Rang	keine Lizenz	Anteil (Desktop)			Anteil (Mobile)				
					Lizenz	keine Lizenz	son- stige	Lizenz	keine Lizenz	son- stige		
Horse Racing	1											
	2	oddchecker.com		12217	X							
	3	oddchecker.com		12217	X							
	4											
	5											
	6											
	7											
	8											
	9	skybet.com		13566	X							
	10											
	Σ				1	2	2,04%	31,88%	66,08%	1,90%	34,43%	63,67%

Skybet.com leitet auf skybet.it weiter.

Für den Suchbegriff „Bingo“ wurden zwei nicht lizenzierte und acht lizenzierte Angebote innerhalb der ersten zehn Suchanfragen auf Google angezeigt. Der Anbieter ohne Lizenz betflag.it liegt an Position eins mit einem Länderrang von 1551 und einem globalen Rang von 67.835. Sisal.it liegt als erster lizenzierte Anbieter auf Position 2 und besitzt einen Länderrang von 193 und einen globalen Rang von 8.085. Die lizenzierten Anbieter vereinnahmten eine Klickrate von 44,95% für Desktop und 47,77% für Mobile. Anbieter ohne Lizenz kommen auf Klickraten von 52,50% (Desktop) beziehungsweise 49,65% (Mobile).

Tabelle 157: Web Ranking des Suchbegriffs "Bingo" in Italien

	Operator	Länder-Rang	Globaler Rang	Anteil (Desktop)			Anteil (Mobile)			
				Lizenz	keine Lizenz	sonstige	Lizenz	keine Lizenz	sonstige	
Bingo	1 betflag.it	1551	67835		X		40,29%		35,95%	
	2 sisal.it	193	8085	X		19,66%		20,73%		
	3 tombola.it	2419	97214		X		12,21%		13,70%	
	4 lottomatica.it	607	24175	X		8,18%		9,19%		
	5 <u>sisal.it</u>	193	8085	X		5,79%		6,44%		
	6 <u>gicodigitale.it</u>	-	-	X		4,26%		4,67%		
	7 <u>gicodigitale.it</u>	-	-	X		3,26%		3,44%		
	8							2,54%	2,58%	
	9 <u>lottomatica.it</u>	607	24175	X		2,04%		1,90%		
	10 <u>snai.it</u>	451	16868	X		1,76%		1,39%		
Σ			8	2	44,95%	52,50%	2,54%	47,77%	49,65%	2,58%

Der Suchbegriff „Lotto“ für Italien wird in Tabelle 158 beschrieben. Der einzige Anbieter ohne Lizenz lottoland.it belegt den Platz eins, während lottomatica.it als erster Anbieter mit Lizenz auf Position 3 liegt. Lottoland.it hat einen globalen Rang von 1.004.399, während lottomatica.it einen Länderrang von 607 und einen globalen Rang von 18.606 besitzt. Lizenzierte Angebote kommen auf eine Klickrate von 17,51% (desktop) und 17,51% (mobile), während das Angebot ohne Lizenz eine Desktop-Klickrate von 40,29% und eine Mobile-Klickrate von 35,95% besitzt.

Im Webranking für den Begriff „Lottery“ liegt lottomatica.it als einziger lizenzierte Anbieter auf den Positionen zwei und dire (Länderrang 607; globaler Rang 24.175). Die Angebote ohne Lizenz haben Klickraten von 31,88% (Desktop) und 34,43% (Mobile).

Tabelle 158: Web Ranking des Suchbegriffs "Lotto" in Italien

	Operator	Länder-Rang	Globaler Rang	keine Lizenz	Anteil (Desktop)			Anteil (Mobile)			
					Lizenz	keine Lizenz	sonstige	Lizenz	keine Lizenz	sonstige	
Lotto	1 lottoland.it		1004399				40,29%			35,95%	
	2							19,66%		20,73%	
	3 lottomatica.it	607	24175	X	12,21%			12,21%			
	4						8,18%			9,19%	
	5						5,79%			6,44%	
	6						4,26%			4,67%	
	7 sisal.it	193	8085	X	3,26%			3,26%			
	8						2,54%			2,58%	
	9 lottomatica.it	607	24175	X	2,04%			2,04%			
	10						1,76%			1,39%	
	Σ			3	1	17,51%	40,29%	42,20%	17,51%	35,95%	45,01%

Tabelle 159: Web Ranking des Suchbegriffs "Lotteria" in Italien

	Operator	Länder-Rang	Globaler Rang	keine Lizenz	Anteil (Desktop)			Anteil (Mobile)		
					Lizenz	keine Lizenz	sonstige	Lizenz	keine Lizenz	sonstige
loterie	1						40,29%			35,95%
	2 lottomatica.it	607	24175	X	19,66%					20,73%
	3 lottomatica.it	607	24175	X	12,21%					13,70%
	4						8,18%			9,19%
	5						5,79%			6,44%
	6						4,26%			4,67%
	7						3,26%			3,44%
	8						2,54%			2,58%
	9						2,04%			1,90%
	10						1,76%			1,39%
	Σ			2	31,88%	68,12%	34,43%	65,57%		

Zusammengefasst lässt sich beobachten, dass bei 15 unterschiedlichen untersuchten Begriffen bei 10 Begriffen Anbieter bzw. Angebote ohne Lizenz identifiziert werden konnte. Im Vergleich zwischen italienischen und englischen Begriffen konnte identifiziert werden, dass bei englischen Begriffen der Anteil unlizenzierter Anbieter höher als dies bei spanischen Begriffen der Fall war. Der Begriff „Online Betting“ verzeichnete mit acht unlizenzierten Anbietern (und einem lizenzierten) die höchste absolute Menge. Der Begriff „Sports Betting“ hat ebenfalls einen hohen unlizenzierten Teil, mit sechs Angeboten ohne Lizenz versus eines lizenzierten Angebots.

Tabelle 160: Verteilung von lizenzierten und nicht lizenzierten Anbietern im Web-Ranking Italien

Suchbegriff	Lizenz	Keine Lizenz	Sonstige
Poker	9	0	1
Scommesse online	10	0	0
Online Betting	5	4	1
Scommesse sportive	9	1	0
Sports Betting	2	5	3
Casino	8	1	1
Gioco d'azzardo	0	1	9
Gambling	2	0	8
Calcio	0	0	10
Football	0	1	9
Ippica	2	3	5
Horse Racing	1	2	7
Bingo	8	2	0
Lotto	0	3	7
Lotteria	2	0	8

Tabelle 161: Klickrate auf verschiedene Suchbegriffe Italien für Desktop und Mobile

Suchbegriff	Desktop			Mobile		
	Lizenz	Keine Lizenz	Sonstige	Lizenz	Keine Lizenz	Sonstige
Poker	95,74%		4,26%	95,33%		4,67%
Scommesse online	100,00%			100,00%		
Online Betting	60,07%	27,72%	12,21%	57,61%	28,69%	13,70%
Scommesse sportive	97,96%	2,04%		98,10%	1,90%	
Sports Betting	5,02%	64,59%	30,39%	4,83%	62,67%	32,51%
Casino	92,45%	1,76%	5,79%	92,17%	1,39%	6,44%
Gioco d'azzardo		2,54%	97,46%		2,58%	97,42%
Gambling	59,96%		40,04%	56,68%		43,32%
Calcio			100%			100%
Football		12,21%	87,79%		13,70%	86,30%
Ipoica	25,46%	52,73%	21,82%	27,18%	49,81%	23,01%
Horse Racing	2,04%	31,88%	66,08%	1,90%	34,43%	63,67%
Bingo	44,95%	52,50%	2,54%	47,77%	49,65%	2,58%
Lotto	17,51%	40,29%	42,20%	17,51%	35,95%	45,01%
Loteria	31,88%		68,12%		34,43%	65,57%

9.3.3.3 Geldwäscheverdachtsmeldungen, Betrugsfälle und Begleitkriminalität

Die Recherche ist noch nicht abgeschlossen.

9.3.3.4 Erfolg der Rechtsdurchsetzung gegenüber illegalen Anbietern

Die Recherche ist noch nicht abgeschlossen.

Norwegen

Die norwegische Regulierung von Glücksspielangeboten lässt sich als sehr restriktiv beschreiben. Mit Ausnahme von wenigen kleineren Anbietern sind im Rahmen eines Staatsmonopols nur zwei staatliche Anbieter zugelassen, welche ihre Gewinne vollständig wohltätigen Zwecken zugutekommen lassen. Trotz des restriktiven Ansatzes der Regulierung existiert ein großer nicht regulierter Markt für Onlinesportwetten und Onlinecasinos.

Im Jahr 2016 beliefen sich die Bruttospielerträge des gesamten norwegischen Glücksspielmarktes auf ca. 1,26 Mrd. Euro, wovon 4,5% auf den regulierten Onlineglücksspielmarkt entfielen. Der gesamte Onlineglücksspielmarkt konnte im Jahr 2015 geschätzte Einnahmen in Höhe von 250 Mio. Euro verzeichnen, wovon ca. 150 Mio. Euro auf den nicht regulierten Markt entfielen. Spielerschutzmaßnahmen in Norwegen umfassen vor allem Werbebeschränkungen und Eingriffe in Spielstrukturen. Zur Rechtsdurchsetzung wurde Payment Blocking – mit bislang unklarem Erfolg – durchgeführt. Geschätzt sind zwischen 0,9% der norwegischen Bevölkerung pathologische und 2,3% problematische Spieler.

10. Norwegen

Norwegens Regulierung des Glücksspielmarktes und dessen Evaluation ist insbesondere im Vergleich mit Dänemark interessant, da beide Länder in der Vergangenheit eine sehr ähnliche Regulierung von Glücksspielen aufwiesen, die sich jedoch in den vergangenen Jahren in unterschiedliche Richtungen entwickelt hat. Im Gegensatz zu Norwegen wurde der dänische Glücksspielmarktes in dem Bestreben höhere staatliche Einnahmen liberalisiert (Meyer, 2018). Die Analyse dieser unterschiedlichen Entwicklung könnte Anhaltspunkte liefern, welche Folgen die jeweiligen Regulierungssysteme mit sich bringen.

10.1 Regulatorische Ziele

Seit Beginn des neuen Jahrtausends wird die norwegische Glücksspielregulierung sehr restriktiv gehandhabt, während es zuvor eine etwas liberalere Struktur gab. Ziel war es damals, neben der Verringerung der sozial schädlichen Auswirkungen des Glücksspiels, den großen Anstieg der Zahl von Spielautomaten einzudämmen. Die Regulierung dient primär dem Ziel, die aus dem Glücksspiel erwachsenden negativen Konsequenzen einzudämmen. Der Spielerschutz erfährt dadurch einen besonders hohen Stellenwert bei der Regulierung des Glücksspiels in Norwegen. Es handelt sich bei Norwegen um das einzige Land Europas, welches einen im Jahr 2003 verfassten Aktionsplan zur Verringerung der schädlichen Auswirkungen von Glücksspielen verfolgt (Meyer, 2018). Eine Regulierung wurde jedoch bereits im Jahr 1719 mit dem Ziel eingeführt, ein Einkommen für Waisen zu sichern. Die beiden staatlichen Monopolisten Norsk Tipping und das dem Landwirtschaftsministerium unterstellte Norsk Rikstoto unterliegen keiner glücksspielspezifischen Besteuerung. Norwegen nutzt sämtliche Gewinne aus den staatlichen Monopolen an Glücksspielen für wohltätige Zwecke. Im Detail werden Gewinne der Unternehmen zu 64% im Bereich des Sports verwendet, jeweils 18% kommen den Sektoren Kultur und Soziales zugute, und 6,4% werden für Gesundheits- und Rehabilitationsprogramme verwendet. Nach Meyer (2018) kommen die Gewinne der Monopolisten zu je einem Drittel der Förderung des Sports, Kultur und Forschung zugute.

10.2 Regulatorische Ausgestaltung

Norwegen hat eine Bevölkerung von etwas über 5,4 Millionen Einwohnern und besitzt einen regulierten Glücksspielmarkt, der von zwei staatlich kontrollierten Unternehmen – Norsk Tipping und Norsk Rikstoto – als Monopolisten kontrolliert wird. Glücksspiel wird in Sektion 299 des norwegischen Strafgesetzbuchs wie folgt definiert (Norway General Civil Penal Code, 1999)⁴³:

„Alle Spiele für Geld oder Geldwert, deren Grundlage oder zugrundeliegenden Einsätze darauf hinweisen, dass der vorherrschende Zweck eine Gewinnabsicht darstellt soll als Glücksspiel angesehen werden. Wetten und Spekulation in Futures unter den gleichen Konditionen sollen auch als Glücksspiel angesehen werden.“

Grundlage für die Regulierung von Glücksspielen sind drei Gesetzgebungen (Lottery Act, 1995; Gaming Scheme Act, 1992; Totalisator Act, 2010):

- Der Lottery Act (Lotteriloven) reguliert private Lotterien verschiedener Formen sowie Poker, Bingo und Casinospiele auf Schioffen.

⁴³ Frei aus der englischen Version des norwegischen Strafgesetzbuches übersetzt.

- Der Gaming Scheme Act (Pengespilloven) reguliert Spiele, die Norsk Tipping operiert.
- Der Totalisator Act (Totalisatorloven) reguliert Spiele, die Norsk Rikstoto operiert.

10.2.1 Organisation der Aufsicht

Die norwegische Glücksspiel- und Stiftungsbehörde wurde auf Anfrage des Parlaments gegründet, um ein höheres Maß der Kontrolle für den Glücksspielmarkt zu erlangen. Insbesondere der Markt für Spielautomaten unterlag zum Zeitpunkt der Gründung der Behörde einem sehr starken Wachstum und kann als direkter Grund zur Gründung der Behörde identifiziert werden. Zum Anfang des Millenniums waren etwas unter 20.000 legale Spielautomaten in Norwegen im Einsatz, und der Prozess des Angebots und der Genehmigung war vergleichsweise liberal gestaltet. Am Ende der 1990er wuchs der Markt des On-lineglücksspiels schnell und Regulatoren hatten ein vergleichsweise geringes Maß an Kontrolle über diesen Markt. Im Jahr 2001 wurden die norwegische Spielebehörde und das Berufungsgericht gegründet. Seit dem Jahr 2008 übernimmt die Behörde zusätzlich die Lotterithemen von der Polizei und besaß hiermit volle regulatorische Kontrolle über alle Lotterien in Norwegen (Nordic Gambling Supervisory Authorities, 2016).

Die norwegische Glücksspiel- und Stiftungsbehörde hat die Verantwortung, ein adäquates Angebot für Lotterien und Spiele in Norwegen sicherzustellen. Die Verwaltungsaufgaben umfassen insbesondere:

- Genehmigung aller Wohltätigkeitsorganisationen, die Einnahmen aus dem privaten Sektor des Lotteriemarktes erzielen können.
- Autorisierung relevanter Lotterieveranstalter, zum Beispiel von Anbietern, die in Bingohallen tätig sind.
- Genehmigung von Lotterien mit einem Umsatz von mehr als 200 000 Euro pro Jahr.
- Verhinderung jeglicher Form des illegalen Glücksspiels und Schneeballsystemen in Norwegen.
- Aufsicht und Kontrolle von Norsk Tipping und Norsk Rikstoto.
- Bewertung des Risikos einzelner (problematischer) Glücksspielformen oder -ausprägungen.
- Identifizierung und Verhinderung von illegalem Marketing.
- Information der Öffentlichkeit und anderer Behörden über die mit dem Glücksspiel verbundenen Gefahren und Sammeln von Informationen über die Entwicklungen auf dem Markt.
- (Weiter-)Verfolgung und Planung eines Aktionsplans hinsichtlich problematischem Glücksspiels.
- Verantwortlichkeit für Marketing und Evaluation der Hilfshotline für Problemspieler.
- Bereitstellung von Informationen und Beratung für Interessengruppen, die Öffentlichkeit und Regierungen.
- Darüber hinaus hat die Glücksspielbehörde die Aufgabe, eine angemessene Verteilung der Einnahmen aus Lotterien und Glücksspielen sicherzustellen durch:
 - Verteilung von Lotterielizenzen.

- Verteilung eines Teils der Lottereeinnahmen von Norsk Tipping an Wohltätigkeitsorganisationen nach vorhergegangener Beantragung.
- Überwachung der fairen und transparenten Verteilung der Lottereeinnahmen und Kontrolle der Verwendung der Einnahmen aus Lotterien durch die staatlichen Monopolisten (Nordic Gambling Supervisory Authorities, 2016).

Norsk Tipping wurde 1947 gegründet und vereinnahmt 77% der Umsätze des regulierten Gesamtglücksspielmarktes beziehungsweise 74% der Bruttospielerlöse. In diesen 74% der Bruttospielerträge befinden sich die einzigen regulierten Bruttospielerträge durch Onlineglücksspiele in Norwegen. Während (Sport-)Wetten für eine lange Periode der mit Abstand größte Glücksspielsektor waren, wurde im Jahr 1986 die staatliche Lotterie eingeführt und andere Glücksspielformen haben erhebliche Anteile am Glücksspielmarkt eingenommen. Norsk Tipping führt und koordiniert die Angebote Lotto, Viking Lotto, Euro Jackpot, Extra, Joker, Keno, Flax (Rubbellose) Nabolaget und Sportwetten (LangOddsens und LiveOddsens). Im Jahr 2014 hat Norsk Tipping ein Onlinecasino eröffnet, in dem eine breite Menge verschiedener Spiele, wie Tischspiele, elektronische Rubbellose oder Online-Bingo gespielt werden können. Zusätzlich operiert Norsk Tipping das Unternehmen Multix (IVTs, Interactive Video Terminals), welches im Rahmen des staatlichen Monopols die privaten Spielautomaten übernommen hat und das Angebot im Vergleich zu dem der ehemals privaten Anbieter deutlich verringert beziehungsweise abgeschwächt hat. Zunächst wurde die private Aufstellung von Spielautomaten verboten und die Anzahl der Automaten verringert. Es folgte die Wiedereinführung unter dem staatlichen Monopol mit weniger aggressiven und am Spielerschutz orientierten Spielautomaten, die sich durch geringere audio-visuelle Stimuli, Zwangspausen und Verlustbegrenzungen auszeichnen (Meyer, 2018; Rossow & Hansen, 2016).

Norsk Rikstoto, ehemals Stiftelsen Norsk Rikstoto, ist eine Stiftung, die im Jahr 1982 gegründet wurde und eine staatliche Lizenz besitzt, um Sportwetten zu betreiben. Die Stiftung besitzt etwa 10% des jährlichen Umsatzes am regulierten norwegischen Glücksspiel und 12% der Bruttospielerlöse. Neben Norwegen bietet Norsk Rikstoto das Spiel V75 in diversen anderen Ländern, wie Schweden, Finnland, Dänemark oder Frankreich an. Dies wird unter anderem über eine Kollaboration mit der schwedischen ATG durchgeführt. Norsk Rikstoto wird durch den Totalisator Act reguliert (Nordic Gambling Supervisory Authorities, 2016).

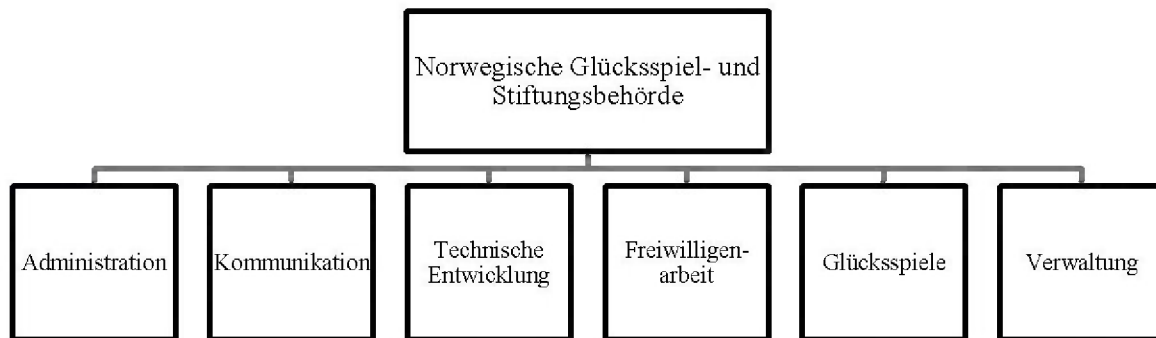
Seit 2012 fokussiert sich die norwegische Glücksspiel- und Stiftungsbehörde speziell auf Systemüberwachung, basierend auf einer Risiko- und Wesentlichkeitsbeurteilung, und überwacht die Wetttransaktionen ausgewählter Spiele von Norsk Tipping. Die Aufsicht über die Aktivitäten von Norsk Rikstoto wurde und wird in Zukunft auf der Grundlage einer Risiko- und Wesentlichkeitsanalyse auf die Systemaufsicht und auf die anschließende Überwachung der Wetttransaktionen auf die von Norsk Rikstoto betriebenen Spiele ausgerichtet. Die norwegische Glücksspiel- und Stiftungsbehörde hat 2015 die Glücksspielbetreiber Norsk Tipping und Norsk Rikstoto sechs Mal überprüft. Zusätzlich wird bei allen Bingo-Konten viermal im Jahr geprüft, ob Gewinne vorschriftsmäßig ausgezahlt werden. Die norwegische Glücksspielbehörde kontrolliert auch die Buchhaltung von großen Lotterien, die lizenziert wurden. Die Behörde erhält auf Antrag Zugang zu den Konten der Verbände, Organisationen usw., die Lotterien betreiben oder sich dafür beworben haben. Gleiches gilt für die Konten der Betreiber, die sich verpflichtet haben, Lotterien zu organisieren. In Bezug auf vermutete Pyramidensysteme oder pyramidenartige Verkaufssysteme hat die Behörde Zugang zu Nachforschungen, soweit dies erforderlich erscheint. Im November 2014 wurden neue Richtlinien für die Vermarktung von lizenzierten Betreibern verabschiedet. Um den Schutz gefährdeter Spieler zu stärken, werden an die Vermarktung von Glücksspielen und Wetten strengere Anforderungen gestellt als an jedes andere Produkt. Zusätzlich überwacht die Behörde, dass in Norwegen kein illegales Marketing oder illegales Angebot von Lotterien oder Glücksspielen

ohne Lizenz stattfindet. Dies ist eine Herausforderung, aber wo es möglich ist, wird die illegale Aktivität von der Behörde vereitelt (Nordic Gambling Supervisory Authorities, 2016).

Die norwegische Glücksspiel- und Stiftungsbehörde wird von einem gemeinsamen Direktor und zwei Aufsichtsbehörden organisiert: der norwegischen Glücksspielbehörde und der Stiftungsbehörde. Darüber hinaus gibt es drei Abteilungen für Kommunikation, technische Entwicklung und Verwaltung, die die beiden Aufsichtsbehörden unterstützen. Ab 2014 ist die norwegische Glücksspielbehörde in zwei Abteilungen unterteilt: Abteilung Glücksspiel und Abteilung Freiwilligenarbeit. Die Abteilungen arbeiten in einer Reihe von Fällen eng zusammen, aber die Behörde hat mit dieser Organisation die Überwachung und Kontrolle des Glücksspiels in einer Abteilung und die Überwachung und Kontrolle der Lotterie, Mehrwertsteuervergütung und Basisprogramm in der anderen Abteilung verschärft. Die Abteilung Freiwilligenarbeit der norwegischen Glücksspielbehörde ist für die Verwaltung, Überwachung und Kontrolle des legalen privaten Lotteriemarktes verantwortlich. Dieser Markt besteht hauptsächlich aus freiwilligen Organisationen und kommerziellen Auftragnehmern, die die Lotterie im Auftrag von Freiwilligenorganisationen betreiben. Die Überwachung des Bingomarktes ist eine große Aufgabe, die alles von der Autorisierung von Unternehmern und lokalen Betreibern über die Bewerbung bis hin zu Bingo-Einnahmen und die Durchführung externer Kontrollen in Bingohallen umfasst. Die Abteilung ist auch verantwortlich für die Überwachung von Bingo-Konten und Konten von Wohltätigkeitsorganisationen sowie für die Auslosung von Lotterien. Die Abteilung ist für die Validierung größerer privater Lotterien und die Verwaltung von Zuschüssen zuständig. Das Überwachen von Glücksspielen auf norwegischen Schiffen ist auch eine Aufgabe für diese Abteilung, ebenso wie neue Lotteriekonzepte. Jedes Jahr überweist die Abteilung einen Teil der Gewinne von Norsk Tipping an Wohltätigkeitsorganisationen, die zuvor auf dem Markt für Spielautomaten tätig waren (Nordic Gambling Supervisory Authorities, 2016).

Das Department Glücksspiele der norwegischen Glücksspiel- und Stiftungsbehörde ist verantwortlich für die Verwaltung, Überwachung und Kontrolle der Spiele bei Norsk Tipping und Norsk Rikstoto. Die Aufgaben der Abteilung reichen von der Erstellung der Regeln in diesem Bereich über die Genehmigung von Spielen bis hin zu audit-basierten Kontrollen der Unternehmen. Die Abteilung ist verantwortlich für die Überwachung und Kontrolle des illegalen Lotterie- und Glücksspielmarktes. Darüber hinaus trägt die Abteilung die Gesamtverantwortung für das Spielverhalten und die Statistiken im Bereich Lotterien und Spiele. Die Abteilung betreibt auch die Hild-Hotline für Spieler mit dem Innlandet Krankenhaus HF Sanderud. Darüber hinaus trägt die Abteilung eine besondere Verantwortung, den internationalen Entwicklungen im Bereich Gaming zu folgen. Im Jahr 2016 hat die Abteilung eine neue nationale Plattform gegen die Manipulation von Sportwettkämpfen eingerichtet (Spielabsprachen). Die Kommunikationseinheit ist verantwortlich für externe und interne Informationen, Medienbeziehungen, Inhalte auf der Website und im Intranet sowie den sozialen Medien. Die Abteilung ist oft mit dem Direktor und / oder den Abteilungen in internationalen Foren auf dem Gebiet der Lotterien verbunden. Die Abteilung Technische Entwicklung ist verantwortlich für die Systementwicklung, einschließlich der Überwachungs- und Registrierungs-lösungen. Die Glücksspielbehörde hat stark in Informations- und Kommunikationstechnik investiert und hatte mehrere Jahre lang eine klare Strategie, um eine separate Entwicklungsumgebung zu schaffen. Auf diese Weise hat die Behörde Dienstleistungen bezogen, die zuvor von IT-Beratern bezogen wurden. Die Glücksspielbehörde ist für den Betrieb aller ihrer eigenen IT-Systeme verantwortlich. Die Abteilung Finanzen hat zusätzlich die Verantwortung für die Budgetierung und Berichterstattung für alle Abrechnungs- / Inkassoaktivitäten. Die Personalabteilung ist für die Rekrutierung und Moderation interner Foren zuständig. Die Archivfunktion ist in der Gaming Authority relativ umfangreich; Alle Dokumente, die auf Papier ankommen, werden gescannt und elektronisch verarbeitet (Nordic Gambling Supervisory Authorities, 2016).

Abbildung 38: Organisationsstruktur der norwegischen Glücksspiel- und Stiftungsbehörde



Quelle: Nordic Gambling Supervisory Authorities (2016)

Offline-Casinospiele unterliegen in Norwegen einem strikten Verbot. Norsk Tipping bietet ein breit gestreutes Angebot von Offline- und Onlineglücksspielangeboten an und stellt unter Heranziehung der Bruttospielereinnahmen den zweiproduktivsten Lotteriebetreiber Europas dar (nur der finnische Anbieter Veikkaus ist produktiver). Der norwegische Glücksspielmarkt wird dabei zu größten Teilen durch die zwei staatlichen Monopolbetreiber, *Norsk Tipping* und *Norsk Rikstoto*, bedient. Norsk Tipping besitzt ein Monopol über Lotteriespiele, Sportwetten und Spielautomaten, während Norsk Rikstoto das Monopol für Pferdewetten besitzt. Beide Betreiber monopolisieren ebenfalls den Onlineglücksspielmarkt, wobei Norsk Tipping das alleinige Recht besitzt, Onlinecasinospiele anzubieten.

Tabelle 162: Überblick Online- und Offline-Glücksspielregulierung Norwegen

Spielform	Offline	Online
Casino- und Tischspiele	Verboten	Reguliert, Staatsmonopol
Poker	Reguliert, dreijährige Lizenzen.	Reguliert, lokale Lizenzen
Spielautomaten	Reguliert, Staatsmonopol (<i>Ausnahme: Spielautomaten auf Fähren durch private Anbieter</i>)	Reguliert, Staatsmonopol
Wetten auf virtuelle Ereignisse	Unreguliert	Unreguliert
Sport- und Pferdewetten	Reguliert, Staatsmonopol	Reguliert, Staatsmonopol
Fantasy Sports	Unreguliert	Unreguliert
Lotterien	Reguliert, Staatsmonopol (<i>Ausnahme: Lizenzen für verhältnismäßig kleine Lotterien privater Anbieter</i>)	Reguliert, Staatsmonopol

10.2.2 Besteuerung

Im Rahmen der norwegischen Regulierung (Skatteetaten 2018) sind Glücksspielgewinne aus dem Angebot der beiden Monopolisten Norsk Tipping und Norsk Rikstoto steuerfrei. In Fällen, in denen Individuen mehr als 100.000 NOK innerhalb eines Jahres gewinnen, sind sie dazu angehalten, diese Gewinne in ihrer Steuererklärung zu vermerken.

In Norwegen ist im Staatshaushalt vorgesehen, dass Ausgaben für Lottereaufgaben vollständig durch Rückerstattungen und Gebühren gedeckt werden, die von den Betreibern auf dem Glücksspiel- und Lotteriemarkt gezahlt werden. Ausgaben gleichen Einnahmen im Staatshaushalt. In den verschiedenen Dienstleistungsbereichen werden hauptsächlich Einnahmen erzielt, die den Ausgaben für das betreffende Gebiet entsprechen. Die Ausnahme ist die von Norsk Tipping gezahlte Erstattung, die in Summe höher ist als die direkten Kosten der Ausübung der Betriebskontrolle. Es ist die Rückerstattung von Norsk Tipping, die in der Praxis Aktivitäten finanziert, um illegale Glücksspielaktivitäten zu erkennen und zu verhindern, sowie die Kosten für die Teilnahme an internationalen Lotterie- und Glücksspielgesellschaften, Informationsarbeit usw. In Norwegen wird zwischen einer Steuer und einer Gebühr unterschieden. Steuern werden als feste jährliche Summe an den Staat gezahlt. Man könnte sagen, dass auf dem Lotteriemarkt eine Steuer mit einem Betreiber verbunden ist, der berechtigt ist, auf dem Markt zu agieren. Erstattungen von Norsk Tipping und Norsk Rikstoto sind als Steuern definiert. Die zweite Variante ist eine Gebühr, die im Prinzip mit einer Dienstleistung oder einer Maßnahme verbunden sein sollte, die die Behörde durchführt, und ihre Größe sollte idealerweise den tatsächlichen Kosten entsprechen. Gebühren für Bingo erlauben beispielhaft die Kosten für die Handhabung der Genehmigung und die Durchführung der Aufsicht. In der Summe müssen natürlich sowohl die direkten als auch die indirekten Kosten für die Verwaltung berücksichtigt werden. Die Höhe der Gebühren wird durch die Regulierung festgelegt. Norsk Tipping zahlt der norwegischen Glücksspielbehörde eine jährliche Gebühr in Höhe von 4,011 Mio. Euro. Norsk Rikstoto zahlt 271 000 Euro. Die Gebühren in den Bereichen Lotterien, d.h. Bingo, Landlotterie usw. belaufen sich auf etwa 864 000 Euro. Norsk Rikstoto zahlt außerdem eine staatliche Gebühr in Höhe von 15 Mio. Euro an das Landwirtschaftsministerium (Nordic Gambling Supervisory Authorities, 2016).

10.2.3 Spieler- und Verbraucherschutz

Der Spieler- und Verbraucherschutz genießt bei der Regulierung des Glücksspiels in Norwegen die höchste Priorität (Meyer, 2018). Das norwegische Regulierungsmodell wird daher oftmals als beispielhafte Umsetzung von Spielerschutzmaßnahmen herangezogen (Meyer, 2018; Meyer & Bachmann, 2017; Rossow & Hansen, 2016; Williams, West & Simpson, 2012). Die Spielerschutzmaßnahmen begründen sich auf dem seit 2003 bestehenden Aktionsplan zur Verringerung der schädlichen Auswirkungen des Glücksspiels. Dieser umfasst zum einen die fortlaufende Generierung wissenschaftlicher Befunde zu Glücksspielen und dadurch bedingten Problemen, etwa durch die Erfassung und Auswertung der durch die Telefon-Hotline, Selbsthilfegruppen und anderweitig erhobenen Daten. Ein weiterer Teil des Aktionsplans ist die Verringerung der Anzahl an Problemspielern durch Maßnahmen der Werbeeinschränkung, Eingriffe in Spielstrukturen zur Reduzierung von Risikoelementen, die Entwicklung und Durchführung von Aufklärungsprogrammen, die Einschränkung der Verfügbarkeit von Angeboten sowie die effektive Durchsetzung von Altersbeschränkungen. Weitere Maßnahmen zur Schadenbegrenzung umfassen u. A. die Sensibilisierung und Training von Personen, die von Berufs wegen Kontakt zu Problemspielern haben, den Ausbau von Behandlungsmöglichkeiten sowie die finanzielle Unterstützung und Sicherung von Selbsthilfegruppen und Telefon-Hotlines (Götestam & Johansson, 2009).

Die Monopolstellung von Norsk Tipping und Norsk Rikstoto in Verbindung mit der Einführung einer Registrierungspflicht und einer elektronischen Spielerkarte mit sicherer Identifizierbarkeit für nahezu alle Spielformen erlaubt es den beiden staatlichen Anbietern auf relativ einfache und effektive Weise verschiedene Spieler- und Verbraucherschutzmaßnahmen für besonders suchtgefährliche Spielformen zu implementieren. So ist bei Onlinespielen ein Verlustlimit zwingend anzugeben. Das höchstmögliche Verlustlimit für Internetprodukte beträgt 4.000 NOK am Tag und 10.000 NOK pro Monat (1 EUR entspricht ungefähr 9,48 NOK). Bei Casinospiele und Glücksspielautomaten müssen Verlustlimits für den Tag und den Monat festgelegt werden. Außerdem existiert bei Norsk Tipping ein Maximalverlustlimit über alle Spielformen hinweg, das bei 20.000 NOK pro Monat liegt.

Des Weiteren haben Norsk Tipping und Norsk Rikstoto ihre Kunden zu überwachen, um süchtige Spieler identifizieren zu können. Zeigt ein Spieler Anzeichen eines problematischen Spielverhaltens, dürfen die Anbieter ihm keine direkte Werbung mehr zukommen lassen. Zusätzlich wurde bei Norsk Tipping ein Programm etabliert, bei dem spielsuchtgefährdete Personen aus dem Kundenkreis direkt telefonisch kontaktiert werden, um diese auf die aus ihrem Spielverhalten erwachsenden Gefahren aufmerksam zu machen. Eine erste Überprüfung der Effekte dieser Vorgehensweise ergab, dass über 50% der gefährdeten Personen ihr Verhalten hin zu einem weniger gefährlichen Spielverhalten ändern. Des Weiteren bietet Norsk Tipping die Möglichkeit für Spieler einen Selbsteinschätzungstest durchzuführen und mit „Playscan“ eine bestimmte Software zu nutzen, die das individuelle Spielverhalten überwacht und Rückmeldung über Spielgewohnheiten gibt (Meyer, 2018).

Für das Spielen an Spielautomaten bietet Norsk Tipping seinen Kunden die Möglichkeit des Selbstausschlusses für verschiedene Zeiträume, bis hin zu einer dauerhaften Sperre. Ebenso lässt sich eine bestimmte maximale Stundenzahl mit einem täglichen, wöchentlichen oder monatlichen Limit einrichten. Allerdings existieren bei beiden Monopolisten getrennte Spielerschutzmaßnahmen. Lässt sich ein Spieler bei einem Anbieter vom Spiel ausschließen, so ist er nicht automatisch bei dem anderen Monopolisten ebenfalls gesperrt. Eine Selbstsperre über mehrere Spielformen hinweg ist jedoch möglich.

10.2.4 Werbebeschränkungen

Gemäß der Glücksspielgesetzgebung ist es in Norwegen verboten, Lotterien und Glücksspiele zu vermarkten, die nicht lizenziert sind. Es ist daher, mit Ausnahme der Spiele, die von Norsk Tipping und Norsk Rikstoto angeboten werden, illegal zu Glücksspielen zu vermarkten, die im Internet angeboten werden. Das Vermarktungsverbot umfasst im Wesentlichen alle Maßnahmen zur Förderung des Umsatzes in nicht lizenzierte Spiele. Dies umfasst sowohl Aussagen als auch Maßnahmen zur Förderung oder Stimulierung von Käufen der Dienste von Anbietern. Redaktionelle Berichte über Glücksspiele sind durch Artikel 100 der norwegischen Verfassung geschützt und stellen somit eine Ausnahme dar. Allerdings dürfen solche Artikel (on- und offline) beziehungsweise Erwähnungen von Glücksspielen nur von vollkommen unabhängigen Redaktionen und Journalisten verfasst werden. Eine Erwähnung darf von Betreibern weder initiiert noch finanziert werden (Lottstift, 2012).

TV-Werbung ist unter dem Mantel der AVMD EU-Richtlinie geregelt, welche besagt, dass das Herkunftsland des TV-Senders die Art der Werbung bestimmt, die gesendet werden darf. Wenn also in norwegische Sender ihr Signal aus Großbritannien senden, müssen die Sender der (sehr liberalen) Regulierung von Großbritannien entsprechen, welche Werbung für Cash-Gaming zu größten Teilen gestattet. Die norwegische Glücksspielbehörde kann daher nur gegen nationale TV-Sender vorgehen, wel-

che in verschiedenen Maßen Glücksspielangebote beworben haben, nicht jedoch gegen aus Großbritannien in norwegischer Sprache ausgesendeten Werbespots. Dies umfasste beispielsweise das Anzeigen von Logos bekannter Glücksspielanbieter oder Stellenanzeigen von Glücksspielanbietern. Im Lottstift (2012) Bericht bemerken die Autoren, dass ihnen ein hohes Maß an Kreativität zur Umgehung des Vermarktungsverbots von Glücksspielen aufgefallen sei. So sei die Glücksspielbehörde gegen Kampagnen vorgegangen, die als Pressemitteilungen getarnt waren oder gegen die Bewerbung von Sportartikeln, welche groß mit Werbung von Glücksspielanbietern bedruckt sind.

Artikel 11 des Lottery Acts legt fest, dass sogenannte Affiliates mit nichtlizenzierten Anbietern ebenfalls verboten sind, da es sich hierbei um Vermarktung und/oder Vermittlung von Cash-Gaming ohne Lizenz handelt. Bei Onlineglücksspielanbietern ist es üblich Affiliate-Vereinbarungen zu treffen, welche eine prozentuale Auszahlung bei erfolgreicher Vermittlung von Spielern vorsieht. In der Regel erfolgt ein solches Werben über Links im Internet, die auf Websites zur Seite des Glücksspielanbieters verlinken. Sobald Spieler über den speziellen Link auf die Seite gehen und Geld einzahlen, erhält der Affiliate einen bestimmten Prozentsatz am Gesamtbetrag des Spielers. Des Weiteren ist die Vermittlung von unlizenziertem Glücksspiel verboten. Das Mediationsverbot umfasst jegliche Aktivitäten zu Verbreitung von Online- und Offline-Glücksspielen, die keine norwegische Lizenz besitzen. Mögliche Ausprägungen solcher Mediation stellen die Verwendung von Provisionen und Agenten aber auch indirekte Effekte wie die Zahlungsabwicklung oder Bereitstellung von IT-Infrastruktur (Lottstift, 2012).

10.2.5 Maßnahmen der Kriminalitätsbekämpfung

10.2.5.1 *Kampf gegen Match Fixing*

Um Spielmanipulationen vorzubeugen, hat die Norwegian Gaming Authority ein nationales Aufsichtsgremium ins Leben gerufen, das die Aufgabe der vorbeugenden Erkennung verdächtiger Aktionen in Bezug auf mögliche kriminelle Aktivitäten wahrnimmt. Diese Überwachungsinstanz koordiniert alle mit dieser Aufgabe verbundenen Zwischenschritte und dient als zentrale Informationssammelstelle. Jeder, der von Spielmanipulationen erfährt, ist angehalten, sich an die entsprechenden Stellen zu wenden, was auf Wunsch auch in anonymer Form geschehen kann. Ein entsprechendes Meldeblatt im Internet steht dazu in diversen Sprachen zur Verfügung.

Erfasst werden dabei alle möglichen Formen der Manipulation von Sportergebnissen, was bspw. die Bezahlung von Gegnern sein kann, um ein gewünschtes Resultat zu erzielen, aber auch die selbst durchgeführte Manipulation, um erfolgreiche Wettresultate erreichen zu können. Ebenso kann damit das absichtliche Verlieren eines Spiels mit dem Ziel gemeint sein, einem mutmaßlich leichteren Gegner im nächsten Spiel gegenüber treten zu müssen.

Der nationale Aktionsplan gegen betrügerische Manipulationen im Sport ist ein Zusammenschluss von Behörden, Sportvereinigungen und Wettanbietern. Dieser sieht allgemein eine zu verhindernde Sportwettmanipulation vor, sobald die Akteure (Athleten, Trainer, Manager, Schiedsrichter etc.) den Spielausgang oder einen bestimmten Spielaspekt zu manipulieren versuchen, um finanzielle Vorteile daraus für sich oder andere ziehen zu können.

Eine solche Manipulation des Sports begründet den Tatbestand der Korruption und kann zu Freiheitsstrafen sowie zum Ausschluss an weiteren sportlichen Wettbewerben führen. Demzufolge kann es die

Karriere der betreffenden Person ruinieren. Die Norwegian Football Association (NFF) hat zudem eigene Vorschriften für Spieler, Trainer und Schiedsrichter aufgestellt. So hat dieser Personenkreis nur ein eingeschränktes Recht auf Spiele zu wetten.

10.2.5.2 *Kampf gegen Betrug und Begleitkriminalität*

Es sind keine gesonderten Maßnahmen zum Kampf gegen Betrug und Begleitkriminalität bekannt.

10.2.5.3 *Kampf gegen Geldwäsche*

Zum jetzigen Zeitpunkt laufen die vorbereitenden Tätigkeiten zur Implementierung eines Gesetzes im Kampf gegen Geldwäsche in Norwegen, welches die vierte EU-Geldwäscherichtlinie umsetzt. Dieses soll am 1. Januar 2019 in Kraft treten.

10.2.6 Rechtsdurchsetzung gegenüber illegalen Anbietern

10.2.6.1 *Information und Unterlassungsforderung*

Bestimmte Arten von Glücksspielaktivitäten unterliegen norwegischem Recht, auch wenn es sich um Onlineglücksspiele handelt und Unternehmen ganz oder teilweise aus dem Ausland operieren. Im Brief des Ministeriums heißt es, dass auch Betreiber, deren Unternehmen sich hauptsächlich außerhalb Norwegens befinden, von den norwegischen Vorschriften betroffen sind, wenn der Betreiber seinen Betrieb speziell an norwegische Kunden ausrichtet. Glücksspielangebote aus dem Ausland werden in der Regel explizit so angepasst, dass norwegische Spieler angesprochen werden. Dies ist zum Beispiel der Fall, wenn Spieler das Spiel in norwegischer Sprache absolvieren oder Hilfshotlines auf Norwegisch nutzen können (Lottstift, 2012).

Signifikante Faktoren zur Feststellung, ob sich ein Glücksspielangebot an Norweger richtet, können unter anderem die folgenden Punkte umfassen (Lottstift, 2012):

- Das Spiel wird in norwegischer Sprache angeboten und Norweger dürfen daran offen teilnehmen.
- Existenz eines Kundenservice in Norwegisch.
- Persönliche Vertretung des Glücksspielanbieters in Norwegen.
- Nutzbarkeit norwegischer Währung für Ein- und/oder Auszahlungen.
- Angabe personenbezogener Daten die speziell auf norwegische Schemata abzielen.
- Ausrichtung auf norwegische Ereignisse, wie beispielsweise norwegische Fußballspiele.
- Kommen Einnahmen oder Teile des Gewinns norwegischen Bürgern, Unternehmen oder Organisationen zugute?
- Angaben zur Umgehung von Zahlungsabwicklung.
- Aktive Werbung an Norweger, Verwendung von norwegischen Prominenten für Marketingzwecke.

Hiervon lässt sich ableiten, dass

1. das norwegische Recht nicht für ausländische Glücksspielanbieter relevant ist, die sich nur auf Bürger ihres Landes fokussieren,

2. das Recht auf ausländische Anbieter angewandt werden kann, die sich an die Bevölkerung verschiedener Länder richtet
3. und das norwegische Recht für ausländische Angebote gilt, die in besonderem Maße auf Norweger abzielen (Lottstift, 2012).

10.2.6.2 Ermittlungs- und Strafverfahren

Es sind keine gesonderten Maßnahmen hinsichtlich Ermittlungs- und Strafverfahren gegenüber Anbietern von illegalen Onlineglücksspielen bekannt.

10.2.6.3 IP-Blocking

Das norwegische Parlament hat kürzlich entschieden, dass der Aufruf von Internetseiten und Apps illegaler Glücksspielanbieter per IP-Blocking verhindert werden soll. Momentan sind hierzu vorbereitende rechtliche und praktische Maßnahmen im Gange.

10.2.6.4 Payment-Blocking

Seit dem 1. Juni 2010 ist eine vom Kulturministerium herausgegebene Verordnung der Zahlungsspernung in Kraft getreten, welche die Durchführung von Zahlungen für Wetten and Preise bei Onlineglücksspielen für Unternehmen ohne eine Lizenz verbietet. Obwohl die norwegische Aufsicht die Verordnung für unwirksam erklärte erließ die Behörde im März 2017 Erlässe an norwegische Banken Transaktionen von 7 verschiedenen Kontonummern zu blockieren. Nach Angaben der EGBA verstößt die Verordnung gegen Datenschutzbestimmungen norwegischer Bürger, da die einzige Möglichkeit zur Erhebung der Kontodaten eine Datenbank ist, auf welche die Behörde nach norwegischem Recht nicht zugreifen darf (Kulturdepartementet; 2010; EGBA, 2018).

Zum jetzigen Zeitpunkt ist eine neue Regulationsmaßnahme in Vorbereitung und befindet sich in der Anhörungsphase. Es ist vorgesehen, dass alle Banken dazu verpflichtet werden, über bestehende Accounts und Zahlungsvermittler Auskunft zu geben.

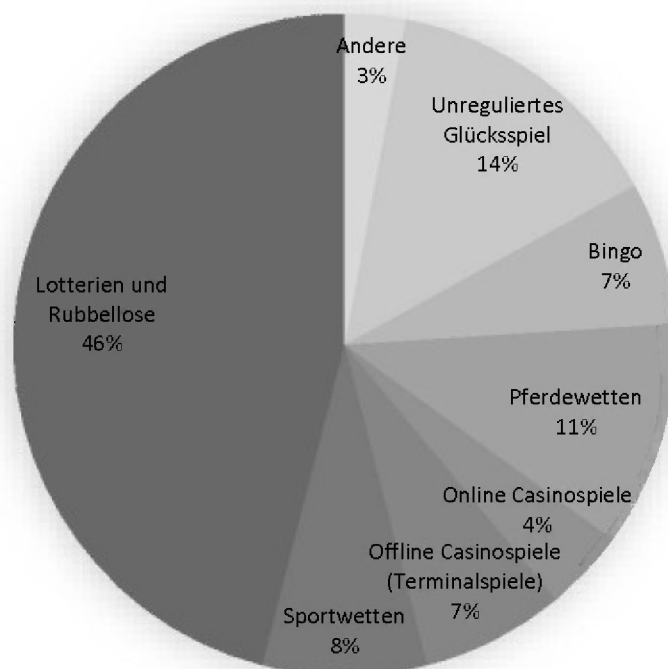
10.3 Sozioökonomische Wirkung

10.3.1 Fiskalische und ökonomische Indikatoren

10.3.1.1 Marktgröße von Onlineglücksspielen

Nach Angaben von Norsk Tipping beliefen sich die marktweiten Bruttospielerträge in Norwegen im Jahr 2016 auf 11,8 Mrd. NOK (1,26 Mrd. EUR), was einer Steigerung von 5,4 Prozent gegenüber dem Vorjahr entspricht. Mit 5,9 Mrd. NOK (629 Mio. EUR) wurde etwa die Hälfte des gesamten marktweiten Umsatzes durch die Lotterieaktivitäten von Norsk Tipping erzielt (siehe Abbildung 39). Pferdewetten besaßen mit 1,65 Mrd. NOK (167 Mio. EUR) einen Marktanteil von etwa 11 Prozent. Sportwetten (7,7%), Spielautomaten (Video-Lotterie-Terminals) (6,6%) und reguliertes Onlineglücksspiel (4,5%) erzielten jeweils einstellige Prozentwerte (Norsk Tipping, 2016a).

Abbildung 39: Prozentuale Verteilung Glücksspielformen Norwegen 2016



Quelle: Norsk Tipping (2016)

Die Entwicklung der Bruttospielerträge in den Jahren 2011 bis 2015 weist ein starkes Wachstum der Onlinecasinospiele ab dem Jahr 2014 aus (siehe Abbildung 40). Dieser sprunghafte Anstieg ist mit der Einführung jener Spielformen durch Norsk Tipping in diesem Zeitraum zu erklären. Im Verhältnis zu den übrigen Spielen nehmen Onlinecasinospiele allerdings den geringsten Teil aus.

Tabelle 163: Entwicklung der Bruttospielerträge nach Kategorie in Norwegen 2011-15

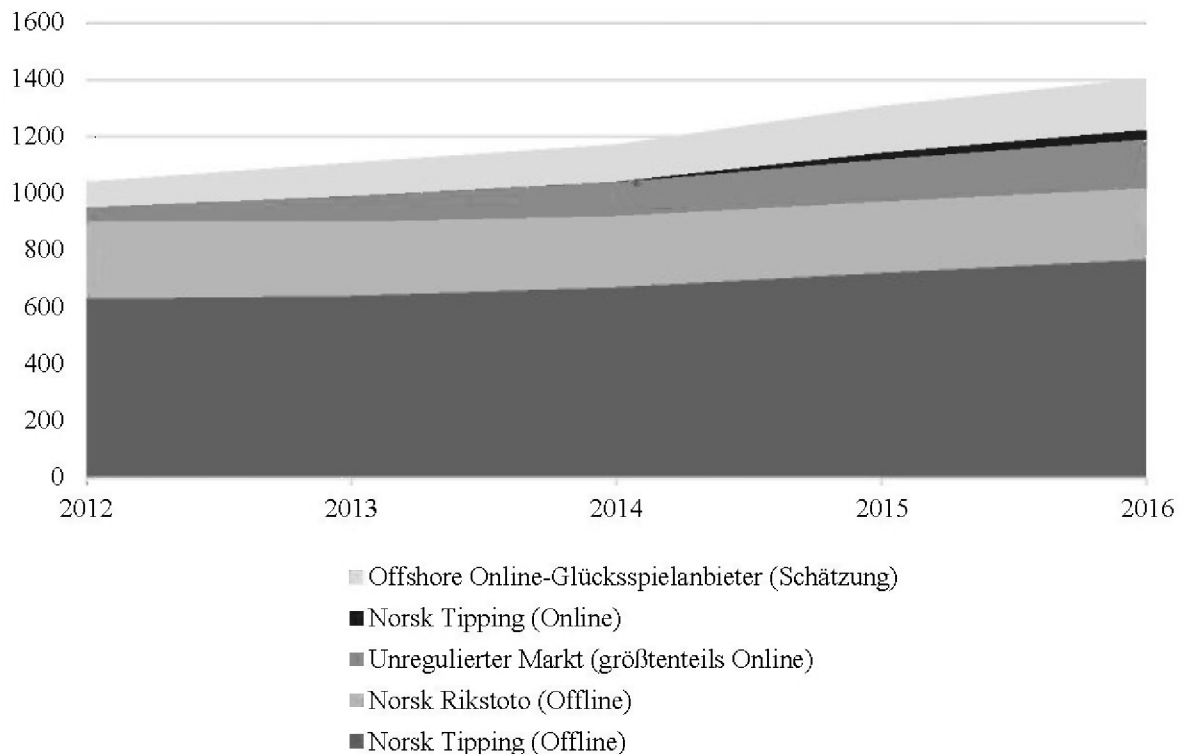
GGR Mio. EUR	Form	2011	2012	2013	2014	2015
Lotterien & Bingo	Offline	703	697	679	685	717
Onlinecasinospiele	Online	2	2	2	23	33
Automaten	Offline	54	73	94	97	96
Wetten	Offline	96	99	95	101	104
Pferdewetten	Offline	140	142	137	132	134
Regulierter Markt		995	1013	1007	1037	1085

Quelle: Nordic Gambling Supervisory Authorities (2016)

Zwischen 2012 und 2016 hat sich das Gesamtvolumen der Bruttospielerträge des norwegischen Glücksspielmarkts von unter 1 Mrd. Euro auf knapp unter 1,2 Mrd. Euro vergrößert (siehe Abbildung 40). Während das Volumen von Norsk Rikstoto etwa gleichgeblieben ist, sind sowohl Norsk Tipping also auch der unregulierte Markt deutlich gewachsen. Im Jahr 2012 betragen die kumulierten Bruttospielerträge von Norsk Tipping noch etwa 630 Mio. Euro (66,3% des Gesamtmarktes) und wuchs bis ins Jahr

2016 auf 770 Mio. Euro (64,7% des Gesamtmarkts). Norsk Rikstoto besaß mit 270 Mio. Euro einen Marktanteil von 28,4%, welcher sich bis in das Jahr 2016 auf 21% verringerte (170 Mio. Euro).

Abbildung 40: Verteilung der Glücksspiel-Bruttospielerträge (Mio. EUR) in Norwegen 2012-2016

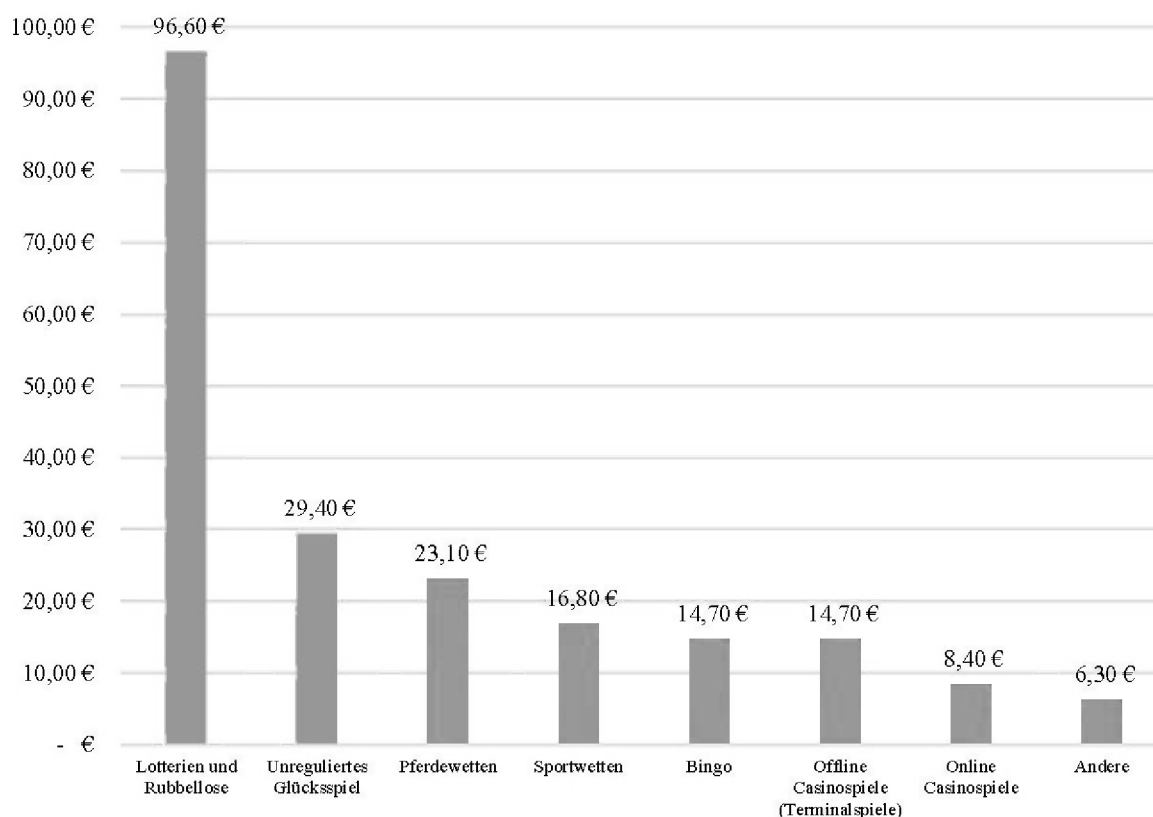


Quellen: Norsk Tipping, 2016b, 2016d; Pallesen et al., 2014; Nordic Gambling Supervisory Authorities, 2016

10.3.1.2 Ausgaben pro Onlineglücksspieler

Ausgehend von Pro-Kopf-Ausgaben für Glücksspiele in Höhe von 210 Euro pro Norweger ergibt sich die folgende Verteilung über die verschiedenen Spielformen für das Jahr 2015. Mit 96,6 Euro (46%) belegen Lotterien und Rubbellose die klar höchsten Pro-Kopf-Ausgaben. Unreguliertes Glücksspiel vereinnahmt 29,4 Euro (14%), Pferdewetten 23,1 Euro (11%), Sportwetten 16,8 Euro (8%), Bingo 14,7 Euro (7%), Offline-Casinospiele (Terminalsplele) 14,7 Euro (7%), Offline-Casinospiele 8,4 Euro (3%) und andere Spiele 6,3 Euro (3%).

Abbildung 41: Pro-Kopf-Ausgaben für einzelne regulierte Glücksspiele in Norwegen 2015



Quelle: Norsk Tipping, 2016b

10.3.1.3 Steuereinnahmen und öffentliche Ausgaben

Die staatlichen Monopolisten Norsk Tipping und Norsk Rikstoto unterliegen keiner Pflicht zur Abfuhr von Steuern. Die Gewinne aus den Glücksspielaktivitäten fließen stattdessen nach einem Verteilungsschlüssel in verschiedene Zweige gesellschaftsförderlicher Zwecke (64% Sport; 18% Kultur; 18% soziale und humanitäre Unterstützung). Meyer (2018) benennt die Verteilung der Gewinne mit jeweils einem Drittel für die Förderung von Sport, Kultur und Forschung. Dadurch profitiert die Gesellschaft Norwegens direkt von den Einnahmen der Glücksspielanbieter.

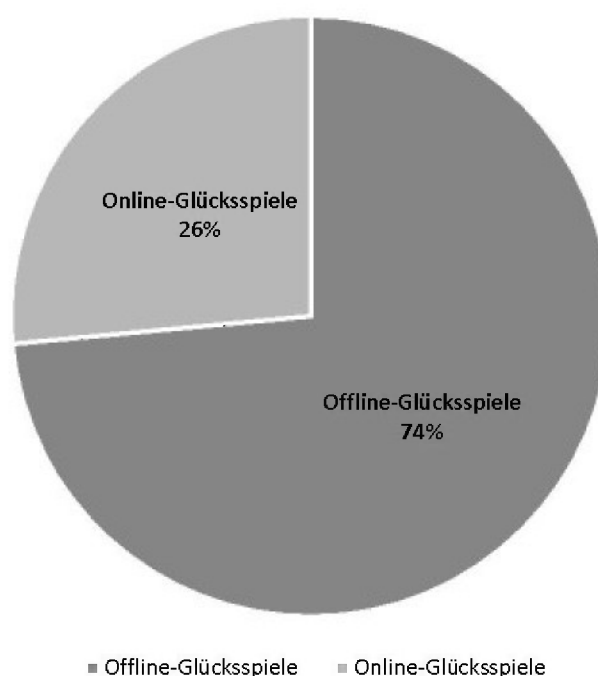
10.3.1.4 Ausgaben für gemeinwohltätige Zwecke

6,4% der jährlichen Gewinne aus dem regulierten Glücksspiel werden für Gesundheits- und Rehabilitationsprogramme verwendet. Im Jahr 2015 hat Norsk Tipping 15 Mio. NOK (1,56 Mio. Euro) an Kampagnen und Aktivitäten zur Entgegenwirkung von Spielsucht verteilt. Im Jahr 2016 betrug dieser Wert 6 Mio. NOK (0,62 Mio. Euro). Zusätzlich gingen im Jahr 2015 231 Mio. NOK (22,16 Mio. Euro) an die Extra Foundation for Health and Rehabilitation (Norsk Tipping, 2016b). Im Jahr 2017 hat Norsk Tipping 165 Mio. NOK (17,17 Mio. Euro) an 44 verschiedene soziale, wohltätige oder humanitäre Organisationen verteilt (Nordic Gambling Supervisory Authorities, 2016).

10.3.1.5 Marktanteil von Onlineglücksspielen

Auf Basis der Bruttospielerträge für regulierte Offline-Glücksspiele in Höhe von 1.085 Millionen Euro im Jahr 2015 beträgt der proportionale Anteil der Bruttospielerträge im Onlineglücksspiel 26%. Dies entspricht einer Summe von etwa 391 Millionen Euro. Im Vergleich mit anderen skandinavischen Ländern liegt Norwegen hier im vorderen Mittelfeld (Schweden 22%, Finnland 28%, Dänemark 45%). Im Jahr 2015 betragen die norwegischen Pro-Kopf-Ausgaben für Glücksspiele 210 Euro. Im Vergleich zu anderen skandinavischen Ländern liegt Norwegen hiermit im Mittelfeld (Schweden 182 EUR, Dänemark 198 EUR, Finnland 319 EUR) (Nordic Gambling Supervisory Authorities, 2016).

Abbildung 42: Verteilung Offline- und Onlineglücksspiele Norwegen 2015



Quelle: Nordic Gambling Supervisory Authorities (2016)

10.3.1.6 Anzahl an Onlineglücksspielern (Teilnahmeprävalenz)

Auf Basis von Daten des norwegischen Monopolisten für Onlineglücksspiele Norsk Tipping bespielten 282.506 aktive User das Angebot von Norsk Tipping im Jahr 2016. Andere Spielformen wie Lotto verzeichnen mit bis zu 1,7 Mio. aktiven Nutzern eine deutlich höhere Nachfrage. VLTs werden mit 94.454 beziehungsweise 33 000 aktiven Nutzern vergleichsweise weniger genutzt. Bei diesen Daten handelt es sich allerdings ausschließlich um Spieler im Bereich der regulierten Onlineglücksspiele, weshalb die Gesamtzahl der aktiven Nutzer im Bereich der Onlineglücksspiele unter Berücksichtigung der Dunkelziffer voraussichtlich deutlich höher ist (Norsk Tipping, 2016b). Mit der Einführung von reguliertem Onlineglücksspiel ist die Anzahl aktiver Users von 2014 (180.755) über 2015 (215.977) bis 2016 (282.506) um über 60 Prozent gewachsen.

Tabelle 164: Anzahl aktiver Spieler von Norsk Tipping nach Spielform 2010-2016

Spielform	Anzahl aktiver Spieler						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Lotto	1.754.688	1.742.960	1.757.990	1.686.191	1.706.507	1.683.164	1.736.006
Viking Lotto	1.429.413	1.482.366	1.518.865	1.318.640	1.310.282	1.283.015	1.555.034
Joker	1.369.910	1.352.885	1.371.926	1.240.503	1.268.396	1.226.428	1.292.637
Flax	940.000	910.000	812.205	808.622	796.779	868.643	817.317
Eurojackpot	-	-	-	614.174	526.251	572.738	709.676
Extra	810.937	801.099	751.933	732.766	685.046	634.535	630.324
Nabolaget	-	-	-	-	-	403.174	352.305
Online Games	-	-	-	-	180.577	215.977	282.506
Oddsens	239.937	247.341	255.095	220.624	244.254	229.489	265.536
Tipping	302.141	298.300	271.903	228.780	214.254	206.057	199.801
Keno	189.634	194.248	186.961	152.414	146.524	142.019	159.009
Multiix (VLTs)	99.361	104.990	109.943	108.292	102.581	94.668	94.454
Belago (VLTs)	-	2.551	17.157	25.460	30.629	31.847	33.000

Reguliertes Onlineglücksspiel ist erst seit 2014 legal und in der Tabelle **fett** markiert.

Quelle: Gambling Compliance, 2018

10.3.2 Gesundheitsindikatoren (Public Health)

10.3.2.1 Prävalenz von Spielsucht

Playscan ist ein Tool, das den Kunden der norwegischen Glücksspielmonopolisten Einblicke in ihr eigenes Spielverhalten gibt. Die Lösung wird von namhaften Forschern und Psychologen auf dem Gebiet des Risikoverhaltens im Zusammenhang mit Spielen erstellt und basiert auf der aktuellen Forschung zum Spielverhalten. Das System bietet jedem Spieler laufende Risikobewertungen des Spielverhaltens. Die Risikobewertungen basieren auf einer kognitiven Verhaltensanalyse von Spieldaten sowie Informationen aus einem Selbsttest, den der Kunde über seine eigene Einstellung zum Glücksspiel beantwortet. Das Tool ist präventiv, informativ und stört das eigentliche Spiel nicht. Aus Datenschutzgründen erhalten Kunden ihren persönlichen Status von Playscan in einem persönlichen Messaging Center, wenn sie im Internet / Mobile angemeldet sind (Norsk Tipping, 2016d).

Die folgende Tabelle 165 sowie Abbildung 43 zeigen den Status der Kunden von Norsk Tipping in Playscan zum 31.12.2016. Im Ampelmodell weisen grüne Spieler ein niedriges Risiko auf, gelbe Spieler ein moderates Risiko und roten Spielern wird ein hohes Risiko zugeordnet. Der Anteil von Spielern mit mittlerem Risiko und Risiko-Spielern hat in bestimmten Kategorien zugenommen. Basierend auf dieser Entwicklung hat das Unternehmen im Herbst 2016 Gesamtlimits pro Spieler und proaktive Gespräche eingeführt. Im Bereich der regulierten Onlinecasinospiele nimmt die Anzahl grüner Spieler seit 2014 kontinuierlich ab und die Anzahl der Risiko-Spieler nimmt kontinuierlich zu (Norsk Tipping, 2016d).

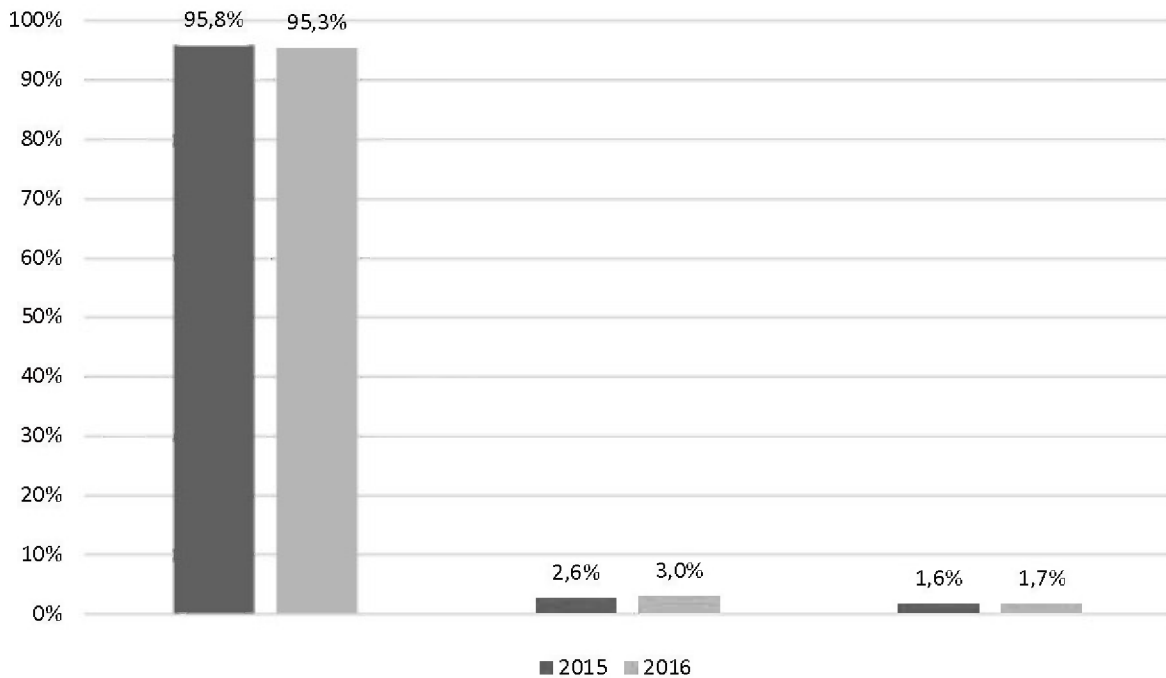
Tabelle 165: Verteilung von Spielern mit niedrigem, mittleren und hohem Risiko über verschiedene Spielformen in Norwegen im Playscan Modell

Spielform und Kundenart	2014	2015	2016
Lotterien			
Grüne Kunden	97,5%	97,3%	96,7%
Gelbe Kunden	1,7%	1,8%	2,3%
Rote Kunden	0,8%	0,9%	1
Sport- und Pferdewetten			
Grüne Kunden	90,5%	93,0%	92,6%
Gelbe Kunden	6,3%	4,2%	4,4%
Rote Kunden	3,2%	2,8%	3%
Automaten			
Grüne Kunden	84,8%	89,9%	88,8%
Gelbe Kunden	10,2%	4,9%	4,9%
Rote Kunden	5,0%	5,2%	6,3%
Onlinecasino			
Grüne Kunden	87,0%	83,7%	82,5%
Gelbe Kunden	8,0%	9,6%	10,1%
Rote Kunden	5,0%	6,7%	7,4%
Bingo			
Grüne Kunden	87,7%	85,2%	90,3%
Gelbe Kunden	7,2%	8,6%	5,9%
Rote Kunden	5,2%	6,2%	3,8%

Quelle: Norsk Tipping, 2016d

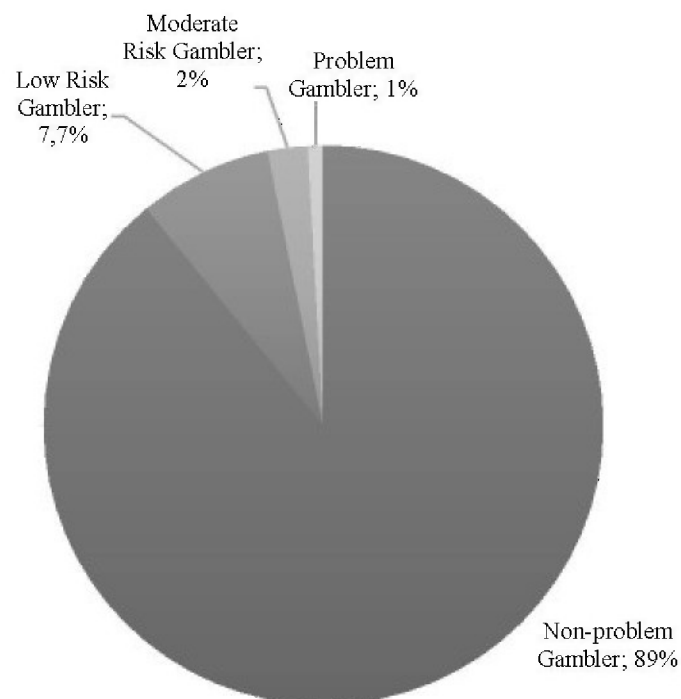
In einer Studie der Universität Bergen und der norwegischen Glücksspiel- und Stiftungsbehörde aus dem Jahr 2016 wurden 14 000 Personen in Norwegen zwischen 16 und 74 Jahren hinsichtlich des kanadischen *Problem Gambling Severity Index* befragt (Ferris & Wynne, 2001). Die Befragung konnte eine Response Rate von 40,8 Prozent (5485 Personen) erreichen. 89,1 Prozent der Befragten konnten als unproblematisch (*Non-problem Gambler*) klassifiziert werden und 7,7 Prozent der Befragten konnte ein niedriges Risiko zugeordnet werden (*Low Risk Gambler*). 2,3 Prozent der Befragten wurden im Rahmen dieser Studie als problematisch klassifiziert (*Moderate Risk Gambler*) und 0,9 Prozent konnten als pathologisch identifiziert werden (*Problem Gambler*). Somit können 3,2 Prozent der Befragten als problematisch eingestuft werden (Norsk Tipping, 2017).

Abbildung 43: Gesamtverteilung von Spielern mit niedrigem, mittlerem und hohem Risikoprofil in Norwegen im Playscan-Modell



Quelle: Norsk Tipping, 2016d

Abbildung 44: Verteilung von Glücksspielern nach dem Canadian Problem Gambling Index in Norwegen



Quelle: Norsk Tipping, 2017

Diese 3,2 Prozent der problematischen Spieler sind allerdings nicht über alle Spielformen gleichverteilt. So sind im Bereich der unregulierten Glücksspiele 46,7 Prozent problematische Spieler für die Spielformen dem Bereich der Slot- und Casinospiele und 23,4 Prozent problematischen Spieler aus dem Bereich Wetten/Live-Wetten. Im regulierten Bereich des Onlinecasinos (Slot/Casino 38,5%) und im Bereich der Sportwetten (Wetten/Live-Wetten 15,7%) liegen diese Werte klar unter denen des unregulierten Marktes. Im Bereich der Lotterien befinden sich deutlich weniger problematische Spieler (Lotterien 5,1% und Rubbellose 6,5%). Im Bereich der Offline-Spielautomaten beziehungsweise der VLTs sind 30,1 Prozent der Spieler als problematisch zu klassifizieren (Norsk Tipping, 2017).

10.3.2.2 Spielerschutz und Prävention von Spielsucht

Es sind keine gesonderten Informationen zu generellen Spielerschutzmaßnahmen und Prävention von Spielsucht zum Beispiel in Form von Informations- und Aufklärungskampagnen bekannt.

10.3.2.3 Spielerschutz: Sperr- und Limitierungssysteme

Im Jahr 1992 hat Norsk Tipping eine Spielerkarte mit Magnetstreifen herausgebracht, mit welcher Spieler direkt an Lotterien teilnehmen konnten. Das jeweilige Bankkonto von Spielern wurde direkt verbunden, wodurch Ein- und Auszahlungen automatisiert vorgenommen werden konnten. Im Jahr 2005 wurden diese Karten durch Smart Cards mit höherer Sicherheit ersetzt. Seit Februar 2009 ist die Nutzung dieser Karten für sämtliche Glücksspielformen außer Lotterien Pflicht. Spieler können die Spielerkarten mit Hilfe eines Kartenlesegeräts von zuhause nutzen. Durch die direkte Verbindung zum Bankkonto sind Spieler in der Lage direkte Einzahlungen über die Karte vorzunehmen. Zusätzlich können Spieler Einzelhändlern Bargeld geben um über diese Form des Intermediärs auf ihre Karte einzuzahlen. Norsk Tipping limitiert die maximal einzahlbare Geldmenge durch ein Limit von 400 NOK pro Tag und 2200 NOK pro Monat. Über die Karte werden Spielzusammenfassungen geliefert sowie Selbstlimitierungssysteme für Spieler angeboten. Diese können in Abhängigkeit der Spielzeit oder der Geldmenge beeinflusst werden. So sind Spieler in der Lage die oben genannten Maximallimits weiter herabzustufen, sich selbst eine Spielsperre von bis zu 100 Tagen auszusprechen oder Risiko-Assessment durchzuführen. Bei Offline-Angeboten, wie Automaten oder IVTs müssen Spieler ihre Karte einführen, ihre Spieler-ID verifizieren und die Karte wieder entfernen bevor sie das Spiel beginnen. Nach einer Spielzeit von einer Stunde erzwingt der Automat eine 10-minütige Spielpause (Williams, 2010).

Durch die umfassende Nutzung der Spielerkarte lässt sich in Norwegen identifizieren, welche Zugangswege von welchem Teil der Spieler genutzt wird. Dies umfasst allerdings nur das regulierte Angebot. Unregulierte oder illegale Angebote im Internet können nicht erfasst werden.

Abbildung 45: Channels und Spieleportfolio Norsk Tipping 2017 (Norsk Tipping, 2017)



Das alle Spielformen übergreifende Maximalverlustlimit beträgt etwa 1 943 Euro (2400 US-Dollar). Dies umfasst Lotterien, (Sport-)Wetten, Onlinecasino sowie VLT. Für den Bereich Onlinecasino existiert zusätzlich ein tägliches Verlustlimit von 400 Euro (4000 NOK), wöchentliches Limit von 700 Euro (7000 NOK) und ein monatliches Limit von 1000 Euro (10 000 NOK). Für VLTs beträgt das tägliche Limit 65 Euro (80 US-Dollar) und das monatliche Limit 259 Euro (320 US-Dollar). Rubbellose sind in diesem System nicht beinhaltet beziehungsweise unterliegen keinem Limit (Norsk Tipping, 2017).

Daten von Norsk Tipping (2016c) aus dem ersten Quartal 2016 zeigen, dass Spieler, die eigene Limits setzten, diese öfter erreichten als Spieler, die mit maximalen Limits spielten, erreichten. Insbesondere bei den täglichen Limits zeigt sich, dass Spieler mit eigenen Limits diese deutlich öfter erreichen (17,7%) als Spieler mit maximalen Limits (5,4%). Nur 0,7 Prozent aller Teilnehmer an Glücksspielen haben in Norwegen im ersten Quartal 2016 das maximale Verlustlimit erreicht.

Tabelle 166: Vergleich des Erreichens von täglichen, wöchentlichen und monatlichen Limits

Q1 2016	Spieler mit persönlichen Limits	Spieler, die ihr persönliches Limit erreichen	Spieler mit maximalen Limits	Spieler, die ihr maximales Limit erreichen
Tägliches Limit	90,7%	17,7%	9,3%	5,4%
Wöchentliches Limit	89,6%	7,1%	10,4%	3,7%
Monatliches Limit	85,8%	5,7%	14,2%	5,1%

Anzahl aktiver Spieler: 143 359

Quelle: Norsk Tipping, 2016c

Norsk Tipping hat im November 2016 2057 Personen befragt, wovon 1233 auf Basis ihres Spielverhaltens als sogenannte *Low Risk Players*, 201 als *Moderate Risk Players* und 490 als *High Risk Players* klassifiziert wurden. Teilnehmer wurden zufällig ausgewählt, aber auf Basis ihrer vorliegenden Daten in die drei Kategorien eingeteilt. Im Rahmen der Studie konnte identifiziert werden, dass Spieler Maximalverlustlimits als positiv einstufen und verstehen, weshalb diese eingeführt werden. Diese Erkenntnis ergibt sich für alle drei Kategorien, also auch die Moderate und High Risk Spieler, die ihre Limits erreicht haben. Der größte Teil der Spieler (74%; n = 646) spielte nicht bis zum Erreichen ihres Limits, während 10 Prozent angaben, dass sie zu anderen (illegalen) Glücksspielangeboten gewechselt wären. 11 Prozent der Spieler gaben an, dass sie seit Erreichen ihres Limits nicht mehr gespielt hätten. In einer anderen Befragung aus dem Jahr 2014 konnte Norsk Tipping ermitteln, dass 90,8 Prozent der befragten *Low Frequency Players*, 84 Prozent der *Median Players* und 74,2 Prozent der *High Intensity Players (Players at Risk)* die Maximalverlustlimits als positiv einstufen. Auf die Frage nach der Reaktion auf

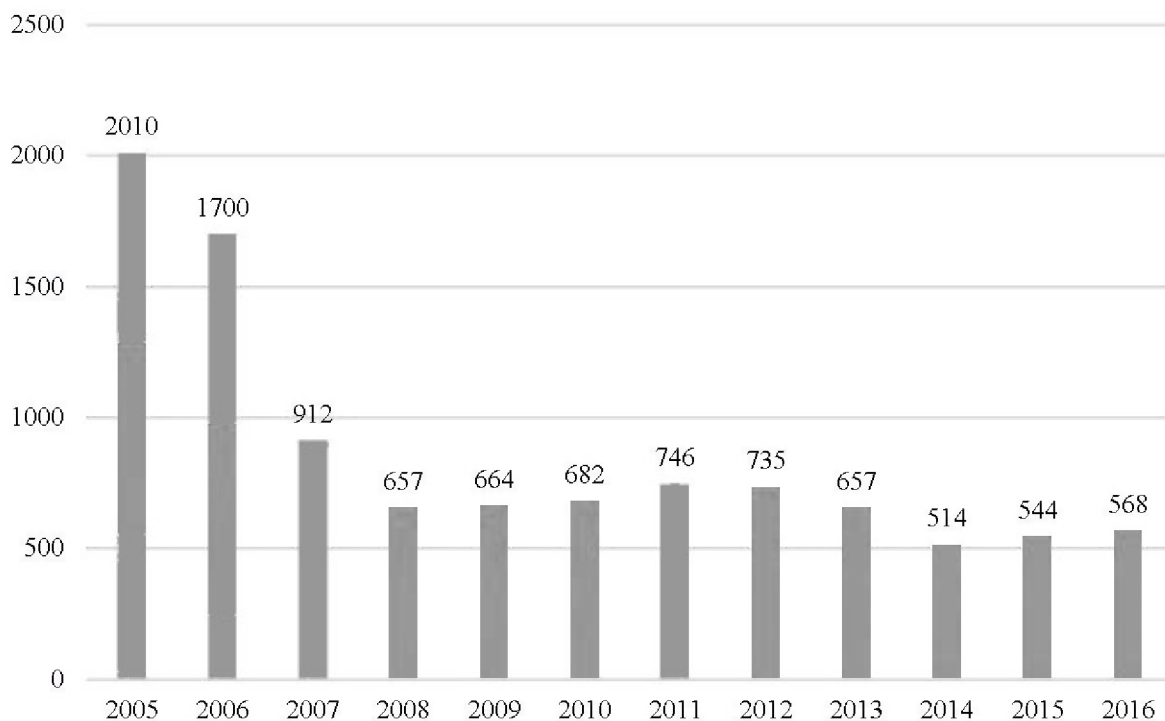
ein Erreichen der Limits antworteten jeweils über 90 Prozent der Probanden in den Bereichen Median und Low Frequency, dass sie nicht mehr gespielt hätten bis die Limits aufgehoben wurden. 78,7 Prozent der High Risk Spieler gaben ebenfalls an, auf ein Zurücksetzen der Limits gewartet zu haben, während 18,1 Prozent zu anderen Angeboten gewechselt zu sind. Zusammengefasst lässt sich sagen, dass Spieler positiv gegenüber Verlustlimits eingestellt sind, da es ihnen hilft die Kontrolle zu behalten und der Großteil der Spieler mit dem Spielen aufhört, wenn Limits erreicht wurden (Norsk Tipping, 2017).

10.3.2.4 Hilfesystem: Schadensreduzierung und Therapie

Norwegen besitzt eine nationale Help Line, an die sich Personen mit Glücksspielproblematiken wenden können. Während im Jahr 2005 noch 2100 glücksspielspezifische Anrufe getätigt wurden, verringerte sich die Zahl rapide über 1700 im Jahr 2006 und 912 im Jahr 2007 auf 657 im Jahr 2008. Ab dann ist der Wert der Anrufe relativ gleichbleibend. Der rapide Abfall der Anrufe von 2005 bis 2007 lässt sich anhand verschiedener Ereignisse beziehungsweise Markteingriffen erklären (Norsk Tipping, 2017):

- 2005: Verbot von „klassischen“ Spielautomaten
- Juni 2006: Verbot von Bargeld als Zahlungsmittel für Glücksspiele
- Juli 2006: Verbot von Slot-Spielautomaten
- 2008: Einführung der neuen VLT (Slot-Spielautomaten)

Abbildung 46: Anzahl der Anrufe bei der norwegischen Help-Line für Glücksspiele



Quelle: (Norsk Tipping, 2017)

Über die Hälfte der Anrufe im Jahr 2016 (255; 51%) bei der Help Line wurden aufgrund von Onlinecasinospielen getätigt. Grund für den Anruf waren in 71 Prozent der Fälle unregulierte Anbieter (Offshore) und in 21 Prozent der Fälle sowohl unregulierte Anbieter und Norsk Tipping. In nur 4 Prozent der Fälle war Norsk Tipping alleiniger Grund für den Anruf (Norsk Tipping, 2017). Für das Jahr 2015 er-

geben sich ähnliche Statistiken. So waren 45 Prozent aller Anrufe (214) aufgrund von Onlinecasinospielen und 81 Prozent der Anrufer bezogen sich explizit auf unregulierte Anbieter. 14 Prozent bezogen sich auf beide Anbieterformen und 3 Prozent ausschließlich auf Norsk Tipping (Norsk Tipping, 2016c).

Tabelle 167: Benannte Probleme bei Anrufen bei der norwegischen Help Line

Benanntes Hauptproblem	Absolut	Prozent
Casino Spiele (Online)	255	51%
Live-Wetten	28	6%
Gewinnchancen	48	9%
Poker	75	15%
Bingo	18	4%
Daten Bingo / NT Belago	5	1%
Pferdewetten	23	5%
Automaten (Multix)	15	3%
Lotterien	1	0,20%
Zigaretten	3	0,60%
Rubbellose	4	0,80%
Andere Glücksspiele	5	1%
Geldspiele, nicht näher benannt	17	3%
Computerspiele (keine Glücksspiele)	0	0%
Ingesamt	502	100%

Quelle: (Norsk Tipping, 2016d)

10.3.2.5 Spielerprofil und Spielerverhalten

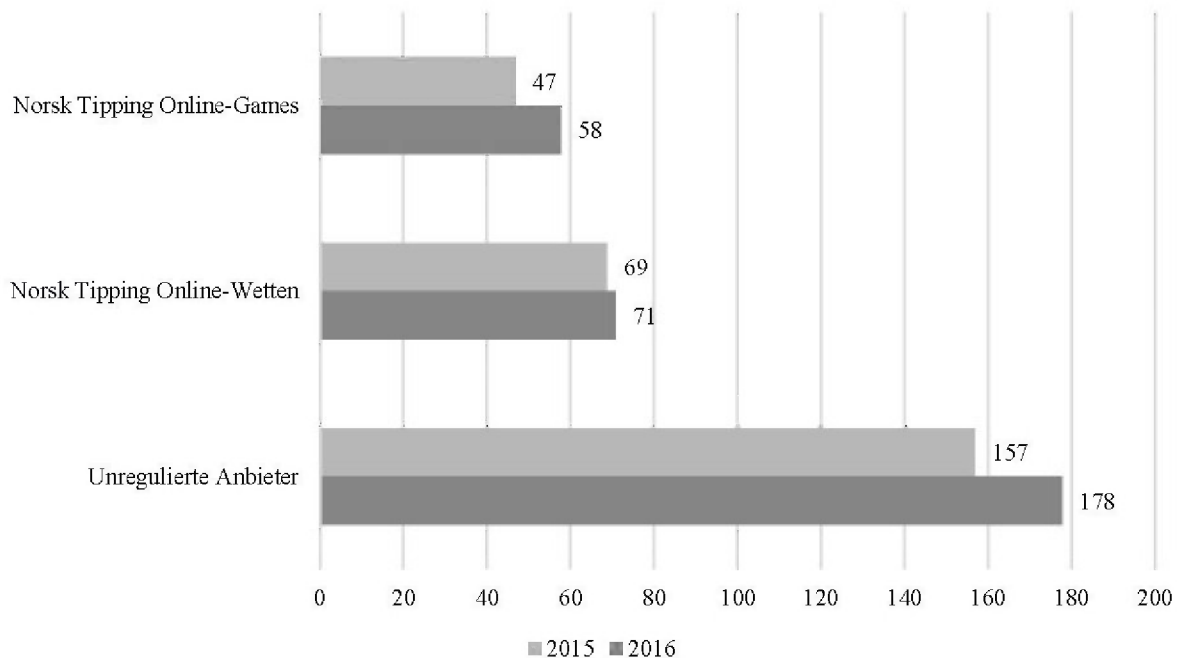
Es liegen keine Daten zum sozioökonomischen Profil und Spielverhalten von norwegischen Onlineglücksspielern vor.

10.3.3 Indikatoren der öffentlichen Ordnung (Public Order)

10.3.3.1 Marktanteil nicht lizenzierter Anbieter

Trotz der Existenz des Staatsmonopols existiert in Norwegen ein bedeutender grauer Markt für Onlineglücksspiele. Das Portal Gambling Compliance schätzt, dass nicht-lizenzierte Offshore-Betreiber im Bereich der Onlinesportwetten und der Casinospiele einen Marktanteil von fast 60 Prozent halten. Eine Studie, die von der Universität Bergen im Auftrag der Glücksspielregulierungsbehörde des Landes durchgeführt wurde, schätzte, dass die gesamten Online-Markteinnahmen in Norwegen im Jahr 2015 NOK 2,5 Mrd. (250 Mio. Euro) betragen. Es wird geschätzt, dass nicht lizenzierte Online-Firmen 60 Prozent dieser Summe und 10 Prozent des gesamten Glücksspielmarktes in Norwegen ausmachen. Die Studie, die zuletzt im Jahr 2013 durchgeführt wurde, zeigte auch einen starken Anstieg der Glücksspielwerbung im Fernsehen, wobei sich die Marketingausgaben im betrachteten Zeitraum auf ein Volumen von 609 Mio. NOK (60,9 Mio. Euro) verdoppelten und täglich rund 1.500 Anzeigen ausgestrahlt wurden. Nach dieser Studie sind in 2015 23,4% der Spieler und Spielerinnen, die an nicht-lizenzierten Onlineglücksspielen teilnehmen, als moderate Risikospieler einzustufen, 46,7 Prozent sogar als Problemspieler zu klassifizieren (Meyer, 2018).

Abbildung 47: Verteilung des Onlineglücksspiel-GGR (Mio. EUR) in Norwegen 2015/16



Quelle: Gambling Compliance

Die Norwegian Media Authority beschreibt, dass internationale Glücksspielanbieter in den 12 Monaten bis zum 31. Juli 2017 866 Mio. NOK (USD 103,5 Mio.) für norwegische Marktteilnehmer ausgegeben haben, was einem Anstieg von 17% gegenüber dem Vorjahreszeitraum ausmacht. Auf regulierter Seite haben die staatlichen Monopolisten Norsk Tipping und Norsk Rikstoto in dem Zeitraum geschätzt 178 Millionen NOK für vergleichbare Leistungen ausgegeben.

10.3.3.2 Web Ranking nicht lizenzierte vs. regulierte Anbieter

Die Methodik des folgenden Abschnitts ist detailliert in Abschnitt 12.1.1 beschrieben. Während in diesem Kapitel nur Daten zum landesspezifischen Markt beschrieben werden, befindet sich in Kapitel Abschnitt 12.1.2 ein Vergleich beziehungsweise eine länderübergreifende Übersicht.

Tabelle 168 zeigt das Webranking für den Suchbegriff „Poker“ in Norwegen. Von insgesamt sieben Anbietern verfügt keiner über eine Lizenz. Die sieben unlizenzieren Anbieter kommen auf eine Klickrate von 65,58% für Desktop und 62,99% für Mobile. Der höchstplatzierte Anbieter (Rang 1, playswoop.com) konnten keine Alexa Rankings zugeordnet werden. Weitere Anbieter sind pokerstars.com (globaler Rang 10.158), betsson.com (2.909), nordicbet.com (38.546), betsafe.com. (60.289) sowie coolbet.com (90.264).

Tabelle 169 zeigt die Webrankingdaten für den Suchbegriff „Online Tipping“ (Online Betting) in Norwegen. Innerhalb der Stichprobe verfügten alle neun Angebote über eine Lizenz. Norsk-tipping.no belegt als einziger Anbieter und norwegischer Monopolist alle neun Positionen. Hierdurch kommt Norsk Tipping auf eine Desktop-Klickrate von 98,24% und eine Mobile-Klickrate in Höhe von 98,61%. Die Website hat ein Länderranking von 140 und einen globalen Rang von 30.601.

Tabelle 168: Web Ranking des Suchbegriffs "Poker" in Norwegen

Operator	Länder-Rang	Globaler Rang	keine Lizenz		Anteil (Desktop)			Anteil (Mobile)		
			Lizenz	Lizenz	Lizenz	keine Lizenz	sonstige	Lizenz	keine Lizenz	sonstige
Poker	1		-	X	40,29%			35,95%		
	2					19,66%			20,73%	
	3					12,21%			13,70%	
	4		10158	X	8,18%			9,19%		
	5		2909	X	5,79%			6,44%		
	6		38546	X	4,26%			4,67%		
	7		6449	X	3,26%			3,44%		
	8						2,54%		2,58%	
	9		60289	X	2,04%			1,90%		
	10		90264	X	1,76%			1	1,39%	
Σ			0	7	65,58%	34,42%	62,99%	62,99%	37,01%	

Tabelle 169: Web Ranking des Suchbegriffs "Online tipping" (Online Betting) in Norwegen

Operator	Länder-Rang	Globaler Rang	keine Lizenz		Anteil (Desktop)			Anteil (Mobile)		
			Lizenz	Lizenz	Lizenz	keine Lizenz	sonstige	Lizenz	keine Lizenz	sonstige
online tipping	1	140	30601	X	40,29%			35,95%		
	2	140	30601	X	19,66%			20,73%		
	3	140	30601	X	12,21%			13,70%		
	4	140	30601	X	8,18%			9,19%		
	5	140	30601	X	5,79%			6,44%		
	6	140	30601	X	4,26%			4,67%		
	7	140	30601	X	3,26%			3,44%		
	8	140	30601	X	2,54%			2,58%		
	9	140	30601	X	2,04%			1,90%		
	10						1,76%			1,39%
Σ			9	0	98,24%	1,76%	98,61%	1,39%		

Tabelle 170 liefert einen Überblick über den Suchbegriff „Online Betting“ für Norwegen. Alle zehn identifizierten Anbieter besitzen keine Lizenz. Auf diese Anbieter ohne Lizenz verteilen sich eine Desktop-Klickrate von 100% und eine Mobile-Klickrate von 100%. Betway.com liegt an Position eins im Webranking und erst ein globales Ranking von 22.948 auf.

Das Webranking des Suchbegriffs „Sport tipping online“ (Sports Betting) ist in Tabelle 171 dargestellt. Es wurden fünf lizenzierte Angebote (bzw. ein Anbieter) auf den Rängen eins bis fünf und zwei Anbieter ohne Lizenz auf den Rängen sechs und sieben identifiziert. Die fünf lizenzierten Angebote können alle norsk-tipping.no zugeordnet werden und vereinen eine Desktop-Klickrate von 86,14% beziehungsweise eine Mobile-Klickrate von 86,02%. 7,52% (Desktop) beziehungsweise 8,11% (Mobile) verteilen sich

auf die Angebote ohne Lizenz. Norsk-tipping.no besitzt ein Länderranking von 140 (global 30.601). Unibet.com kann ein globales Ranking von 6.449 zugeordnet werden.

Tabelle 170: Web Ranking des Suchbegriffs "Online Betting" in Norwegen

Operator	Länder-Rang	Globaler Rang	Anteil (Desktop)			Anteil (Mobile)		
			Lizenz	keine Lizenz	sonstige	Lizenz	keine Lizenz	sonstige
1 betway.com		22948		X	40,29%			35,95%
2 bwin.com		9251		X	19,66%			20,73%
3 bet365.com		258		X	12,21%			13,70%
4 unibet.com		6449		X	8,18%			9,19%
5 888sport.com		59573		X	5,79%			6,44%
6 nordicbet.com		38546		X	4,26%			4,67%
7 betsafe.com		60289		X	3,26%			3,44%
8 betfair.com		5284		X	2,54%			2,58%
9 williamhill.com		753		X	2,04%			1,90%
10 skybet.com		13566		X	1,76%			1,39%
Σ			0	10	100,00%			100,00%

Tabelle 171: Web Ranking des Suchbegriffs "Sport tipping online" (Sports Betting) in Norwegen

Operator	Länder-Rang	Globaler Rang	Anteil (Desktop)			Anteil (Mobile)				
			Lizenz	keine Lizenz	sonstige	Lizenz	keine Lizenz	sonstige		
1 norsk-tipping.no	140	30601	X		40,29%			35,95%		
2 norsk-tipping.no	140	30601	X		19,66%			20,73%		
3 norsk-tipping.no	140	30601	X		12,21%			13,70%		
4 norsk-tipping.no	140	30601	X		8,18%			9,19%		
5 norsk-tipping.no	140	30601	X		5,79%			6,44%		
6 onlinesportstipping.com		-		X		4,26%		4,67%		
7 unibet.com		6449		X		3,26%		3,44%		
8							2,54%	2,58%		
9							2,04%	1,90%		
10							1,76%	1,39%		
Σ			5	2	86,14%	7,52%	6,34%	86,02%	8,11%	5,87%

Das Webranking für den Suchbegriff „Casino“ befindet sich in Tabelle 172. In dem Top 10 wurden acht Angebote identifiziert, von denen keins eine Lizenz in Norwegen besaß. Caesarsgame.com befindet sich mit einem globalen Rang von 154,734 an Position eins, gefolgt von unibet.com (Position 3; globaler Rang 6,449) und Norskcasino.com (Position 4; 3,218,055). Anbieter ohne Lizenz kommen auf eine Klickrate in Höhe von 76,08% für Desktop und 74,59% für Mobile.

Für die Begriffe „Hasard“ (Gambling), „Gambling“, „Fotball“, „Football“ sowie „Hesteveddelop“ (Horse Racing) wurden ausschließlich sonstige Anbieter innerhalb der Top 10 Google-Suchergebnisse identifiziert.

Tabelle 172: Web Ranking des Suchbegriffs "Casino" in Norwegen

Operator	Länder-Rang	Globaler Rang	keine Lizenz	Anteil (Desktop)			Anteil (Mobile)		
				Lizenz	keine Lizenz	sonstige	Lizenz	keine Lizenz	sonstige
1 caesarsgames.com		154734		X	40,29%			35,95%	
2						19,66%			20,73%
3 unibet.com		6449		X	12,21%			13,70%	
4 norskcasino.com		3218055		X	8,18%			9,19%	
5 betsafe.com		60289		X	5,79%			6,44%	
6						4,26%			4,67%
7 norgecasino.com		5080537		X	3,26%			3,44%	
8 rizk.com		112618		X	2,54%			2,58%	
9 betsson.com		2909		X	2,04%			1,90%	
10 norgesautomaten.com		1098902		X	1,76%			1,39%	
Σ			0	8	0	76,08%	23,92%	74,59%	25,41%

Tabelle 173 zeigt das Webranking für den Begriff „Horse Racing“. Es konnten drei Angebote ohne Lizenz identifiziert werden. Die zwei Anbieter ohne Lizenz (skybet.com ist zweimal vertreten) vereinen eine Klickrate von 7,84% (Desktop) beziehungsweise 7,92% (Mobile) über ihre drei Angebote. Skybet.com (Rang sieben und acht) besitzt einen globalen Rang von 13.566. Der globale Rang von Oddschecker.com (Rang 9) beträgt 12.217.

Tabelle 173: Web Ranking des Suchbegriffs "Horse Racing" in Norwegen

Operator	Länder-Rang	Globaler Rang	keine Lizenz	Anteil (Desktop)			Anteil (Mobile)		
				Lizenz	keine Lizenz	sonstige	Lizenz	keine Lizenz	sonstige
1						40,29%			35,95%
2						19,66%			20,73%
3						12,21%			13,70%
4						8,18%			9,19%
5						5,79%			6,44%
6						4,26%			4,67%
7 skybet.com		13566		X	3,26%			3,44%	
8 skybet.com		13566		X	2,54%			2,58%	
9 oddschecker.com		12217		X	2,04%			1,90%	
10						1,76%			1,39%
Σ			0	3		7,84%	92,16%	7,92%	92,08%

Für den Suchbegriff „Bingo“ wurden drei Angebote innerhalb der ersten zehn Suchanfragen auf Google angezeigt. Diese befinden sich auf den ersten drei Rängen. Die Anbieter bingo.com (Rang eins; globaler Rang 5.833) und unibet.com (Rang 2; 6.449) besitzen keine Lizenz, während norsk-tipping.no (Rang 3; 30.601) lizenziert ist. Lizenzierte Angebote kommen auf eine Klickrate von 12,21% (Desktop) und 13,70% (Mobile), Angebote ohne Lizenz auf 59,96% (Desktop) beziehungsweise 56,68 (Mobile).

Tabelle 174: Web Ranking des Suchbegriffs "Bingo" in Norwegen

	Operator	Länder- Rang	Globaler Rang	keine Lizenz	Anteil (Desktop)			Anteil (Mobile)			
					Lizenz	keine Lizenz	son- stige	Lizenz	keine Lizenz	son- stige	
Bingo	1 bingo.com		5833	X		40,29%			35,95%		
	2 unibet.com		6449	X		19,66%			20,73%		
	3 norsk-tipping.no	140	30601	X	12,21%			13,70%			
	4						8,18%			9,19%	
	5						5,79%			6,44%	
	6						4,26%			4,67%	
	7						3,26%			3,44%	
	8						2,54%			2,58%	
	9						2,04%			1,90%	
	10						1,76%			1,39%	
	Σ			1	2	12,21%	59,96%	27,83%	13,70%	56,68%	29,62%

Der Suchbegriff „Lotto“ für Norwegen wird in Tabelle 175 beschrieben. Norsk-tipping.no belegt als einziger lizenzierter Anbieter (Länderrang 140; globaler Rang 30.601) die Plätze eins bis vier. Dies resultiert in einer Klickrate von 80,35% für Desktop und 79,57% für Mobile. Die Plätze fünf bis zehn werden vom sonstigen Linksbelegt.

Tabelle 175: Web Ranking des Suchbegriffs "Lotto" in Norwegen

	Operator	Länder- Rang	Globaler Rang	keine Lizenz	Anteil (Desktop)			Anteil (Mobile)		
					Lizenz	keine Lizenz	son- stige	Lizenz	keine Lizenz	son- stige
Lotto	1 norsk-tipping.no	140	30601	X	40,29%			35,95%		
	2 norsk-tipping.no	140	30601	X	19,66%			20,73%		
	3 norsk-tipping.no	140	30601	X	12,21%			13,70%		
	4 norsk-tipping.no	140	30601	X	8,18%			9,19%		
	5						5,79%			6,44%
	6						4,26%			4,67%
	7						3,26%			3,44%
	8						2,54%			2,58%
	9						2,04%			1,90%
	10						1,76%			1,39%
	Σ			4	0	80,35%	19,65%	79,57%		20,43%

Im Webranking für den Begriff „Lotteri“ befinden sich vier lizenzierte Anbieter im Webranking der Top 10 Google-Suchanfragen. Diese vereinen eine Klickrate von 62,72% für Desktop und 60,74% für Mobile.

Tabelle 176: Web Ranking des Suchbegriffs "Lotto" in Norwegen

Operator	Länder-Rang	Globaler Rang	Lizenz	keine Lizenz	Anteil (Desktop)			Anteil (Mobile)		
					Lizenz	keine Lizenz	sonstige	Lizenz	keine Lizenz	sonstige
1 uniceflotteriet.no		4103013	X		40,29%			35,95%		
2							19,66%			20,73%
3 norsk-tipping.no	140	30601	X		12,21%			13,70%		
4 norsk-tipping.no	140	30601	X		8,18%			9,19%		
5							5,79%			6,44%
6							4,26%			4,67%
7							3,26%			3,44%
8							2,54%			2,58%
9 lhl-lotteriet.no	14137	1316042	x		2,04%			1,90%		
10							1,76%			1,39%
Σ			4	0	62,72%		37,28%	60,74%		39,26%

Zusammengefasst lässt sich beobachten, dass bei 15 unterschiedlichen untersuchten Begriffen bei 7 Begriffen Anbieter beziehungsweise Angebote ohne Lizenz identifiziert werden konnte. Im Vergleich zwischen norwegischen und englischen Begriffen konnte identifiziert werden, dass bei englischen Begriffen der Anteil unlizenzierter Anbieter deutlich höher als dies bei norwegischen Begriffen der Fall war. Der Begriff „Online Betting“ verzeichnete mit 100% unlizenzierter Anbieter die höchste absolute Menge, während das norwegische Äquivalent „Online tipping“ zu 100% lizenzierte Angebote im Webranking verzeichnen konnte.

Tabelle 177: Verteilung von lizenzierten und nicht lizenzierten Anbietern im Web-Ranking Norwegen

Suchbegriff	Lizenz	Keine Lizenz	Sonstige
Poker	0	7	3
Online tipping	9	0	1
Online Betting	0	10	0
Sport tipping online	9	1	0
Sports Betting	0	7	3
Casino	0	8	2
Gambling	0	0	10
Hasard	0	0	10
Fodbold	0	0	10
Football	0	0	10
Hesteveddeløp	0	0	10
Horse Racing	0	3	7
Bingo	1	2	7
Lotto	4	0	6
Lotteri	4	0	6

Tabelle 178: Klickrate auf verschiedene Suchbegriffe Norwegen für Desktop und Mobile

Suchbegriff	Desktop			Mobile		
	Lizenz	Keine Lizenz	Sonstige	Lizenz	Keine Lizenz	Sonstige
Poker		65,58%	34,42%	62,99%		37,01%
Online tipping	98,24%		1,76%	98,61%		1,39%
Online Betting		100,00%			100,00%	
Sport tipping online	86,14%	7,52%	6,34%	86,02%	8,11%	5,87%
Sports Betting		74,04%	25,96%		72,69%	27,31%
Casinoer		76,08%	23,92%		74,59%	25,41%
Gambling			100,00%			100,00%
Hasard			100,00%			100,00%
Fotball			100,00%			100,00%
Football			100,00%			100,00%
Hesteveddeløp			100,00%			100,00%
Horse Racing		7,84%	92,16%		7,92%	92,08%
Bingo	12,21%	59,96%	27,83%	13,70%	56,68%	29,62%
Lotto	80,35%		19,65%	79,57%		20,43%
Lotteri	62,72%		37,28%	60,74%		39,26%

10.3.3.3 Geldwäscheverdachtsmeldungen, Betrugsfälle und Begleitkriminalität

Es sind keine Informationen zur Anzahl von Geldwäscheverdachtsmeldungen, Betrugsfällen oder Begleitkriminalität bei Onlineglücksspielen in Norwegen bekannt.

10.3.3.4 Erfolg der Rechtsdurchsetzung gegenüber illegalen Anbietern

Der Kampf gegen die Angebote illegaler Anbieter erweist sich als große Herausforderung. Werbemaßnahmen dieser Anbieter sind derart umfangreich, dass die Verbraucher kaum zwischen legalen und illegalen Angeboten zu unterscheiden vermögen. So gelangt Werbung für Glücksspielangebote von Großbritannien aus gesteuert an die norwegischen Konsumenten, wodurch diese Glücksspiele eine gewisse Legitimität erfahren. Eine gänzliche Verhinderung derartiger Aktivitäten erscheint damit nahezu unmöglich, auch wenn weitere Versuche zur Blockierung der entsprechenden TV-Signale anstehen.

Bis heute wurde im Rahmen des norwegischen Rechts sowohl gegen norwegische als auch gegen ausländische Unternehmen vorgegangen. Die Angebote www.trottingbet.com und www.trendybingo.com (Onlinespiele) und www.eurolotto.com (Onlineglücksspiele sowie Marketing) wurden eingestellt (Lottstift, 2012).

Im Jahr 2014 hat die Aufsicht einen öffentlichen Brief an 24 ausländische Glücksspielanbieter und 8 norwegische Werbetreibende für ausländische Glücksspielanbieter verschickt, in dem darauf hingewiesen wird, dass die Angebote beziehungsweise Bewerbung von Angeboten rechtswidrig ist und von Seiten der Anbieter und Werbenden einzustellen sei (Lottstift, 2014).

10.4 Kritik am norwegischen Regulierungsmodell

Das norwegische Regulierungsmodell setzt auf weitreichende Maßnahmen der Abschottung externer Anbieter durch die Etablierung eines monopolistischen Glücksspielsystems. Der Gedanke dahinter ist, dass Maßnahmen zum Spielerschutz den wirkungsvollsten Effekt erzielen, wenn sie verpflichtend durch staatliche Institutionen umgesetzt werden. Dies gelingt durch die vollständige Kontrollierbarkeit der staatlichen Anbieter in Teilen besser als in anderen Jurisdiktionen. Dennoch zeigen sich auch in Norwegen die Grenzen der Reglementierung: Illegale Angebote sind nicht gänzlich einzudämmen, und im Ausland sitzende Anbieter sind nach norwegischem Recht nicht zu belangen und erreichen mit ihrem Werbetreiben auch norwegische Konsumenten.

Die zusätzlich vorgesehenen Maßnahmenpakete – IP-Blocking, Payment-Blocking und den Kampf gegen Geldwäsche betreffend – haben indessen mutmaßlich das Vermögen, den Spielerschutz weiter zu steigern und eine noch größere Anzahl von Spielern vor den schädlichen Auswirkungen eines problematischen oder pathologischen Spielverhaltens zu bewahren sowie bestimmte illegale Aktivitäten in Bezug auf das Glücksspiel zu verringern, wenngleich eine vollständige Unterbindung jener schädlichen Auswirkungen auch in diesem Fall nicht zu erwarten ist.

Spanien

Die spanische Regulierung von Glücksspielen unterliegt den Zielen der Wahrung der öffentlichen Ordnung, der Kriminalitäts- sowie der Suchtprävention und -bekämpfung. Hierzu vergeben die 17 autonomen Regionen lokale Lizenzen für Onlineglücksspielanbieter, während die Durchführung von Lotterien ausschließlich staatlich autorisierten Anbietern gestattet ist. Spanien versucht nicht regulierte Angebote durch das Blockieren von Webseiten zu bekämpfen.

Aufgrund der autonomen Behandlung von Glücksspielen in den jeweiligen Verwaltungen gestaltet sich eine valide Beurteilung des Marktes als schwierig. Zwischen 2012 und 2016 steigerten sich die Spieleinsätze in Spanien von 2,7 Mrd. Euro auf 10,8 Mrd. Euro. Die Bruttospielerträge betragen im Jahr 2016 jedoch lediglich 429 Mio. Euro, wovon fixed-odds Wetten (Online und Offline) mit 54,71% den größten Anteil besaßen. Zum unregulierten Markt konnten keine verlässlichen Zahlen ermittelt werden. Die spanische Steuerbehörde vermerkte in ihrem jährlichen Bericht Steuereinnahmen in Höhe von 71 Mio. Euro, was im europäischen Vergleich niedrig erscheint. Im Dezember 2015 existierten 1,54 Mio. aktive Onlineglücksspieler, was einem Anteil von 3,4% der spanischen Bevölkerung entspricht. Spielerschutz umfasst bei regulierten Angeboten ein Sperr- und Limitierungssystem, Aufklärungskampagnen sowie Werbebeschränkungen.

11. Spanien

Spanien ist in 17 autonome Regionen unterteilt, zuzüglich der zwei in Nordafrika gelegenen autonomen Städte Ceuta und Melilla. Die Verwaltungsautonomie der Regionen spiegelt sich auch in der Ausgestaltung der Glücksspielregulierung wider. Spanien gehört seit 1986 zur Europäischen Union und hatte im Jahr 2017 ca. 46,33 Mio. Einwohner (Statista, 2018a). Im Jahr 2016 nutzen 81 von 100 Spaniern das Internet (Worldbank, 2018). Das Bruttoinlandsprodukt Spaniens beträgt im Jahr 2017 USD 1.313,95 Mrd. (1.116,73 EUR⁴⁴) und im Jahr 2018 voraussichtlich USD 1.506,44 Milliarden (1.280,32 EUR) (Statista, 2018b).

11.1 Regulatorische Ziele

Das Ziel der Regulierung des Glücksspielmarktes in Spanien ist die Schaffung eines rechtlichen Rahmens, um die öffentliche Ordnung zu wahren, Betrug und Suchtverhalten zu verhindern, Jugendliche vor den Gefahren des Glücksspiels zu schützen und die Rechte eines jeden Teilnehmers zu sichern (Regulación el juego consolidado (Gesetz 13/2011), §1 Artikel 1). Dabei bezieht sich das Gesetz auf die Regulierung von Glücksspielen, die auf staatlicher Ebene, aber nicht in den autonomen Regionen, angeboten werden.

Die Austragung der in Spanien sehr beliebten Lotterien obliegt den zwei vom Staat autorisierten Anbietern Sociedad Estatal de Loterías y Apuestas del Estado (SELAE) und Organización Nacional de Ciegos de España (ONCE), einer Wohltätigkeitsorganisation. Im Jahr 2016 betrugen die Wetteinsätze EUR 8,8 Milliarden (Gambling Compliance, 2018). Dabei ist die Ausübung der staatlichen Anbieter operativ denselben Regularien unterworfen wie private Anbieter. Die Ziele des Gesetzes umfassen daher auch die Ausübung und Wahrung des Staatsmonopols auf Lotterien.

11.2 Regulatorische Ausgestaltung

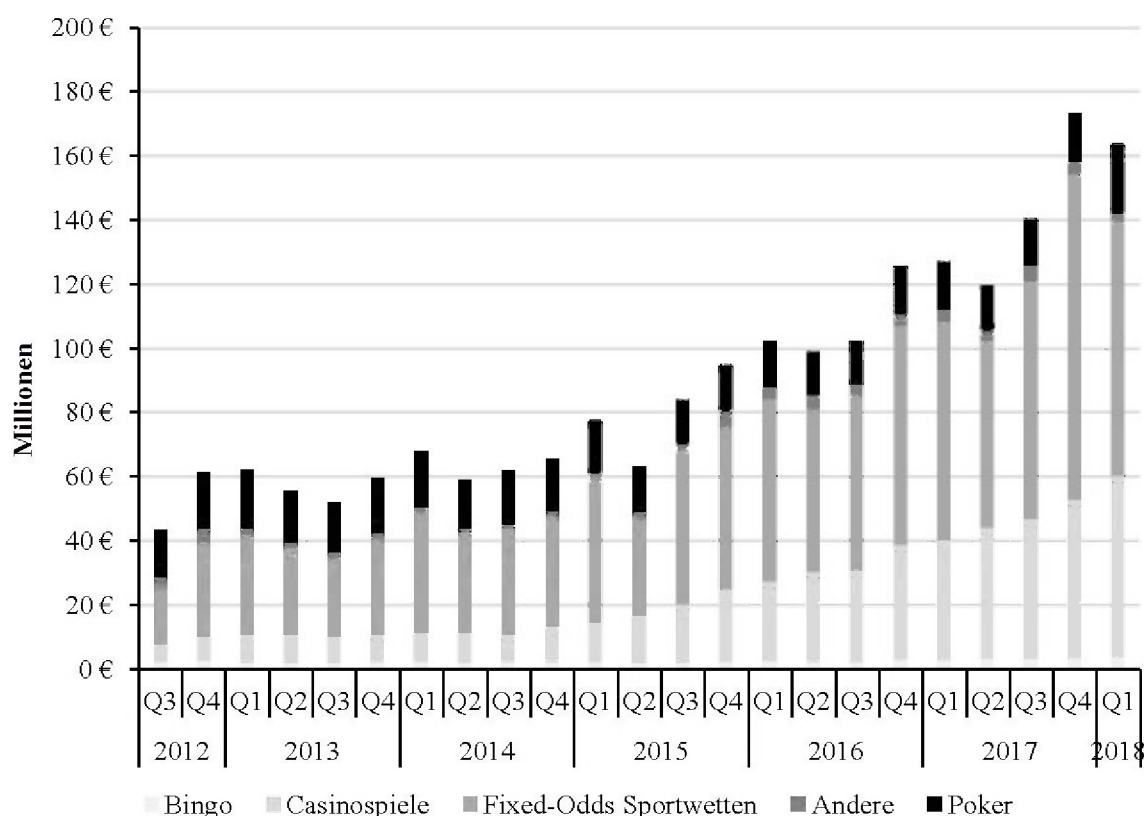
Spanien hat im Jahr 2011 die rechtlichen Rahmenbedingungen für ein System der lokalen Lizenzierung für Anbieter des Onlineglücksspiels geschaffen. Die Lizenzen werden nach einem Bewerbungsprozess vergeben und haben begrenzte Gültigkeit. Das Gesetz 13/2011 bildet erstmalig eine Regulierung von Onlineglücksspiel auf bundesstaatlicher Ebene, nachdem die Regulierung vormals den 17 Ländern (comunidades autónomas) überlassen war, von denen lediglich zwei überhaupt eine Regulierung formulierten. Im Rahmen dieser umfassenden Regulierung wurden zunächst Sportwetten mit fixed-odds, Poker und bestimmte Formen von Casinospiele erlaubt. Wettbörsen und Onlineslot-Spiele wurden im Juli 2014 erlaubt, letztere wurden ab 2015 angeboten. Die staatliche Aufsichtsbehörde ist die Dirección General de Ordenación del Juego (DGOJ).

Der Markt für Onlineglücksspiel öffnete Anfang Juni 2012 im Vorfeld der Fußball-Europameisterschaft. Im Zuge dessen erhielten 53 Anbieter vor Marktöffnung eine Lizenz. Da die Anbieter zunächst lediglich geringe Erfolge am Markt vorweisen konnten und das Marktwachstum laut DGOJ stagnierte, kam es ab dem Jahr 2013 zu Änderungen. Ein neues Gesetz in 2013 ließ den Anbietern von Wettprodukten mehr Freiheiten und erlaubte Angebote und Ausgestaltung jeglicher Bingo-Lotterien (Gambling Compliance, 2016a).

⁴⁴ Zum Kurs 1,18 USD = 1 EUR umgerechnet.

Das wirtschaftlich wichtigste regulatorische Ereignis für den Onlineglücksspielmarkt war die Erlaubnis für Slot-Spiele im Juni 2015. Sie führte zu erheblichen Umsatzsteigerungen in allen Kategorien des Onlineglücksspiels. Gegenüber 2014 konnten die Onlineglücksspielanbieter 2015 eine Steigerung des Gross Gaming Revenue (GGR) um 26,6% auf 319,6 Millionen Euro verzeichnen. Getrieben wurde diese Entwicklung von Umsatzsteigerungen im Fixed-odds Wettwesen um 28,8% auf 174,4 Millionen Euro und von einer Steigerung des GGR für Onlinecasinospiele um mehr als das Doppelte auf 67,8 Millionen Euro. 2016 steuerten die Fußball-Europameisterschaft und die erhöhten Umsätze durch Slot-Spiele zu einem Umsatzwachstum von 201,2 Millionen Euro allein im ersten Halbjahr bei. Im ersten Quartal 2016 wurde die Grenze von 100 Millionen Euro Gesamt-GGR für Onlineglücksspiel überschritten. Über das Jahr 2017 setzt sich der Trend fort: im vierten Quartal 2017 erreichte der GGR für Onlineglücksspiele mit über EUR 173 Mio. einen vorläufigen Höhepunkt. Das erste Quartal des Jahres 2018 schließt mit einem Gesamt-GGR in Höhe von EUR 163 Mio. (Gambling Compliance, 2016a).

Abbildung 48: Quartalsumsätze des Onlineglücksspiels (GGR) in Spanien



Quelle: Gambling Compliance (2016a) auf Basis von Daten der DGOJ

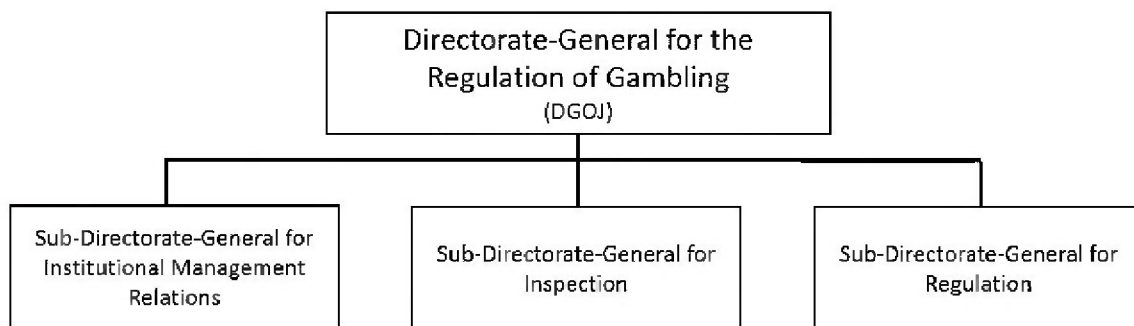
11.2.1 Organisation der Aufsicht

Aufgrund der Aufteilung Spaniens in 17 autonome Regionen kann der Markt als dezentral beschrieben werden; die Ausgestaltung und Umsetzung der Regulierung des Onlineglücksspiels liegt zum Teil in regionaler Zuständigkeit. Dies birgt Potenziale für Ineffizienzen durch Verkomplizierung und fehlende Standardisierung. Die Regionalverwaltungen übernehmen die Aufsicht, Regulierung und den Großteil der Lizenzierung von Glücksspielaktivitäten einschließlich Lotterien, wenn diese in den jeweiligen Regionen organisiert und kommerzialisiert werden. Die Aufsicht von Onlineglücksspiel dagegen wird auf

nationaler Ebene unter der Jurisdiktion des spanischen Staats durchgeführt. Jedoch regulieren die einzelnen Regionen auch selbst ihre internen Onlineglücksspielmärkte. Wegen der Fokussierung dieser Studie auf die Erhebung sozioökonomischer Indikatoren und im Sinne der Vergleichbarkeit unter den untersuchten Staaten werden hier die Regelungen in den autonomen Regionen nicht näher betrachtet.

Die Aufgaben der Aufsichtsbehörde DGOJ umfassen die Autorisierung, Überwachung und Kontrolle des spanischen Glücksspielmarktes, sowie die Bestrafung von Ausbeutung und illegalen Marketingaktivitäten im Rahmen des Gesetzes 13/2011. Ihr besonderes Augenmerk gilt dem Onlinemarkt (DGOJ, 2016a, S.9). Entsprechend den Zielen der spanischen Regulierung liegen der Schutz von Anfälligen, Schutzbedürftigen, Jugendlichen und Minderjährigen vor den Gefahren des Glücksspiels und die Vorbeugung gegen Spielsucht und -erkrankungen im Verantwortungsbereich der Behörde.

Abbildung 49: Organigramm der spanischen Glücksspielaufsicht



Quelle: DGOJ (2016a, S.10)

Wie in Abbildung 49 dargestellt, werden die durch 13/2011 Artikel 21 und Royal Decree 256/2012 Artikel 6 definierten Funktionen der DGOJ in spezialisierten Abteilungen abgegrenzt: „Institutional Management Relations“, „Inspections“ und „Regulation“. Die Abteilung „Inspection“ beobachtet die Integrität, Sicherheit, Belastbarkeit, Transparenz und Gesetzeskonformität von Glücksspielaktivitäten im spanischen Markt. Das Monitoring und die Kontrollaufgaben umfassen dabei lizenzierte Glücksspiele inklusive Lotterien und illegale Glücksspielangebote auf administrativer, ökonomischer, prozessualer und technischer Ebene. Die Behörde hatte Ende 2016 110 Mitarbeiter (DGOJ, 2016a, S.9f).

11.2.2 Besteuerung

Besteuert werden Glücksspielanbieter entsprechend der angebotenen Spielformen nach dem Gesetz 13/2011. Je nach Spielform variieren die Berechnungsgrundlage und der Steuersatz. So sind *Random combination games* mit 10% der ausgezahlten Preise zu besteuern, bestimmte Formen des *Pool betting* mit 15% des Umsatzes und *Fixed-odds Sportwetten* mit 25% des GGR (Gambling Compliance, 2018, S.11). Tabelle 179 zeigt die Steuerrate und die Bemessungsgrundlage für die relevanten Spielformen im Onlineglücksspiel.

Tabelle 179: Steuersätze verschiedener Onlineglücksspielformen in Spanien für national reguliertes Angebot

Onlineglücksspielform	Steuersatz	Bemes- sungsgrundlage
Sport Pool Wetten	22%	Umsatz
Sportwetten fixed-odds	25%	GGR
Sport-Betting-Exchange	25%	GGR
Pool-Pferdewetten	15%	Umsatz
Fixed-odds Pferdewetten	25%	GGR
andere Formen von Pool-Wetten	15%	Umsatz
andere Formen von Betting-Exchange	25%	GGR
Tombola (engl. raffles)	20%	GR
Contest	20%	Umsatz
andere Spiele	25%	GGR
“Zufallsspiele” (engl. random combination games)	10%	ausgezahlter Preis

Quelle: Gambling Compliance (2018)

Mit dem Gesetz 13/2011 wurde das System lokaler Lizenzierung eingeführt. Die Lizenzvergabe erfolgt durch die DGOJ in bestimmten Vergabephasen. Nachdem die zwei vorangegangenen Bewerbungshasen nur über jeweils einem Monat liefen, beträgt der Zeitraum für die im Dezember 2017 angekündigte Vergabephase ein Jahr. Onlineglücksspielanbieter müssen einige Kriterien für die Vergabe einer Lizenz erfüllen, darunter Kapitalanforderungen, operative Pläne zur Umsetzung der Prinzipien des *Responsible Gaming*, Mitarbeiter-Trainings, Vertriebskanäle und (technische) Spieldesigns. Zur Verhinderung einer Marktsättigung ist die Anzahl an Lizenzen für spezifische Spielformen begrenzt. Neben der Generallizenz, die das Angebot jeglicher Form des Glücksspiels erlaubt, gibt es auch Einzellizenzen zur vertikalen Produktdiversifikation für Anbieter. Generallizenzen können nur während der Vergabephasen erworben werden. Sie gelten für 10 Jahre und können, vorbehaltlich möglicher staatlicher Restriktionen der Anzahl von Lizenzen, um denselben Zeitraum verlängert werden. Einzellizenzen werden für fünf Jahre gewährt (Gambling Compliance, 2018).

Neben den administrativen Kosten im Zuge der Erlangung einer Lizenz entstehen den Anbietern Kosten durch zu leistende Lizenzgarantien. Neben der fixen Garantiehöhe für Generallizenzen hat sich die Berechnung der Garantiehöhe für Einzellizenzen in Abhängigkeit des Brutto- oder Nettoumsatzes und zusätzlich differenziert nach Spielform etabliert. Tabelle 180 zeigt die Berechnung der Garantiehöhe für Einzellizenzen. Tabelle 181 zeigt die administrativen Vorgänge durch die DGOJ und deren Kosten.

Tabelle 180: Höhe der Lizenzgarantien in Spanien

Spielform	Einzellizenz	Generallizenz
Fixed-odds Sportwetten	6.5% des letzten Nettojahresumsatzes	Es wird nur eine generelle Lizenz für das Angebot von Wetten, Casinospielen u.ä. benötigt. Die Kosten dieser Lizenz betragen 2 Mio. EUR für erstmalige Anbieter.
Pool Sportwetten	1.5% des letzten Nettojahresumsatzes	
Fixed-odds Pferdewetten	7.5% des letzten Nettojahresumsatzes	
Pool Pferdewetten	1.5% des letzten Nettojahresumsatzes	
andere fixed-odds Wetten	6.5% des letzten Nettojahresumsatzes	
Betting Exchanges	7.5 Prozent des Nettojahresumsatzes.	
Roulette	8% des letzten Nettojahresumsatzes	
Baccarat	8% des letzten Nettojahresumsatzes	
Bingo	6.5% des letzten Nettojahresumsatzes	
Blackjack	8% des letzten Nettojahresumsatzes	
Poker	8% des letzten Nettojahresumsatzes	
Onlinespielautomaten	8% des letzten Nettojahresumsatzes	
andere Spiele	6.5% des letzten Nettojahresumsatzes	
Contests	2% der eingesammelten Beträge des Jahres	

Quelle: in Anlehnung an Gambling Compliance (2018, S. 9f)

Tabelle 181: Administrative Tätigkeiten der DGOJ und Kosten für Lizenznehmer

Administrative Prozesse	Kosten für Lizenznehmer
Anmeldung und Bescheinigung der Zertifizierung	€20
Veröffentlichung technischer Reports zur Gewährleistung der Compliance mit technischen Standards	€38.000
Registrierung	€2.500
Lizenz- und Autorisierungsanfragen	€10.000 für jede Lizenz and €100 für jede Autorisierung
Inspektionen und Kontrollen	€5.000
Administrative Gebühr der DGOJ	0,00075 Prozent der Einnahmen

Quelle: in Anlehnung an Gambling Compliance (2018, S.9f)

11.2.3 Spieler- und Verbraucherschutz

In Spanien ist das Glücksspiel ab 18 Jahren erlaubt. Zum Schutze der Spieler wurden im Wesentlichen drei Initiativen gegründet, die sich mit problematischem Spielverhalten auseinandersetzen oder als Anlaufstelle dienen: JugarBien.es (seit 2015), der Responsible Gambling Advisory Board und Ludopatía.org. Das Portal JugarBien richtet sich an Konsumenten und Glücksspielanbieter. Über die Plattform wurden nach eigenen Angaben im Jahr 2016 61 Anfragen von unterschiedlichen Nutzern erfolgreich bearbeitet (DGOJ, 2016, S.37). Das Responsible Gambling Advisory Board wurde im Jahr 2013 gegründet und setzt sich aus Repräsentanten der Glücksspielindustrie, Vertretern von Organisationen, die sich mit Spielsüchtigen auseinandersetzen, und Experten für problematisches Spielen zusammen. Das Gremium berät den DGOJ bei der Entwicklung und Implementierung einer Strategie für verantwortungsvolles Spielen.

Das Register RGIAJ (Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego; engl. General Register of Gaming Access Bans) ermöglicht auf freiwilliger Basis die Sperrung für Glücksspiele durch die Spieler selbst. Eine Anmeldung kann über ein Formular oder online erfolgen. Neben dem staatlichen/nationalen Register existieren weitere Register der autonomen Regionen. Eine Anmeldung in RGIAJ auf nationaler Ebene durch einen Spieler wird an die regionalen Register weitergeleitet.

Die Einrichtung von Limits bezüglich der Einsatzhöhe und Spielzeit erfolgt auf unterschiedlichen Ebenen. Auf regionaler Ebene wurden Limits der Einsatzhöhe für Casinospiele, Bingo und Spielautomaten eingeführt, während die Einsatzlimits für Onlineglücksspiele auf nationaler Ebene durch die DGOJ etabliert wurden. Unter dem Gesetz 13/2011, in Verbindung mit dem *Royal Decree 1613/2011*, welches die technischen Standards für Onlineglücksspielanbieter festlegt, wurden außerdem Richtlinien formuliert, welche die Möglichkeit zur Festlegung von Einzahlungslimits durch die Spieler in den Spielsystemen der Anbieter vorgibt. Fixierte Einzahlungslimits sieht das Gesetz allerdings nicht vor (Gambling Compliance, 2018). Aufgrund der uneinheitlichen Regulierung teils auf nationaler Ebene wie auch durch die autonomen Regionen in unterschiedlicher Weise sind Warnhinweise für Anbieter nicht einheitlich verpflichtend. Einige Regionen verpflichten Anbieter, Hinweise zur zeitlichen Dauer des Spielens oder Warnhinweise zu implementieren. Dies gilt beispielsweise in einigen Regionen für Betreiber von Spielautomaten. Genauere Angaben speziell für Onlineglücksspiel gibt es nicht. Onlineglücksspielanbieter sind darüber hinaus nach Gesetz 13/2011 verpflichtet, jedem Spieler alle getätigten Transaktionen, mindestens der letzten 30 Tage aufzeigen zu können.

Zu Präventions- und Informationszwecken wurden in 2016 Videos namens *gambling and self-exclusion* und *gambling and minors*, also zum Thema Selbstexklusion und Minderjährigenschutz, über die Sozialen Netzwerke Youtube, Twitter und Facebook veröffentlicht (DGOJ, 2016, S.37). Im Jahr 2015 wurde zudem eine Studie veröffentlicht, welche als Auftragsarbeit die Prävalenz unterschiedlicher Formen des Glücksspiels in Spanien untersucht (DGOJ, 2015b). Auch eine Folgestudie wurde finanziert (DGOJ, 2016a, S.37). Erwähnenswert ist außerdem die Implementierung eines Identitätsverifikationssystems, mit dem die Anbieter mittels einer Softwarelösung und Datenbanken des Ministeriums für Inneres die Anmeldung von Minderjährigen verhindern. Im Jahr 2016 wurden so ca. 4 Millionen Verifikationsprozesse durchgeführt (DGOJ, 2016a, S.37).

11.2.4 Werbeeinschränkungen

Die spanische Glücksspielregulierung regelt auch die Durchführung von Werbemaßnahmen, Promotionen und Sponsoring-Aktivitäten für Glücksspielangebote. Demnach darf Werbung nur mit einer Genehmigung der National Gaming Commission beworben werden (Regulacion del juego consolidado, 13/2011, Artikel 7(1)). Die Promotion und Bewerbung von Glücksspielangeboten ohne Autorisierung ist demnach illegal, basierend auf dem Gesetz 34/1988 Artikel 3(e) und 8, welches Werbung allgemein regelt und dessen Regelungen auch im Gesetz 13/2011 übernommen wurden.

Die Bewerbung lizenzierter Angebote betrifft jegliche Medienkanäle. Des Weiteren müssen Richtlinien und Gesetze im Sinne des Jugendschutzes eingehalten werden. Diese sind gefasst im Gesetz 34/1998 Artikel 3 über „General Advertising“ (basierend auf Artikel 18.4 der Spanischen Verfassung zum Schutz von Kindern und Jugendlichen) und dem Gesetz 1/1996 Artikel 5 zum Schutz von Minderjährigen.

Durch den im Jahr 2012 veröffentlichten Code of Conduct für kommerzielle Kommunikation von Glücksspielangeboten hat die DGOJ eine nicht-verpflichtende Richtlinie für Werbetreibende geschaffen, welche alle unter dem Gesetz 13/2011 definierten Glücksspielformen betrifft. Die meisten Glücksspielanbieter halten die Richtlinien ein (Gambling Compliance, 2018). Die Aufsicht über die Werbeaktivitäten der Anbieter führen die DGOJ auf nationaler Ebene und die Regionalbehörden.

11.2.5 Maßnahmen der Kriminalitätsbekämpfung

Die DGOJ arbeitet bei der Umsetzung ihrer Maßnahmen und der Sicherstellung der Rechtskonformität des spanischen Glücksspiels mit der Steuerbehörde und anderen Institutionen bei sicherheitsrelevanten Fragestellungen zusammen. Zentral für die Bekämpfung von Kriminalität mit Bezug zum Glücksspiel ist das kontinuierliche Monitoring des Marktes auf unterschiedlichen Ebenen. Insbesondere wird kontrolliert, ob die Anbieter die individuellen Prohibitionen des Glücksspiels einhalten, nämlich nach Gesetz 13/2011 Artikel 6(2) a) und b) für Minderjährige und geistig oder körperlich beeinträchtigte Personen, sowie Personen, welche freiwillig ein Sperrsystem nutzen oder denen die Ausübung von Glücksspiel gerichtlich verboten wurde. Des Weiteren umfasst dies Limitierungssysteme für Einsatzlimits und die Sicherstellung, dass ein Spieler nur einen Account führen kann (DGOJ, 2016a, S.19).

11.2.5.1 Rechtsdurchsetzung gegen illegale Anbieter

Die DGOJ hat im Zuge der Bekämpfung illegalen Glücksspiels mit Fokus auf illegale Onlineglücksspielangebote im Jahr 2013 eine zweiseitige Strategie entwickelt. So stehen der DGOJ im Wesentlichen zwei Maßnahmen/Instrumente zur Verfügung: Zum einen wird ein Zensus gepflegt und erweitert, der Glücksspielwebseiten zählt, die spanische Bürger bzw. IP-Verbindungen aus Spanien zulassen. Zu den identifizierten Webseiten werden Betreiberdaten, Daten von dem Webmonitoringanbieter Alexa und weiteren Daten eingeholt und überprüft, inwiefern die spanische Regulierung greift. Diese Fortführung der Datenbank ist dynamisch und automatisiert und erlaubt die Anbindung technischer Erweiterungen. Bis Ende 2016 wurden auf diese Weise 791 Webseiten identifiziert von denen Ende des Jahres 2016 735 Webseiten aufgrund von laufenden Ermittlungen nicht operierten (DGOJ, 2016a, S.23).

Des Weiteren steht für Konsumenten und Organisationen ein Reporting-Kanal für Hinweise und Beschwerden zur Verfügung, auf deren Grundlage die DGOJ Untersuchungen einleiten kann. Von den bisher 13 Empfehlungen der DGOJ, Strafverfahren einzuleiten, waren 51 illegale Onlineglücksspielseiten betroffen (DGOJ, 2016a, S. 25). Darauffolgend können Webseiten auf Anordnung technisch durch die zuständigen Internetbetreiberfirmen für spanische IP-Adressen blockiert werden.

11.2.5.2 *Kampf gegen Sportwettbetrug*

Sportwettbetrug bzw. Match-fixing ist in Spanien seit 2010 eine Straftat, weshalb es nicht durch die DGOJ verfolgt wird, sondern durch die Polizei und die zuständigen Strafverfolgungsbehörden wie SEPBLAC (Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención de Blanqueo de Dinero e Infracciones Monetarias).

11.2.5.3 *Kampf gegen Beschaffungs- und Begleitkriminalität*

Maßnahmen zur Bekämpfung von Beschaffungs- und Begleitkriminalität im Zusammenhang des Onlineglücksspiels und Glücksspielsucht werden im Gesetz 13/2011 und der umfassenderen Regulierung des Glücksspiels in Spanien nicht explizit benannt.

11.2.5.4 *Kampf gegen Geldwäsche*

In Spanien wird die Vorbeugung von Geldwäscheaktivitäten im Gesetz 10/2010 und durch das Royal Decree 304/2014 geregelt. Im Rahmen der Umsetzung der Anti-Money Laundering Directive (4th AMLD) beschloss das Wirtschaftsministerium im Januar 2018 eine Modifikation des Royal Decree 304/2014 (Gambling Compliance, 2018).

Die Kommission zur Prävention von Geldwäsche und Finanzkriminalität (Comisión de Prevención de Blanqueo de Dinero e Infracciones Monetarias) wurde 1993 durch das Gesetz 19/1993 ins Leben gerufen und ist verantwortlich für die Regulierung und Überwachung von Branchen und Szenarien, die für Geldwäscheaktivitäten als risikoreich angesehen werden, worunter auch jegliche Glücksspielanbieter fallen. Gemäß Artikel 10(5) e) müssen alle Onlineglücksspielanbieter den Anforderungen des Gesetzes 10/2010 zur Prävention von Geldwäsche entsprechen (Gambling Compliance, 2018).

Spanien ist Mitglied der Financial Action Task Force (FATF).

11.3 Sozioökonomische Wirkung

11.3.1 Fiskalische und ökonomische Indikatoren

11.3.1.1 *Steuereinnahmen und öffentliche Ausgaben*

Im März 2018 gibt es laut DGOJ⁴⁵ 52 Lizenznehmer für Onlineglücksspiel in Spanien. Nicht eingerechnet sind regional vergebene Lizenzen, beispielsweise durch die autonomen Regionen Madrid und Baskenland. Die Einnahmen der DGOJ aus administrativen Tätigkeiten im Rahmen von Lizenzierungsprozessen weisen eine signifikante Steigerung von 8,7 Millionen Euro in 2013 auf 12 Millionen Euro 2014 auf. Von 2014 bis zum Ende des Erhebungszeitraums 2016 blieben die Umsätze dann relativ stabil, mit 11,6 Millionen Euro in 2015 und 12,6 Millionen Euro in 2016 (DGOJ, 2016a, S.47). Die Umsätze werden nicht nach Spielform aufgeschlüsselt. Tabelle 182 zeigt eine detaillierte Gliederung der Transaktionen.

⁴⁵ www.ordenacionjuego.es/en/operadores/buscar

Tabelle 182: Administrative Gebühreneinnahmen der DGOJ von Lizenznehmern des Onlineglücksspiels

Transaktionen	2013		2014		2015		2016	
	Anzahl	Einnahmen	Anzahl	Einnahmen	Anzahl	Einnahmen	Anzahl	Einnahmen
Ausgabe von Zertifikaten	0	0 €	0	0 €	1	20 €	1	20 €
Ausgabe von Reports technischer Evaluierung	1	-38.000 €	20	760.000 €	0	-38.000 €	0	-76.000 €
Registrierung im General Lizenzregister	13	30.000 €	41	102.500 €	87	217.500 €	15	37.500 €
Anforderung von Lizenzen	10	80.000 €	103	1.030.000 €	10	100.000 €	11	40.000 €
Anforderung der Autorisierung	4	300 €	6	500 €	12	1.200 €	14	1.300 €
Anforderung von Lizenzen (inkl. Erneuerung)	-	-	-	-	67	670.000 €	12	120.000 €
Aktivitäten der Inspektion	-	-	-	-	-	-	-	-
Regulatorische Aktivitäten	55	8.6331.491€	56	10.159.987 €	47	10.696.968 €	44	12.516.372 €
Summe	83	8.703.791 €	226	12.052.987 €	224	11.674.688 €	97	12.639.1912€

Quelle: in Anlehnung an DGOJ (2016a, S.47).

Gemäß dem jährlichen Bericht der Steuerbehörde (Agencia Tributaria, 2017, S.66) beliefen sich die Steuereinnahmen aus Glücksspielen für den spanischen Staat in 2016 auf schätzungsweise EUR 71 Mio, ein Plus von EUR 19 Mio gegenüber dem Vorjahr. 2013, zwei Jahre nach Öffnung des Marktes durch das Gesetz 13/2011, beliefen sich die Einnahmen noch auf EUR 101 Mio. Eine Differenzierung nach Spielform oder Online gegenüber Offline generierten Steuereinnahmen wird nicht vorgenommen. In der folgenden Tabelle sind die ausgewiesenen Steuereinnahmen und Gebühren angegeben.

Tabelle 183: Einnahmen des spanischen Staates aus dem Glücksspiel über Steuern und Gebühren

Einnahmequelle	2012	2013	2014	2015	2016
	Einnahmen (Mio. EUR)	Einnahmen (Mio. EUR)	Einnahmen (Mio. EUR)	Einnahmen (Mio. EUR)	Einnahmen (Mio. EUR)
Steuern	101	74	76	52	71
administrative Gebühren	13	9	12	12	13
weitere Gebühren	119	15	6	-3	6
Summe	233	98	94	61	90

Quelle: Agencia Tributaria (2017, S.66f)

Steuereinnahmen durch Glücksspiele in Spanien betragen im Jahr 2012 233 Mio. Euro und sanken bis ins Jahr 2014 auf 94 Mio. Euro ab. Für die Jahre 2015 und 2016 wird weiter mit sinkenden Einnahmen gerechnet. Die drastischen Veränderungen von 2012 auf 2013 lassen sich durch die Einführung des Gambling Acts erklären, durch den die Glücksspielindustrie in Spanien reguliert wurde. Davor konnten die 17 autonomen spanischen Regionen über die Regulierung beziehungsweise Durchführung von Glücksspielen entscheiden.

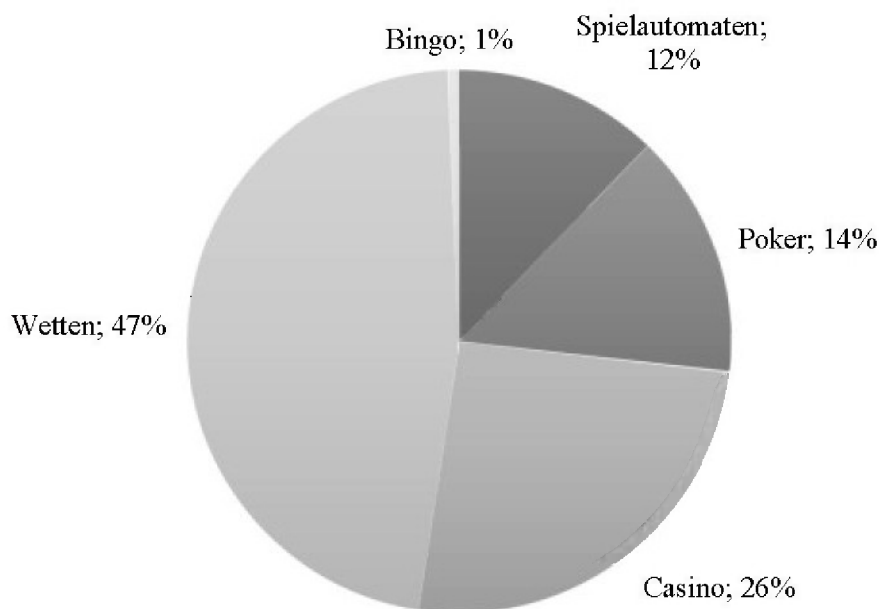
11.3.1.2 Marktgröße von Onlineglücksspielen

Das spanische Onlineglücksspiel kann unterteilt werden in das auf nationaler Ebene durch das Gesetz 13/2011 regulierte nationale Onlineglücksspiel unter der Aufsicht des DGOJ, solches unter regionaler Gesetzgebung und das durch die dem staatlichen Lotteriemonopol zugehörigen Organisationen entwickelte Onlineangebot. Im Folgenden werden nur Daten für das nationale Onlineglücksspiel und die Online-Angebote der nationalen Lotterianbieter betrachtet.

Zwischen 2012 und 2016 fand eine signifikante Steigerung der Spieleinsätze in Spanien statt – um 299,31% von EUR 2,7 Mrd. auf EUR 10,8 Mrd. Von 2015 auf 2016 wurde eine Steigerung um 27,13% verzeichnet. Gemessen am Gesamtspieleinsatz im Jahr 2016 sind die Einsätze bei Sportwetten mit fixed-odds mit ca. 45% mit Abstand am höchsten (EUR 4,9 Mrd.) Es folgen Roulette mit 18,53% und Online Slot Spiele mit 12,23% (siehe Tabelle 184).

Fasst man die unterschiedlichen Spielformen in Kategorien zusammen, so ergibt sich ein eindeutiges Bild. Nach der mit Abstand beliebtesten Spielform des Wettens folgen Online Casino Spiele (25,58% der Einsätze), Poker (14,51%) und Slot Spiele (12,23%). Bingo und Contests sind dem gegenüber zu vernachlässigen.

Abbildung 50: Verteilung der Einsätze im Onlineglücksspiel nach Spielform in Spanien in 2016



Quelle: DGOJ (2016a, S.80)

Tabelle 184: Spieleinsätze im Onlineglücksspiel nach Spielform in Spanien

Spieleinsätze nach Spielform	2012 EUR	2013 EUR	2014 EUR	2015 EUR	2016 EUR	Veränderung 2016-2015	Anteil 2016
Sport fixed-odds Wetten	1.000.810.353	1.988.686.716	2.859.275.158	4.091.334.723	4.908.794.570	19,98%	45,09%
Sports Pool Wetten	129	461.580	294.548	143.277	89.065	-37,84%	0%
Pferdewetten fixed odds	8.864.651	21.194.795	35.289.527	63.056.303	76.870.883	21,91%	0,7%
Pferde-Poolwetten	0	0	0	0	0	-	-
Betting-Exchange	0	0	0	18.623.675	86.627.006	365,14%	0,80%
Bingo	30.392.026	60.505.657	67.499.947	66.074.158	71.248.462	7,83%	0,65%
Blackjack	158.057.872	356.112.922	401.835.783	610.544.385	766.253.371	25,50%	7,00%
Contests	9.141.196	10.248.022	6.055.196	5.632.698	8.346.794	48,18%	0,08%
weitere Spiele	841.560	377.894	196.345	117.044	83.227	-28,89%	
andere fixed-odds Wetten	110	7.725	66.432	6.921.647	37.927.360	447,95%	0,35%
Poker Cash	932.335.858	1.753.059.726	1.578.121.171	1.219.602.974	1.060.823.916	-13,02%	9,7%
Poker Turniere	232.793.919	487.657.658	561.063.622	563.565.407	518.875.775	-7,93%	4,76%
Baccarat	1.359.053	1.611.614	9.894.051	2.553.210	939.869	-63,19%	0%
Roulette	351.573.545	920.518.189	1.044.953.514	1.513.241.165	2.017.506.318	33,32%	18,53%
Online Slot Maschinen	0	0	0	401.298.328	1.331.490.450	231,80%	12,23%
Summe	2.726.170.272	5.600.442.498	6.564.545.292	8.562.708.994	10.885.877.067	27,13%	100%

Quelle: DGOJ (2016, S.158).

Bezüglich des Gross Gaming Revenue der Onlineglücksspielanbieter zeichnet sich ein ähnliches Bild ab. Fast 54% (EUR 230,5 Mio.) der in 2016 durch die gesamte Onlineglücksspielindustrie generierten Bruttospielerträge lassen sich auf fixed-odds Sportwetten zurückführen. Es folgen Slot Spiele mit EUR 51,7 Mio. (12,06%) und Roulette mit EUR 46,8 Mio. (10,91%). Der Zuwachs des Gesamt-GGR von 2012 auf 2017 beträgt EUR 313,9 Mio. oder 272%. Bemerkenswert ist die Steigerung der GGR aus Online Slot Spielen um 299% von 2015 auf 2016. Wachstumstreiber für die insgesamt stark wachsende Industrie waren vor allem Sportwetten fixed-odds, Roulette, Poker Turniere und die Liberalisierung der Online Slot Spiele im Jahr 2015.

Tabelle 185: GGR im Onlineglücksspiel nach Spielform in Spanien

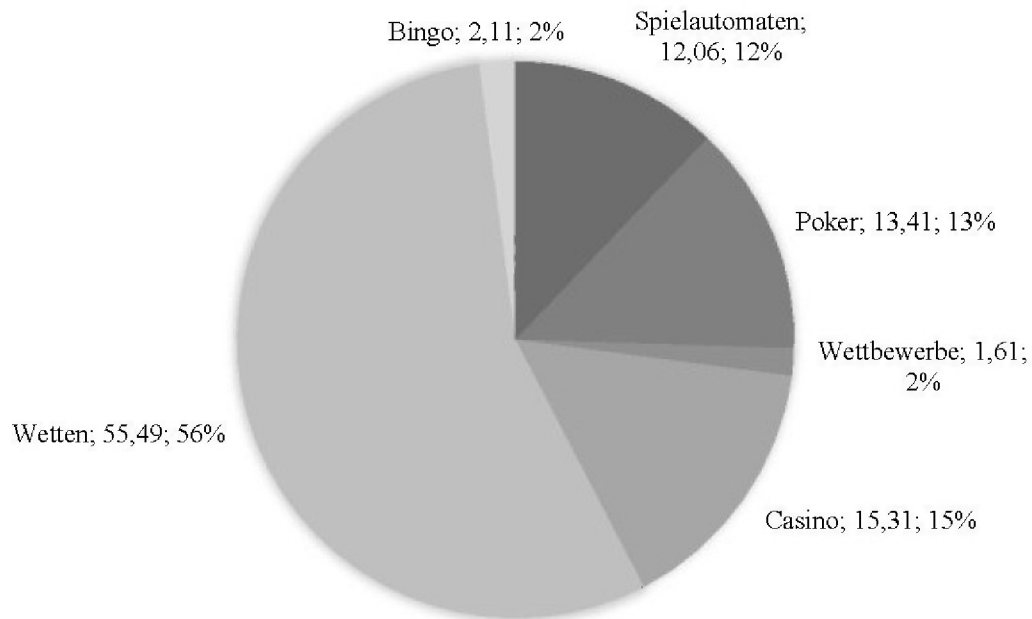
GGR nach Spielform	2012 EUR	2013 EUR	2014 EUR	2015 EUR	2016 EUR	Veränderung 2016-2015	Anteil 2016
Sport fixed-odds Wetten	52.765.993	111.435.317	135.366.248	174.376.447	230.563.350	32,22%	53,71%
Sports Pool Wetten	25	215.420	106.401	-18.677	14.124	-175,62%	0,003%
Pferdewetten fixed odds	682.291	1.417.59	2.016.542	4.566.242	4.171.069	8,65%	0,1%
Pferde-Poolwetten	0	0	0	0	0	-	-
Betting-Exchange	0	0	0	117.353	530.249	351,84%	0,01%
Bingo	4.742.924	7.486.403	8.044.562	7.731.353	9.072.018	17,34%	2,11%
Blackjack	4.547.319	9.557.492	11.026.425	15.479.713	18.894.525	22,06%	4,40%
Contests	6.702.375	7.057.746	4.378.215	4.188.038	6.902.989	64,83%	1,61%
weitere Spiele	29.785	22.295	13.453	5.746	4.341	-24,46%	0,00%
andere fixed-odds Wetten	-20	2.757	9.390	746.126	2.929.268	292,60%	0,07%
Poker Cash	25.188.168	45.378.818	40.030.893	30.372.303	26.934.666	-11,32%	6,27%
Poker Turniere	11139.623	22.426.532	26.894.4331	29.796.476	30.629.344	2,80%	7,14%
Baccarat	49.594	33.626	256.403	48.521	25.136	-48,20%	0,006%
Roulette	9.557.434	23,984.957	26.323.939	36.637.975	46.812.256	27,77%	10,90%
Online Slot Maschinen	0	0	0	15.539.280	51.790.912	233,29%	12,06%
Summe	115.405.511	229.018.882	254.46.001	319.586.897	429.274.247	34,32%	100%

Quelle: DGOJ (2016a, S.159)

Fasst man die unterschiedlichen Spielformen in Kategorien zusammen, so ergibt sich ein eindeutiges Bild. Nach der mit Abstand beliebtesten Spielform des Wettens folgen Online Casino Spiele (25,58% der Einsätze), Poker (14,51%) und Slot Spiele (12,23%). Bingo und Contests sind dem gegenüber zu vernachlässigen.

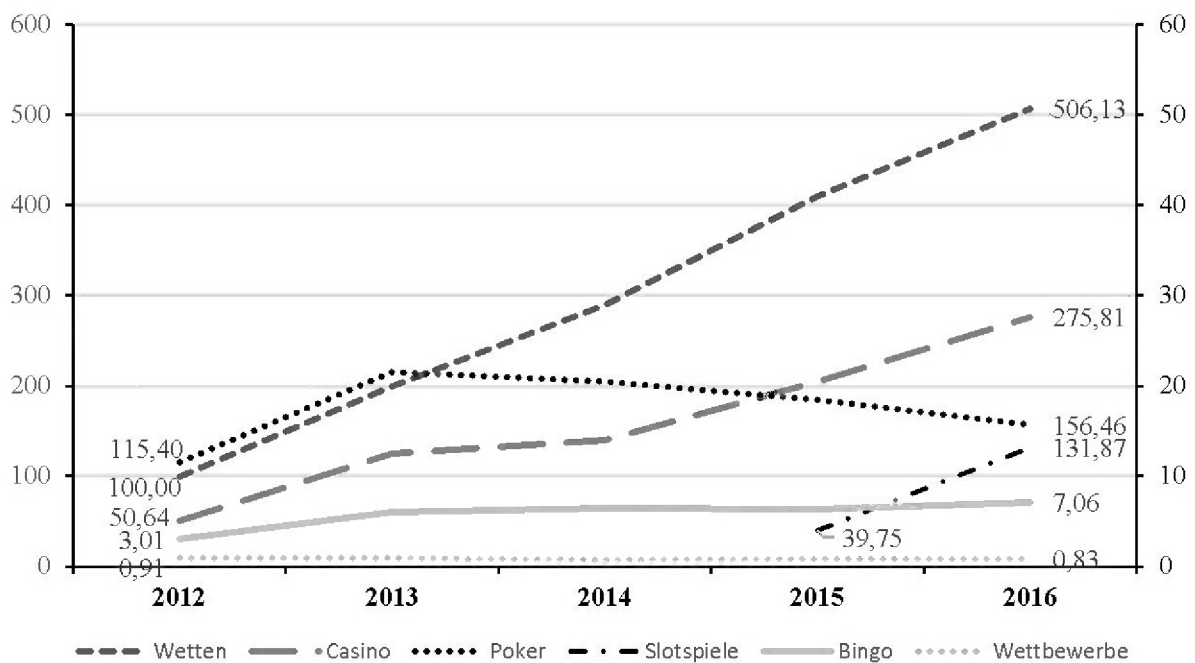
Für 2016 ergibt sich die in Tabelle 185 dargestellte Verteilung des GGR für Onlineglücksspiel in Spanien nach Spielform. Wetten sind mit Abstand die größte Quelle des nationalen GGR im Onlinebereich (55,49%), gefolgt von Casinospielen (15,31%), Poker (13,41%) und Slot Spielen (12,06%). Während Poker bis 2013 parallel mit Wetten wuchs und sogar ein höheres GGR aufwies, nahm die Beliebtheit von Poker danach ab. Seit 2013 sind Wetten gemessen am GGR die wichtigste Spielform. Casinos überstiegen erstmals 2014/2015 den Bruttospielertrag von Poker und werden getrennt von Onlineslots ausgewiesen, für deren Angebot erstmals 2015 Lizenzen vergeben wurden.

Abbildung 51: GGR-Verteilung nach Spielform im Onlineglücksspiel in Spanien in 2016



Quelle: DGOJ (2016a, S.77)

Abbildung 52: GGR-Verteilung nach Spielform im Onlineglücksspiel in Spanien



Quelle: DGOJ (2016a, S.78)

11.3.1.3 Anzahl an Onlineglücksspielern

Die DGOJ veröffentlicht seit 2014 jährlich eine Profilanalyse über Onlineglücksspieler. Auf Basis der derzeit verfügbaren Analysen für 2014 und 2015 lassen sich, vor dem Hintergrund der umfassenden

Liberalisierung des Marktes im Jahr 2015, bereits erste Entwicklungen in der Teilnahme an Onlineglücksspielangeboten sowie am Spielverhalten erkennen. Bezüglich der Angaben wie viele Menschen in Spanien Onlineglücksspiele spielen, wird differenziert zwischen registrierten und aktiven Nutzern, sowie zwischen Spielern und aktiven Spielern. Ein registrierter Nutzer ist eine Person, welche den Registrierungsprozess bei einem Onlineglücksspielanbieter erfolgreich abgeschlossen hat. Demnach zählen zwei Registrierungen bei zwei unterschiedlichen Anbietern als zwei registrierte Nutzer. Die Anzahl aktiver Nutzer ergibt sich auch aus der Anzahl an Registrierungen, die durch Spieler bei den Anbietern getätigt werden. Aktive Nutzer haben dabei mindestens einmal in den letzten vier Wochen gespielt. Unabhängig von der Anzahl an Registrierungen bei unterschiedlichen Anbietern, beschreibt die Anzahl der Spieler wie viele Personen Onlineglücksspiele spielen. Aktive Spieler haben demnach mindestens einmal in den letzten vier Wochen gespielt (DGOJ, 2015a, S.12).

Laut DGOJ (2015a, S.18) gab es im Dezember 2015 ca. 5,45 Millionen registrierte Nutzer bei Onlineglücksspielanbietern, ein Anstieg allein seit Jahresanfang um 1,46 Millionen (36,7%). Von den 5,45 Millionen registrierten Nutzern sind 1,54 Millionen aktiv, hatten also innerhalb des Dezembers 2015 gespielt. Gegenüber 2014 ist das ein Anstieg von 22,6%.

Die registrierten Accounts gehören zu schätzungsweise 2,41 Millionen Spielern, die folglich teilweise mehrere Accounts (2,26) bei unterschiedlichen Anbietern unterhalten. Anfang des Jahres 2015 hatten Spieler durchschnittlich noch 2,09 registrierte Accounts. Im Dezember 2015 waren von 1,54 Millionen aktiven Nutzern ca. 985.000 aktive Spieler, hatten innerhalb des Jahres 2015 mindestens einmal am Onlineglücksspiel teilgenommen. Die Zahl der aktiven Spieler war gegenüber dem Vorjahr (824.026) um 19,6% gestiegen. Die durchschnittliche Teilnahmehäufigkeit stieg von Januar bis Dezember 2015 um 10,88% und die durchschnittliche Einsatzhöhe um 20,58% (DGOJ, 2015a).

Die Anzahl an Registrierungen stieg im Verlauf des Jahres 2015 durchschnittlich um 1,9% pro Monat. Von den 2,41 Millionen Spieleraccounts in 2015 sind 79,6% männlichen und 20,4% weiblichen Personen zugeordnet. Die häufigste Altersgruppe unter männlichen Spielern sind 26- bis 35-Jährige (32% aller Onlineglücksspieler), bei den Frauen sind es die 36- bis 45-Jährigen. Unabhängig vom Geschlecht sind die meisten Spieler lediglich bei einem (57,7%) oder zwei Anbietern (19,2%) registriert (DGOJ, 2015a, S.18ff).

In 2015 hatten sich durchschnittlich 9,2% der aktiven Spieler erst im selben Monat angemeldet. Somit hatten 36,1% der im Dezember 2015 aktiven Spieler erst im selben Jahr einen Account eröffnet. Die durchschnittliche Anzahl aktiver Spieler pro Monat betrug 379.833.

Tabelle 186 stellt Zahlen zu den neuregistrierten Spielern und der Anzahl von aktiven Spielern für das Jahr 2016 für national reguliertes Onlineglücksspiel dar. Bei der Erhebung der neuregistrierten Spieler werden mehrfache Anmeldungen bei unterschiedlichen Anbietern durch einen Spieler berücksichtigt (DGOJ, 2016a, S.126). Jedes Jahr wurden demnach über eine Million neuregistrierte Spieler verzeichnet, mit steigender Tendenz: von 1,7 Millionen Neuregistrierungen in 2012 auf 2,5 Millionen in 2016, ein Plus von 47% (Tabelle 186). Nachdem über die Jahre 2012 bis 2014 ein vergleichsweise moderates Wachstum in der Anzahl der Neuregistrierungen zu beobachten ist, ist der Wert von 2015 auf 2016 mit 753.656 Neuregistrierungen (ca. 43%) signifikant gestiegen. Die kumulierte Anzahl an Registrierungen seit der initialen Regulierung des Onlineglücksspielmarktes in Spanien erreicht damit bis Ende 2016 ca. 9 Mio. Registrierungen (DGOJ, 2016a, S. 102).

Aktive Spieler des national regulierten Onlineglücksspiels sind nach DGOJ (2016a, S. 126) solche Spieler, die während des Beobachtungszeitraums des Jahres 2016 gespielt haben. Zwischen 2012 und 2016

stieg die Anzahl der aktiven Spieler von 394.059 um ca. 46%. Ähnlich wie bei den Neuregistrierungen, ist das Wachstum der durchschnittlichen Anzahl aktiver Spieler von 2012 bis 2014 eher moderat, während die Anzahl von 2015 auf 2016 mit 168.080 (41%) signifikant gestiegen ist. Nach DGOJ (2016a) waren über den Zeitraum des Jahres 2016 demnach durchschnittlich 575.143 Spieler aktiv.

Tabelle 186: Anzahl an Onlineglücksspielern und Neuregistrierungen in Spanien

	2012	2013	2014	2015	2016
Aktive Spieler	394.059	278.394	359.233	407.063	575.143
Neuregistrierungen	1.702.931	1.484.711	1.571.024	1.750.700	2.504.356

Quelle: DGOJ (2016a, S.159)

Tabelle 187 weist für 2015 die Anzahl an Spielern nach Spielform und Altersgruppe aus (Tabelle 187). Demnach ist über die genannten Spielformen hinweg die Altersgruppe der 26- bis 35-Jährigen die stärkste Gruppe, gefolgt von den 18- bis 25-Jährigen. Ältere Jahrgänge sind seltener vertreten (DGOJ, 2015a, S. 75).

Tabelle 187: Anzahl von Onlineglücksspielern nach Spielform und Altersgruppe in Spanien in 2015

Segment	18-25 Jahre	26-35 Jahre	36-45 Jahre	46-55 Jahre	56-65 Jahre	über 65 Jahre	Gesamt
Wetten	217.316	246.943	129.473	51.992	17.017	6.128	668.869
Casino	101.230	112.122	55.663	24.490	9.235	3.657	306.397
Poker	100.258	147.163	71.135	28.552	10.642	3.659	361.409
Bingo	20.637	29.809	20.698	11.169	4.734	2.195	89.242

Quelle: DGOJ (2015a, S.76)

11.3.1.4 Ausgaben pro Onlineglücksspieler

Spanien verzeichnet die höchsten Pro-Kopf-Ausgaben für Glücksspiel in Europa (Gambling Compliance, 2018). Dies lässt sich jedoch zum Teil auf die Beliebtheit von Lotterien zurückführen. Mit ‚El Gordo‘ veranstaltet das staatliche Lotterieuunternehmen jährlich eine Sonderauslosung mit dem wohl größten Auszahlungsvolumen weltweit.

Der durchschnittliche Onlineglücksspieler ist männlich und zwischen 26 und 35 Jahre alt. Die durchschnittliche Einsatzhöhe beträgt EUR 41. Zahlungen erfolgen mehrheitlich (zwei Drittel der Vorgänge) mit Bezahlkarten wie Kreditkarten. Pre-Paid-Karten sind die zweithäufigste Einzahlungsmethode (Gambling Compliance, 2016a).

Der durchschnittliche Jahreseinsatz betrug 2015 EUR 8.614 (EUR 7.769 in 2014). Davon entfallen EUR 8.992 bei Männern (EUR 8.165 in 2014) und EUR 6.734 bei Frauen (EUR 5.128 in 2014). Die Darstellung der Einsätze nach Altersgruppen und Spielformen in Tabelle 188 zeigt, dass die höchsten jährlichen Einsätze durch Personen zwischen 56 und 65 Jahren für Onlinecasinospiele erfolgen. Über alle Altersgruppen hinweg sind die Einsätze pro Jahr bei Casinospielen mit EUR 8.177 am höchsten, gefolgt von Wetten mit EUR 6.291 und Poker mit EUR 4.722. Für Bingo geben spanische Spieler im Durchschnitt nur EUR 759 pro Jahr aus. Während bei Wetten die Altersgruppen der 36- bis 45-Jährigen und über 65-

Jährigen die höchsten Einsätze tätigen, steigt die Einsatzhöhe bei Casinospielen mit zunehmenden Alter (bis 65 Jahre) an.

Tabelle 188: Durchschnittlicher Jahresinsatz von Spielern nach Spielform und Altersgruppe in Spanien in 2015

Segment	Durchschnittlicher Einsatz im Jahr (EUR)						Durchschnitt
	18-25	26-35	36-45	46-55	56-65	über 65	
Wetten	3.160	6.713	9.703	7.943	7.927	9.697	6.291
Casino	3.038	7.461	13.125	16.257	18.321	17.326	8.177
Poker	3.393	5.552	5.167	4.288	4.178	4.050	4.722
Bingo	183	498	1.005	1.493	1.873	1.252	759

Quelle: DGOJ (2015a, S.77).

Im Folgenden werden die Ausgaben eines Spieleraccounts definiert als der Kontostand seines Accounts zum Jahresanfang minus dem Kontostand am Jahresende plus der Summe aller Einzahlungen auf seinen Account im Laufe eines Jahres minus der Summe aller Auszahlungen. So ergeben sich seine tatsächlichen Ausgaben unter Berücksichtigung möglicher Veränderungen des Kontostands durch Gewinne, Verluste oder Promotionen. Im Jahr 2015 betragen die durchschnittlichen Ausgaben pro Spieler EUR 293. Dabei sind die durchschnittlichen Ausgaben von Männern mit EUR 322 mehr als doppelt so hoch wie die von Frauen (EUR 146). Die höchsten Ausgaben ergeben sich mit EUR 552 bei Männern im Alter zwischen 36 und 45 Jahren. Unter den Frauen geben 56- bis 65-Jährige mit durchschnittlich EUR 246 am meisten Geld für Onlineglücksspiel aus (Tabelle 189; DGOJ, 2015a, S. 82).

Tabelle 189: Durchschnittliche Ausgaben von Onlineglücksspielern nach Geschlecht und Alter in Spanien in 2015

Altersgruppe	Anteil an Gesamtspielerzahl			Durchschnittliche jährliche Ausgaben (EUR)		
	Männer	Frauen	Gesamt	Männer	Frauen	Gesamt
18-25	25,3%	4,2%	29,5%	113	15	99
26-35	31,7%	5,3%	37,0%	311	160	290
36-45	17,0%	3,4%	20,3%	552	237	500
46-55	6,3%	2,5%	8,8%	537	159	431
56 -65	2,2%	1,0%	3,2%	438	246	379
65 +	0,8%	0,4%	1,2%	510	225	407
Summe / Durchschnitt	83%	17%	100%	322	146	293

Quelle: DGOJ (2015a, S. 82).

Im Vergleich zu 2014 gab es eine Steigerung der durchschnittlichen Ausgaben um 20,6%, getrieben von den gestiegenen Ausgaben der Männer (23,4%) und Personen zwischen 18 und 35 Jahren (35,07%; DGOJ, 2015a, S.94)

Im Folgenden werden die Ausgaben eines Spieleraccounts definiert als der Kontostand seines Accounts zum Jahresanfang minus dem Kontostand am Jahresende plus der Summe aller Einzahlungen auf seinen

Account im Laufe eines Jahres minus der Summe aller Auszahlungen. So ergeben sich seine tatsächlichen Ausgaben unter Berücksichtigung möglicher Veränderungen des Kontostands durch Gewinne, Verluste oder Promotionen. Im Jahr 2015 betragen die durchschnittlichen Ausgaben pro Spieler EUR 293. Dabei sind die durchschnittlichen Ausgaben von Männern mit EUR 322 mehr als doppelt so hoch wie die von Frauen (EUR 146). Die höchsten Ausgaben ergeben sich mit EUR 552 bei Männern im Alter zwischen 36 und 45 Jahren. Unter den Frauen geben 56- bis 65-Jährige mit durchschnittlich EUR 246 am meisten Geld für Onlineglücksspiel aus (Tabelle 175). Bedeutende Steigerungen gab es auch bei den 18- bis 25-Jährigen (54,7%), den 26- bis 35-Jährigen (29,5%) und den 36- bis 45-Jährigen (16,6%). Bei den 56- bis 65-Jährigen dagegen sanken die Ausgaben um durchschnittlich 12,7% (DGOJ, 2015a, S. 92).

Tabelle 190: Durchschnittliche Ausgaben pro Jahr nach Geschlecht und Altersgruppe in Spanien 2014/15

Durchschnittliche Ausgaben im Jahr	2014 (EUR)	2015 (EUR)	Veränderung
Gesamt	243	293	20,6%
Männer	261	322	23,4%
Frauen	123	146	18,7%
18-25 Jahre	64	99	54,7%
26-35 Jahre	224	290	29,5%
36-45 Jahre	429	500	16,6%
46-55 Jahre	448	431	-3,8%
56-65 Jahre	434	379	-12,7%
über 65 Jahre	399	407	2,0%

Quelle: DGOJ (2015a, S.92).

11.3.1.5 Marktanteil von Onlineglücksspielen

Gemessen am Gesamt-GGR von EUR 8.399,71 Millionen fällt der online generierte Anteil mit 6,09% relativ klein aus gegenüber dem traditionellen Glücksspiel. Jedoch wächst der Onlineanteil seit 2011 stetig. Nach der Öffnung des Marktes im Jahr 2012 lag der Online-GGR bei gerade 162,07 Millionen Euro, wuchs aber schnell auf 511,39 Millionen Euro in 2016. Der Anteil des Online-GGR wächst bislang sogar mit immer höheren Steigerungsraten (Tabelle 191).

Tabelle 191: Anteile und Wachstum von Online- und Offline-GGR in Spanien 2011-2016

Sektor	Indikator	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Offline	GGR (Mio. EUR)	9.394,73	8.913,31	7.620,77	7.240,38	7.760,95	7.888,32
	% ggü. Vorjahr	-	-5,12%	-14,50%	-4,99%	7,19%	-1,64%
	% an Gesamt	-	98,21%	96,47%	95,75%	95,20%	93,91%
Online	GGR (Mio. EUR)	62,23	162,07	279,04	321,09	391,69	511,39
	% ggü. Vorjahr	-	260,4%	7,22%	15,07%	21,99%	30,56%
	% an Gesamt	-	1,79%	3,53%	4,25%	4,80%	6,08%
Gesamt	GGR (Mio. EUR)	9.388,35	9.075,38	7.899,81	7.561,47	8.152,64	8.399,71
	% ggü. Vorjahr	-	-3,33%	-13,06%	-4,28%	7,82%	3,03%

Quelle: DGOJ (2016a, S. 53)

Die Steigerung des online generierten GGR von 2012 auf 2013 steht in Verbindung mit der eingeführten liberalen Regulierung für Onlineglücksspielanbieter. Auch die gesetzlichen Lockerungen für Anbieter aus dem Jahr 2013 und die weitere Öffnung des Marktes für Onlineglücksspiel, im Speziellen für Slot-Spiele, im Jahr 2015 waren Ursachen für das Wachstum des GGR von 2015 bis 2016 auf 511,39 Millionen Euro. Entsprechend stieg auch der Anteil des online generierten GGR von unter 2% in 2012 auf über 6% in 2016 (DGOJ, 2016a).

11.3.2 Gesundheitsindikatoren

Zum 3. Juli 2013 wurde durch die DGOJ die *Responsible Gaming Strategy* entwickelt, unterstützt durch die Mitglieder des Responsible Gambling Advisory Council. Teil der Strategie ist die Untersuchung der sozialen Phänomene der Spielsucht und deren Verbindung zu Glücksspielen. Als einer der ersten Schritte wurde das Webportal JugarBIEN.es⁴⁶ ins Leben gerufen, eine Informationsplattform zum Thema Glücksspielsucht und verantwortungsvolles Spielen, sowie die Initiierung einer Studie, welche die Prävalenz von Glücksspiel in Spanien untersucht (DGOJ, 2017, S.3).

11.3.2.1 Prävalenz von Spielsucht

Im Rahmen der im Jahr 2017 veröffentlichten Studie „Study and analysis of risk factors for gambling disorder in a Spanish clinical population“ (DGOJ, 2017) wurden die sozio-demografischen, klinischen, psychopathologischen und personellen Eigenschaften von Personen mit problematischem oder pathologischem Spielverhalten untersucht. Die Grundgesamtheit umfasst 512 Personen aus 28 Hilfezentren. 36% der befragten Spieler hatten vor ihrem 18. Lebensjahr mit dem Glücksspiel begonnen, das Durchschnittsalter betrug 21 Jahre (DGOJ, 2017, S.101). Gemäß der Studie waren die häufigsten Formen des problematischen Spielens die Slotmaschine-Spiele, gefolgt von Arcade-Spielen und Bingohallen. Passives problematisches Spielen war im Bereich Lotterien vertreten. Es fällt auf, dass die Prävalenzen der einzelnen Spielformen im Onlinebereich verhältnismäßig gering sind. Onlinewetten haben mit 29,3% die höchste Prävalenz, gefolgt von Online Sportwetten mit 17,8% und Online Poker mit 14,6%. Online Casino Spiele haben demnach nur eine Prävalenzrate von 7,2% (Tabelle 192). Insgesamt stellte die Studie Prävalenzen im Bereich Onlinewetten von 23% bis 30% fest (DGOJ, 2017, S.101).

⁴⁶ <http://jugarbien.es>

Tabelle 192: Prävalenz von Spielsucht in Spanien nach Spielformen

Spielform	N	%
Slotspiele	380	74,2
Lotterien	313	61,1
Sportwetten Pools	247	48,2
Bingo	188	36,7
Arcades	171	35,7
Rubbellose	150	33,4
Internet: Online Wetten	134	29,3
Kartenspiele	124	26,2
Casino (terrestrisch)	91	24,2
Internet: Sportwetten	75	17,8
Internet: Poker	74	14,5
andere Sportwetten	56	10,9
Offline-Videospiele	48	8,4
Internet: Online Videospiele	37	7,2
Internet: Online Casino	35	6,8
Pferdewetten	30	5,9
Internet: Slotspiele	28	5,5
Aktienhandel	27	5,3
Wettbewerbe (TV, Radio, Presse)	27	5,3
andere	26	5,1
Internet: Blackjack	13	2,5
Internet: Online Bingo	12	2,3
Internet: Sofortlotterien	7	1,4
Internet: Pferdewetten	7	1,4
Internet: Andere Spiele	7	1,4

Quelle: DGOJ (2017, S.30)

Tabelle 193 gibt Aufschluss darüber, welcher Anteil an Glücksspielern allgemein und Spielsüchtigen im Besonderen eher den Online- oder den Offlineangeboten von Glücksspielen zuzuordnen sind. Lediglich 0,5% der Glücksspieler spielen ausschließlich online und keiner der pathologischen Spieler in Spanien spielt ausschließlich Onlineglücksspiele. Mehr online als offline spielen lediglich 1,3% aller spanischen Glücksspieler, aber 8,8% aller pathologischen und 9,0% aller problematischen Spieler. 0,6% der Spieler verteilen ihre Nachfrage etwa gleichmäßig online und offline, wobei diesem Nutzungsverhalten 5,5% der pathologischen und 5,3% der problematischen Spieler zuzuordnen sind. Entsprechend spielen mit 95,3% aller spanischen Glücksspieler ausschließlich offline, jedoch nur 71,7% der pathologischen und 77,9% der pathologischen Spieler. Aus diesen Zahlen kann gefolgert werden, dass entweder Onlineglücksspiele relativ gesehen attraktiver für Spielsüchtige sind oder aber Onlineglücksspiele deutlich suchtgefährlicher sind.

Tabelle 193: Zuordnung von Spielsüchtigen auf Online- oder Offlineangebote in Spanien

	Personen die Glücksspiele gespielt haben	Prävalenz von Glücksspiel online vs. offline			
		Non-risk Gambler	At risk gambler	Problemspieler	Pathologischer Gambler
100% online	0,5%	0,5%	0,6%	0,9%	
höherer Online-Anteil als offline	1,3%	0,8%	4,6%	9,0%	8,8%
Online und offline gleichermaßen	0,6%	0,4%	1,3%	5,3%	5,5%
höherer Offline-Anteil als online	2,1%	1,6%	6,6%	7,8%	12,5%
100% offline	95,3%	96,5%	86,2%	77,9%	71,7%
unklar	0,1%	0,1%	0,1%		1,4%
keine Angabe	0,1%	0,1%	0,7%		

Quelle: (DGOJ, 2015b, S.41)

11.3.2.2 Spielerschutz: Sperr- und Limitierungssysteme

Das Register RGIAJ ist das zentrale Sperrsystem für Glücksspiel in Spanien. Auf nationaler Ebene waren im Dezember 2016 37.749 Personen registriert (Gambling Compliance, 2018). Die autonomen Regionen unterhalten Teils eigene Sperrdatenbanken, welche jedoch mit der zentralen Datenbank abgeglichen werden müssen. Seit der Einrichtung des Systems im Jahr 2012 steigt die Zahl der Registrierungen jedes Jahr an. Während Ende des Jahres 2012 noch 30.104 Personen im Register vermerkt waren, sind es Ende des Jahres 2016 bereits 37.749 Personen, eine Steigerung von 25,39% über vier Jahre. Tabelle 194 zeigt die Entwicklung der Registrierungen über den Zeitraum 2012 bis 2016.

Tabelle 194: Anzahl der Registrierungen im spanischen Sperrregister RGIAJ

Registrierungen	2012	2013	2014	2015	2016
Anzahl	30.104	31.414	33.126	35.157	37.749
Veränderung gegenüber Vorjahr	-	4,35%	5,45%	6,13%	7,37%

Quelle: DGOJ (2016a, S.38).

Die Registrierungen sind über verschiedene Altersgruppen hinweg nicht gleich verteilt. So ist im Zeitraum 2012 bis 2016 die Altersgruppe der 26- bis 35-Jährigen am stärksten vertreten, mit relativ unverändert 28-30% der Registrierungen (Tabelle 195). Auch die Altersgruppe der 36- bis 45-Jährigen ist mit 24-26% der Registrierungen konstant stark vertreten. Der Anteil der 46- bis 55-Jährigen fiel nach 2014 von ca. 18% auf ca. 14% in 2016. Ebenfalls rückläufig ist der Anteil der 56- bis 65-Jährigen, von ca. 10% im Jahr 2012 auf etwa 8% im Jahr 2016. Bemerkenswert ist die Entwicklung der 18- bis 25-Jährigen. Die jüngste Altersgruppe hat über den Betrachtungszeitraum von ca. 11% auf ca. 16% der Registrierungen zugelegt.

Tabelle 195: Anteile der Altersgruppen von Registrierten des RGIAJ-Sperrsystems in Spanien

Altersgruppe	2012	2013	2014	2015	2016
18-25	11,19%	12,14%	13,04%	15,12%	16,44%
26-35	30,12%	29,11%	28,63%	30,76%	30,24%
36-45	26,3%	24,82%	25,65%	24,7%	26,73%
46-55	15,83%	16,5%	18,62%	13,76%	14,21%
56-65	10,92%	11,4%	9,13%	9,46%	8,13%
65+	5,64%	6,03%	4,93%	6,2%	4,25%
Gesamt	100%	100%	100%	100%	100%

Quelle: DGOJ (2016a, S.40).

11.3.2.3 *Hilfesystem: Schadensreduzierung und Therapie*

Im Jahr 2015 wurde eine Studie veröffentlicht, welche die Bekanntheit des Hilfesystems in Spanien untersucht (DGOJ, 2015b). Die Probanden wurden gefragt, ob ihnen das Informationsportal Jugarbien.es bekannt sei. Unter den pathologischen Spielern kannten 75% diese Webseite als Anlaufstelle für Hilfe bei Spielsucht und -problemen nicht. Unter den problematischen Spielern kannten 71,4% die Webseite nicht und unter Risikospielern war 89,3% der Befragten die Anlaufstelle unbekannt. Zwar kann die Bekanntheit des Portals seit 2015 gestiegen sein, die Zahlen legen aber nahe, dass die Etablierung einer Online-Informationplattform bestenfalls eine begrenzte Wirkung hat.

Auch das Wissen der Befragten über das Selbstlimitierungssystem RGIAJ ist begrenzt. Ca. 52% der pathologischen Spieler war dieses Register zur Selbstexklusion von Spielbetrieben online und offline unbekannt. Unter den problematischen Spielern kannten ca. 38% die Webseite nicht und ca. 57% der als Risikospieler kategorisierten Befragten war die Anlaufstelle gänzlich unbekannt.

11.3.2.4 *Spielerprofile und Spielverhalten*

Im Jahr 2015 nutzte ein Großteil (61,7% oder 607.847 von 985.333 Spielern) der spanischen Onlineglücksspieler lediglich eine Spielform. Mehr als 90% der Spieler haben noch nie in mehr als drei Spielformen partizipiert. Lediglich 14.069 (1,4%) Spieler haben mehr als fünf unterschiedliche Glücksspiele gespielt. Der durchschnittliche Spieler nutzte 1,74 Glücksspielformen (DGOJ, 2015a, S.35).

Mit 83,3% sind die meisten Spieler männlich, allerdings hat der Anteil der Frauen von 2014 auf 2015 um vier Prozentpunkte zugelegt. 86,8% der Spieler sind zwischen 18 und 45 Jahre alt (DGOJ, 2015a).

Das meist gespielte Glücksspiel sind Sportwetten mit fixed-odds. Insgesamt nahmen 67,88% der Spieler in 2015 Wettangebote wahr, 36,68% spielten Poker, 31,10% spielten Casinospiele und 9,06% spielten Bingo. Die Teilnahme an Casinospiele stieg um 80% gegenüber 2014, da im Jahr 2015 Slotspiele zugelassen wurden. Fixed-odds Sportwetten werden am meisten von Männern zwischen 26 und 35 Jahren gespielt, Bingo von Frauen zwischen 36 und 45 Jahren (DGOJ, 2015a).

Die Anzahl der in 2015 aktiven Spieler betrug 379.883 Personen. Die Anzahl monatlich aktiver Spieler stieg gegenüber 2014 um ca. 16%. Die durchschnittliche Spieldauer, definiert als die Anzahl der Monate in denen Spieler aktiv waren, reduzierte sich von 4,76 Monaten in 2014 auf 4,63 Monate in 2015 um

2,7%. 70% der Spieler sind bei nur einem Anbieter registriert. 28,3% der Spieler spielen lediglich einen Monat lang aktiv Glücksspiele, 60,5% über nicht mehr als vier Monate (DGOJ, 2015a).

11.4 Indikatoren der öffentlichen Ordnung

11.4.1.1 Marktanteil nicht lizenzierter Anbieter

Zu den Marktanteilen nicht lizenzierter Anbieter des Onlineglücksspiels in Spanien wurden keine Zahlen von der DGOJ oder anderen Organisationen veröffentlicht.

11.4.1.2 Web Ranking nicht lizenzierter vs. regulierter Anbieter

Die Methodik des folgenden Abschnitts ist detailliert in Abschnitt 12.1.1 beschrieben. Während in diesem Kapitel nur Daten zum landesspezifischen Markt beschrieben werden, befindet sich in Kapitel Abschnitt 12.1.2 ein Vergleich beziehungsweise eine länderübergreifende Übersicht.

Tabelle 196 zeigt das Webranking für den Suchbegriff „Poker“ in Spanien. Innerhalb der ersten zehn Google Hits befinden sich insgesamt neun Anzeigen von Glücksspielanbietern. Nur auf Position 7 befindet sich kein Anbieter, sondern der Wikipedia-Artikel zum Schlagwort Poker. Sieben der neun Anbieter sind in Spanien lizenziert (Positionen 1 bis 6 und 8), die beiden anderen Anbieter (Positionen 9 und 10) nicht. Im Desktopbereich entfällt eine Klickrate von 92,94% auf legale und 3,26% auf unlicenzierte Anbieter innerhalb der ersten zehn Google Hits. Bei Mobile beträgt dieser Wert 93,27% für lizenzierte und 3,29% für unlicenzierte Anbieter. Ausgehend vom landesspezifischen und globalen Alexa Ranking befindet sich bet365 als Anbieter mit dem höchsten Ranking auf dem dritten Platz.

Tabelle 196: Web Ranking des Suchbegriffs "Poker" in Spanien

Operator	Länder-Rang	Globaler Rang	Lizenz	keine Lizenz	Anteil (Desktop)			Anteil (Mobile)		
					Lizenz	keine Lizenz	sonstige	Lizenz	keine Lizenz	sonstige
1 Pokerstars.es	650	31762	X		40,29%			35,95%		
2 888poker.es	2213	8576	X		19,66%			20,73%		
3 bet365.es	89	325	X		12,21%			13,70%		
4 mar-caapuestas.es	257	11442	X		8,18%			9,19%		
5 pokerstars.es	650	31762	X		5,79%			6,44%		
6 pokerstars.es	650	31762	X		4,26%			4,67%		
7							3,26%			3,44%
8 sportium.es	356	20536	X		2,54%			2,58%		
9 mundijuegos.com		21334		X		2,04%			1,90%	
10 poker10.com		497364		X		1,76%			1,39%	
Σ			7	2	92,94%	3,80%	3,26%	93,27%	3,29%	3,44%

Tabelle 197 zeigt das Webranking für den Suchbegriff „Apuestas online“ (Online-Wetten) in Spanien. Jeder der ersten zehn Treffer führte zu Anbietern von Glücksspielen, 90% der angezeigten Links konnten lizenzierten Anbietern zugeordnet werden. Nur an Position sieben findet sich ein nicht-lizenzierter Anbieter. Somit entfallen 96,74% der Klickrate für Desktop auf lizenzierte Anbieter (96,56% für mobile) und 3,26% auf Anbieter ohne Lizenz (3,44% mobile). Der nach dem landesspezifischen und glo-

balen Alexa-Ranking höchste lizenzierte Anbieter (bet356) befindet sich auf Rang 1. Der einzige Anbieter ohne Lizenz hat ein globales Alexa-Ranking von 74,609. Lediglich die Anbieter botemania.es (Platz 3, Rang 97.181), interwetten.es (Platz 4, Rang 272.976) und codere.es (Platz 10, Rang 99.781) haben ein niedrigeres globales Ranking.

Tabelle 197: Web Ranking des Suchbegriffs "Apuestas online" (Online-Wetten) in Spanien

Operator	Länder-Rang	Globaler Rang	Lizenz	keine Lizenz	Anteil (Desktop)			Anteil (Mobile)		
					Lizenz	keine Lizenz	sonstige	Lizenz	keine Lizenz	sonstige
1 bet365.es	89	325	X		40,29%			35,95%		
2 bwin.es	1485	4784	X		19,66%			20,73%		
3 botemania.es	3964	97181	X		12,21%			13,70%		
4 interwetten.es	13973	272976	X		8,18%			9,19%		
5 888sport.es	2054	63107	X		5,79%			6,44%		
6 sportium.es	356	20536	X		4,26%			4,67%		
7 apuestasdeportivas.com		74609		X		3,26%			3,44%	
8 bwin.es	1485	4784	X		2,54%			2,58%		
9 williamhill.es	215	9784	X		2,04%			1,90%		
10 codere.es	3044	99781	X		1,76%			1,39%		
Σ			9	1	96,74%	3,26%		96,56%	3,44%	

Tabelle 198 stellt die Statistik für den Suchbegriff „Online Betting“ im Web Ranking dar. Alle 10 Hits entfallen auf Anbieter, von denen genau acht reguliert sind. Da die ersten sechs Anbieter reguliert sind, beträgt die Klickrate für regulierte Angebote 94,20% für Desktop und 93,98% für Mobile. Die unregulierten Anbieter machen entsprechend den Rest aus (5,8% Desktop und 6,02% Mobile). Bet365 (Rang 1 und Rang 9) besitzt das höchste Alexa Ranking (Länderrang 89; global 325). Da sich der einzige unlizenzierte Anbieter bovada.lv sowohl an Platz 6 als auch an Platz 7 befindet, besitzen dieser einen globalen Rang von 7.723.

Tabelle 198: Web Ranking des Suchbegriffs "Online Betting" in Spanien

Operator	Länder-Rang	Globaler Rang	Lizenz	keine Lizenz	Anteil (Desktop)			Anteil (Mobile)		
					Lizenz	keine Lizenz	sonstige	Lizenz	keine Lizenz	sonstige
1 bet365.es	89	325	X		40,29%			35,95%		
2 williamhill.es	215	9784	X		19,66%			20,73%		
3 luckia.es	5452	132687	X		12,21%			13,70%		
4 888sport.es	2054	63107	X		8,18%			9,19%		
5 betway.com		22948	X		5,79%			6,44%		
6 bwin.com		9251	X		4,26%			4,67%		
7 bovada.lv		7723		X		3,26%			3,44%	
8 bovada.lv		7723		X		2,54%			2,58%	
9 bet365.es	89	325	X		2,04%			1,90%		
10 williamhill.com		753	X		1,76%			1,39%		
Σ			8	3	94,20%	5,80%		93,98%	6,02%	

betway.com und williamhill.com leitet auf das spanische Angebot von William Hill weiter

Tabelle 199 zeigt das Webranking für den Suchbegriff „Apuestas deportivas“ (Sportwetten) in Spanien. Acht der zehn Hits werden von regulierten Anbietern belegt, während die Positionen 3, 5 und 8 von unregulierten Anbietern besetzt sind. Die Klickrate für Desktop beträgt 79,45% für regulierte und 20,55% für unregulierte Anbieter. Im Mobile-Sektor beträgt sie 77,28% für regulierte Anbieter und 22,72% für unregulierte Anbieter. Bet365.es ist mit einem Alexa Ranking von 89 (Land) bzw. 325 (Global) an Platz 1, während der erste Anbieter ohne Lizenz, wannabet.es, an Platz 3 liegt und ein globales Ranking von 422.425 (landesspezifisch 13.951) besitzt.

Tabelle 199: Web Ranking des Suchbegriffs "Apuestas deportivas" (Sportwetten) in Spanien

Operator	Länder-Rang	Globaler Rang	Lizenz	keine Lizenz	Anteil (Desktop)			Anteil (Mobile)		
					Lizenz	keine Lizenz	sonstige	Lizenz	keine Lizenz	sonstige
1 bet365.es	89	325	X		40,29%			35,95%		
2 interwetten.es	13973	272976	X		19,66%			20,73%		
3 wanabet.es	34299	422425		X		12,21%			13,70%	
4 betstars.es	13951	288902	X		8,18%			9,19%		
5 apuestasdeportivas.com		74609		X		5,79%			6,44%	
6 sportium.es	356	20536	X		4,26%			4,67%		
7 888sport.es	2054	63107	X		3,26%			3,44%		
8 apuestasdeportivas.es		2606014		X		2,54%			2,58%	
9 williamhill.es	215	9784	X		2,04%			1,90%		
10 bwin.es	1485	4784	X		1,76%			1,39%		
Σ			7	3	79,45%	20,55%		77,28%	22,72%	

Für den Suchbegriff „Sports Betting“ wurde eine gleiche Anzahl unlizenzierter als lizenzierter Angebote identifiziert. Bei den ersten drei Hits handelte es sich noch um lizenzierte Angebote, dann aber folgen vier unlizenzierter Anbieter (und ein weiterer Anbieter mit Lizenz) in den Top 10. Die Klickrate Desktop verteilt sich zu 75,43% auf lizenziert, 17,02% auf nicht lizenziert und 7,55% auf sonstige Angebote beziehungsweise Links. In Mobile betragen diese Werte 72,82% für lizenziert, 18,35% für nicht lizenziert und 7,83% für sonstige. Die drei lizenzierten Anbieter mit spanischer Domain besitzen Länderrankings von 89 (bet365.es), 257 (marcaaouestas.es) und 215 (williamhill.es). Im globalen Ranking betragen diese Rankings in gleicher Reihenfolge 325, 11.442 und 9.784. Sportsbetting.ag als erste nicht lizenzierte Anbieter auf Platz 4 verfügt über ein globales Ranking von 133.525. Die weiteren unlizenzierter Anbieter besitzen höhere globale Rankings.

Tabelle 200: Web Ranking des Suchbegriffs "Sports Betting" in Spanien

Operator	Länder-Rang	Globaler Rang	Lizenz	keine Lizenz	Anteil (Desktop)			Anteil (Mobile)		
					Lizenz	keine Lizenz	sonstige	Lizenz	keine Lizenz	sonstige
1 bet365.es	89	325	X		40,29%			35,95%		
2 marcaapuestas.es	257	11442	X		19,66%			20,73%		
3 williamhill.es	215	9784	X		12,21%			13,70%		
4 sportsbetting.ag		133525		X		8,18%			9,19%	
5							5,79%			6,44%
6 bovada.lv		7723		X		4,26%			4,67%	
7 bwin.com		9251	X		3,26%			3,44%		
8 royalpanda.com		83228		X		2,54%			2,58%	
9 bethard.com		57442		X		2,04%			1,90%	
10							1,76%			1,39%
Σ			4	4	75,43%	17,02%	7,55%	73,82%	18,35%	7,83%

Bwin.com leitet auf das spanische Angebot weiter.

Wie Tabelle 201 zeigt, fanden sich unter dem Suchbegriff „Casino“ ausschließlich lizenzierte Anbieter.

Tabelle 201: Web Ranking des Suchbegriffs "Casino" in Spanien

Operator	Länder-Rang	Globaler Rang	Lizenz	keine Lizenz	Anteil (Desktop)			Anteil (Mobile)		
					Lizenz	keine Lizenz	sonstige	Lizenz	keine Lizenz	sonstige
1 botemania.es	3964	97181	X		40,29%			35,95%		
2 starvegas.es	27197	196419	X		19,66%			20,73%		
3 betfair.es	2583	71196	X		12,21%			13,70%		
4 marcaapuestas.es	257	11442	X		8,18%			9,19%		
5 starvegas.es	27197	196419	X		5,79%			6,44%		
6 sportium.es	356	20536	X		4,26%			4,67%		
7 williamhill.es	215	9784	X		3,26%			3,44%		
8 888casino.es	1413	50377	X		2,54%			2,58%		
9 casinogranmadridonline.es		1719652	X		2,04%			1,90%		
10 casino777.es		1338576	X		1,76%			1,39%		
Σ			10	0	100%			100%		

Auf den Suchbegriff Gambling beziehungsweise Glücksspiele („Juego de apuestas“) entfallen fünf lizenzierte Anbieter mit einer Klickrate von 82,89% für Desktop und 82,15% für Mobile. Die beiden nicht lizenzierten Anbieter besitzen eine Klickrate von 5,30% (Desktop) beziehungsweise 5,34% (Mobile). Bet365 liegt erneut auf dem ersten Platz, gefolgt von botemania.es (Länderrang 2.964, globaler Rang 97.181), betstars.es (13.951, 288.902) und circus.es (41.498, 377.348).

Tabelle 202: Web Ranking des Suchbegriffs "Juego de apuestas" (Gambling) in Spanien

	Operator	Länder-Rang	Globaler Rang	Lizenz	keine Lizenz	Anteil (Desktop)			Anteil (Mobile)		
						Lizenz	keine Lizenz	sonstige	Lizenz	keine Lizenz	sonstige
Juego de apuestas	1 bet365.es	89	325	X		40,29%			35,95%		
	2 botemania.es	3964	97181	X		19,66%			20,73%		
	3 betstars.es	13951	288902	X		12,21%			13,70%		
	4 circus.es	41498	377348	X		8,18%			9,19%		
	5										
	6										
	7 mundijuegos.com		21334		X		3,26%			3,44%	
	8 betsson.com		2909	X			2,54%			2,58%	
	9 casino.org		115154		X		2,04%			1,90%	
	10 blog.dineroanticrisis.com										
Σ				5	2	82,89%	5,30%		82,15%	5,34%	

Ebenfalls wurden die Begriffe „Gambling“, „futbol“ (Fußball), „Football“ und „hipica“ (Pferderennen) untersucht, doch es fanden sich keine Anbieter von Glücksspielen, weder lizenziert noch unlizenziert, in den Top 10.

Unter dem Begriff „Horse Racing“ finden sich nur zwei Anbieter, beide unlizenziert. Während die ersten sechs Google-Plätze von sonstigen Links belegt sind, finden sich die Anbieter auf Platz 7 und 9, was in einer Klickrate von 5,3% (Desktop) beziehungsweise 4,34% (Mobile) resultiert.

Tabelle 203: Web Ranking des Suchbegriffs "Horse Racing" in Spanien

	Operator	Länder-Rang	Globaler Rang	Lizenz	keine Lizenz	Anteil (Desktop)			Anteil (Mobile)		
						Lizenz	keine Lizenz	sonstige	Lizenz	keine Lizenz	sonstige
Horse Racing	1							40,29%			35,95%
	2							19,66%			20,73%
	3							12,21%			13,70%
	4							8,18%			9,19%
	5							5,79%			6,44%
	6							4,26%			4,67%
	7 skybet.com		13566		X		3,26%			3,44%	
	8							2,54%			2,58%
	9 oddschecker.com		12217		X		2,04%			1,90%	
	10							1,76%			1,39%
Σ				0	2		5,30%	94,70%		5,34%	94,66%

Tabelle 204 zeigt die Statistik für den Begriff „Bingo“. Sieben lizenzierte und zwei Anbieter ohne Lizenz finden sich unter den Top 10 Google Links. Erstaunlicherweise verfügt der oberste Anbieter (mundijue-gos.es) über keine Lizenz, während die Plätze 2 und 4 bis 8 von lizenzierten Anbietern belegt sind. Dies resultiert in einer Klickrate (Desktop) von 49,48% für lizenzierte Anbieter (Mobile 44,58%) und 35,28% für nicht lizenzierte Anbieter (Mobile 41,24%). Mundijue-gos.es besitzt mit 21.334 einen vergleichsweise hohen globalen Alexa Rang, der in den Top 10 nur von dem anderen Anbieter ohne

Lizenz (gametwist.com; 9.915) überboten wird. Sämtliche lizenzierte Anbieter besitzen höhere Ränge, wobei botemania.es auf den Plätzen 5 und 6 den niedrigsten besitzt (Länderrang 2.964; global 97.181).

Tabelle 204: Web Ranking des Suchbegriffs "Bingo" in Spanien

Operator	Länder-Rang	Globaler Rang	keine Lizenz	Anteil (Desktop)			Anteil (Mobile)			
				Lizenz	keine Lizenz	sonstige	Lizenz	keine Lizenz	sonstige	
1 mundijuegos.com		21334		X	40,29%			35,95%		
2 tombola.es	26338	486273	X		19,66%			20,73%		
3					19,66%			13,70%		
4 yobingo.es	13455	328429	X		8,18%			9,19%		
5 botemania.es	3964	97181	X		5,79%			6,44%		
6 botemania.es	3964	97181	X		4,26%			4,67%		
7 canalbingo.es	25237	759048	X		3,26%			3,44%		
8 enracha.es		849593	X		2,54%			2,58%		
9 gametwist.com		7915		X	2,04%			1,90%		
10 ebingo.es		3124903	X		1,76%			1,39%		
Σ			7	2	45,46%	42,33%	19,66%	48,45%	37,85%	13,70%

Tabelle 205 zeigt Daten zum Webranking des Begriffs „Lotto“. Der erste Platz im Ranking wird von einem (dem einzigen) Anbieter mit Lizenz belegt, während die Plätze fünf, sechs, acht und neun von Anbietern ohne Lizenz belegt werden. Somit verteilt sich die Klickrate mit 40,29% (Desktop) und 35,95% (Mobile) auf den einzelnen legalen Anbieter und zu 14,63% (Desktop) und 15,60% (mobile) auf die vier unlizenzieren Anbieter. Die restlichen Anteile (etwa 45-50%) werden von sonstigen Angeboten und Links belegt.

Tabelle 205: Web Ranking des Suchbegriffs "Lotto" in Spanien

Operator	Länder-Rang	Globaler Rang	keine Lizenz	Anteil (Desktop)			Anteil (Mobile)			
				Lizenz	keine Lizenz	sonstige	Lizenz	keine Lizenz	sonstige	
1 lotto.com.ni				X	40,29%			35,95%		
2					19,66%			20,73%		
3					12,21%			13,70%		
4					8,18%			9,19%		
5 tujugada.com.ar		6167		X	5,79%			6,44%		
6 ruta1000.com.ar		105324		X	4,26%			4,67%		
7					3,26%			3,44%		
8 loteriasdominicanas.com		58719		X	2,54%			2,58%		
9 loterias.com		237847		X	2,04%			1,90%		
10					1,76%			1,39%		
Σ			1	4	40,29%	14,63%	45,08%	35,95%	15,60%	48,45%

Für den spanischen Begriff „Loteria“ (Lotto) ergeben sich zwei Anbieter auf den ersten beiden Plätzen, die beide lizenziert sind. Die restlichen acht Plätze werden von sonstigen Anbietern belegt.

Tabelle 206: Web Ranking des Suchbegriffs "Loteria" (Lotto) in Spanien

Operator	Länder-Rang	Globaler Rang	keine Lizenz	Anteil (Desktop)			Anteil (Mobile)		
				Lizenz	keine Lizenz	sonstige	Lizenz	keine Lizenz	sonstige
1 loteriasyapuestas.es	108	5463	X	40,29%			35,95%		
2 loteriasyapuestas.es	108	5463	X	19,66%			20,73%		
3						12,21%			13,70%
4						8,18%			9,19%
5						5,79%			6,44%
6						4,26%			4,67%
7						3,26%			3,44%
8						2,54%			2,58%
9						2,04%			1,90%
10						1,76%			1,39%
Σ			2 0	59,96%		40,04%	56,68%		43,32%

Zusammengefasst lässt sich beobachten, dass bei fünfzehn untersuchten Begriffen bei zehn unregulierte Anbieter identifiziert werden konnten. Bei englischen Begriffen ist der Anteil unregulierter Anbieter höher als bei spanischen Begriffen.

Tabelle 207: Verteilung von regulierten und unregulierten Anbietern im Web-Ranking Spanien

Suchbegriff	Reguliert	Unreguliert	Sonstige
Poker	7	2	1
Apuestas online	9	1	0
Online Betting	8	3	0
Apuestas deportivas	7	3	0
Sports Betting	4	4	2
Casino	10	0	0
Juego de apuestas	5	2	3
Gambling	0	0	10
Futbol	0	0	10
Football	0	0	10
hipica	0	0	10
Horse Racing	0	2	8
Bingo	7	2	1
Lotto	1	4	5
Loteria	2	0	8

Tabelle 208: Klickrate auf verschiedene Suchbegriffe Spanien für Desktop und Mobile

Suchbegriff	Desktop			Mobile		
	Lizenz	keine Li- zenz	Sonstige	Lizenz	keine Li- zenz	Sonstige
Poker	92,94%	3,80%	3,26%	93,27%	3,29%	3,44%
Apuestas online	96,74%	3,26%		96,56%	3,44%	
Online Betting	94,20%	5,80%		93,98%	6,02%	
Apuestas deportivas	79,45%	20,55%		77,28%	22,72%	
Sports Betting	75,43%	17,02%	7,55%	73,82%	18,35%	7,83%
Casino	100,00%			100,00%		
Juego de apuestas	82,89%	5,30%		82,15%	5,34%	
Gambling			100%			100%
Futbol			100%			100%
Football			100%			100%
hipica			100%			100%
Horse Racing		5,30%	94,70%		5,34%	94,66%
Bingo	45,46%	42,33%	19,66%	48,45%	37,85%	13,70%
Lotto	40,29%	14,63%	45,08%	35,95%	15,60%	48,45%
Loteria	59,96%		40,04%	56,68%		43,32%

11.4.1.3 Geldwäscheverdachtsmeldungen, Betrugsfälle und Begleitkriminalität

Zu der Anzahl an Geldwäscheverdachtsmeldungen, Betrugsfällen und Begleitkriminalität im Zusammenhang mit Onlineglücksspiel in Spanien liegen keine Informationen vor.

11.4.1.4 Erfolg der Rechtsdurchsetzung gegenüber illegalen Anbietern

Die DGOJ hat zur Verfolgung illegaler Aktivitäten im Bereich des Onlineglücksspiels im Wesentlichen zwei Instrumente implementiert: Zum einen wird ein Zensus über Glücksspielwebseiten unterhalten, die nicht lizenziert sind und vom spanischen Territorium aus aufrufbar sind. Des Weiteren vollzieht die DGOJ Verifikationsprozesse von Webseiten und kann daraufhin Vorschläge zur Einleitung von Disziplinarverfahren machen (DGOJ, 2016a, S.22). Ende 2016 umfasste der Zensus der DGOJ 735 Webseiten, welche zu dieser Zeit nicht operierten, da sie Gegenstand von Untersuchungen waren. Tabelle 209 zeigt die Anzahl der stillgelegten Webseiten von 2012 bis 2016. Im Jahr 2015 wurde mit 269 geschlossenen Webseiten ein vorläufiger Höhepunkt erreicht, was womöglich mit der Erlaubnis von Online Slotspielen in diesem Jahr zusammenhängt. Mit 137 eröffneten Fällen wurde im Jahr 2016 eine Verringerung um 49,1% in etwa auf das Niveau von 2013 erreicht.

Tabelle 209: Schließung illegaler Webseiten in Spanien

	2012	2013	2014	2015	2016	Gesamt
Verfahrenseinleitung durch DGOJ	0	13	28	35	46	122
Verfahrenseröffnung ohne DGOJ	56	104	184	234	91	669
Gesamt	56	117	212	169	137	791

Quelle: DGOJ (2016a, S.23)

Die Anzahl der eröffneten Fälle, die mit illegalen Webseiten zusammenhängen, im Verlauf von 2012 bis 2016 ist in Tabelle 209 dargestellt. Seit 2013, als 50 Verfahren gegen Webseiten eingeleitet wurden, verringerte sich die Anzahl der Verfahren bis 2016 auf 24. Insgesamt wurden von 2012 bis 2016 170 Verfahren eingeleitet. Die DGOJ verfasste von 2012 bis 2016 insgesamt 86 Empfehlungen, Strafmaßnahmen gegen illegale Webseiten einzuleiten. 2016 wurde mit nur 13 solchen Empfehlungen ein Tiefstand im Beobachtungszeitraum erreicht, allerdings betrafen die 13 Empfehlungen insgesamt 51 illegale Glücksspielportale. Insgesamt wurden in diesen fünf Jahren 26 Verfahren eingestellt (DGOJ, 2016a).

Tabelle 210: Anzahl der gegen Webseiten eingeleiteten Verfahren, Empfehlungen zur Strafverfolgung und Verfahrenseinstellungen; Quelle: DGOJ (2016a, S.24)

	2012	2013	2014	2015	2016	Gesamt
eingeleitete Verfahren	17	50	49	30	24	170
Empfehlung zur Einleitung eines Strafverfahrens	17	16	20	20	13	86
Einstellung von Verfahren	0	4	13	3	6	26

Die Klassifizierung der Straftatbestände in den Disziplinarverfahren als „schwerwiegend“ und „sehr schwerwiegend“ und die Entwicklung über die Jahre 2013 bis 2016 sind in Tabelle 211 und Tabelle 212 dargestellt. Demnach hat sich die Zahl der Verstöße gegen Gesetz 13/2011 Artikel 39 a) von jeweils 20 in 2014 und 2015 auf 13 in 2016 verringert. Entgegen den Jahren 2013-2015 gab es im Jahr 2016 keinen geahndeten Verstoß gegen das Lotterie-Monopol. Seit dem Jahr 2014 mit zwei Verstößen gegen Werberestriktionen und Sponsoring, auch in 2015 (vier) und in 2016 (drei) zu Verfehlungen. Insgesamt kam es in 2016 zu Verfahrenseinleitungen wegen 13 „sehr schwerwiegenden“ Verstößen und sechs „schwerwiegenden“ Verstößen in Spanien.

Tabelle 211: „Sehr schwerwiegende“ Verstöße gegen das Gesetz 13/2011 Spanien

Verfahrenseinleitungen des ‘Secretary of State for Finance and Public Administration’ Rechtsverletzungen des Gesetzes 13/2011, klassifiziert als „sehr schwerwiegend“ Strafhöhe bis EUR 11,1 Mio.				
Verstoß gegen Artikel:	2013	2014	2015	2016
39 a) Keine oder unzureichende Lizenz	15	20	20	13
39 g) Verstoß gegen Artikel 4 (Lotterie-Monopol)	1	1	1	-

Quelle: DGOJ (2016a, S.26)

Tabelle 212: „Schwerwiegende“ Verstöße gegen das Gesetz 13/2011

Verfahrenseinleitungen durch das DGOJ Rechtsverletzungen des Gesetzes 13/2011, klassifiziert als „schwerwiegend“ Strafhöhe bis EUR 1,65 Mio.				
Verstoß gegen Artikel:	2013	2014	2015	2016
40 a) Rechtskonformität mit Bestimmungen und Voraussetzung bei Lizenzen und Sicherheit	15	-	2	1
40 b) Bedienung nicht erlaubter Personen	-	12	-	-
d) Verfehlungen in Zusammenhang mit Werbung und Sponsoring	-	2	4	3
40 j) Verfehlungen technischer Voraussetzungen bzgl. Sicherheit, Software und Kommunikation	2	-	-	-
40 l) Verfehlungen im Zusammenhang mit der Herstellung, Verbreitung und Bewerbung von staatlichen Lotterien	-	7	1	-
40 m) Nicht-Auszahlung von Preisen an Spieler	-	-	1	-
40 a) weitere Verfehlungen in Zusammenhang mit der Ausübung von Glücksspiel im Konflikt mit geltendem Recht	-	-	2	2

Quelle: DGOJ (2016a, S.26)

Vergleich

Regulierungsmodelle

Wesentliche Teile dieses Kapitels sind zum Zeitpunkt des Zwischenberichtes noch nicht abgeschlossen. Noch nicht abgeschlossen sind beispielsweise die Vergleiche der Marktentwicklungen, Steuereinnahmen und Prävalenz von Spielsucht.

Im Vergleich der Webrankings von lizenzierten und unlizenzierten Anbietern auf Basis von Google und Alexa zeigen sich deutliche Unterschiede in den jeweiligen Jurisdiktionen und in Bezug auf die verschiedenen Spielformen und Suchbegriffe. Insgesamt weisen unlizenzierte Angebote in liberaleren Jurisdiktionen ein schlechteres Webranking im Vergleich zu legalen Angeboten auf.

Im Rahmen von bereits 2016 für ein anderes Forschungsprojekt durchgeführten Testkäufen wurde die Regeltreue von Online-sportwettanbietern überprüft. Bei 166 getesteten Kombinationen von Online-Sportwettanbietern und echten und gefälschten Spieleridentitäten aus verschiedenen Ländern gab es 15 Fälle, in denen das Wetten von der Registrierung bis zur Abhebung der Einsätze möglich war, obwohl dies aufgrund fehlender Lizenzen oder gefälschter Identitäten nicht hätte möglich sein dürfen. Zehn dieser Fälle betreffen Deutschland.

12. Vergleich Regulierungsmodelle

12.1 Webranking lizenzierter vs. unlizenzierter Angebote

12.1.1 Methodik Webranking

Zur Einschätzung der tatsächlichen Nutzung von lizenzierten und unlizenzierteren Angeboten im Internet in der jeweiligen Jurisdiktion kann es hilfreich sein, die Verfügbarkeit beziehungsweise Erreichbarkeit eben jener Angebote zu betrachten. Aus diesem Grund werden für jedes Land die ersten zehn Ergebnisse von Google Suchanfragen zu den folgenden Begriffen untersucht:

Tabelle 213: Untersuchte Begriffe im Web Ranking

Begriff	Anmerkung
Poker	Begriff in Landessprache – in den meisten Ländern aber gleichlautend.
Online Wetten	Begriff in die jeweilige Landessprache übersetzt.
Online Betting	Englischer Begriff
Online Sportwetten	Begriff in die jeweilige Landessprache übersetzt.
Sports Betting	Englischer Begriff
Casino	Begriff in Landessprache – in den meisten Ländern aber gleichlautend.
Glücksspiel	Begriff in die jeweilige Landessprache übersetzt.
Gambling	Englischer Begriff
Fußball	Begriff in die jeweilige Landessprache übersetzt.
Football	Englischer Begriff
Pferderennen	Begriff in die jeweilige Landessprache übersetzt.
Horse Racing	Englischer Begriff
Bingo	Begriff ist in allen Ländern gleich.
Lotto	Begriff in Landessprache – in den meisten Ländern aber gleichlautend.
Lotterie	Begriff in die jeweilige Landessprache übersetzt.

Um zu gewährleisten, dass es sich tatsächlich um Ergebnisse aus dem jeweiligen Land handelt, wurden die Suchanfragen unter Verwendung einer VPN-Verbindung aus dem jeweiligen Land vorgenommen. So konnten für jedes untersuchte Land Ergebnisse für bis zu 15 unterschiedliche Begriffe identifiziert werden. Es wurde untersucht, ob es sich bei den Treffern tatsächlich um Glücksspielangebote beziehungsweise -anbieter handelt und ob die Anbieter in der jeweiligen Jurisdiktion eine Lizenz besitzen.

Weiterhin wurden die Rankings der Suchergebnisse gemäß Alexa ermittelt. Alexa ist ein Onlinedienst eines Tochterunternehmens von Amazon, der Besucherzahlen auf Websites auswertet und auf diese Weise ein Internet-Ranking generiert, das die Anzahl der Besucher von einzelnen Seiten darstellt. Die Daten werden von Internetnutzern gesammelt, die verschiedene Browser-Erweiterungen verwenden o-

der ein Alexa-Skript auf ihrer Website installieren. Der Globale Alexa Rang ist eine Metrik, die Websites im Vergleich zu anderen Websites klassifiziert. Der Rang setzt sich aus dem geschätzten durchschnittlichen Besucheranteil einer Website und der geschätzten Anzahl der Seitenzugriffe der letzten drei Monate zusammen. Neben dem globalen Rang bietet Alexa länderspezifische Ränge an, die Webseiten innerhalb eines Landes klassifiziert. Ein niedriges Alexa-Ranking bedeutet, dass eine Seite verhältnismäßig oft besucht wird – die Seite mit dem Alexa-Ranking 1 ist vermutlich die meistbesuchte Seite im Internet (Alexa, 2018).

Die jeweils identifizierten Links von Glücksspielanbietern werden hinsichtlich des globalen und des landesspezifischen Alexa-Rangs geprüft. Die Werte sind ein Indikator der Relevanz der jeweiligen Seite innerhalb eines Landes beziehungsweise im globalen Kontext.

Die sogenannte „Click-through-Rate“ (CTR, in Folge Klickrate genannt) ist eine der relevanten Messgrößen im Bereich von Werbekampagnen im Internet. Sie gibt an, in welcher Frequenz User auf Links bzw. Positionen von Links klicken, welche sie auf entsprechende Web-Präsenzen der Werbetreibenden weiterleiten. Die Klickrate wird in Prozent als Verhältnis der Häufigkeit des Erscheinens einer geschalteten Anzeige auf einer Webpräsenz (Views) und der Menge der tatsächlichen Klicks auf diese Anzeige angegeben:

$$\text{Klickrate (\%)} = \frac{\text{Views}}{\text{Klicks}} * 100$$

Bei Werbekampagnen besitzt jede geschaltete Anzeige eine individuelle Klickrate mit entsprechenden individuellen Möglichkeiten der Auswertung und Analyse. Eine hohe Klickrate entspricht dabei einer hohen Wahrscheinlichkeit, dass eine Anzeige angeklickt beziehungsweise von Usern als nützlich empfunden wird (Gründerszene, 2018).

*Advanced Web Ranking*⁴⁷ liefert Daten zur durchschnittlichen Klickrate auf die Web Ranking Positionen 1 bis 21 von Suchanfragen. Datengrundlage für diese Klickraten sind 6.847.480 Keywords von 57.476 Websites. Da sich unsere Untersuchung auf die Positionen eins bis zehn beschränkt, wurden die Anteile der ersten zehn Positionen auf 100 Prozent normiert. Wie in Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden. abgebildet, entsprechen 100% der Klickrate für Desktop in unserer Studie somit 89,25% der Gesamtklickrate. Im Bereich Mobile entsprechen 100% der Klickrate 77,89% der Gesamtklickrate.

Die jeweilige Klickrate der entsprechenden Positionen werden angewendete und die entsprechenden Werte aufaddiert. Auf diese Weise bildet sich ein Näherungswert, wie viele User über einen bestimmten Suchbegriff auf lizenzierten oder nicht-lizenzierten Angeboten landen. Dabei ist anzumerken, dass es sich sowohl bei dem Alexa-Rang als auch bei der Klickrate um Näherungswerte handelt, die lediglich eine Tendenz vermitteln können. Die nachfolgenden Tabellen zeigen einen länderübergreifenden Vergleich. Die detaillierten landesspezifischen Auswertungen finden sich jeweils im Kapitel des entsprechenden Landes. Die Prozentzahlen sind gerundet.

⁴⁷ www.advancedwebranking.com/cloud/ctrstudy (Juni 2018)

12.1.2 Ergebnisse Webranking

Tabelle 214 zeigt die länderspezifischen Ergebnisse des Webrankings für den Suchbegriff „Poker“. Es zeigt sich, dass in fünf von sieben untersuchten Ländern Anbieter ohne Lizenz vorzufinden waren. Sowohl in Deutschland als auch in Norwegen wurden sieben Anbieter ohne Lizenz ermittelt. In Großbritannien und Italien wurden jeweils neun lizenzierte Angebote und keine ohne Lizenz gefunden. Mit nur fünf Angeboten innerhalb des Webrankings hat Finnland die geringste Anzahl an online auffindbaren Pokerangeboten. Lediglich in Italien umfassen die zehn angezeigten Links ausschließlich Glücksspielangebote; in allen anderen Ländern existiert mindestens eine sonstige Seite (wie zum Beispiel der Wikipedia-Eintrag zu Poker).

Tabelle 214: Länderübersicht zum Webranking des Suchbegriffs „Poker“

		Deutschland	Norwegen	Dänemark	UK	Finnland	Italien	Spanien
	Anzahl	0	0	6	9	4	9	7
Anbieter mit Lizenz	Klickrate Desktop	0%	0%	35%	55%	55%	96%	93%
	Klickrate Mobile	0%	0%	38%	59%	52%	95%	93%
	Anzahl	7	7	3	0	1	0	2
Anbieter ohne Lizenz	Klickrate Desktop	53%	66%	44%	0%	6%	0%	4%
	Klickrate Mobile	57%	63%	39%	0%	6%	0%	3%
	Anzahl	3	3	1	1	5	0	1
sonstige Suchergebnisse	Anzahl	3	3	1	1	5	0	1

Bei der Auswertung des Begriffs „Online Wetten“ in der jeweiligen Landessprache (Tabelle 215) ließen sich erhebliche landesspezifische Unterschiede identifizieren. Die Suche für die Länder Norwegen, Italien, Spanien und Großbritannien führte zu einer hohen Anzahl lizenzierter Anbieter, im Fall der ersten drei Länder sogar ausschließlich lizenzierter Anbieter. Während in Norwegen, Italien und Spanien die jeweiligen Klickraten auf die Angebote bei 97% und mehr liegen, belegt in Großbritannien ein sonstiges Suchergebnis den ersten Platz im Google-Ranking, was zu Klickraten von 55% (Desktop) beziehungsweise 59% (Mobile) führt. Deutschland und Finnland verzeichnen eine hohe Zahl von Anbietern ohne Lizenz. Dänemark nimmt eine Sonderstellung ein, da sich in der landesspezifischen Google-Anfrage lediglich drei lizenzierte Angebote befinden. Finnland ist mit sieben Angeboten das „nächstniedrigste Land“.

Tabelle 216 zeigt die Länderübersicht zum Webranking des Suchbegriffs „Online Betting“. In fünf der sieben Länder waren alle zehn angezeigten Ergebnisse Angebote zu Glücksspielen. Davon waren in Großbritannien alle angezeigten Ergebnisse lizenzierte Anbieter, in Spanien waren genau 50% der Angebote lizenziert und in Deutschland und Norwegen waren alle Ergebnisse unlizenziert.

Tabelle 215: Länderübersicht zum Webranking des Suchbegriffs „Online Wetten“ in der jeweiligen Landessprache

		Deutschland	Norwegen	Dänemark	UK	Finnland	Italien	Spanien
Anbieter mit Lizenz	Anzahl	0	9	3	9	0	10	9
	Klickrate Desktop	0%	98%	40%	55%	0%	100%	97%
	Klickrate Mobile	0%	99%	44%	59%	0%	100%	97%
Anbieter ohne Lizenz	Anzahl	8	0	0	0	7	0	1
	Klickrate Desktop	93%	0%	0%	0%	90%	0%	3%
	Klickrate Mobile	93%	0%	0%	0%	90%	0%	3%
sonstige Suchergebnisse	Anzahl	2	1	7	1	3	0	0

Tabelle 216: Länderübersicht zum Webranking des Suchbegriffs „Online Betting“

		Deutschland	Norwegen	Dänemark	UK	Finnland	Italien	Spanien
Anbieter mit Lizenz	Anzahl	0	0	9	10	0	5	8
	Klickrate Desktop	0%	0%	98%	100%	0%	60%	94%
	Klickrate Mobile	0%	0%	99%	100%	0%	58%	94%
Anbieter ohne Lizenz	Anzahl	10	10	1	0	6	4	3
	Klickrate Desktop	100%	100%	2%	0%	56%	28%	6%
	Klickrate Mobile	100%	100%	1%	0%	52%	29%	6%
sonstige Suchergebnisse	Anzahl	0	0	0	0	4	1	0

Tabelle 217 zeigt die Länderübersicht zum Webranking des Suchbegriffs „Online Sportwetten“ in der jeweiligen Landessprache. Nur in Deutschland und Finnland wurden keine Anbieter mit Lizenz identifiziert, dafür aber jeweils acht Anbieter ohne Lizenz. Auf diese Anbieter verteilt sich in Deutschland eine Klickrate von 86% (Desktop) beziehungsweise 85% (Mobile), in Finnland sind es jeweils 96%. In Großbritannien konnten in den Suchanfragen zehn lizenzierte Anbieter gefunden werden, in Dänemark besaßen alle sechs Anbieter eine Lizenz. Die Länder Norwegen, Italien und Spanien besitzen sowohl Anbieter mit als auch ohne Lizenz, wobei die erste Gruppe jeweils überwiegt. In Italien besteht der größte Unterschied mit Klickraten von 98% für Anbieter mit Lizenz und 2% für Anbieter ohne Lizenz. Spanien hat von den vier Ländern den höchsten Anteil unlizenzierter Anbieter mit Klickraten von 21% (Desktop) und 23% (Mobile) im Vergleich zu Klickraten lizenzierter Anbieter in Höhe von 79% (Desktop) beziehungsweise 77% (Mobile).

Tabelle 217: Länderübersicht zum Webranking des Suchbegriffs „Online Sportwetten“ in der jeweiligen Landessprache

		Deutschland	Norwegen	Dänemark	UK	Finnland	Italien	Spanien
Anbieter mit Lizenz	Anzahl	0	5	6	10	0	9	7
	Klickrate Desktop	0%	86%	90%	100%	0%	98%	79%
	Klickrate Mobile	0%	86%	91%	100%	0%	98%	77%
Anbieter ohne Lizenz	Anzahl	8	2	0	0	8	1	3
	Klickrate Desktop	86%	8%	0%	0%	96%	2%	21%
	Klickrate Mobile	85%	8%	0%	0%	96%	2%	23%
sonstige Suchergebnisse	Anzahl	2	3	4	0	2	0	0

In Tabelle 218 sind die Ergebnisse für den Suchbegriff „Sports Betting“ dargestellt. Dänemark ist das einzige Land, für das in den ersten zehn Suchanfragen keine Anbieter von Glücksspielen identifiziert werden konnten. In drei Ländern existieren allerdings Anbieter ohne Lizenz: drei in Finnland (Klickraten: 50% Desktop, 53% Mobile), vier in Deutschland (44% Desktop, 47% Mobile) und sechs in Norwegen (74% Desktop, 73% Mobile). Im Webranking für Großbritannien fanden sich neun lizenzierte Anbieter.

Tabelle 218: Länderübersicht zum Webranking des Suchbegriffs „Sports Betting“

		Deutschland	Norwegen	Dänemark	UK	Finnland	Italien	Spanien
Anbieter mit Lizenz	Anzahl	0	0	0	9	0	2	4
	Klickrate Desktop	0%	0%	0%	94%	0%	5%	75%
	Klickrate Mobile	0%	0%	0%	94%	0%	5%	74%
Anbieter ohne Lizenz	Anzahl	6	7	0	0	7	5	4
	Klickrate Desktop	44%	74%	0%	0%	50%	65%	17%
	Klickrate Mobile	47%	73%	0%	0%	53%	63%	18%
sonstige Suchergebnisse	Anzahl	4	6	10	1	3	3	1

Tabelle 219 zeigt die Länderübersicht für das Webranking des Suchbegriffs „Casino“. In Spanien (10) und Großbritannien (8) wurden ausschließlich lizenzierte Anbieter identifiziert, während in Dänemark

überhaupt keine Glücksspielangebote in den ersten zehn Suchergebnissen auftauchen. Für Deutschland (9), Norwegen (8), Finnland (5) und Italien (1) existierten jeweils unlicenzierte Anbieter.

Tabelle 219: Länderübersicht zum Webranking des Suchbegriffs „Casino“

		Deutschland	Norwegen	Dänemark	UK	Finnland	Italien	Spanien
	Anzahl	0	0	0	8	2	8	10
Anbieter mit Lizenz	Klickrate Desktop	0%	0%	0%	55%	45%	92%	100%
	Klickrate Mobile	0%	0%	0%	59%	37%	92%	100%
	Anzahl	9	8	0	0	5	1	0
Anbieter ohne Lizenz	Klickrate Desktop	60%	76%	0%	0%	47%	2%	0%
	Klickrate Mobile	64%	75%	0%	0%	51%	1%	0%
sonstige Suchergebnisse	Anzahl	1	2	10	2	3	1	0

Tabelle 220 enthält die Länderübersicht zum Suchbegriff „Glücksspiel“ in der jeweiligen Landessprache. In drei von sieben Ländern wurden überhaupt keine Anbieter von Glücksspielen identifiziert (Deutschland, Norwegen und Dänemark). In Italien existierte insgesamt nur ein unlicenzierter Anbieter, während in Spanien und Finnland beide Arten von Anbietern zu finden waren. Für Großbritannien fanden sich drei Anbieter mit Lizenz und keine anderen Anbieter im Webranking.

Tabelle 220: Länderübersicht zum Webranking des Suchbegriffs „Glücksspiel“ in der jeweiligen Landessprache

		Deutschland	Norwegen	Dänemark	UK	Finnland	Italien	Spanien
	Anzahl	0	0	0	3	1	0	5
Anbieter mit Lizenz	Klickrate Desktop	0%	0%	0%	40%	40%	0%	83%
	Klickrate Mobile	0%	0%	0%	44%	36%	0%	82%
	Anzahl	0	0	0	0	3	1	2
Anbieter ohne Lizenz	Klickrate Desktop	0%	0%	0%	0%	23%	3%	5%
	Klickrate Mobile	0%	0%	0%	0%	25%	3%	5%
sonstige Suchergebnisse	Anzahl	10	10	10	7	6	9	3

Für den Suchbegriff „Gambling“ ließ sich für fünf der untersuchten Länder kein einziger Anbieter innerhalb der ersten zehn Google-Anfragen finden. Im Ranking für Großbritannien konnten drei lizenzierte und für Italien zwei lizenzierte Anbieter identifiziert werden. Da die beiden Anbieter in Italien allerdings vergleichsweise höher im Ranking standen, ist die Klickrate in Italien (Desktop 60%, Mobile 57%) höher als in Großbritannien (40%, 44%).

Tabelle 221: Länderübersicht zum Webranking des Suchbegriffs „Gambling“

		Deutschland	Norwegen	Dänemark	UK	Finnland	Italien	Spanien
Anbieter mit Lizenz	Anzahl	0	0	0	3	0	2	0
	Klickrate Desktop	0%	0%	0%	40%	0%	60%	0%
	Klickrate Mobile	0%	0%	0%	44%	0%	57%	0%
Anbieter ohne Lizenz	Anzahl	0	0	0	0	0	0	0
	Klickrate Desktop	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
	Klickrate Mobile	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
sonstige Suchergebnisse	Anzahl	10	10	10	7	10	8	10

Tabelle 222 zeigt die Länderübersicht für das Webranking des Suchbegriffs „Fußball“ in der jeweiligen Landessprache. Für keines der sieben Länder wurden irgendwelche Anbieter, lizenziert oder unlizenziert, innerhalb der ersten zehn Google-Suchanfragen gefunden. Gleiches gilt für den Suchbegriff „Football“ in englischer Sprache (Tabelle 223).

Tabelle 222: Länderübersicht zum Webranking des Suchbegriffs „Fußball“ in der jeweiligen Landessprache

		Deutschland	Norwegen	Dänemark	UK	Finnland	Italien	Spanien
Anbieter mit Lizenz	Anzahl	0	0	0	0	0	0	0
	Klickrate Desktop	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
	Klickrate Mobile	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Anbieter ohne Lizenz	Anzahl	0	0	0	0	0	0	0
	Klickrate Desktop	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
	Klickrate Mobile	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
sonstige Suchergebnisse	Anzahl	10	10	10	10	10	10	10

Tabelle 223: Länderübersicht zum Webranking des Suchbegriffs „Football“

		Deutschland	Norwegen	Dänemark	UK	Finnland	Italien	Spanien
Anbieter mit Lizenz	Anzahl	0	0	0	0	0	0	0
	Klickrate Desktop	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
	Klickrate Mobile	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Anbieter ohne Lizenz	Anzahl	0	0	0	0	0	1	0
	Klickrate Desktop	0%	0%	0%	0%	0%	12%	0%
	Klickrate Mobile	0%	0%	0%	0%	0%	14%	0%
sonstige Suchergebnisse	Anzahl	10	10	10	10	10	9	10

Tabelle 224 zeigt die Länderübersicht für das Webranking des Suchbegriffs „Pferderennen“ in der jeweiligen Landessprache. Für fünf der sieben Länder wurden gar keine Anbieter von Glücksspielen identifiziert. In Großbritannien befanden sich vier Anbieter mit Lizenz in den Top 10, auf welche sich eine Klickrate von 80% verteilt. Für Italien wurden insgesamt vier Anbieter gefunden, von denen zwei Lizenzen besitzen. Die lizenzierten Anbieter verzeichnen eine Klickrate von 25% (Desktop) beziehungsweise 27% (Mobile), die Anbieter ohne Lizenz 53% (Desktop) bzw. 50% (Mobile).

Tabelle 224: Länderübersicht zum Webranking des Suchbegriffs „Pferderennen“ in der jeweiligen Landessprache

		Deutschland	Norwegen	Dänemark	UK	Finnland	Italien	Spanien
Anbieter mit Lizenz	Anzahl	0	0	0	4	0	2	0
	Klickrate Desktop	0%	0%	0%	80%	0%	25%	0%
	Klickrate Mobile	0%	0%	0%	80%	0%	27%	0%
Anbieter ohne Lizenz	Anzahl	0	0	0	0	0	2	0
	Klickrate Desktop	0%	0%	0%	0%	0%	53%	0%
	Klickrate Mobile	0%	0%	0%	0%	0%	50%	0%
sonstige Suchergebnisse	Anzahl	10	0	10	6	10	6	10

Tabelle 225 zeigt die Länderübersicht für das Webranking des Suchbegriffs „Horse Racing“ in englischer Sprache. In allen Ländern konnten Anbieter von Glücksspielen innerhalb der ersten zehn Google-Links gefunden werden. Allerdings wurden ausschließlich in Großbritannien lizenzierte Anbieter (dafür aber keine Anbieter ohne Lizenz) identifiziert. In allen anderen Ländern fanden sich überhaupt keine Anbieter mit Lizenz, allerdings immer sechs bis acht Anbieter ohne Lizenz. Die Klickraten variieren zwischen 8% (Desktop und Mobile) in Norwegen und 32% (Desktop) und 34% (Mobile) in Italien.

Tabelle 225: Länderübersicht zum Webranking des Suchbegriffs „Horse Racing“

		Deutschland	Norwegen	Dänemark	UK	Finnland	Italien	Spanien
Anbieter mit Lizenz	Anzahl	0	0	0	4	0	1	0
	Klickrate Desktop	0%	0%	0%	80%	0%	2%	0%
	Klickrate Mobile	0%	0%	0%	80%	0%	2%	0%
Anbieter ohne Lizenz	Anzahl	2	3	2	0	2	2	2
	Klickrate Desktop	23%	8%	20%	0%	4%	32%	5%
	Klickrate Mobile	24%	8%	23%	0%	3%	34%	5%
sonstige Suchergebnisse	Anzahl	8	7	8	6	8	7	8

Für den Suchbegriff „Bingo“ wurden für Dänemark (3) und Großbritannien (10) ausschließlich lizenzierte Anbieter gefunden. Für Finnland und Norwegen konnte jeweils ein lizenzierter Anbieter ermittelt werden – allerdings auch zwei beziehungsweise drei Anbieter ohne Lizenz. Im deutschen Webranking wurden fünf unlicenzierte Anbieter ermittelt. Auf diese verteilen sich Klickraten in Höhe von 18% für Desktop und 19% für Mobile. Italien (8 zu 2) und Spanien (7 zu 2) haben jeweils mehr lizenzierte Anbieter als Anbieter ohne Lizenz.

Tabelle 226: Länderübersicht zum Webranking des Suchbegriffs „Bingo“

		Deutschland	Norwegen	Dänemark	UK	Finnland	Italien	Spanien
Anbieter mit Lizenz	Anzahl	0	1	3	10	1	8	7
	Klickrate Desktop	0%	12%	51%	100%	40%	45%	45%
	Klickrate Mobile	0%	14%	48%	100%	36%	48%	48%
Anbieter ohne Lizenz	Anzahl	5	2	0	0	3	2	2
	Klickrate Desktop	18%	60%	0%	0%	17%	53%	42%
	Klickrate Mobile	19%	57%	0%	0%	18%	50%	38%
sonstige Suchergebnisse	Anzahl	5	7	7	0	6	0	1

Für das Webranking des Begriffs „Lotto“ konnten in allen Ländern lizenzierte Angebote gefunden werden, allerdings lagen ausschließlich für Norwegen und Großbritannien nur Anbieter mit Lizenz vor.

Tabelle 227: Länderübersicht zum Webranking des Suchbegriffs „Lotto“

		Deutschland	Norwegen	Dänemark	UK	Finnland	Italien	Spanien
	Anzahl	8	4	5	7	4	3	1
Anbieter mit Lizenz	Klickrate Desktop	85%	80%	86%	90%	80%	18%	40%
	Klickrate Mobile	83%	80%	86%	89%	80%	19%	36%
	Anzahl	1	0	2	0	2	1	4
Anbieter ohne Lizenz	Klickrate Desktop	12%	0%	8%	0%	6%	40%	15%
	Klickrate Mobile	14%	0%	8%	0%	6%	36%	16%
sonstige Suchergebnisse	Anzahl	1	6	3	3	4	6	5

Für den Suchbegriff „Lotterie“ in der entsprechenden Landessprache wurden für die Länder Deutschland (8), Norwegen (4), Großbritannien (7), Italien (2) und Spanien (2) ausschließlich lizenzierte Anbieter gefunden. Für Dänemark konnte ein lizenzierter Anbieter und einer ohne Lizenz ermittelt werden. In Finnland fanden sich 10 Anbieter ohne Lizenz.

Tabelle 228: Länderübersicht zum Webranking des Suchbegriffs „Lotterie“ in der jeweiligen Landessprache

		Deutschland	Norwegen	Dänemark	UK	Finnland	Italien	Spanien
	Anzahl	8	4	1	7	0	2	2
Anbieter mit Lizenz	Klickrate Desktop	68%	63%	20%	87%	0%	32%	60%
	Klickrate Mobile	66%	61%	21%	86%	0%	34%	57%
	Anzahl	0	0	1	0	10	0	0
Anbieter ohne Lizenz	Klickrate Desktop	0%	0%	6%	0%	100%	0%	0%
	Klickrate Mobile	0%	0%	6%	0%	100%	0%	0%
sonstige Suchergebnisse	Anzahl	2	6	8	3	0	8	8

12.2 Mystery Benchmark: Testkäufe bei Onlineglücksspielanbietern

12.2.1 Einleitung

Derzeit wird diskutiert, wie per Regulierung die Integrität von Sportwettanbietern sichergestellt werden kann.⁴⁸ Ob solche Regulierung ihre Ziele erreicht, hängt vor allem von der Regeltreue der Anbieter ab.

⁴⁸ Dieser Abschnitt basiert auf dem vom Pariser IRIS Institut und der EU-Kommission durchgeführten

Das sogenannte „Mystery Benchmark“ ist Teil eines Programms zur Evaluierung der Compliance der Anbieter. Die Regulierung von Sportwetten hat die folgenden Ziele:

- (1) Steuereinnahmen erzielen;
- (2) Sportwettbetrug bekämpfen um die Integrität des Sports sicherzustellen;
- (3) allgemeine Betrugsbekämpfung zum Schutz der Konsumenten;
- (4) Kampf gegen Geldwäsche;
- (5) Jugendliche vor den Risiken von Sportwetten schützen;
- (6) Spielsucht bekämpfen um Konsumenten zu schützen, ihre mentale Gesundheit sicherzustellen und die sozialen Kosten zu reduzieren.

Kern all dieser Ziele ist, dass nur lizenzierte Anbieter im Markt operieren dürfen. Bei Anbietern, die lediglich in einer ausländischen Jurisdiktion lizenziert sind, kann nicht sichergestellt werden, dass sie die nationalen Regulierungsstandards einhalten. Unlizenzierte Angebote stehen außerdem dem Ziel der Steuereinnahmen im Weg. Das wichtigste Kriterium der Beurteilung des Regulierungserfolgs in einem Markt ist daher, ob in diesem Markt unlizenzierte, illegale Anbieter operieren. Zu dieser Feststellung dient der erste Teil des Mystery Benchmark. Es geht um die Frage, ob Anbieter Spieler aus Ländern annehmen, in denen sie nicht lizenziert sind, also ob solche Spieler während (a) der Registrierung, (b) bei der Einzahlung, (c) bei der eigentlichen Sportwette oder (d) bei der Auszahlung blockiert werden – oder eben nicht. Der zweite Teil des Mystery Benchmark testet, ob lizenzierte Anbieter nur Spieler annehmen, die tatsächlich spielen dürfen, also Erwachsene, die sich mit ihren korrekten Daten angemeldet haben. Im Detail wird geprüft, ob jemand mit falschen Angaben (a) sich anmelden kann, (b) Geld einzahlen kann, (c) wetten kann und (d) Auszahlungen vornehmen kann.

12.2.2 Methodik

12.2.2.1 Datengrundlage

Das Mystery Benchmark wurde im Zeitraum Juni 2016 bis September 2016 durchgeführt. Insgesamt wurden 19 Anbieter überprüft (siehe Tabelle 229). Zwei von ihnen sind in Großbritannien beheimatet, jeweils zwei in Italien und auf der Isle of Man, die verbleibenden Anbieter verteilen sich auf elf weitere Jurisdiktionen. Die Regulierungstreue der Anbieter wurde in fünf Ländern geprüft: Deutschland, Italien, Belgien, Frankreich und Spanien. Tabelle 229 zeigt auch, ob die Anbieter jeweils in diesen fünf Ländern lizenziert sind. Wenn ja, werden sie nur bezüglich des zweiten Teils des Mystery Benchmark untersucht; wenn nein, wird auch der erste Teil angewendet. Beispielsweise wurden für Unibet sieben Testfälle durchgeführt: zwei mit echten IDs aus Deutschland und Spanien, wo der Anbieter keine Lizenz hat, um zu sehen, ob diese Spieler angenommen wurden, und jeweils einer mit gefälschter Identität aus jedem der fünf Länder.

Die Tabelle zeigt, dass keiner der untersuchten Sportwettanbieter in allen fünf Ländern lizenziert ist. Sieben Anbieter haben für keines der Länder eine Lizenz. Kein Anbieter ist in Deutschland lizenziert, abgesehen von den Lizenzen für Betclie and Betfair in Schleswig-Holstein. In Belgien, Spanien und Frankreich sind jeweils weniger als die Hälfte der untersuchten Anbieter lizenziert, während in Italien die Mehrheit eine Lizenz hat.

Forschungsprojekt „Preventing criminal risks linked to the sports betting market“. Nähere Informationen und der Abschlussbericht finden sich auf <http://www.iris-france.org/preventing-the-criminal-risks-linked-to-the-sports-betting-market>.

Tabelle 229: Liste der Länder, in denen die getesteten Anbieter Lizenzen besitzen

Anbieter	Sitz	Deutschland	Italien	Belgien	Frankreich	Spanien
Unibet	Alderney		X	X	X	
Lotto Belgium	Belgien			X		
Hrvatska Lutrija	Kroatien					
Pinnacle Sports	Curacao					
Danske Spil	Dänemark					
Veikkaus	Finnland					
FDJ	Frankreich				X	
Tipico	Deutschland		X	X		
Bwin	Gibraltar		X	X	X	X
OPAP	Griechenland					
Sbobet	Isle of Man					
GVC	Isle of Man					
Lottomatica	Italien		X			
SNAI	Italien		X			
Betclic	Malta	X *	X	X	X	
Betfair	Großbritannien	X *	X			X
William Hill	Großbritannien		X			X
Ladbrokes	Großbritannien			X		X**
Bet365	Großbritannien		X			X

* nur in Schleswig-Holstein

** Ladbrokes firmiert in Spanien unter Sportium.es

12.2.2.2 Erstellung falscher Identitäten

Um zu untersuchen, ob die Anbieter pflichtgemäß potenzielle Kunden mit falscher Identität ablehnen, mussten solche Identitäten künstlich erstellt werden. Die Erstellung ist ein recht komplexer Prozess und umfasst die folgenden Schritte:

- (1) Bitcoins legal an einer Börse kaufen
- (2) ein Bitcoin Wallet anlegen (hier: Blockchain.info)
- (3) die Bitcoins von der Börse an das Wallet senden
- (4) bei einem VPN Tunnel Service anmelden (hier: hidemyass.com)
- (5) den VPN Tunnel öffnen
- (6) den Tor Browser installieren
- (7) auf dem Darknet-Marktplatz Valhalla ein Konto eröffnen
- (8) einen Anbieter für falsche Identitäten finden

- (9) die Bitcoins an einen Mixing Dienstleister senden (hier: Helix Light)
- (10) die Bitcoins vom Mixing Dienstleister an den Anbieter schicken
- (11) die falschen Identitäten über MEGA Upload herunterladen

Mit Ausnahme der ersten Bitcoin-Transaktionen fanden alle Internetvorgänge statt, indem zuerst ein VPN Tunnel zu einem beliebigen Land eröffnet wurde und dann über den Tor Browser auf das Darknet zugegriffen wurde. VPN Tunnel können auf verschiedenen Seiten gekauft werden, um eine Netzwerkverbindung von einem gewünschten Ort zu simulieren. So wird die wahre IP-Adresse, die den Standort des Nutzers verraten würde, verschleiert und der Nutzer kann nun auf Internetseiten zugreifen, die sonst aufgrund seines Standortes für ihn gesperrt wären. Zusätzlich gewährt der Tor Browser seinen Nutzern einen hohen Grad an Anonymität, wenn auch keine absolute Anonymität. Marktplätze im Darknet, auf denen alle möglichen illegalen Produkte und Dienstleistungen angeboten werden, können nur über das Tor Netzwerk gefunden werden.

Bitcoins mussten verwendet werden, weil sie die derzeit wichtigste Währung im Darknet sind, wo falsche Identitäten zum Verkauf angeboten werden. Bitcoins sind auf diesen Marktplätzen beliebt, weil sie einen hohen Grad an Anonymität bieten, da ihre Transaktionen keine echten Identitäten erfordern, sondern nur den Schlüssel zu einer Bitcoin-Adresse. Dennoch sind Bitcoin-Transaktionen nicht vollkommen anonym, denn beispielsweise verlangen die meisten Zugänge zum Bitcoin-System, dass die Kunden die Standards des AML und KYC einhalten. Mit einem gewissen Aufwand kann also die echte Identität des Senders und des Empfängers aller Transaktionen letztlich bestimmt werden. Das liegt nicht zuletzt daran, dass alle Transaktionen für alle Zeiten öffentlich einsehbar in der Blockchain gespeichert werden. Um den Ursprung der Zahlungen im Rahmen des Mystery Benchmark zusätzlich zu verschleiern, wurden sie deshalb durch einen Mixing-Dienst geleitet. Solche Dienste bündeln zahlreiche Transaktionen und verteilen sie dann zufällig an die Kunden, abzüglich einer Gebühr von typischerweise 10 bis 15 Prozent. Anbieter von Mixing-Diensten werden weder reguliert noch überwacht, somit bleibt den Kunden nur das Vertrauen in die Ehrbarkeit und Expertise des Anbieters.⁴⁹

12.2.2.3 *Der Prozess der Anmeldung, Einzahlung, Wettabgabe und Abhebung*

Jeder Testfall mit einer echten Identität lief nach dem folgenden Schema ab:

- (1) Einrichten einer IP-Adresse für das entsprechende Land
- (2) Versuch, beim Sportwettanbieter ein neues Spielerkonto zu eröffnen
- (3) Versuch, über verschiedene Methoden (Überweisung, Kreditkarte, eWallet) Geld auf das Konto einzuzahlen
- (4) Versuch, eine Fixed-odds-Wette auf den Ausgang eines Sportereignisses und eine Live-Wette auf ein Ereignis während eines Spiels abzugeben
- (5) Versuch, den Bestand vom Spielerkonto abzuheben

Bei Testfällen mit falscher Identität wurde nach dem Erlangen dieser ID (siehe oben) zusätzlich jeweils ein Neteller-Konto eröffnet und über eine Bitcoin-Transaktion gefüllt. Alle Zahlungen mit falscher ID wurden dann über dieses Neteller-Konto abgewickelt.

⁴⁹ Vor dem Hintergrund der Kosten und des Vertrauensproblems bei Mixing-Diensten ermöglichen inzwischen einige neuere Blockchain-Technologien wesentlich anonymere Transaktionen, z.B. DASH, Monero (XMR) und Zcash.

12.2.3 Ergebnisse

Als ersten Indikator dafür, ob ein Anbieter in einem Land aktiv ist, zeigt Tabelle 230 einen Überblick über die Sprachen, die auf den Webseiten der 19 Anbieter verfügbar sind. Nur Unibet bietet seine Dienste in allen sieben untersuchten Sprachen an. Während Englisch am häufigsten angeboten wird, gibt es jeweils etwa die Hälfte der Seiten auch in einer deutschen, italienischen und spanischen Version. Dänisch und Niederländisch sind weniger oft vertreten.

Tabelle 230: Auf den Webseiten der Anbieter angebotene Sprachen

Anbieter	Deutsch	Italienisch	Niederl.	Englisch	Französisch	Dänisch	Spanisch
Unibet	X	X	X	X	X	X	X
Lotto Belgium					X		
Hrvatska Lutrija							
Pinnacle Sports	X	X		X	X		X
Danske Spil						X	
Veikkaus							
FDJ					X		
Tipico	X			X	X		
Bwin	X	X		X	X	X	X
OPAP				X			
Sbobet	X			X			X
GVC	X						
Lottomatica		X					
SNAI		X					
Betclie	X	X	X	X	X		X
Betfair	X	X		X		X	X
William Hill	X	X		X	X		X
Ladbrokes	X			X	X		
Bet365	X	X		X		X	X

12.2.3.1 Registrierung

Die Registrierung, also die Eröffnung eines Spielerkontos, ist der erste Schritt zur Teilnahme an Online-Sportwetten. Die erfolgreiche Registrierung erfordert gewöhnlich einen Nachweis der persönlichen Identität.

In Tabelle 231 sind diejenigen Fälle mit einem „X“ markiert, in denen die Registrierung bei einem Anbieter aus einem bestimmten Land heraus mit einer echten bzw. gefälschten Identität möglich war. Leere Felder repräsentieren dementsprechend gescheiterte Registrierungsversuche. Mit einem fettgedruckten X sind die Fälle markiert, in denen der Versuch erfolgreich war, es aber nicht hätte sein dürfen, wo also ein Rechtsverstoß vorliegt: Bei den echten Identitäten ist das eine erfolgreiche Registrierung aus einem Land heraus (gemäß simulierter IP-Adresse), für das der jeweilige Anbieter keine Lizenz besitzt. Bei den gefälschten Identitäten hingegen entspricht jede erfolgreiche Registrierung einem Rechtsverstoß (unabhängig vom etwaigen Vorliegen einer Lizenz), denn offenbar hat der Anbieter in einem solchen Fall die Identität vor Eröffnung des Kontos nicht hinreichend geprüft. Diese Logik der Markierung und des Fettdrucks wird auch in den nachfolgenden Tabellen zu Einzahlung, Wetten und Abhebung angewendet.

In insgesamt 166 Testfällen – 95 mit falscher und 71 mit echter ID – hätte es dem „Spieler“ nicht gestattet werden dürfen, sich zu registrieren, einzuzahlen, zu wetten und eine Auszahlung vorzunehmen. Bezüglich der Registrierung wurden 19 Rechtsverstöße festgestellt, wovon 11 deutsche Identitäten betroffen. Insgesamt wurden acht gefälschte Identitäten von sieben verschiedenen Anbietern zur Registrierung akzeptiert, und zwar ausschließlich Identitäten aus Deutschland und Spanien. Bei sieben Anbietern lagen multiple Verstöße vor; hingegen haben 9 der 19 Anbieter keinerlei illegitime Registrierungsversuche akzeptiert. Mit insgesamt jeweils drei Rechtsverstößen nehmen Pinnacle Sports und Ladbrokes den „Spitzenplatz“ ein.

Tabelle 231: Erfolgreiche Registrierung (Rechtsverstöße fett markiert)

Anbieter	echte Identitäten					gefälschte Identitäten				
	GER	IT	BE	FR	ES	ES	USA	FR	GER	DK
Unibet	X	X	X	X					X	
Lotto BG			X							
Hrvatska L.										
Pinnacle Sports		X	X		X					
Danske Spil										
Veikkaus										
FDJ				X						
Tipico	X	X	X						X	
Bwin		X	X	X	X	X				
OPAP										
Sbobet										
GVC										
Lottomatica		X	X *							
SNAI		X								
Betelic	X	X	X	X						
Betfair	X	X			X	X				
William Hill	X	X			X	X				
Ladbrokes	X		X		X	X			X	
Bet365	X	X	X		X				X	

* Lottomatica berechnet automatisch die italienische Steuernummer anhand von Name, Geburtsdatum und Geburtsort, ohne jedoch die aktuelle Meldeadresse zu prüfen. So war die Registrierung mit einer belgischen Adresse ohne aktuelle italienische Steuernummer möglich.

12.2.3.2 Einzahlung

Nach der Anmeldung und bevor ein Spieler einen Tipp abgeben kann, muss er Geld auf sein Spielerkonto einzahlen, wozu meistens eine Vielzahl von Zahlungsmöglichkeiten angeboten werden. Zur Einzahlung sind wiederum zusätzliche Angaben durch den Spieler nötig, die der Anbieter prüfen sollte. Tabelle 232 zeigt, inwieweit der Versuch der Einzahlung bei denjenigen Anbietern erfolgreich war, bei denen im vorherigen Schritt die Anmeldung geglückt war. Es wurde versucht, bei den Anbietern jeweils insgesamt zwischen €25 und €100 einzuzahlen, verteilt auf die echten und gefälschten Identitäten. Von den 19 Anbieterseiten, die im ersten Schritt rechtswidriger Weise eine Registrierung zuließen, nahmen 17 auch illegitime Einzahlungen an. In anderen Worten: In zwei Fällen wurde ein Fehler im Registrierungsprozess gewissermaßen im Einzahlungsprozess behoben. Dies betrifft echte spanische Identitäten beim Anbieter Pinnacle Sports und gefälschte spanische Identitäten bei Ladbrokes. Diese Fälle – die

Abweichungen von Tabelle 231 – sind in der Tabelle mit „\“ markiert. Von den 17 Fällen unerlaubter Akzeptanz von Einzahlungen betreffen elf deutsche IDs. Alle britischen Anbieter ließen Einzahlungen von echten deutschen IDs zu, obwohl nur einer von ihnen (Betfair) eine entsprechende Lizenz besitzt, und auch nur in Schleswig-Holstein. Insgesamt konnte in sieben Fällen mit einer gefälschten ID bei den untersuchten Anbietern eingezahlt werden.

Tabelle 232: Erfolgreiche Einzahlung (Rechtsverstöße fett markiert)

Anbieter	echte Identitäten					gefälschte Identitäten				
	GER	IT	BE	FR	ES	ES	USA	FR	GER	DK
Unibet	X	X	X	X					X	
Lotto BG			X							
Hrvatska L.										
Pinnacle Sports		X	X		\					
Danske Spil										
Veikkaus										
FDJ				X						
Tipico	X	X	X						X	
Bwin		X	X	X	X	X				
OPAP										
Sbobet										
GVC										
Lottomatica		X	X							
SNAI		X								
Betelic	X	X	X	X						
Betfair	X	X			X	X				
William Hill	X	X			X	X				
Ladbrokes	X		X		X	\			X	
Bet365	X	X			X				X	

12.2.3.3 Wetten

Bei Sportwetten setzt der Spieler seinen Einsatz auf das Eintreten eines Ereignisses. Liegt er falsch, verliert er den Einsatz; liegt er richtig, gewinnt er den Einsatz multipliziert mit der Wettquote. Bei Fixed-odds-Wetten wird der Tipp vor dem Beginn des Sportereignisses abgegeben, bei Live-Wetten hingegen kann der Tipp noch während des Ereignisses abgegeben werden zu einer Quote, die ständig dem Spielverlauf angepasst wird.

Tabelle 233 zeigt, bei welchen Anbietern es möglich war, mit echten oder gefälschten Identitäten aus verschiedenen (simulierten) Ländern Wetten zu platzieren. Wieder sind Rechtsverstöße fett markiert. Von den 17 in Tabelle 232 identifizierten Verstößen beim Einzahlungsprozess wurden nun drei weitere beim Versuch der Tippabgabe eliminiert: Betfair für gefälschte spanische IDs sowie William Hill für echte deutsche IDs und gefälschte spanische IDs, letztere allerdings nur für Live-Wetten, während Fixed-odds-Wetten überraschenderweise angenommen werden.

Insgesamt verbleiben 15 Fälle, in denen eine Wettabgabe möglich war, es aber nicht hätten sein dürfen. Zwei Drittel davon betreffen deutsche Nutzer. Nur bei Pinnacle Sports und Lottomatica liegen Verstöße

bezüglich nicht-deutscher IDs vor. Von den sechs Verstößen bezüglich gefälschter Identitäten betreffen vier deutsche IDs und zwei spanische.

Tabelle 233: Erfolgreiche Wettabgabe (Rechtsverstöße fett markiert)

Anbieter	echte Identitäten					gefälschte Identitäten				
	GER	IT	BE	FR	ES	ES	USA	FR	GER	DK
Unibet	X	X	X	X					X	
Lotto BG			X							
Hrvatska L.										
Pinnacle Sports		X	X							
Danske Spil										
Veikkaus										
FDJ				X						
Tipico	X	X	X						X	
Bwin		X	X	X	X	X				
OPAP										
Sbobet										
GVC										
Lottomatica		X	X							
SNAI		X								
Betclie	X	X	X	X						
Betfair	X	X			X	\				
William Hill	\	X			X	X*				
Ladbrokes	X		X		X				X	
Bet365	X	X			X				X	

*keine Live-Wetten möglich

12.2.3.4 Auszahlung

Die Auszahlung stellt den letzten Schritt in der erfolgreichen Teilnahme an Sportwetten dar. In allen 15 Fällen, in denen das Wetten möglich war, konnte auch eine Auszahlung vorgenommen werden. Dementsprechend sind die Ergebnisse bezüglich dieser beiden Schritte identisch und Tabelle 233 gilt also auch für den Versuch der Auszahlung und die damit verbundenen Rechtsverstöße.

Zusammenfassend halten wir fest, dass nur acht der 19 untersuchten Online-Sportwettanbieter frei waren von Rechtsverstößen in der Form, dass sie illegitime Spieleridentitäten zur Registrierung, Einzahlung, Tippabgabe und Auszahlung zugelassen hätten. Dies sind die Anbieter Lotto BG, Hrvatska Lutrija, Danske Spil, Veikkaus, FDJ, OPAP, Sbobet und GVC. Drei Anbieter – Tipico, Ladbrokes und Bet365 – ließen alle Schritte des Spielablaufs sowohl für gefälschte als auch für echte deutsche IDs zu, ohne eine entsprechende Lizenz zu besitzen. Zwei Anbieter, Bwin und William Hill, akzeptierten gefälschte spanische IDs. Weiterhin ließen Pinnacle Sports und Lottomatica unerlaubterweise belgische Spieler wetten. Italienische IDs wurden nur vom in Curacao ansässigen Anbieter Pinnacle Sports illegaler Weise zum Spiel zugelassen.

12.2.4 Allgemeine Diskussion

Das Mystery Benchmark ergab unter 166 getesteten Kombinationen von Online-Sportwettanbietern und echten und gefälschten Spieleridentitäten aus verschiedenen Ländern 15 Fälle, in denen das Wetten von

der Registrierung bis zur Abhebung der Einsätze ermöglicht wurde, obwohl es – aufgrund fehlender Lizenzen oder gefälschter Identitäten – nicht hätte möglich sein dürfen. Zehn dieser Fälle betreffen Deutschland und werden unten gesondert diskutiert.

Jenseits von Deutschland konzentrieren sich die Probleme vor allem auf zwei Punkte: Pinnacle Sports akzeptierte ohne entsprechende Lizenz Spieler aus Belgien und Italien, und (2) Bwin und William Hill versäumten es, gefälschte Identitäten aus Spanien abzulehnen. Darüber hinaus betrifft der einzige weitere Verstoß Lottomatica in Belgien, und hier ist nicht auszuschließen, dass die zur Registrierung verwendete echte Spieleridentität auch die italienische Staatsbürgerschaft besaß. Ohne diesen Fall verbleiben ohne Deutschland also nur vier Verstöße. In den allermeisten Fällen halten sich die Anbieter demnach an die Regulierung der Länder, in denen sie operieren. Dies trifft insbesondere auf die regulierten Märkte in Italien, Belgien, Frankreich und Spanien zu.

Dennoch stellt die Annahme von Spielern mit gefälschter ID ein Problem für die Integrität des Sportwettwesens dar. Beispielsweise könnten kriminelle Organisationen dieses Schlupfloch zur Geldwäsche und zur Spielmanipulation nutzen. Da aber die meisten Anbieter tatsächlich die Registrierung gefälschter Identitäten zu verhindern wissen, sollte es über einen Best-Practice-Austausch möglich sein, dieses Problem zu eliminieren. Andernfalls könnten die Regulatoren verlangen, dass die Anbieter nur Spieler mit vollständig registriertem Bankkonto zulassen, wie von Veikkaus praktiziert. In ähnlicher Weise könnte wie in Dänemark die Vorlage eines Personalausweises oder eines äquivalenten Dokuments verlangt werden.

Die größte Gefahr für die Integrität des Sports bzw. der Sportwetten geht nicht von Anbietern aus, die in mindestens einem europäischen Land lizenziert sind, sondern von den reinen Offshore-Anbietern, die wie Pinnacle Sports keinerlei europäischer Regulierung unterworfen sind und dennoch hier Wetten anbieten. Die Rechtsdurchsetzung gegenüber solchen Anbietern stellt den Kern des Kampfes gegen Spielmanipulation und für die Integrität des Wettwesens dar.

12.2.5 Diskussion zu Deutschland

In Deutschland gelten Sportwetten als Glücksspiel und dürfen deshalb nur mit einer entsprechenden Lizenz angeboten werden. Dennoch nehmen sechs der 19 untersuchten Unternehmen deutsche Spieler an und werben intensiv in Deutschland, wobei sie sich auf die Dienstleistungsfreiheit des Europäischen Binnenmarktes berufen. Die EU-Mitgliedsstaaten können die Dienstleistungsfreiheit einschränken, wenn höhere Ziele wie beispielsweise die Gesundheit der Bevölkerung gefährdet sind. Im Falle des Glücksspiels ist es unstrittig, dass die gesundheitlichen Risiken landesspezifische Gesetzgebung rechtfertigen. Allerdings müssen solche Gesetze kohärent mit den Zielen sein, die das Mitgliedsland mit der Einschränkung der Dienstleistungsfreiheit verfolgt. Die in Deutschland tätigen Wettanbieter argumentieren zum Teil, dass der deutsche Glücksspielstaatsvertrag inkohärent sei und somit EU-Recht verletze. Daraus würde folgen, dass die Anbieter mit einer Lizenz aus einem anderen Mitgliedsstaat in Deutschland operieren dürften. Interessanterweise bedient Pinnacle Sports, der Anbieter aus Curacao, der ohne die jeweilige Lizenz italienische und belgische Spieler akzeptiert, aufgrund der Rechtsunsicherheit keine deutschen Kunden.⁵⁰

⁵⁰ <http://www.sportwetten.org/magazin/pinnacle-sports-verlaesst-deutschen-markt>

12.2.6 Einschränkungen der Untersuchung

Das Mystery Benchmark testet die Regulierungstreue von Online-Sportwettanbietern im begrenzten Umfang. Es wurden nur 19 Anbieter bezüglich echten und gefälschten Identitäten aus jeweils fünf Ländern untersucht. Aus nur einem positiven Ergebnis kann nicht geschlossen werden, dass sich ein Anbieter immer an die Vorgaben hält. Hingegen genügt ein einziger Verstoß zum Nachweis eines Regelbruchs. Demnach könnte eine größere Untersuchung mit mehr IDs aus zusätzlichen Ländern mehr Verstöße ans Licht bringen.

Weiterhin ist anzumerken, dass die im Test verwendeten Wetteinsätze von zwischen €25 und €100 eher klein ausfielen – sicherlich um einige Größenordnungen weniger, als die organisierte Kriminalität einsetzt. Es bleibt unklar, ob die Entdeckungswahrscheinlichkeit von gefälschten Identitäten mit der Höhe der Einsätze steigt oder fällt. Einerseits könnten Unregelmäßigkeiten bei größeren Einsätzen leichter auffallen, weil hier das Risiko für den Anbieter größer ist und kleine Einsätze gewissermaßen „unter seinem Radar“ bleiben. Andererseits haben die Anbieter aber auch einen Anreiz zur bewussten Nachlässigkeit der Kontrolle bei größeren Einsätzen, da hier mehr Geld zu verdienen ist.

Als letzte Einschränkung sei genannt, dass für gefälschte Identitäten nur Neteller-Konten genutzt wurden, aber keine Bankkonten. Eine gefälschte ID mit einem „echten“ Bankkonto wäre von den Wettanbietern vielleicht noch leichter akzeptiert worden.

12.2.7 Fazit

Insgesamt fallen die Ergebnisse des Mystery Benchmark positiv aus. Unter 166 Testfällen wurden 15 Regelverstöße festgestellt, wovon 10 auf Deutschland entfallen. Abgesehen vom Spezialfall Deutschland lässt sich festhalten, dass sich die allermeisten Sportwettanbieter an die Regulierung halten. Sobald sich die rechtliche Situation in Deutschland klärt, ist zu erwarten, dass sich hier der gleiche Grad an Rechtstreue wie in den anderen untersuchten Ländern einstellen wird. Abgesehen von Deutschland fielen die Regelverstöße vor allem in zwei Gruppen: (1) Bwin und William Hill haben gefälschte spanische IDs nicht blockiert und (2) Pinnacle Sports aus Curacao operiert ohne Lizenz in Belgien und Italien.⁵¹

Das Problem der möglichen Eröffnung eines Spielerkontos mit einer falschen ID lässt sich mit existierenden Technologien beheben, schließlich sind die meisten Anbieter in der Lage, solche Identitäten zu blockieren. Es ist zu empfehlen, dass die Regulierungsbehörden dieses Problem beobachten, regelmäßig testen, ob sich ihre Lizenznehmer an die Regeln halten, und wo nötig Strafen verhängen. Sollte dies nicht genügen, könnten die Behörden überlegen, ein verifiziertes Bankkonto zur Voraussetzung für die Eröffnung eines Sportwettkontos zu machen.

Das Hauptproblem der Integrität des Sportwettwesens besteht in Offshore-Anbietern, die ihre Dienste ohne Lizenz in EU-Mitgliedsstaaten anbieten. Solche Anbieter entziehen sich der europäischen Besteuerung und Regulierung, so dass nicht auszuschließen ist, dass ihre Dienste durch die organisierte Kriminalität für Geldwäsche, Wettbetrug und andere Straftaten missbraucht werden oder im Extremfall sogar nur zu diesem Zweck angeboten werden.

⁵¹ Dass zudem Lottomatica einen Belgier akzeptierte, könnte einer doppelten Staatsbürgerschaft dieser Person geschuldet sein.

Erkenntnisse zu Spieler-, Jugend- und Verbraucher- schutz

Spieler-, Jugend- und Verbraucherschutzmaßnahmen lassen sich nach Interventionsebenen sowie in Verhältnis- und Verhaltensprävention unterscheiden. Die Interventionsebenen stellen dabei die Zielgruppe der Prävention dar: die allgemeine Bevölkerung, die Gruppe der Spieler, sowie die Gruppe der Spieler mit Suchtproblemen. Verhältnisprävention setzt unmittelbar bei der Ausgestaltung des Angebots an, zum Beispiel durch eine Vorschrift zur Auszahlungshöhe, Ereignisfrequenz oder Werbemöglichkeiten, während Verhaltensprävention auf eine Änderung des Verhaltens von Glücksspielern zum Beispiel durch Informations- und Aufklärungskampagnen abzielt.

Die Bündelung diverser Interventionsmöglichkeiten stellt in ihrer Kombination einen wirksamen Beitrag zum Spieler- und Verbraucherschutz dar. Im Einzelnen sind als Empfehlungen Werbebeschränkungen zu nennen, angemessene Informationen und Warnhinweise vorzuhalten, wirksame Identitätsverifikation und einen verlässlichen Umgang mit personenbezogenen Daten zu gewährleisten. Besonders wichtig sind die Etablierung von Opt-out Limitierungssysteme für Spieleinsatz und Spieldauer sowie eine Reduktion der Spielgeschwindigkeit und die Einführung eines spielform- und anbieterübergreifenden Sperrsystems. Ferner sind die Realisierung von Aufklärungskampagnen und die Einrichtung von Schlichtungsstellen zu nennen.

13. Erkenntnisse zu Spieler-, Jugend- und Verbraucherschutz

Mit fortschreitender Digitalisierung müssen auch die Anforderungen und Maßnahmen hinsichtlich des Spielerschutzes stets angepasst werden. Entsprechend ist eine adäquate Vorgehensweise in Bezug auf den Spielerschutz anzustreben, die den neuen technischen Möglichkeiten Rechnung trägt. Kleibrink und Köster (2017) weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass ein technologischer Wandel allenfalls verzögert, aber nicht verhindert werden kann. Aus diesem Grund stellt sich die grundlegende Frage, wie auf einen sich verändernden Markt mit passgenauen und längerfristig tragfähigen Spielerschutzmaßnahmen reagiert werden kann.

Der Beitrag von Bühringer et al. (2016) diskutiert notwendige Maßnahmen zur Verbesserung des Verbraucherschutzes im Glücksspielsektor. Verbraucherschutz wird hier im Sinne von Verhinderung pathologischer Spielverhaltensweisen, Jugendschutz sowie der Schaffung eines risikoarmen Rahmens für alle Spielergruppen verstanden. Zu diesem Zweck sprechen sich Bühringer et al. für zwei Ansätze aus: Implementierung von Qualitätsverpflichtungen auf der Angebotsseite und eine zentrale und unabhängige Kontrollinstanz.

Auch wenn sich Bühringer et al. nicht auf ein Modell zur Glücksspielregulierung festlegen, verweisen Sie auf drei zentrale Grunderkenntnisse: Erstens stärke eine zu starke Regulierung oder ein Verbot den Glücksspielschwarzmarkt, zweitens sei ein sehr liberales oder ein vollständig unreguliertes Angebot ebenfalls kontraproduktiv, folglich seien Verbraucherschutzmaßnahmen notwendig, und drittens gingen Glücksspielangebote grundsätzlich mit riskanten Entwicklungen des Spielverhaltens Einzelner einher. Verbraucherschutz liege somit im geteilten Verantwortungsbereich von Glücksspielanbietern, Spielern und Kontrollinstanzen - eine kooperative Lösungssuche sei gefragt.

13.1 Interventionsebenen

Interventionen können generell auf verschiedenen Ebenen ansetzen. Diese werden im Folgenden vorgestellt. Im Anschluss daran erfolgt ein Abgleich mit den gewonnenen Erkenntnissen aus den einzelnen Ländern und deren Interventionsmaßnahmen, sodass sich evidenzbasiert diverse Maßnahmen hinsichtlich des Spielerschutzes bei Onlineglücksspielen auf verschiedenen Ebenen benennen lassen und eine zielgerichtete Maßnahmenkombination vorgestellt werden kann.

Die verschiedenen Ebenen des Spielerschutzes sind:

1. verhältnispräventive Maßnahmen bei der Bereitstellung des Spielangebots
2. verhaltenspräventive Maßnahmen auf Seiten der Spieler
3. Informations- und Aufklärungsmaßnahmen

Diese Ebenen wiederum bieten verschiedene Möglichkeiten von Präventionsansätzen, die im Folgenden im Einzelnen beschrieben sind. Im Anschluss erfolgt eine Zusammentragung aller gewonnenen Erkenntnisse unter Abwägung der jeweiligen Vor- und Nachteile, um in einer Quintessenz die erfolgversprechendste Kombination von Maßnahmen abzuleiten und darzustellen.

Dabei wirken diese Maßnahmen naturgemäß in verschiedenen Stadien einer „Spielerkarriere“. Im Allgemeinen lässt sich dabei die Suchtprävention mit Blick auf die jeweilige Belastung des Spielers in drei Stufen (Williams et al., 2007b, S. 400 f.) aufbauen:

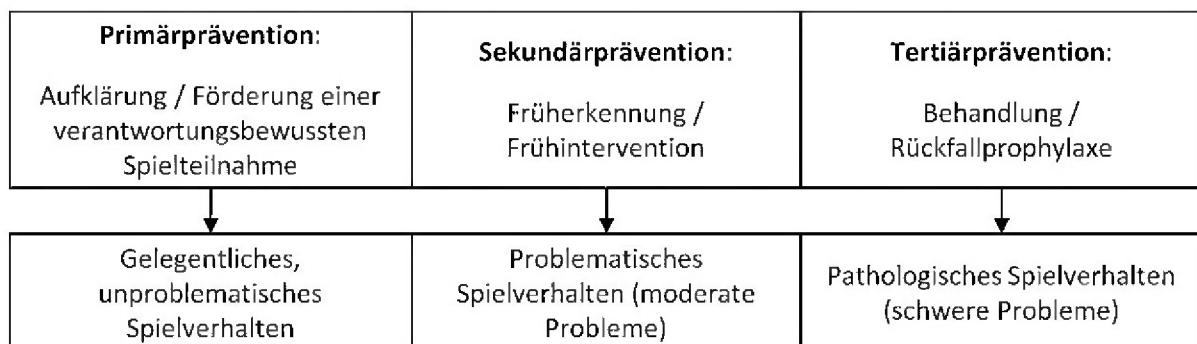
Primäre Prävention soll verhindern, dass Individuen Spielprobleme entwickeln, und ist auf die gesamte Bevölkerung ausgerichtet. In Anlehnung an das Drei-Phasen-Modell der Entstehung einer Spielsucht wirken diese Maßnahmen auf Spieler in der Gewöhnungsphase und sollen verantwortungsbewusstes Spielen fördern sowie eine Entstehung von Glücksspielsucht verhindern. Dies kann zum Beispiel durch eine wirksame Informationspflicht geschehen, so dass über Gefahren aufgeklärt wird und Gewinnchancen leicht ersichtlich sind (vgl. §7 GlüStV), oder über das für Glücksspiele geltende Werbeverbot im Rundfunk, Internet und über Telekommunikationsanlagen (vgl. §5 GlüStV).

Sekundärpräventive Maßnahmen richten sich an Spieler, die eine erhöhte Spielsuchtgefährdung aufweisen, zum Beispiel weil sie bereits erste glücksspielbedingte Probleme entwickelt haben. Gemäß den DSM-Kriterien sind das Ziel solcher Präventionsmaßnahmen vor allem Problemspieler. In dieser Stufe soll ein Fortschreiten der Probleme verhindert werden. Eine sekundärpräventive Maßnahme ist zum Beispiel das in §6 GlüStV geregelte Sozialkonzept der Glücksspielanbieter.

Die **Tertiärprävention** zielt auf Spieler ab, die bereits unter einer Spielsucht leiden, und ist darauf ausgerichtet, das weitere Spielen zu stoppen beziehungsweise zu reduzieren. Die hier getroffenen Maßnahmen beugen nicht mehr vor, sondern sie reagieren auf bestehende Probleme, zum Beispiel in Form eines passenden Angebots von Therapiemaßnahmen.

Alle Stufen sind demnach darauf ausgerichtet, in der Zukunft (eventuell) auftretende Folgeschäden zu verhindern. In Abbildung 53 sind die unterschiedlichen Präventionsstufen grafisch aufbereitet.

Abbildung 53: Interventionsstufen zum Spielerschutz



Quelle: Meyer & Hayer, 2008, S. 68

Die nachfolgend kurz vorgestellten wichtigsten denkbaren und in der Literatur diskutierten Maßnahmen wirken unterschiedlich stark auf den verschiedenen Präventionsstufen.

13.2 Verhältnispräventive Maßnahmen bei der Bereitstellung des Spielangebots

Verhältnispräventive Maßnahmen bezeichnen Möglichkeiten der Intervention, welche das Spielangebot mitsamt seines Erscheinungsbildes in der Öffentlichkeit betreffen. Solche Maßnahmen setzen demzufolge unmittelbar bei der Ausgestaltung des Angebots an, was suchtpreventive Interventionen auf direktem Weg ermöglicht.

Für das Onlineglücksspiel im Allgemeinen exemplarisch diverse Einzelmaßnahmen in den vorgestellten Kategorien ableiten. Die Ereignisfrequenz einer Spielform geht regelmäßig mit ihrem Suchtpotenzial

einher. Dabei zeigt sich, dass Spieler mit einem problematischen Spielverhalten höhere Einsätze tätigen als nicht gefährdete Spieler. Aus diesem Grund bietet sich die Reduktion der Ereignisfrequenz an, um Spielsuchtproblemen vorzubeugen und Gefahren für die Spieler zu reduzieren.

Eine geringere Einsatzhöhe kann die finanziell schädlichen Folgen eines übermäßigen Spielverlangens reduzieren und einer etwaigen Verschuldungsproblematik frühzeitig vorbeugen. Bei Sportwetten kann ebenfalls eine Limitierung der Anzahl abgegebener Wetten in diesem Zusammenhang wirksam sein.

Ebenso wie die Einsatzhöhe können die Verlusthöhen begrenzt werden. Auch dies schränkt die monetären Verluste der problematischen und pathologischen Spieler unmittelbar ein. Das Hinterherjagen nach großen Verlusten („Chasing“) kann auf diese Weise verhindert oder begrenzt werden.

13.3 Verhaltenspräventive Maßnahmen auf Seiten der Spieler

Die Möglichkeit eines Selbstausschlusses vom Spiel stellt eine wirksame Maßnahme dar, um suchtgefährdeten Spielern die Möglichkeit zu geben, sich freiwillig eine Spielsperre aufzuerlegen, um ein fortlaufend schädliches Spielverhalten abzustellen.

Eine weitere Möglichkeit des Spelausschlusses bietet die Fremdsperre, bei der problembelastete Spieler entweder vom Personal persönlich erkannt oder aufgrund ihres stark ausgeprägten Spielverhaltens im Onlinespiel durch technische Möglichkeiten als suchtgefährdet identifiziert und in der Folge vom Spielbetrieb ausgeschlossen werden.

Im Gegensatz zu Selbst- und Fremdsperren bewirken Selbstlimitierungssysteme keinen Komplettabschluss vom Spiel, sondern legen lediglich individuelle Begrenzungen der Einsatzmöglichkeiten auf Verlangen des Spielers fest. Dies ermöglicht eine bessere Kontrolle über das eigene Spielverhalten und reduziert die Gefahr von unbeabsichtigt hohen Geldausgaben innerhalb kurzer Zeit.

13.4 Informations- und Aufklärungsmaßnahmen

Suchtberatungsstellen können gezielt über Spielmechanismen informieren und zu hohe Gewinnerwartungen durch konkrete Spielinformationen dämpfen. Weitere Informationen über unrealistisch hohe Auszahlungsquoten im Demobetrieb können das Einsichtsvermögen der Spielteilnehmer in die angebotenen Glücksspielformen erhöhen. Ausgewiesene und rund-um-die-Uhr erreichbare Ausstiegsberatungshotlines können helfen, die häufig aus Impulsen heraus gefassten Ausstiegsentscheidungen zu verfestigen (Europäische Kommission, 2011).

Eine weitere Möglichkeit der Aufklärung bieten Internetseiten, die ebenfalls über Suchtberatungsstellen oder andere staatliche Institutionen betrieben werden können. Mittels interaktiver Elemente können Selbsttests zum eigenen Spielverhalten angeboten und unmittelbar ausgewertet werden. So können auch Personen erreicht werden, die den Gang in Beratungsstellen scheuen, aber dennoch Bedarf an fundierten Informationen zum Thema Glücksspielsucht haben.

Direkt in den Spielablauf beim Onlinespiel eingebettete Warnhinweise können die Spielteilnehmer vor exzessivem Spielkonsum oder zu hohen Geldausgaben warnen und bei zu langer Spieldauer eine Pause annehmen. Auf diese Weise kann das eigene Verhalten direkt widergespiegelt und ein unreflektiertes Versinken in den Spielablauf möglicherweise verhindert werden.

13.5 Zusammenfassende Übersicht der Interventionsmöglichkeiten

Zur übersichtlichen Aufbereitung sind die an dieser Stelle vorgestellten möglichen Maßnahmen mitsamt ihrer Bedeutung für den Spielerschutz in der folgenden Tabelle 234 einzusehen. Eine noch detailliertere Übersicht bietet Bühringer (2016, Tabelle 234).

Tabelle 234: Interventionsmöglichkeiten zum Spielerschutz

Intervention	Bedeutung für Spielerschutz
Verhältnispräventive Maßnahmen	
<i>Reduktion der Ereignisfrequenz</i>	Hoch
<i>Reduktion der Einsatzhöhe</i>	Mittel
<i>Reduktion der Verlustmöglichkeiten</i>	Mittel
Verhaltenspräventive Maßnahmen	
<i>Einrichtung von Selbstsperrn</i>	Hoch
<i>Einrichtung von Fremdsperrn</i>	Hoch
<i>Selbstlimitierungssysteme</i>	Mittel
Informations- und Aufklärungsmaßnahmen	
<i>Kampagnen von Suchtberatungsstellen</i>	Mittel
<i>Information auf Internetseiten</i>	Mittel
<i>Warnhinweise</i>	Mittel

13.6 Bündelung von Maßnahmen zum Spieler- und Verbraucherschutz

Die Bündelung von Maßnahmen zur Bereitstellung einer zielführenden Kombination von Interventionswegen stellt eine Herausforderung im Hinblick auf Praktikabilität bei der Umsetzung, Akzeptanz auf Konsumenten- und Anbieterseite und staatlichen Absichten hinsichtlich Jugend- und Verbraucherschutz, wirtschaftlicher Freiheit und den staatlichen Zielen zur Freiheit des Einzelnen im Allgemeinen dar.

Zur Bewältigung jener Aufgaben können diese Interventionsmöglichkeiten nach Festlegung der Kernziele besser herausgegriffen und zu einem Maßnahmenpaket gebündelt werden. Die vorherrschenden Ziele aller Markteingriffe sollten dabei stets sein:

- Prävention neuen problematischen und pathologischen Spielens
- Genesung bestehender problematischer und pathologischer Spieler
- Reduktion des Schadens durch süchtiges Spielverhalten (harm reduction) für die Spieler, ihr Umfeld und die Gesellschaft
- Verhinderung von Betrug, Korruption und Kriminalität, insbesondere durch Verhinderung eines Schwarzmarktes für Glücksspiele
- Ermöglichung objektiver Beurteilungen und rationaler Entscheidungen der Konsumenten bezüglich ihrer Spielentscheidungen
- Bereitstellung eines Glücksspielangebots für nicht gefährdete Spieler und Maximierung ihrer Spielfreude
- Angemessene Anbietereinnahmen durch ein nicht gefährdendes Glücksspielangebot

Die einzelnen Ziele können nicht alle simultan erreicht werden, und einige Ziele lassen sich nicht vollständig erreichen. So wird es beispielsweise nicht möglich sein, einen Schwarzmarkt für Glücksspiele vollkommen zu verhindern. Insoweit ist auch die Prävention von Glücksspielsucht nicht vollständig möglich, da zu viele Risikofaktoren, vor allem biologischer Art, nicht verhindert werden können und gefährdete Spieler auf dem Schwarzmarkt versorgt werden. Entsprechend ist das Ziel keine hundertprozentige Eliminierung der Kosten aus dem Angebot von Glücksspielen, da dies weder möglich noch wohlfahrtsfördernd wäre. Zugleich besteht eine Vielzahl an Zielkonflikten zwischen den einzelnen Zielen. Beispielsweise würde ein freigegebener Markt die Preise für die Konsumenten senken und durch innovative Produkte die Spielfreude erhöhen, allerdings würde ein freier Markt auch zu einer erhöhten Verfügbarkeit und einer steigenden Zahl an Süchtigen führen. Das Präventionsziel würde dadurch beeinträchtigt.

Umso wichtiger erweist es sich für die Zukunft, bei allen Maßnahmen stets sauber zwischen verschiedenen Spielformaten zu differenzieren und verschiedene Spielertypen im Blick zu haben. Es ist davon auszugehen, dass sich die Motivlage im Zuge fortschreitender Spielerkarrieren verschiebt und bei exzessiven Spielern zunehmend dysfunktionale Motive (z.B. Spielteilnahme zur Verdrängung von Belastungen und Stressoren unterschiedlicher Art) in den Vordergrund rücken. Dies gilt es bei Einsatz von Spielerschutzmaßnahmen zu berücksichtigen, um eine möglichst frühzeitige Intervention zu ermöglichen.

13.7 Empfehlungen

Zwar kann von Onlineglücksspielen im Vergleich zu ihren terrestrischen Pendanten eine größere Suchtgefahr ausgehen (vgl. Abschnitt 2.2.3.2), doch bietet der elektronische Ablauf auch deutliche Vorteile. Bei der Identitätsverifikation und der Durchsetzung von Spielerschutzmaßnahmen zeigt sich ein genereller Vorteil von Onlineglücksspielen gegenüber Offlineglücksspielen: Es ist deutlich einfacher, die Regularien zum Spieler- und Jugendschutz einzuhalten, da eine automatisierte Kontrolle und Umsetzung stattfinden kann, die beim terrestrischen Glücksspiel vom Personal des Anbieters durchgeführt werden muss. So zeigen Fiedler et al. (2017) anhand einer Befragung von Spielern in Suchthilfeeinrichtungen, dass lediglich rund 1% der Spieler wie von den Sozialkonzepten der Anbieter vorgesehen, durch das Personal mit dem Ziel der Reduzierung des Spielverhaltens angesprochen wurden. Zu einem ähnlichen Ergebnis kommen Meyer et al. (2015), die in einem Feldversuch die Umsetzung von gesetzlich vorgeschriebenen Maßnahmen in Spielhallen überprüft haben und zu dem Schluss kommen, dass die Verpflichtungen zum Schutz von Spielern und Jugendlichen in Bremer Spielhallen nur im geringen Maße realisiert werden. Solche Defizite kommen bei Onlineglücksspielen nicht zum Tragen.

Algorithmen können nicht nur die Identitätsüberprüfung lückenlos durchführen, sondern auch die Teilnahme von Minderjährigen deutlich einfacher verhindern und Spielerschutzmaßnahmen wie Verlustgrenzen oder Sperren durchsetzen. Für staatliche Entscheidungsträger lassen sich in der Gesamtschau der gewonnenen Erkenntnisse verschiedene Implikationen für die Regulierungspraxis ableiten. Im Einzelnen lassen sich folgende acht Empfehlungen als Maßnahmenbündel für die Bereitstellung eines adäquaten (Online)-Glücksspielangebots aussprechen:

13.7.1 Werbebeschränkungen

Um keine fehlerhaften Erwartungen oder kognitive Verzerrungen in Bezug auf das Glücksspiel zu fördern und die Sicherung des Jugendschutzes zu gewährleisten, empfehlen sich zunächst Interventionen

bei den Werbemaßnahmen. Dadurch kann von vornherein verhindert werden, dass Interessierte durch geschickte Kampagnen zum Spiel gebracht werden.

Als ein Schritt sollte dabei ein Verbot von Werbung für echte Glücksspiele innerhalb von Produkten zum Einsatz kommen, die hauptsächlich für den Jugendbereich konzipiert sind. In diesem Zusammenhang lassen sich auch Demospiele bereits als indirekte Werbung für echte Glücksspiele interpretieren, die ebenfalls einer stärkeren Reglementierung bedürfen und bei denen eine gezielte Ansprache Minderjähriger unterbunden werden sollte. In eine ähnliche Richtung stoßen aus dem britischen Raum stammende Regelungen. Diese sollen gewährleisten, dass Werbung nicht auf Jugendliche abzielt und schutzlose Menschen keine Ausbeutung oder sonstige Schäden erfahren.

Des Weiteren sollte außerhalb des Jugendbereichs ausschließlich Werbung für lizenzierte Anbieter zugelassen werden, um Vertrauen in die beworbenen Produkte herzustellen. Auch eine klare Festlegung verbotener und zugelassener Werbebotschaften kann helfen, um eine zu starke Glorifizierung des Glücksspiels oder dessen Vermarktung als Sport zu unterbinden. Jene Botschaften dürfen sich nicht an suchtgefährdete Spieler richten und sollten stets einen Hinweis auf die mit dem Glücksspiel einhergehende Suchtgefahr beinhalten.

Zusätzlich kann Werbung eine Lenkungsfunction hin zu legalen Spielangeboten bei gleichzeitiger Abkehr von besonders suchtgefährdenden Angeboten zukommen. Exemplarisch kann an dieser Stelle Finnland genannt werden, das die Angebote des legalen Spielangebots „Veikkaus“ in den Vordergrund stellt und auf diese Weise andere Angebote in den Hintergrund treten lässt. In diesem Zusammenhang darf ausgiebiges Glücksspielen nicht als positiv herausgestellt werden, während gleichzeitig der Verzicht auf Glücksspiel als nichts Negatives angeführt werden darf.

Je nach Spielform ist außerdem eine unterschiedliche Herangehensweise in Betracht zu ziehen. Die Unterscheidung zwischen „grünen“ und „roten“ Glücksspielen, wie in Finnland gehandhabt, basiert auf der Gefährlichkeit der Spiele im Hinblick auf ihr Suchtpotenzial. So bilden in besagtem Fall risikoärmere Spielformen wie Lotterien oder Rubbellose die „grünen“ Spielformen, während die „rote“ Kategorie risikoreichere Spielformen wie Spielautomaten oder Sportwetten umfasst. So kann festgelegt werden, dass für suchtgefährdendere Spielformen außerhalb ihrer Spielorte ausschließlich sachliche Informationen bereitgestellt werden dürfen, während ungefährlichere Spielformen keine solch radikalen Einschränkungen erfahren (Poliisihallitus, 2015).

Finnland geht noch einen Schritt weiter, indem es lediglich dem staatlichen Monopol Veikkaus Oy zubilligt, Werbung für Glücksspiele zu betreiben. Auf diese Weise kann auch leicht eingehalten werden, dass die Werbung nicht Minderjährige als Zielgruppe ins Visier nehmen darf und der Fokus in den Kampagnen nicht ausschließlich auf Umsatzsteigerungen liegt, und es gelingt eine Lenkung hin zu den legalen Spielangeboten von Veikkaus.

Ohne eine zielführende Überwachung wären die Werbeauflagen nicht verbindlich umzusetzen. Daher empfiehlt es sich, mit der Festlegung der Werberegularien engmaschige staatliche Überprüfungen auf den Weg zu bringen, um eine effektive Umsetzung zu gewährleisten. Während in Finnland der Polizeirat die Überwachung übernimmt und neben der Einforderung von Klarstellungen und dem Verfassen von Stellungnahmen auch die Möglichkeit zur Untersagung von gesetzeswidriger Werbung hat (Järvinen-Tassopoulos, 2018), sollte diese Aufgabe auch in Deutschland durch entsprechende geeignete staatliche Organe umgesetzt werden. Auch hier ist Werbung von unlizenziierten Anbietern strikt zu verbieten.

Bei illegaler Werbung von ausländischen Anbietern verfasst der finnische Polizeirat Stellungnahmen und Verwarnungen. Im Internet stoßen solche nationalen Gesetzgebungen und Vorgehensweisen jedoch offensichtlich an ihre Grenzen, da eine komplette Verhinderung solcher Werbung nicht möglich ist. Dies gelingt allenfalls im Falle von Radio- oder Fernsehwerbung, wo es auch konsequent durchgesetzt werden sollte.

Erwägenswert ist ebenso die Übernahme einer Regelung aus Norwegen. Hier ist es verboten, außerhalb von „Norsk Tipping“ und „Norsk Rikstoto“ nicht lizenzierte Lotterien und Glücksspiele zu vermarkten, die im Internet angeboten werden. So kann es gelingen, das eigene staatliche Angebot zu fördern, während unlizenziierten Marktteilnehmern zumindest kein fruchtbarer Boden bereitet wird, weil keine Maßnahmen zur Förderung der Spiellust und somit zur Förderung des Umsatzes im unlizenziierten Bereich zulässig sind. Voraussetzung für Werbung auf französischem Territorium ist hingegen die Erteilung einer entsprechenden Lizenz für das Anbieten eines Glücksspiels. Auch eine solche Maßnahme ist empfehlenswert, um ausufernden Werbeaktivitäten entgegenzuwirken.

Von einem Totalverbot von Werbung sollte indessen abgesehen werden. Vielmehr ist eine Steuerung des Werbetreibens anzustreben, um potenzielle Kunden auf (Online-) Glücksspiele mit adäquatem Verbraucherschutz zu lenken. Auch die Werbung selbst muss sich hierbei gewissen Regularien unterwerfen und darf sich wie erwähnt nicht an Kinder oder Jugendliche richten, wie es in vielen Ländern bereits der Fall ist. So kann ein verantwortungsbewusstes Spiel gefördert werden. Um keine Missverständnisse hervorzurufen ist das dänische Modell empfehlenswert, bei dem keine falschen Erwartungen durch prominente Werbeträger geweckt werden dürfen, weil deren Erfolge mit zu erwartenden Erfolgen im Glücksspiel in Verbindung gebracht werden könnten. In diesem Zusammenhang ist ebenso das Beispiel Finnlands anzuführen, das zudem Sportmannschaften untersagt, Werbung für Glücksspiele zu machen (Järvinen-Tassopoulos, 2018). Gleichzeitig sind Darstellungen unausgewogener Gewinnwahrscheinlichkeiten oder des Glücksspiels als Weg zur Lösung finanzieller Probleme als sachlich unangemessen zu betrachten und müssen damit wie in Dänemark unterbleiben.

Ein Totalverbot der Werbung sollte hingegen für nicht lizenzierte Spielangebote ausgesprochen werden. Neben einem solchen Totalverbot können in Dänemark auch die bereitstellenden Medien zur Verantwortung gezogen werden (Lübbers et al., 2018), eine durchaus praxisingerechte Maßnahme. Während in Dänemark diesbezüglich keine spezielle Richtlinie für Onlinewerbung existiert, ist eine passgenaue Vorgehensweise für derartige Spielformen generell durchaus in Betracht zu ziehen.

Da seit 2012 Marketingausgaben für die Bewerbung von Glücksspielangeboten bspw. in Dänemark deutlich gestiegen sind (Lübbers et al., 2018), ist eine effektive Überwachung und Restriktion in verschiedener Hinsicht bei der Bereitstellung dieser Kampagnen umso mehr vonnöten. Unabdingbar bei jeglicher Form von Werbung für Glücksspiele ist dabei, dass klare und einfache Formulierungen mit Blick auf die Kunden anzuwenden sind und eine faire rechtliche Ausgestaltung gegeben ist (Danish Gambling Authority, 2018).

Außerdem müssen Werbetreibende Berücksichtigung finden, die lediglich im Auftrag der jeweiligen Glücksspielanbieter handeln. So überwacht die Danish Gambling Authority auch sogenannte Affiliate Marketing Webseiten, die eine Vertragsbeziehung zu Glücksspielanbietern unterhalten und über eigene Internetseiten oder via E-Mail Werbung für deren Produkte machen. Direkte Weiterleitungen auf die Seiten der Glücksspielanbieter gewährleisten eine rasche und unmittelbare Spielteilnahme. Deshalb muss hierzulande, wie bei der dänischen Vorgehensweise auch, die Verantwortung durch die Lizenznehmer, die derartige Werbeangebote in Auftrag nehmen, gegeben sein. In Dänemark ist eine effektive

Kontrolle gewährleistet, indem die Danish Gambling Authority auch Affiliate-Unternehmen identifiziert und verfolgt, die Werbung für illegale Angebote übernehmen. Nur durch eine solche spezialisierte Einrichtung mit entsprechenden Kompetenzen kann eine effektive Restriktion des Werbeangebots gelingen. Die spanische Glücksspielregulierung geht noch einen Schritt weiter. Hier bedürfen die Werbeaktivitäten einer speziellen Genehmigung durch die National Gaming Commission.

13.7.2 Informationen und Warnhinweise

Demospiele leiten durch einfaches Anklicken auf Echtgeldseiten weiter. Beispielhaft können Pokerschulen genannt werden, die Spieler per Mausklick zum Spielen von Poker mit Geldeinsatz bringen, und kann daher als Werbung interpretiert werden. Der stetige Kontakt mit derartigen Produkten kann eine Normaufweichung zur Folge haben (vgl. auch King et al., 2012). Ein wirksamer Schutz wäre durch ein Verbot von solchen Hinweisen und direkten Verlinkungen auf Glücksspielprodukte innerhalb von Demospielen zu erreichen.

Den Spielern sollten Informationen zu Verlusten, Risiken, Spieldauer bis hin zu Sperroptionen und Beratungsangeboten online angezeigt werden (Europäische Kommission, 2011). Um Missverständnissen hinsichtlich der Gewinnchancen, der mit dem Spiel verbundenen Gefahren und der Höhe eines möglichen Geldverlusts vorzubeugen, sollte die Einbettung von Warnhinweisen im Spielverlauf, z.B. über Pop-up-Fenster, innerhalb aller im Internet angebotenen Glücksspiele vorgeschrieben werden. Zielführend sind an dieser Stelle wiederholte Hinweise, ab welchem Alter das Glücksspiel betrieben werden darf, wie die Gewinnchancen liegen und welche Verlustgefahren drohen. Die Angabe der Verlustwahrscheinlichkeiten neben den Gewinnchancen erscheint insbesondere für pathologische Spieler von Bedeutung, die weniger stark auf geringe Gewinnchancen reagieren als Freizeitspieler – jedoch genauso stark auf Angaben zu den Verlustwahrscheinlichkeiten (Ring et al., 2018). Zusätzlich sind Hinweise zu den Gefahren des Glücksspiels und zu verantwortungsbewusstem Spiel einzubetten, wobei derlei Informationen unter fachkundiger Anleitung zu erstellen sind.

Des Weiteren müssen in Dänemark alle die Nutzung des Glücksspielangebots betreffenden Informationen einsehbar sein (Act on Gambling Part 5), was als effiziente Erhöhung der Transparenz zu werten ist. Darüber hinaus ist im dänischen Raum zwingend ein Test zur Selbstanalyse bei Verdacht auf Spielsucht in Kombination mit Kontaktinformationen über Behandlungszentren bereitzustellen. Auch diese Maßnahme ist zumutbar. Wichtig dabei ist, dass all diese Informationen auf den Internetseiten nicht „untergehen“, sondern dass eine Darstellung an prominenter Position und in angemessener Größe erfolgt und eine direkte Erreichbarkeit von allen Unterseiten aus gegeben ist. Um den Verbraucherschutz und die Transparenz zu verbessern und das Vertrauen in das Glücksspielprodukt zu stärken, ist es zudem unerlässlich, dass das Vorliegen einer gültigen Lizenz im Spiel ausgewiesen wird.

Statt einer Weiterleitung von Demospielen auf Spiele mit echtem Geldeinsatz kann ebenfalls eine verpflichtende Warnung vor ebendiesen mitsamt ihren Risiken ausgesprochen und eine wirksame Vorbeugung durch Bewusstseinsbildung mit spezifischen Informationen über die Spielabläufe erzielt werden. In Großbritannien ist vorgeschrieben, die mit dem jeweiligen Glücksspiel verbundenen finanziellen Verpflichtungen unmittelbar auf dem Bildschirm darzustellen. Eine solche Vorschrift schafft Klarheit über den finanziellen Status und beugt der Verschleierung tatsächlich entstehender Kosten vor. Sollten die Kunden Benutzeroberflächen von Drittanbietern benutzen wollen, so müssen sie darüber informiert werden, dass derartige Informationen unter Umständen nicht oder nicht in demselben Umfang angezeigt werden.

In diesem Zusammenhang ist unrealistischen Auszahlungsquoten bei Demospiele im Vergleich zu den echten Glücksspielprodukten ebenfalls durch wirksame gesetzliche Maßnahmen mit realistischen Hinweisen zu begegnen – damit wären zu hohe Gewinnerwartungen auf Spielerseite vermeidbar. Darüber hinaus ist die verpflichtende Angabe einer Telefonnummer anzuraten, unter der kompetente Hilfeleistungen zum Thema Spielsucht angefragt werden können.

Wichtig ist ebenso, dass alle Hinweise in Bezug auf das Spiel und die damit verbundenen Gewinnchancen den Spielern auf klare und deutliche Weise vermittelt werden. In diesem Fall können die Regularien für Großbritannien als Vorbild dienen. Hier ist die Verwendung von vagen oder unklaren Formulierungen unzulässig. Im Sinne der Transparenz sind nach dem spanischen Gesetz Onlineglücksspielanbieter darüber hinaus verpflichtet, jedem Spieler alle getätigten Transaktionen mindestens der letzten 30 Tage aufzeigen zu können. Dies ist als adäquate und nachahmenswerte Maßnahme zu werten.

Ein Hinweisverbot für Kredite und andere rasche Geldbeschaffungsmöglichkeiten ist zudem geboten, damit die Fortführung eines ausufernden und unkontrollierten Spielverhaltens unterbunden wird und ein andauerndes Spiel eine zwangsweise Unterbrechung erfährt. Zur Durchsetzung derartiger Beschränkungen bietet sich das Beispiel Frankreichs an, wo Partnerschaftsvereinbarungen mit einer Dachorganisation für Werbetreibende getroffen wurden, um eine realistische Umsetzbarkeit zu erwirken.

Als problematisch können sich indessen unterschiedliche oder gar widersprüchliche Regelungen innerhalb eines Landes erweisen. Aufgrund uneinheitlicher Regelungen sind bspw. in den autonomen Regionen Spaniens Warnhinweise für Anbieter nicht einheitlich verpflichtend. Nur einige Regionen in Spanien schreiben vor, dass Anbieter Hinweise wie auch die Einblendung der zeitlichen Dauer des Spielens in ihre Programme einbetten. Solch uneinheitliche Regulierung behindert den Spielerschutz und sollte nach Möglichkeit unterbleiben.

13.7.3 Identitätsverifikation und Umgang mit personenbezogenen Daten

Zum Schutz Minderjähriger ist vor dem jeweiligen Onlinespiel eine sichere und verlässliche Verifikation der persönlichen Daten einer Person vonnöten. Als geeignetes Mittel für die Durchsetzung von Altersvorgaben im Netz wird in der Literatur u.a. auf die Identifizierung per Personalausweis mit der elektronischen Identitätsfunktion (eID) (Spanien, Italien und Dänemark) sowie auf die Verwendung von Drittanbieterdatenbanken (UK) verwiesen (Nash et al., 2012). Hier ist insbesondere das Beispiel Spaniens erwähnenswert, wo die Anbieter eine Software verwenden müssen, die eine Identitätsüberprüfung mit den Datenbanken des Ministeriums für Inneres (Melderegister) erlaubt. Hierdurch kann die Spielteilnahme Minderjähriger wirksam verhindert werden. Zusätzlich wäre bei einer solchen Vorgehensweise gleichzeitig die Vernetzung mit einer Sperrdatenbank zum Ausschluss gesperrter Spieler möglich.

Voraussetzung für einen sicheren Spielbetrieb ist eine eindeutige Identitätsverifikation des Kunden auch zur Vermeidung von Mehrfachanmeldungen. Um dieses Ziel zu erreichen, ist eine technisch unumgängliche Ausweiskontrolle anzustreben. Nash et al. (2013) benennen so genannte „Trust Networks“ als Alternative. Bei diesem Ansatz werden aus mehreren Quellen stammende vertrauenswürdige Daten kombiniert, damit ausreichende Sicherheit über die Identität des Kunden hergestellt wird. Mittels einer solchen Vorgehensweise kann der Aufwand für die Kunden gering gehalten werden. Gleichzeitig gilt es bei solch einer Lösung, dem Datenschutz besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Eventuell kann sich ein blockchainbaisiertes Identitätssystem anbieten, bei dem nur punktuelle Leserechte vergeben werden.

Empfehlenswert ist daher die Einführung einer Technologie, bei der eine standardmäßige Überprüfung der Spielerdaten zum Zug kommt. Voraussetzung hierfür ist, dass eine Absicherung der personenbezogenen Daten gewährleistet werden kann und die Daten in Echtzeit zur Verfügung gestellt werden. Vorbildlich ist das dänische Modell, bei dem die durch den Anbieter erhobenen personenbezogenen Daten über fünf Jahre gespeichert und dokumentiert werden müssen und die Verifizierung der Kundendaten bereits vor dem Eingang einer ersten Zahlung erfolgen muss.

Eine weitere zu erwägende Maßnahme ist, dass in Steueroasen firmierende Anbieter nicht für eine Lizenz in Frage kommen. Frankreich hat bspw. Gibraltar, Malta und Alderney als Steueroasen benannt. Dieses System kann um bestimmte Kriterien erweitert werden, durch die aus steuerlichen Gründen als Firmensitz gewählte Orte ausgemacht werden können.

Von Bedeutung ist bei der Implementierung aller technischen Systeme, dass der Umgang mit den Daten transparent abläuft und den Kunden eine Einsichtsmöglichkeit eingeräumt wird. So haben die Spieler in Dänemark nach der Erstellung eines Accounts unmittelbaren Zugriff auf gewisse Daten der Spielhistorie für mindestens 90 Tage. Zudem existiert eine Auskunftspflicht über den Kontostand inklusive aller Transaktionen über die letzten 12 Monate (Gambling Compliance, 2018). Insgesamt muss sichergestellt sein, dass nicht mehr Daten als notwendig gesammelt werden und dass vertrauensvoll mit ihnen umgegangen wird (Nash et al., 2012).

13.7.4 Limitierungssysteme für Spieleinsatz und Spieldauer

Generell besteht die Möglichkeit, den Spieleinsatz sowie die Spieldauer individuell auf den Spieler zugeschnitten zu begrenzen oder aber ein allgemeingültiges Limitierungsmodell einzurichten. Ebenso ist eine Kombination aus beiden Varianten denkbar.

Sinnvoll können spielerbezogene Limitierungen in Bezug auf Einsatzhöhe und Maximalverluste sowie Spieldauer sein, die jeder Spieler im Vorfeld für sich selbst verbindlich festlegen kann. Ein Totalabschluss durch Setzung der Parameter auf null sollte auf Wunsch ebenfalls gewährleistet werden. Auf diese Weise gelingt ein Spielerschutz durch Verhinderung von unkontrolliertem Spielverhalten, das zwangsläufig mit erheblichen finanziellen Verlusten und übermäßig langer Spieldauer verbunden wäre.

Zur praktischen Umsetzung ist in Großbritannien geregelt, dass das Glücksspielsystem leicht zugängliche Einrichtungen bereithalten muss, die dem Kunden auf einfache Weise die Festlegung von persönlichen Limits ermöglichen und deren Einhaltung auch sicherstellen. So kann die Akzeptanz unter den Spielern für ein solches System gefördert werden. Bereits im Rahmen des Registrierungsprozesses, d.h. rechtzeitig vor der Spielteilnahme können auf diesem Weg die eigenen finanziellen Grenzen abgesteckt werden. Erhöhungen von Spielerseite werden zum Schutz des Kunden frühestens nach Ablauf einer Frist von 24 Stunden wirksam, was im Hinblick auf den Spielerschutz dringend zu empfehlen ist. Damit ist eine spontane Erhöhung aus dem Affekt heraus und während des Eingenommenseins vom Spielgeschehen nicht möglich. Nach Ablauf dieser angemessenen Frist wird in der Regel besonnener gehandelt als inmitten des Spielgeschehens. Denkbar ist in diesem Zusammenhang auch eine Restriktion von Einzahlungen nach Tageszeit. So dürfen in Finnland beispielsweise keine Einzahlungen zwischen 0 Uhr und 6 Uhr morgens getätigt werden.

Ebenfalls können staatliche Vorgaben die Begrenzung des Spieleinsatzes und der Spieldauer für alle Spielteilnehmer vorsehen. In diesem Fall können ausufernde Spielteilnahmen durch Standardvorgaben verhindert werden, ohne dass jedes Individuum eine eigene Festlegung treffen muss. Spanien bspw.

sieht fixierte Einzahlungslimits jedoch nicht vor (Gambling Compliance, 2018). Hier existieren uneinheitlichen Regelungen, die aus unterschiedlichen Gesetzgebungen auf nationaler Ebene und den autonomen Regionen resultieren. Diese Problematik einer föderalen Ordnung gilt es bei der Einrichtung von Limits zu Spieleinsatz und Spieldauer zu beachten.

Eine Kombination mit spielerbezogenen Systemen und demzufolge mit etwaigen weitergehenden freiwilligen Einschränkungen ist ebenso denkbar und zielführend im Sinne des Spielerschutzes. Als problematisch könnte sich indessen die Festlegung einer konkreten Höhe dieser pauschalen Limitierungssysteme erweisen. Ein Standardlimit, das solange bestehen bleibt, bis der Spieler eine Erhöhung aktiv beantragt und diese nach Prüfung genehmigt oder abgelehnt wird, kann daher eine sinnvolle Lösung sein (vgl. Fiedler & Krumma, 2013). Ein solches Limit könnte bei einer Einsatzhöhe von 40 Euro am Tag oder 1.000 Euro im Monat sinnvoll angesiedelt sein.

13.7.5 Reduktion der Geschwindigkeit des Spielablaufs

Rasche Spielabfolgen bzw. hohe Ereignisfrequenzen können das Gefährdungspotenzial einer Spielform erhöhen und zur Entstehung von Spielsucht beitragen. Eine Reduktion der Geschwindigkeit der Spielabläufe kann folglich sinnvoll sein, um jene Gefahren zu reduzieren. Dies wiederum kann bei einem Spielangebot, das unter staatlicher Aufsicht steht, am wirkungsvollsten umgesetzt werden.

Vorbildhafte Regelungen sind diesbezüglich dem britischen Raum zu entlehnen. Hier bestehen die Remote Gambling und Software Technical Standards, die alle Lizenznehmer zu erfüllen haben. Generell müssen Kunden in diesem Kontext immer die Kontrolle über ein Glücksspiel bei automatischen Spielabläufen besitzen. Durch Spiele im Auto-Play-Modus oder ähnlich gelagerte Mechanismen kann sich eine irreführende Wirkung einstellen. Aus diesem Grund sind Steuerelemente vonnöten, die Auto-Play-Funktionalitäten unmittelbar und auf einfache Weise stoppen können. Hierzu kann zudem ein Verlustlimit zählen, das über eine vom Spieler auszuwählende Option für einen bestimmten Zeitraum nur einen gewissen Verlust zulässt, die Auto-Play-Funktionalität unterbricht und die Spielgeschwindigkeit damit insgesamt senkt. Der Spieler erhält somit eine Kontrolle über seine Verluste und den Spielablauf, auch über eine längere Spieldauer hinweg. In Kombination mit einer Aufklärung über die Erfolgsaussichten gewisser Spielstrategien ergibt sich ein ausgeweiteter Schutz in Bezug auf die Risiken bestimmter Spiele.

Es erscheint sinnvoll, dass sich die Kunden über die verstrichene Zeit, die sie mit dem Spiel verbringen, im Klaren werden. Damit sie sich tatsächlich dessen bewusst werden, sollte bei allen Anwendungen stets die aktuelle Uhrzeit oder die seit dem Start verstrichene Zeit gut sichtbar eingeblendet sein. Denkbar ist auch ein wie in Großbritannien gehandhabter „Realitätscheck“, der den Kunden in regelmäßigen Abständen zur aktiven Bestätigung der verstrichenen Zeit auffordert. Ohne eine solche Bestätigung ist das Weiterspielen nicht möglich. Es ist zu erwägen, dass eine solche „Zwangspause“ eine gewisse Mindestlänge von ca. 10 bis 20 Sekunden haben könnte, um einen kurzen Abstand vom Spiel zu garantieren.

In diesem Zusammenhang sollte auf der anderen Seite eine aktive Ermunterung zur Fortführung des Spiels unterbleiben. Es dürfte demzufolge nicht suggeriert werden, dass eine Erhöhung der Einsätze Vorteile im Spiel bringe (Gambling Commission, 2017c).

Übergeordnetes Ziel sollte die Reduktion der Geschwindigkeit des Spielablaufs durch kurze Unterbrechungen in Kombination mit transparenten Informationen sein, die beim Spieler ein reflektiertes Bewusstsein über sein derzeitiges Verhalten zulassen. Das uneingeschränkte Eingemommensein vom Spiel mit einer Unterbindung des kritischen Urteilsvermögens wird damit wirkungsvoll gehemmt.

13.7.6 Lenkungsabgaben (Steuern)

Die Nachfrage nach Glücksspielen fällt infolge der durch die Sucht ausgelösten negativen Externalitäten zu hoch aus. Der Staat hat die Möglichkeit, über Lenkungsabgaben den Preis und damit die Nachfrage auf ein sozial erwünschtes Niveau zu verringern (Pigou-Lösung). Dies geschieht beispielsweise durch so genannte Lenkungsabgaben auf Lotterie- und Spielbankprodukte sowie das staatliche Sportwettangebot. Diese senken auf einem direkten und auf einem indirekten Weg die Prävalenz von Spielsucht. Der direkte Effekt resultiert aus drei Gründen: (1) die Abschreckung potenzieller Verluste ist höher, entsprechend höher ist die Hürde für die ersten Spielteilnahmen, (2) höhere Verluste verkürzen die Spielzeiten und je kürzer gespielt wird, desto geringer ist das Suchtrisiko, (3) je weniger ausgeglichen das Verhältnis von Gewinnen zu Verlusten ist, umso einfacher ist es für den Spieler, die langfristig auftretenden Verluste zu erkennen.

Die indirekte Wirkung basiert auf dem Preiseffekt: bei steigenden Preisen geht die Nachfrage zurück. Tabelle 235 gibt eine Übersicht über die verschiedenen Studien, die die Preiselastizität bei Glücksspielen gemessen haben. Je nach Produkt und Studie liegt die Preiselastizität zwischen -0,19 und -3,09. Das bedeutet, dass ein Preisanstieg um 1% zu einem Nachfragerückgang zwischen 0,19% und 3,09% führt. Die Schätzungen von Thalheimer & Ali (1995) weisen jedoch aufgrund der verwendeten Datenbasis methodische Schwierigkeiten auf. Die geringe Elastizität bei US-Lotterien von -0,19 laut Gulley & Scott (1991) und die damit einhergehende geringe Wirkung auf die Spielnachfrage ist der Betrachtung eines Sonderfalls geschuldet. Es ist daher anzunehmen, dass sich die Preiselastizität von Glücksspielen zwischen -0,75 und -2,17 bewegt. Preiserhöhungen bei Glücksspielen führen daher zu deutlichen verringerter Glücksspielteilnahme. Die empirischen Ergebnisse lassen dabei den Schluss zu, dass die Preiselastizität bei Wetten am höchsten ist.⁵² Neuere Untersuchungen stehen leider aus. Es wäre zu vermuten, dass insbesondere bei Onlineglücksspielen aufgrund des stärkeren Wettbewerbs die Preiselastizität stärker ausgeprägt ist.

Tabelle 235: Preiselastizitäten bei verschiedenen Glücksspielprodukten.

Produkt	Preiselastizität		Quelle
	Untergrenze	Obergrenze	
Casinospiele	-0.75	-0.87	Landers 2008
Casinospiele	-0.9 ^a	-1.5	Thalheimer & Ali 2003
UK lottery	-0.66	-1.03	Forrest et al. 1999
UK lottery	-0.19	-1.92	Gulley & Scott 1991
Pferdewetten	-1.64	-1.64	Suits 1979
Pferdewetten	-2.85	-3.09	Thalheimer & Ali 1995
Pferdewetten	-1.59 ^b	-2.73	Suits 1979
Sportwetten	-2.17	-2.17	Suits 1979
Toto	-1.3	-1.3	Morgan & Vasché 1982

^a: langfristige Elastizität

^b: laut Autor der wahrscheinlichste Fall

⁵² Dies liegt vermutlich an den vielen Alternativprodukten für Wetten. Die Preiselastizität für Casinoprodukte hängt maßgeblich von dem Angebotsort ab. Müssen die Spieler zum Beispiel weit reisen, um zu spielen, so reagieren sie auch weniger stark auf Preisänderungen. Hier zeigt sich, dass der Preiseffekt nicht unabhängig von anderen Größen wie der Transaktionskosten wie der Verfügbarkeit von Glücksspielen ist. Über die Preisvariable lässt sich jedoch unzweifelhaft erheblicher Einfluss auf die Nachfrage nach Glücksspielen nehmen.

Die Vorteile von Lenkungsabgaben sind erheblich aufgrund ihrer doppelten Wirkung: Zum einen wird die Nachfrage nach Glücksspielen und damit die Problemprävalenz sowie die damit verbundenen staatlichen Transferleistungen vermindert und zum anderen nimmt der Staat Steuern ein und kann Steuern an anderer Stelle senken. Derart einfach ist die Rechnung jedoch nicht. So ist der Effekt wie bei der Beschränkung der Verfügbarkeit nicht linear. Außerdem führt ein höherer Preis zu höheren Kosten aus der Sucht, so dass ein Zielkonflikt zwischen dem Schaden der Sucht und der Prävalenz von Sucht besteht.

Der Weg der Verhältnisprävention durch Steuern verringert die Kosten der Süchtigen zu Lasten der Freizeitspieler und der Anbieter. Weitaus wichtiger ist jedoch, dass die Nachfrage von Spielsüchtigen inelastischer ist als die von Freizeitspielern (Productivity Commission, 1999; Clarke, 2008). Das bedeutet, dass Preiserhöhungen vermehrt die Personen aus dem Markt drängen, die (bisher) keine negativen Externalitäten mit sich bringen und für die kein dringlicher Grund besteht, dass sie am Spielen gehindert werden sollten. In diesem Punkt ließe sich zumindest etwas gegensteuern, indem statt einer ad-valorem-Besteuerung (Wertsteuer) vermehrt auf spezifische Steuern wie zum Beispiel Lizenzgebühren zurückgegriffen wird (Philander, 2012a). Im Falle von Substitutionseffekten durch andere verwandte Produkte oder den Schwarzmarkt sind neben dem Preiselastizitäten zudem die Kreuz-Preis-Elastizitäten zu anderen Produkten zu berücksichtigen. Es ist dabei zu bedenken, ob und inwieweit sich eine zurückgehende Nachfrage eines Glücksspielprodukts auf ein anderes Spiel oder einen anderen Anbieter verschiebt. Dieses gilt insbesondere vor dem Hintergrund unlizenzierter Anbieter, die keine oder eine geringere Steuer zahlen und deren Angebot nicht oder nur schwerlich unterbunden werden kann. In dieser Situation führt eine Steuer zu einem Wettbewerbsnachteil für lizenzierte Anbieter und es besteht der Anreiz für die Anbieter ohne Lizenz anzubieten.

Zwar bestehen erhebliche Schwierigkeiten, eine optimale Steuerlast für Glücksspiele festzulegen, jedoch kann eine einfache Regel aufgestellt werden: Glücksspielen sollten in Relation zu dem Anteil der Umsätze mit Spielsüchtigen besteuert werden. Dies stellt sicher, dass die Spielsucht dort reduziert wird, wo sie am weitesten verbreitet ist und der Nutzen nur an jener Stelle eingeschränkt wird, wo er am wenigsten vorhanden ist. Dies hat zudem den zweiten großen Vorteil, dass das Ramsey-Kriterium erfüllt wird, nachdem der Staat Produkte mit inelastischer Nachfrage höher besteuern sollte (Philander, 2012b; Ramsey, 1927).

13.7.7 Spielform- und anbieterübergreifendes Spielersperrsystem

Einer Selbstsperre kann oft ein langjähriges problematisches Spielverhalten vorausgehen (Hayer & Meyer, 2011). Eine Spielersperre vermag weiteres schädigendes Verhalten wirksam zu verhindern. Dabei sollte diese stets eine Mindestdauer von einem Jahr haben, um eine unbedachte und voreilige Entsperrung zu vermeiden. Die Aufhebung sollte nur erfolgen, wenn nachweislich keine Spielproblematik mehr vorliegt. Bühringer (2016) schlägt zudem eine Kurzsperrung nach dänischem Vorbild vor, bei der mittels eines Panic-Buttons der Zugang zum Spiel ohne formellen Prozess ad hoc unterbrochen wird und für eine Dauer von z.B. 24 Stunden nicht wieder aktiviert werden kann. Dies wäre in der Tat zu begrüßen, weil der Spieler so dem akut starken Spielverlangen nicht nachkommen kann und sich dadurch zwangsweise eine „Abkühlphase“ einstellt, nach der der Spieler erst wieder am Spiel teilnehmen kann. Außerdem ließe sich eine solche Maßnahme im Gegensatz zu einer Spielersperre von langer Dauer relativ unbürokratisch gestalten.

Es ist außerdem dringend vonnöten, dass bereits bei der Erstellung eines Accounts ein automatischer Abgleich mit dem Sperrregister vorgenommen wird, wie es bspw. in Dänemark gesetzlich festgelegt ist.

Nur falls keine Sperre vermerkt ist, kann dort ein vorläufiger Account erstellt werden, der die Zeit bis zur vollständigen Verifikation eines Spielers überbrückt. Ein solcher vorläufiger Account ist auf 10.000 Dänische Kronen (ca. 1.343 Euro) begrenzt, was als angemessener Richtwert dienen kann. Beachtenswert ist, dass Auszahlungen in diesem Zeitraum noch nicht möglich sind. Somit ist in diesem Verfahren die Angabe falscher Daten unwirksam, weil der Anbieter dann den temporären Account schließen muss.

Generell sollte die Möglichkeit eines Selbstausschlusses offensiver kommuniziert und transparenter dargestellt werden. Erfahrungen aus Frankreich zeigen, dass sich die Chance bietet, bereits im Rahmen von Registrierungsprozessen diese Möglichkeit prominent zu platzieren, was sich bspw. leicht innerhalb einer Bestätigungs-E-Mail realisieren lässt. Die effektive Kontrolle aller vorgelegten Dokumente ist natürlich unerlässlich. Eine solche Vorgehensweise kann Fälschungen rechtzeitig offenlegen. Die personenbezogenen Daten sollten über einen abgesicherten Server, wie es bspw. in Frankreich der Fall ist, zur Verfügung gestellt werden, wobei sämtliche datenschutzrelevanten Vorschriften zu beachten sind.

Eine Spielersperre sollte ebenso als sogenannte Fremdsperre eingerichtet werden können, die bspw. auch durch Glücksspielanbieter oder Familienangehörige bei hinreichendem Verdacht auf eine Spielsuchtgefährdung beantragt werden kann. In diesem Fall kann die Schutzwirkung für Personen erhöht werden, die entweder kein Einsichtsvermögen in die eigene Problemlage zeigen oder für die eine Selbstsperre aus anderen Gründen nicht in Frage kommt. Eine Fremdsperre sollte ebenfalls für die Mindestdauer von einem Jahr eingerichtet werden und nur durch ein Fachgutachten wieder aufgehoben werden können.

Unabhängig davon, ob eine Selbstsperre oder eine Fremdsperre vorliegt, darf die betreffende Person keine auf sie zugeschnittene Werbung für Glücksspielangebote erhalten. So hat Dänemark die Vorschrift erlassen, dass der Anbieter eines Glücksspiels nicht bei gesperrten Spielern werben darf (Danish Ministry of Taxation, Chapter 6, 2012). Ziel muss sein, dass der betreffende Spieler möglichst auf allen Ebenen nicht mehr dem Reiz des Glücksspiels ausgesetzt ist.

Eine Spielersperre sollte stets spielform- und anbieterübergreifend zum Tragen kommen, um Ausweichverhalten zu reduzieren. Sofern aufgrund rechtlicher Schwierigkeiten kein vollständig übergreifendes Sperrsystem etabliert werden kann, ist zumindest eine Vernetzung verschiedener Sperrsysteme zu erwägen. In Spanien etwa können die Spieler eine Selbstsperre nutzen und werden in ein zentrales Register eingetragen (RGIAJ). Dabei erfolgt die Eintragung entweder über ein Formular oder online. Berücksichtigt werden muss jedoch, dass in Spanien eine gewisse Zerklüftung besteht, weil noch weitere Register existieren, die von den autonomen Regionen betrieben werden. Bei einer Eintragung in das nationale Register erfolgt im Anschluss eine Weiterleitung an die regionalen Register. Eine ähnliche Vorgehensweise wäre bei Sperrsystemen in verschiedenen Bundesländern anzustreben.

Zusätzlich zu dem regulären Sperrsystem ist eine niedrighschwellige und dafür kurzfristige Sperrmöglichkeit anzuraten. In Finnland kann der Spieler beispielsweise einen „Panikknopf“ betätigen, der ihn sofort für die nächsten 24 Stunden von dem Spielbetrieb ausschließt. Auch eine freiwillige Sperre für einen bestimmten Zeitraum sollte ein Spieler selbst aktiv auslösen können.

13.7.8 Alternative Bereitstellung eines legalen Angebots unter staatlicher Aufsicht

Die Duldung unlizenzierter Spielangebote sollte – wo möglich – einer intensiveren staatlichen Verfolgung, eventuell verbunden mit der Bereitstellung eines staatlich konzessionierten Angebots, weichen.

Gleichzeitig sollten Spielinteressierte intensiver über den legalen Status einer Vielzahl von Glücksspielangeboten im Internet aufgeklärt werden.

Für einzelne Spielformen mit hohem Suchtpotenzial kann mit Blick auf die Umsetzbarkeit der Spielerschutzmaßnahmen statt eines Totalverbots die Bereitstellung eines legalen Angebots unter staatlicher Aufsicht sinnvoll sein. Auf diese Weise kann ein kontrolliertes Spielangebot vorgehalten werden, das als legal beworben werden darf, um eine höhere Akzeptanz unter den Spielinteressierten zu erreichen. Ein wirksamer Spielerschutz kann in diesem Rahmen leichter umgesetzt werden als durch ein ausschließlich unlizenzirtes Angebot. Erfahrungen aus anderen Ländern zeigen, dass durch solche staatlich überwachten Angebote ein Abwandern in den unlizenzirten Markt verhindert werden kann, wo der Spielerschutz schwächer ausgeprägt ist.

Generell sollte in einem Angebot unter staatlicher Aufsicht das Mindestalter von 18 Jahren für alle Spielformen rechtlich gewährleistet und praktisch durchgesetzt werden. Finnland erteilt außerdem die nützliche Vorgabe, dass für Onlinespiele ein Spielerkonto erforderlich ist und die Authentifizierung über ein vernetztes System geschieht, mit dessen Hilfe Wohnort und Spieleridentität überprüft werden (Gambling Compliance, 2018b). So fanden im Jahr 2017 rund 40% aller Spielaktivitäten in Finnland (online wie offline) durch registrierte Spieler mit Spielerkonto statt (Veikkaus, 2018b). Eine solche Vorgehensweise sollte weiter gestärkt werden und entspricht im Wesentlichen im Offlinebereich einer personengebundenen Spielkarte.

Die Vorteile für die Verbraucher sowie die Vertrauenswürdigkeit, die ein solches unter staatlicher Aufsicht sich bringt, müssen deutlich herausgestellt werden. Voraussetzung ist ein umfangreiches und attraktives Angebot, das die Konsumenten anzusprechen vermag. Vorteilhaft könnte in diesem Kontext ebenso eine zentrale Verwaltungsbehörde sein, die sämtliche damit verbundenen Aufgaben wahrnimmt, um eine Zersplitterung und Schwierigkeiten bei der Kompetenzzuweisung zu vermeiden.

13.7.9 Aufklärungskampagnen und Schlichtungsstellen

Ebenso sollten weitere verhaltenspräventive Maßnahmen Berücksichtigung finden. Im Rahmen von Medienkompetenzschulungen in Suchtberatungsstellen oder anderen Hilfeeinrichtungen könnten Aufklärung und Wissensvermittlung (z.B. über Auszahlungsquoten) bei der betreffenden Zielgruppe ein Bewusstsein für die mit Onlineglücksspielen verbundenen Gefahren schaffen und vorbeugend wirken. Ein als normal empfundener und sorgloser Umgang mit derartigen Produkten kann damit eingeschränkt und eine angemessene Sensibilität und Skepsis aufgebaut werden.

Voraussetzung ist stets eine fachkompetente Einrichtung, um die Suchtgefahren des Glücksspiels angemessen beurteilen zu können. Während in Finnland bspw. ein Expertengremium zuständig ist, das gemeinsam mit Sozial- und Gesundheitsministerium neue Glücksspiele vor deren Zulassung auf ihr Risikopotenzial untersucht, ist dies in anderen Ländern so nicht gegeben. Das Gefährdungspotenzial wird dabei anhand bestimmter Faktoren wie z.B. Verfügbarkeit, Einsatzhöhe und Spielmechanismen errechnet (Heikkilä et al., 2009; Airas, 2014). So kann schädlichem Spielverhalten vorgebeugt werden, und die Anbieter sind angehalten, ein verantwortungsbewusstes Angebot bereitzustellen, um wirtschaftliche, soziale und gesundheitliche Schäden zu verringern.

Bühringer (2016) schlägt zudem eine Schlichtungsstelle zur Bereitstellung eines sicheren Marktes für Verbraucher vor. Eine Schlichtungsstelle bei Problemen mit Glücksspielanbietern kann helfen, sämtliche Beschwerden durch eine unabhängige Institution zu sammeln und aufzubewahren. So kann ein um-

fassender und transparenter Überblick über die Marktsituation gelingen und mit entsprechenden Gegenmaßnahmen reagiert werden. Strittige Vorfälle ließen sich so mit Hilfe einer kompetenten Stelle klären, die ebenso zu künftigen politischen Entscheidungen im Rahmen der Glücksspielgesetzgebung beraten könnte.

Dringend anzuraten ist auch eine zeitgemäße Verbreitungsform von Informationskampagnen, um über die Gefahren effektiv aufklären zu können. Spanien geht einen öffentlichkeitswirksamen Weg, indem es über die sozialen Netzwerke Youtube, Twitter und Facebook Videos zum Thema Selbstausschluss und Minderjährigenschutz veröffentlicht, um so zeitgemäße Informations- und Präventionsmöglichkeiten zu nutzen (DGOJ, 2016).

Eine gute Vernetzung aller beteiligten staatlichen Institutionen ist dabei unerlässlich. So wirkt in Finnland das Gesundheits- und Wohlfahrtsinstitut mit den kommunalen Sozial- und Gesundheitsdiensten zusammen. Mittels dieser Kooperationen kann bspw. ein Programm zur Sensibilisierung des Personals im Gesundheits- und Sozialbereich auf kommunaler Ebene wirksam umgesetzt werden (Järvinen-Tassopoulos, 2018).

13.7.10 Identifikation potenziell Spielsüchtiger und Verknüpfung mit Hilfsmaßnahmen

Bei Onlineglücksspielen besteht bedingt durch die automatische Aufzeichnung des Spielablaufs in elektronischer Form die Möglichkeit einer wissenschaftlichen Auswertung, um in der Folge adäquate (Hilfs-) Maßnahmen einzuleiten. Im Gegensatz zu üblichen Screeninginstrumenten mittels Befragung und Selbstauskünften besteht der Vorteil, dass die bei den Spielern auftretenden Verzerrungen und bewussten Falschangaben vermeidbar sind und für die Identifikation von Spielproblemen objektive Messdaten zur Verfügung stehen (Xuan & Shaffer, 2009). Hieraus resultieren sinnvolle Einsatzmethodiken, die dem Spielerschutz dienen können.

In einer Studie von Haefeli et al. (2015) wird bspw. untersucht, inwiefern automatisierte Texterkennungsprogramme die Früherkennung von problematischen Spielern in Onlineglücksspielen unterstützen und beschleunigen. Im Kern wird getestet, ob solche Programme manuelle Risikobewertungsverfahren vom Kundenservice der Onlineanbieter ergänzen oder sogar ersetzen können. Dafür wurden 1008 E-Mails von Spielern an den Kundenservice eines Onlineglücksspielanbieters mit einer Wörterbuch-basierenden Texterkennungs-Software analysiert (S. 27f). In den Ergebnissen zeigt sich, dass die automatisierte Texterkennungsanalyse die menschliche Expertise zwar nicht ersetzen kann: die Vorhersagekraft des Modells mit Auto-Texterkennung liegt unter derjenigen der Risikoeinschätzung vom Kundenservice. Dennoch stellt die automatische Texterkennungssoftware eine sinnvolle Unterstützung für manuelle Risikobewertungsverfahren dar. Mit Hilfe einer automatisierten Vorselektion in riskante und nicht riskante Spielerkommunikation können die Prognosevalidität erhöht und Risikoeinschätzungsverfahren sowie darauf basierende Hilfsangebote beschleunigt werden (S. 32ff).

Nelson et al. (2008) haben das Spielverhalten speziell von solchen Personen untersucht, die eine Selbstlimitierungsmöglichkeit bei bwin verwendet haben. Diese Spieler nutzen eine größere Vielfalt an Spielen und legen ein anderes Spielverhalten bezüglich Spielfrequenz und Ereignishöhe an den Tag. Diese Daten lassen sich gut durch elektronische Auswertungen erkennen und sind möglicherweise für einen standardisierten Einsatz geeignet. Smith et al. (2009) gingen in detaillierterer Weise dem Biet- und Setzverhalten bei Pokerspielen durch eine automatisierte Datenaufzeichnung nach. Sie kommen zu dem

Schluss, dass nach Verlusten insgesamt riskanter gespielt wird und nach großen Gewinnen weniger aggressiv. Darüber hinaus konnten Braverman und Shaffer (2009) nachweisen, dass diejenigen Spieler, die in den ersten 30 Tagen nach ihrer Anmeldung häufiger und intensiver in Verbindung mit mehr Variabilität bei den Einsätzen spielen, eine erhöhte Wahrscheinlichkeit aufweisen, ihren Account aufgrund von Spielproblemen zu schließen. Hier bietet sich wiederum ein interessanter Ansatzpunkt für die Auswertung durch elektronische Systeme.

Etwas erfolgsversprechender als die Heranziehung des reinen Spielvolumens ist die Auswertung des Biet- und Setzverhaltens. Dieses kann mitunter deutlich impuls gesteuert sein, was die Erkennbarkeit durch elektronische Verfahren einschränkt. Jedoch kann diese Impulsivität wiederum ein relativ zuverlässiger Indikator problematischen Spielverhaltens sein; Alessi und Petry (2003) sowie Steel und Blaszczynski (1998) weisen entsprechende Korrelationen nach. Pathologische Spieler besitzen oftmals hohe Werte bei Impulsivitätstests (Blaszczynski, 1999; Cavedini et al., 2002; Potenza et al., 2003). Auch Weinstock et al. (2013) bestätigen eine deutlich stärker ausgeprägte Impulsivität bei pathologischen Spielern. Für sich genommen kann auf diese Weise einem möglicherweise problematischen Spielverhalten nähergekommen werden, den größten Erfolg versprechen jedoch Kombinationen der gewonnenen Erkenntnisse, wie bspw. eine signifikante Steigerung des Spielvolumens innerhalb kurzer Zeit in Verbindung mit einem schnellen und mutmaßlich unkontrollierten Setzverhalten oder ein Chasingverhalten nach Verlusten.

Nur mit Hilfe aggregierter Daten konnte das Observatoire des Jeux für französische Spieler einen treffsicheren Algorithmus zur Identifizierung von wahrscheinlich pathologischen Spielern entwickeln. Wichtig ist hierbei der Abwägungsprozess zwischen Sensibilität und Spezifität: Je höher die Sensibilität gewählt wird, desto mehr pathologische Spieler werden identifiziert – doch führt dies zu einer geringeren Spezifität, da auch mehr Spieler „falsch positiv“ eingeordnet werden. Laut dem Leiter des Observatoire des Jeux, Jean-Michel Costes, erlaubt der Algorithmus eine Sensibilität und Spezifität von je 80%. Dies ist ein hervorragendes Ergebnis, wenn bedacht wird, dass lediglich aggregierte Daten verwendet wurden.

In der generellen Betrachtung bietet die Analyse des tatsächlichen Spielverhaltens im Onlinebereich vielversprechende Ansätze, die jedoch einer wissenschaftlichen Weiterverfolgung bedürfen. Gerade in Bezug auf eine Vorselektion möglicherweise problematischer Spieler in Kombination mit einem nachfolgenden Abgleich der gewonnenen Erkenntnisse durch geschulte Vertreter von Hilfeeinrichtungen besteht die Chance auf eine zielführende Früherkennung der Konsumenten mit Glücksspielproblemen. Unter Zuhilfenahme weiterer Parameter wie Informationen über ein hohes Spielvolumen, Accountschließungen, Textanalysen etc. kann die Aussagekraft eines computergestützten Frühwarnsystems weiter gesteigert werden.

Gerade die stetige Verbesserung der elektronischen Warnmechanismen durch eine permanente Aufbereitung der elektronischen Systeme mit neu generierten und hinsichtlich ihrer Zuverlässigkeit bei der Erkennung der betreffenden Spieler überprüften Daten kann die neuen Systeme auf Dauer zu einer verlässlichen Unterstützung in der Früherkennung von problematischem Spielverhalten im Onlinebereich gedeihen lassen. Zusätzlich ist eine verlässliche Abwicklungssystematik erforderlich, die nach Prüfung mittels elektronischer Verfahren sowie menschlicher Begutachtung eine professionelle und zuverlässige Ansprache der identifizierten Personen mit dem Ziel in die Wege leitet, bei Bestätigung des Vorliegens einer Spielsuchtproblematik diese zeitnah in professionelle Beratungsstellen bzw. Hilfeeinrichtungen zu vermitteln.

Solche Arten zur automatisierten Erkennung wahrscheinlich Spielsüchtiger mit manueller Prüfung sowie anschließender Intervention durch zum einen automatisierte Interventionen sowie eine etwaige individuelle Ansprache durch geschultes Personal ist anzuraten. Dabei sollten die Systeme aus Gründen der Anreizkompatibilität entweder nicht von den Anbietern selbst betrieben werden, sondern von einer unabhängigen dritten Instanz, die zum Beispiel einem Gesundheitsministerium unterstellt ist, oder zumindest von solch einer unabhängigen Instanz entwickelt und implementiert werden.

13.7.11 Bereitstellung eines niedrighschwelliges Onlinetherapieangebots

In Frankreich wurde festgestellt, dass Therapiemöglichkeiten für Spielsüchtige mit starken Problemen relativ gut verfügbar sind, jedoch Hilfe für Spieler mit geringen Problemen kaum existiert. Die technologischen Möglichkeiten des Internets könnten es erlauben, kostengünstig ein niedrighschwelliges Hilfs- und Online-Therapieangebot zu entwickeln, das auf diese Spielergruppe mit einer leichten Suchtausprägung fokussiert. Solch ein System könnte zudem mit der im vorangegangenen Abschnitt dargestellten Erkennung von Problemspielern in Echtzeit anhand ihres Spielverhaltens verknüpft werden. In einem persönlichen Gespräch mit der französischen Aufsicht wurde geäußert, dass solch eine Echtzeiterkennung sowie auch die Verknüpfung mit Interventionsprogrammen und einem Therapiesystem bereits vorab in dem Regulierungsmodell bedacht werden sollten, da eine nachträgliche Einarbeitung in ein existierendes System schwierig ist.

13.7.12 Bußgelder und Strafen für Verstöße

Verstoßen Anbieter gegen Spieler-, Jugend- und Verbraucherschutzbestimmungen, so ist es zwingend, dass dafür Bußgelder verhängt werden und bei wiederholten Verstößen ein Lizenzentzug droht. Frankreich sieht dies als Schlüssel für den Spielerschutz. Fehlt hingegen eine Bestrafung für Verstöße, so haben die Anbieter wenig Anreiz, Spielerschutzmaßnahmen umzusetzen, die potenziell ihre Einnahmen reduzieren.

13.7.13 Förderung neutraler Glücksspielforschung

Die Europäische Kommission thematisiert in ihrem Bericht zum Workshop on Online Gambling (2011), dass neutrale Forschungsförderung dringend benötigt wird und insbesondere ein digitales System zur Früherkennung von potenziellen Problemspielern zu entwickeln ist. Diese Forderung ist auch 2018 zu wiederholen. So besteht noch immer kein mit einem Hilfesystem sinnvoll verknüpft System zur automatisierten Identifikation potenzieller Problemspieler in Echtzeit anhand ihres Spielverhaltens, wobei hier zumindest auf das in Frankreich vom Observatoire des Jeux entwickelte Identifikationssystem zurückgegriffen werden kann. Außerdem entwickelt sich das Glücksspielangebot ständig weiter und bedarf daher einer kontinuierlichen Begleitforschung. Zu nennen sind hier beispielhaft die Tendenzen zur Konvergenz von Glücksspiel- und Gamingprodukten, die Analyse von Spielerverhalten und Ausnutzung künstlicher Intelligenz zur Optimierung von Spielalgorithmen sowie die Umgehung von rechtlichen Rahmenbedingungen durch dezentralisierte Glücksspielangebote auf einer Blockchain.

13.7.14 Reaktionen auf Marktveränderungen

Bezüglich der vorgestellten Regulationsempfehlungen ist darauf hinzuweisen, dass sich der Glücksspielmarkt, insbesondere der Onlineglücksspielmarkt, in einem steten Wandel befindet und demgemäß sämtliche Regulationsmaßnahmen nicht als statisch anzusehen sind. So stellen sich verändernde Marktgegebenheiten und neue Spielformen den Gesetzgeber fortlaufend vor neue Herausforderungen, die nur

durch fortwährende Anpassungen der Rechtslage sowie der Hilfesysteme zum Zwecke des Verbraucherschutzes zu bewältigen sind. Die vermittelten Erkenntnisse verlangen demzufolge nach einer fortwährenden Überprüfung und etwaigen Anpassung und Erweiterung. Außerdem ist neuen technischen Möglichkeiten, die die Gewohnheiten der Spielteilnehmer beeinflussen können, durch adaptierte Vorgaben zeitnah nachzukommen.

Erkenntnisse zu Rechtsdurchsetzung und Vollzug

Rechtsdurchsetzung und Vollzug gegenüber unlicenzierten Anbietern spielen in jedem Regulierungsmodell eine wesentliche Rolle. Wichtig für das Verständnis solcher Maßnahmen ist das gewinnorientierte Kalkül von Glücksspielanbietern. Für unlicenzierte Anbieter kann auf diese Weise das Verhalten bei Änderungen von Regulatorik und Rechtsdurchsetzung antizipiert werden: Fortführung des unlicenzierten Angebots, Beantragung einer Lizenz (falls verfügbar), oder Einstellung des Angebots. Insbesondere lässt sich durch das Kalkül das Spannungsfeld zwischen Anbietergewinnen, Steuern und Spielerschutz analysieren.

IP-Blocking kann aufgrund von Umgehungsmöglichkeiten und juristische Hindernisse nur eine begrenzte Wirksamkeit entfalten. Payment-Blocking erscheint etwas erfolgsversprechender, jedoch fehlen hier noch immer Erkenntnisse zur praktischen Umsetzbarkeit. Ermittlungs- und Strafverfahren stellen daher das wesentliche Rechtsdurchsetzungsinstrument gegenüber unlicenzierten Onlineglücksspielanbietern dar. Eine Erhöhung des Strafmaßes sowie der Aufbau spezialisierter Ermittlungs- und Strafverfolgungsteams zur Identifizierung und Verfolgung von Management und wirtschaftlich Berechtigten erscheinen am erfolgsversprechendsten für eine effektive Rechtsdurchsetzung.

Sollte eine Marktöffnung für private Anbieter vorgesehen werden, so ist die Wettbewerbsfähigkeit der lizenzierten Anbieter gegenüber nicht lizenzierten Anbietern sicherzustellen. Hierbei ist eine starke Rechtsdurchsetzung unerlässlich, da sie den Handlungsspielraum für Steuern und Spielerschutz erweitert, welche beide die Wettbewerbsfähigkeit lizenzierter Anbieter einschränken. Zukunftsweisend ließe sich über ein staatlich organisiertes, blockchainbasiertes Zahlungssystem Begleitkriminalität verhindern, Zahlungsabwicklungskosten drastisch reduzieren und Spielerschutz leichter umsetzbar machen.

14. Erkenntnisse zu Rechtsdurchsetzung und Vollzug

Eindeutig formuliertes Ziel aller Glücksspielregulierung – sei sie liberal oder restriktiv – ist die Verhinderung eines unlizenzierten Angebotes. Im Folgenden werden verschiedene Ansätze durch Rechtsdurchsetzung und Verhinderung eines nicht lizenzierten Angebots dargelegt, die Erfahrungen aus den verschiedenen Ländern mit diesen Ansätzen zusammengetragen und diskutiert, sowie Empfehlungen zu effektiver Rechtsdurchsetzung und Vollzug gegeben.

14.1 Anbieterkalkül

Für eine effektive Regulierung des Glücksspielmarktes ist es wichtig, das Kalkül der Anbieter zu verstehen, gemäß dem diese auf die verschiedenen Regulierungsmaßnahmen reagieren. Anbieter von Glücksspielen sind Wirtschaftsunternehmen und ihre Zielfunktion ist die Profitmaximierung. Entsprechend besteht die Motivation der Anbieter darin, ein Produkt anzubieten, das sich hoher Nachfrage erfreut und zugleich möglichst kostengünstig in Bereitstellung und Unterhalt ist. Andere Überlegungen werden im Kalkül der Anbieter nur insoweit berücksichtigt, wie sie sich auf die Kosten der Bereitstellung oder die mit dem Angebot erzielten Umsätze auswirken. Jegliche Entscheidung eines Anbieters wird also auf ihre Auswirkungen auf den Gewinn geprüft.

Grundsätzlich stehen Anbieter von Glücksspielen vor der Entscheidung, mit Lizenz in einen Markt einzutreten, ohne Lizenz einzutreten oder ihr Produkt in einem Markt nicht anzubieten. In einem Markt, in dem keine Lizenzen vergeben werden, reduziert sich diese Auswahl auf die Alternativen unlizenziertes und kein Angebot.

Da es maßgebliches Ziel jeglicher Glücksspielregulierung ist, unlizenzierte Angebote von Glücksspielen zu verhindern, ist es wichtig, ein Verständnis zu entwickeln, wie sich die verschiedenen Regulierungs- und Rechtsdurchsetzungsmaßnahmen auf die Anbieter auswirken. Aufbauend auf diesem Verständnis können dann die Parameter von Regulierung und Rechtsdurchsetzung so gewählt werden, dass Glücksspielanbieter in ihrem Kalkül möglichst wenig dazu neigen, ihre Produkte ohne Lizenz anzubieten.

Das bedeutet nicht, dass die Anbieter zum Beispiel kein Interesse an der Umsetzung von Verbraucherschutzmaßnahmen hätten. Dies kann sehr wohl der Fall sein, wenn diese zu einer höheren Produktqualität und damit mehr Nachfrage führen. Auch heißt diese Aussage nicht, dass moralische Aspekte keine Rolle spielen können. Jedoch besteht auf einem Wettbewerbsmarkt ein Konkurrenzdruck, der dazu führt, dass das Unterlassen eines legalen und profitablen, aber moralisch fragwürdigen Verhaltens einen Wettbewerbsnachteil bedeutet. Je nach Wettbewerbssituation besteht daher für rein moralische Aspekte nur ein beschränkter Spielraum.

Regulierungsanforderungen wirken sich in aller Regel negativ auf das Ziel der Profitmaximierung aus. So reduzieren beispielsweise Steuern direkt den Gewinn von Anbietern. Zahlt ein Glücksspielanbieter beispielsweise 85% der Einsätze an die Spieler zurück, so betragen seine Einnahmen 15% der Spieleinsätze. Müssen auf die Spieleinsätze 5% Steuern erbracht werden, so reduzieren sich seine Gewinne von 15% der Spieleinsätze auf 10% der Spieleinsätze – also um 33%. Einen ähnlichen Effekt haben Lizenzgebühren, auch wenn diese in der Regel auf fixer Basis und nicht auf variabler Basis anfallen.

Ein ähnlicher Effekt ergibt sich auch, wenn bestimmte Produktformen aus regulatorischen Gründen nicht angeboten werden dürfen. So zeigt beispielsweise die Analyse der Daten des Sportwettanbieters

bwin, die dieser im Rahmen des „Transparency Projects“ öffentlich zur Verfügung gestellt hat, dass rund 60% der Einnahmen mit Live-Wetten erzielt werden.⁵³ Wenn nun allerdings Live-Wetten verboten und nur noch Ergebnissetten zugelassen würden, so reduzieren sich die Einnahmen eines Sportwettanbieters – zwar nicht zwingend um 60%, da einige Spieler Ergebnissetten statt Live-Wetten nachfragen werden, aber dennoch erheblich.

Die gleiche Logik gilt für Maßnahmen des Spielerschutzes, wenn diese dazu beitragen, dass die Spieler weniger ausgeben. Beispielsweise ist das Ziel von Limitierungssystemen, die Ausgaben von Exzessivspielern zu reduzieren, in einer statischen Betrachtung gleichbedeutend mit einer Reduktion der Anbietererträge.⁵⁴ Läge die Einsatzgrenze zum Beispiel bei 1.000€ pro Monat und Spieler, so würde dies zwar den Großteil der Spieler nicht in ihrem Ausgabeverhalten einschränken, doch zeigen die Daten von bwin, dass die wenigen betroffenen Spieler mit Einsätzen über 1.000€ pro Monat rund 65% aller Umsätze tätigen. Entsprechend könnte eine wirksame Einsatzgrenze von 1.000€ die Einnahmen eines Anbieters um die Hälfte bis zu zwei Drittel reduzieren.⁵⁵

Bei der Abwägung, ob sich ein Anbieter von Glücksspielen in einem Land um eine Lizenz bemüht, wirken derartige Regulierungsmaßnahmen entsprechend nachteilig.⁵⁶ Gleichwohl wird ein Anbieter den lizenzierten Weg wählen, wenn er daraus 1) noch immer einen Gewinn erzielen kann und 2) mehr Gewinn zu erwarten hat als aus einem unlizenzierten Angebot. Eine Entscheidung mit negativem erwarteten Gewinn wird nicht getroffen, da immer noch die Ausweichoption besteht, das Angebot gar nicht anzubieten, was einem Reservationsnutzen von null entspricht.

Bei einem unlizenzierten Angebot hält ein Anbieter die Regulierungsvoraussetzungen in einem Land nicht ein (was nicht bedeutet, dass keine Regulierungsanforderungen eines anderen Landes eingehalten werden, die jedoch potentiell weniger restriktiv sind) und ist entsprechend nicht (oder nur zum Teil) den oben geschilderten Limitierungen unterworfen. Gleichwohl sieht sich ein unlizenzierte Anbieter einer Fülle anderer Kosten gegenüber, die er berücksichtigen muss.

Als potentiell wichtigste Kostenkomponente eines unlizenzierten Anbieters ist die erwartete Strafe bei einer Verurteilung wegen eines unerlaubtem Glücksspielangebots zu nennen. Die erwartete Strafe setzt sich dabei zusammen aus der Strafhöhe multipliziert mit der Verurteilungswahrscheinlichkeit. Ist entweder die Strafe null oder aber die Verurteilungswahrscheinlichkeit null, so kann der Anbieter diese Kostenform vernachlässigen. Andernfalls gilt: je höher das Strafmaß und je höher die Verurteilungswahrscheinlichkeit, desto höher die erwartete Strafe. Wichtig ist dabei die Unterscheidung zwischen Bußgeldern und Freiheitsstrafen. Bußgelder können direkt von dem Unternehmen bezahlt und aus Einnahmen gedeckt werden; selbst im Falle eines Bußgeldes, das über dem Eigenkapital des Unternehmens

⁵³ Die Daten stehen unter www.thetransparencyproject.org zur Verfügung.

⁵⁴ In einer dynamischen Betrachtung könnte argumentiert werden, dass ein Spieler, der in einem Monat aufgrund eines Limitierungssystems weniger Geld ausgibt, in dem nächsten Monat mehr Geld zum Spielen zur Verfügung hat.

⁵⁵ Die Spieler würden nicht ihre gesamten Einsätze reduzieren, sondern nur die oberhalb der 1.000€ Grenze. Außerdem werden die Einsätze vermutlich auf mehrere Anbieter verteilt. Entsprechend würde der Rückgang der Einsätze geringer ausfallen als der Beitrag jener Spieler, die über 1000€ Einsätze tätigen. Eine exakte Aussage hierzu lässt sich jedoch nicht treffen. Vielmehr ist die Größenordnung des Effektes entscheidend.

⁵⁶ Dies gilt nicht, wenn die Option eines unlizenzierten Angebotes nicht gegeben ist (zum Beispiel, weil sie aufgrund von strikter Rechtsdurchsetzung faktisch unmöglich ist oder die erwarteten Gewinne aufgrund der mit einem unlizenzierten Angebot verbundenen Nachteile negativ sind) und im lizenzierten Markt ein perfekter Wettbewerb herrscht. In dem Fall reduzieren die Regulierungsmaßnahmen lediglich die Größe des Gesamtmarktes, nicht jedoch die Gewinne der Anbieter, die in dem Fall exakt den Eigenkapitalkosten entsprechen und damit einen ökonomischen Profit von Null darstellen.

liegt, hat der handelnde Manager als Person nicht viel mehr zu befürchten als den Verlust seiner Anstellung. Ganz anders verhält es sich bei Freiheitsstrafen. Diese können nicht von juristischen Personen getragen werden, sondern betreffen direkt die handelnden Personen – insbesondere, wenn sie nicht zur Bewährung ausgesetzt werden. Selbst ein kleines Risiko einer nicht zur Bewährung ausgesetzten Freiheitsstrafe ist bereits für viele Unternehmer prohibitiv hoch, wirkt somit extrem abschreckend und kann damit ein unlizenziertes Glücksspielangebot wirksam verhindern. Gleichwohl ist aus keinem der europäischen Nachbarländer ein Fall bekannt, bei dem für unlizenziertes Glücksspielangebot eine Freiheitsstrafe verhängt wurde. Das liegt zum einen an der sehr geringen Anzahl an Verfahren und zum anderen an dem geringen Strafmaß. Entsprechend erscheint das Risiko einer Freiheitsstrafe als äußerst gering bzw. null für die handelnden Personen. Es verbleibt damit lediglich die erwartete Strafe in Form von Bußgeldern. Doch auch diese werden äußerst selten verhängt und liegen zudem in einer Höhe, die betriebswirtschaftlich problemlos zu verkraften sind und eher in der Höhe einer Lizenzgebühr liegen (z.B. 100.000€ in Finnland). Von der erwarteten Strafe als potentiell sehr geeignetem Instrument der Rechtsdurchsetzung und Verhinderung unlizenzierten Angebots wird entsprechend kaum Gebrauch gemacht. Eine Möglichkeit zur Erhöhung der effektiven erwarteten Strafe und damit der Abschreckungswirkung könnte der Einsatz der Gewinnabschöpfung bzw. der Einziehung von Vermögen sein, wenn für dieses kein legaler Nachweis erbracht werden kann.

Es bestehen jedoch noch weitere Kostenfaktoren für einen unlizenzierten Glücksspielanbieter im Vergleich zum lizenzierten Angebot. Zuerst sind hier Umsatzeinbußen zu nennen, da die Kunden aus verschiedenen Gründen ein legales Angebot bevorzugen. Diese Gründe könnten zum Beispiel sein, dass sie befürchten, sich strafbar zu machen, dass die Gewinne nicht ausgezahlt werden, dass sie anderweitig betrogen werden, oder dass sie keinem wirksamen Spielerschutz unterliegen. Ein weiterer Kostenpunkt entsteht durch Maßnahmen, um IP-Blocking zu verhindern oder aber im Anschluss möglichst schnell und ohne Markenverlust eine weitere Webpräsenz aufzubauen. Hinzu kommen die Kosten durch Umgehung von Payment-Blocking, die in der Regel darin bestehen, dass die Kosten der Zahlungsabwicklung – einer der Hauptkostentreiber sowohl lizenzierter als auch unlizenzierter Onlineglücksspielangebote – zunehmen, da sich die Auswahl der Zahlungsdienstleister reduziert und die verbleibenden Dienstleister Risikoaufschläge verlangen, und durch den Verlust an Kunden, die weniger Zahlungsoptionen haben oder aber dem Zahlungsweg nicht trauen. Als letztes sind Kosten durch Rechtsberatung zu nennen, die mit einem unlizenzierten Angebot einhergehen und davor schützen, mögliche Strafen zu verhindern.

Tabelle 236 fasst die wesentlichen Vor- und Nachteile einer Lizenz aus Sicht eines Glücksspielanbieters zusammen. Er wird sich dann dafür entscheiden, sein Angebot lizenziert anzubieten, wenn das Angebot mit einer Lizenz profitabler ist als ein unlizenziertes Angebot. Gesetzgeber und Aufsicht können viele der dargelegten Parameter und damit letztlich die Entscheidung der Anbieter steuern. Sie stellen insgesamt die Wege der Rechtsdurchsetzung gegenüber unlizenzierten Glücksspielanbietern dar. Vor diesem Hintergrund werden in den folgenden Abschnitten des Kapitels verschiedene Instrumente der Rechtsdurchsetzung beleuchtet, die Erkenntnisse aus den verschiedenen betrachteten Ländern zusammenfasst sowie Empfehlungen für eine effiziente Rechtsdurchsetzung ausgesprochen.

Tabelle 236: Vor- und Nachteile einer Lizenz aus Sicht von Glücksspielanbietern

Nachteile Lizenz = Vorteile keine Lizenz	Vorteile Lizenz = Nachteile keine Lizenz
Lizenzgebühren	Haftungsrisiken
Steuern	Keine Werbung
Produktvorgaben	Imagenachteil
Einsatz- und Verlustgrenzen	Kosten Umgehung/Abwehr IP-Blocking
Sperr- und Limitierungssysteme	Kosten Umgehung Payment-Blocking
Spielerschutzmaßnahmen allgemein	Kosten Rechtsberatung

14.2 Ermittlungs- und Strafverfahren = Haftungsrisiken für Anbieter

Ein unlizenzierter Anbieter geht in Deutschland die Gefahr ein, dass er nach §284 StGB wegen der unerlaubten Veranstaltung eines Glücksspiels mit einer Freiheitsstrafe von bis zu zwei Jahren oder mit einer Geldstrafe bestraft wird, wobei bei gewerbsmäßiger Ausübung die Strafe zwischen drei Monaten und fünf Jahren liegt. Damit solch eine Strafe verhängt wird, bedarf es einer gerichtlichen Verurteilung im Rahmen eines Strafverfahrens.

Ausgangspunkt jedes Strafverfahrens ist das Ermittlungsverfahren. Es stellt damit die notwendige Bedingung für die Verhängung einer Strafe für das Angebot von Glücksspiel ohne Lizenz dar. Polizei und Staatsanwaltschaft müssen Ermittlungen bei Anzeigen oder Hinweisen auf eine Straftat aufnehmen. Nach Abschluss des Ermittlungsverfahrens entscheidet die Staatsanwaltschaft, ob Anklage erhoben, ein Strafbefehl beantragt oder das Verfahren eingestellt wird. Wird das Verfahren nicht eingestellt, so tritt im nächsten Schritt das Zwischenverfahren beim zuständigen Gericht ein. Das Gericht entscheidet sodann, ob der Angeschuldigte zum Angeklagten wird und ein Hauptverfahren eröffnet wird, das mit einem Urteil oder einer Einstellung des Verfahrens endet. Im Falle einer Verurteilung folgt die Strafvollstreckung und die Erzwingung der verhängten Strafe, die sowohl in Form einer Geldstrafe als auch in Form einer Freiheitsstrafe erfolgen kann, wobei eine Freiheitsstrafe auch zur Bewährung ausgesetzt werden kann.

Im Lichte des Anbieterkalküls ergibt sich die erwartete Strafe aus der Strafhöhe multipliziert mit der Verurteilungswahrscheinlichkeit. Die Verurteilungswahrscheinlichkeit hängt dabei von der Wahrscheinlichkeit ab, ob überhaupt ein Ermittlungsverfahren aufgenommen wird, ob dieses zu Ende geführt wird, ob nach dessen Abschluss Anklage erhoben wird, ob ein Hauptverfahren eröffnet wird und ob das Hauptverfahren zu einer Verurteilung führt. Ist eine dieser Wahrscheinlichkeiten gleich null oder aber äußerst gering, so ist die erwartete Strafe zu vernachlässigen. Auf der anderen Seite ergibt sich ein nicht vernachlässigbares Haftungsrisiko in Verbindung mit dem Strafmaß, wenn diese Wahrscheinlichkeiten nicht bei null oder sehr klein sind. Wenn davon ausgegangen wird, dass lediglich nicht zur Bewährung ausgesetzte Freiheitsstrafen ein relevantes Strafmaß für einen Anbieter darstellen, zum Beispiel weil Geldstrafen im Vergleich zu den Profiten aus dem Angebot problemlos zu decken sind und Bewährungsstrafen kaum einschränkend wirken, so kann sich auch dann ein zu vernachlässigendes Haftungsrisiko ergeben, wenn die Verurteilungswahrscheinlichkeit nicht zu vernachlässigen ist.

Ein unlizenzierter Anbieter sieht, *ceteris paribus*, umso eher davon ab, sein Angebot zu vertreiben, je höher sein Haftungsrisiko ist. Der Gesetzgeber kann dieses Risiko in Form der erwarteten Strafe steuern und hat damit einen wesentlichen Einfluss auf die Größe des unlizenzierten Marktes. Über das Strafmaß hat er einerseits einen direkten Einfluss auf die erwartete Strafhöhe als auch indirekten Einfluss, indem dadurch die Wahrscheinlichkeit der Aufnahme eines Ermittlungsverfahrens sowie auch einer letztendlichen Verurteilung gesteuert werden kann, denn je höher das Strafmaß, umso größer ist die Ermittlungsbereitschaft und damit die Ermittlungswahrscheinlichkeit (Hermann, 2013, S. 226). Die Höhe des

Strafmaßes wirkt sich zudem auf die Zuständigkeit der Gerichte aus: ab einer erwarteten Freiheitsstrafe von vier Jahren sind die Landgerichte zuständig, darunter die Amtsgerichte.

Neben der gesetzgeberischen Entscheidung über das Strafmaß kann die Verurteilungswahrscheinlichkeit und damit die erwartete Strafhöhe auch durch den notwendigen Ermittlungsaufwand sowie die Beweislage gesteuert werden. Je geringer der Ermittlungsaufwand, desto höher die Wahrscheinlichkeit eines erfolgreichen Ermittlungsverfahrens und je besser die Beweislage, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit einer Anklage (Hermann, 2013, S. 226). So könnte der jeweilige Ermittlungsaufwand gesenkt und die Beweislage dadurch verbessert werden, dass Sonderermittlungseinheiten gebildet werden, die sich auf Fälle unlizenzierter Glücksspielangebote spezialisieren. Durch die Spezialisierung auf diese Fallgruppe würde zum einen der jeweilige Ermittlungsaufwand sinken, da sich die Beamten nicht erst in die komplexe Materie einarbeiten müssen, was zum anderen auch eine bessere Beweislage zur Folge hätte.

Die Realität spricht für eine äußerst geringe Verurteilungswahrscheinlichkeit für unlizenzierter Glücksspielangebot. Zum einen gilt das Trichtermodell der Strafverfolgung, wonach allgemein bei Straftaten nur ein geringer Anteil der polizeilich registrierten Fälle auch zu Verurteilungen führt: 2013 waren dies 38.000 Verurteilungen mit Freiheitsstrafe aus 5,96 Mio registrierten Fällen bzw. aus 3,25 Mio. aufgeklärten Fällen (Baumann, 2015). Dies lässt sich in eine Verurteilungswahrscheinlichkeit von 0,6% bzw. 1,2% übersetzen. Die seltenen Freiheitsstrafen liegen auch daran, dass 558.000 der 596.000 insgesamt Verurteilten zu Bewährungsstrafen, Geldstrafen oder sonstigen Sanktionen verurteilt wurden, also lediglich bei 6,4% aller Verurteilten eine Freiheitsstrafe verhängt wird.

Konkrete Zahlen zur Häufigkeit von Ermittlungsverfahren und Strafverfahren gegen unlicenzierte Glücksspielanbieter sind in keinem der Länder bekannt. Die Zahl der Verurteilungen ist jedoch äußerst gering und bei den bekannt gewordenen Fällen wurden lediglich Geldstrafen verhängt (zum Beispiel in Finnland).⁵⁷ Entsprechend kann gefordert werden, dass das Abschreckungspotential in Form der erwarteten Strafe für unlicenzierte Anbieter äußerst gering ist und bei der Rechtsdurchsetzung aktuell keine große Rolle spielt.

14.3 IP-Blocking

Im Rahmen ihrer Aufsichtspflichten identifizieren Länder wie Dänemark und Frankreich Webseiten, welche nicht den rechtlichen Rahmenbedingungen entsprechen und als illegal eingestuft werden. Nach der Identifizierung solcher Webseiten mit teils eigens entwickelten Softwareprogrammen kommen Maßnahmen zum Tragen, welche die Erreichbarkeit solcher Webseiten weitestgehend einschränken und so den Bürger und Konsumenten vor nicht regulierten Angeboten des Glücksspiels schützen sollen.

Die Begriffe Internet-Filtering, -Blocking und -Zensur beschreiben in diesem Zusammenhang Mittel, die dazu eingesetzt werden, Internetnutzer vor Inhalten zu schützen, beziehungsweise die Inhalte nicht erreichbar zu machen (Hamade, 2008, S. 1081f). Internet Filtering bildet entsprechend eine technische Möglichkeit zur Zensurierung des Internets. Dies kann im Rahmen der Rechtsdurchsetzung gegen

⁵⁷ Es ist durchaus möglich, dass nicht alle theoretisch verfügbaren Informationen zu Ermittlungs- und Strafverfahren sowie Verurteilungen in den einzelnen Ländern abgerufen wurden. Es erscheint jedoch äußerst unwahrscheinlich, dass eine wesentliche Anzahl übersehen wurde, denn der Kampf gegen unlicenzierte Glücksspielanbieter ist in jedem Land aufgrund der damit geringen Erfolgsquote Thema politischer Diskussion.

illegale Glücksspielanbieter oder im Rahmen der Bekämpfung von Webseiten und Angeboten mit illegalen Inhalten ein Mittel sein, um Bürger vor nicht regulierten oder auch strafbaren und verstörenden Inhalten zu schützen.

Damit beschreibt das Internet Filtering eine Regulierung des Internets. Die technische und gesetzliche Regulierung des Internets durch Nationalstaaten erfolgt mit unterschiedlichen Strategien seit 20 Jahren (Clark et al., 2017). Die Ziele der Regulierung von Nationalstaaten oder -unionen bestehen dabei hauptsächlich in der Minimierung von Sicherheitsrisiken. Beispielshaft stehen hier die Bedenken der Europäischen Union gegenüber dem Internet als Mittel zur Kommunikation gefährlicher Inhalte, wie Nationale Sicherheit (Anleitungen zum Bombenbau), Schutz von Minderjährigen (Pornografie, Gewalt oder missbräuchliches Marketing), Schutz der Menschenwürde (Anstiftung zu Diskriminierung und Hass), wirtschaftliche Sicherheit (Betrug, Anleitung zum Betrug), Informationssicherheit (Cyberangriffe), Schutz der Privatsphäre (Datendiebstahl, Unrechtmäßige Verbreitung personenbezogener Daten), Schutz von Reputation (Verleumdung) und Schutz geistigen Eigentums (unrechtmäßige Verbreitung geschützter Inhalte) (Kommission der Europäischen Union, 1996).

Jedoch bietet das technische Filtern auch das Instrumentarium für ein Vorenthalten von Meinungen und kritischen Inhalten gegenüber den eigenen Bürgern, um beispielsweise die Verbreitung von regierungskritischen Inhalten zu verhindern. Durch das Filtern auch legaler und kritischer Inhalte können so etwa politische Meinungen beeinflusst werden, was die potenziellen Gefahren einer Zensur des Internets aufzeigt. In diesem Zusammenhang seien die Beispiele China, Türkei und Iran erwähnt, in denen Bürgern der Zugang zu bestimmten Plattformen wie Twitter (China), Youtube (Iran) und Google Search (Türkei) verwehrt bleibt und diese teils durch besser kontrollierbare nationale Plattformen ersetzt werden (Clark et al., 2017). Generell gilt es, den Einsatz von technischer Filterung auf ihre Sinnhaftigkeit, die Reliabilität, das Ausmaß und die Kriterien der Anwendung sowie die Rahmenbedingungen einer Kontrolle intensiv zu prüfen. Die Sinnhaftigkeit einer Anwendung lässt sich im Speziellen angesichts der zunehmenden Professionalität zur Umgehung technischer Filterung durch Plattformen, etwa durch kryptografische Verschlüsselung oder durch Bürger selbst, diskutieren.

Die Filterung von Inhalten des Internets wird über die Ausübung von Kontrolle über den Zugang zu den Inhalten ausgeübt. Die Zugangskontrolle wird technisch umgesetzt über IP-Blocking, DNS-Tampering und URL-Blocking mit Proxy. Damit kann der Zugang zu Webseiten, Domains und IP-Adressen blockiert werden, die geografisch und ermittlungstechnisch außerhalb der Reichweite etwa von nationalen Behörden und Strafverfolgung nach nationalen Rechtslagen sind. Es gibt darüber hinaus die Möglichkeit von Keyword-Blocking, welches auf der Basis von Wörtern in der URL den Zugang zu diesen Webseiten blockt, aber automatisiert Abgleiche mit Blacklists vornimmt (Hamade, 2008, S.1082).

Automatisierte Software zur Filterung von Webinhalten ist anfällig für zwei Formen von Fehlern: Under-Blocking und Over-Blocking. Under-Blocking beschreibt das Versagen einer Software, nicht alle zu zensierenden Inhalte korrekt zu identifizieren und entsprechend zu handeln. Dabei sei angemerkt, dass die Suchalgorithmen solcher Software Entscheidungen anhand vordefinierter Parameter treffen, welche nicht auf alle zu zensierenden Inhalte zutreffen. Over-Blocking beschreibt das Gegenteil: Die Kriterien für eine Identifizierung und Entscheidungsfindung sind so formuliert, dass zu viele Inhalte, also auch legale, zensiert werden. So kann die Verwendung von IP-Blocking, also die Sperrung einer spezifischen IP-Adresse, dazu führen, dass neben der anvisierten zu zensierenden Webseite auch nicht-betroffene Webseiten, welche auf derselben IP-Adresse gehostet werden oder technisch angesiedelt sind, nicht mehr erreichbar sind (Open Net Initiative, 2018; Deibert et al., 2008).

Das Filtern von Inhalten des Internets kann auf verschiedenen Ebenen durchgeführt werden. Hamade (2008, S.1083) bezeichnet diese Differenzierung als Level des Internet Filtering. Demnach kann die Filterung von Inhalten auf Regierungsebene, auf Ebene der Internetdienstleistungsunternehmen (ISP; Internet Service Provider), durch Organisationen oder auf Ebene von Eltern, die ihre Kinder beschützen wollen, durchgeführt oder initiiert werden. Letztere Ebene sei in diesem Zusammenhang vernachlässigt, da diese Form des Internet Filtering auf privater Ebene und mittels privatwirtschaftlich entwickelter und spezialisierter Software erfolgt. Die Filterung auf Regierungsebene erfolgt, wie in China, Iran, Saudi-Arabien und der Türkei, über Ministerien mit den Zuständigkeitsbereichen für Kommunikation und Information oder ähnliche Autoritäten (Hamade, 2008; Clark et al., 2017). Ausgehend von der Identifizierung und Klassifizierung von zu zensurierenden Inhalten und der Schaffung geeigneter rechtlicher Rahmenbedingungen wird die technische Umsetzung delegiert, etwa an Internetdienstleistungsunternehmen, oder eigene Entwicklungen werden angestoßen. Auf Ebene der Internetdienstleistungsunternehmen werden dem Kunden die Entscheidungen über das Ausmaß einer Filterung zwangsweise durch gesetzliche Vorschriften vorgegeben oder zur Auswahl gestellt. Die Internetdienstleistungsunternehmen bilden hier den Punkt des Eingreifens, da sie im Gegensatz zu privaten Filtersystemen alle Bürger betreffen. Auf Ebene der Internetdienstleistungsunternehmen ist teilweise auch die Verhinderung der Nutzung von Softwarelösungen zum Schutze der Privatsphäre möglich. Auf Organisationsebene wird Internet Filtering zum Schutze von Firmengeheimnissen und vor Schadsoftware, für lokale Netze und Intranets, eingesetzt.

Die Filterung von Inhalten im Internet lässt sich in die Kategorien Politisch, Sozial, Konflikt/Sicherheit und Internet-Tools unterteilen. Die Filterung politischer Inhalte betrifft hauptsächlich Webseiten, die etwa in Opposition zu Regierungen stehen. Im weiteren Sinne sind auch Inhalte in Verbindung mit Menschenrechten, Pressefreiheit, Meinungsfreiheit, Rechte von Minderheiten und religiöse Bewegungen betroffen. Zu der Filterung von sozialen Inhalten zählen etwa Sexualität, Glücksspiel, illegale Drogen und Alkohol, sowie weitere Inhalte, welche als moralisch verwerflich oder sozial sensibel und anstößig betrachtet werden könnten. Die Kategorie Konflikt/Sicherheit umfasst Inhalte in Verbindung mit bewaffneten Konflikten, Grenzkonflikten, Separatistenbewegungen und anderen militanten Gruppen. Die Kategorie Internet-Tools betrifft weniger die Inhalte sondern Methoden und Programme, die der Umgehung von Zensur im Internet dienen. Neben etwa nicht-kontrollierbaren Email-, Internet-Hosting-, Suchmaschinen-, Übersetzungs- und Voice-over-IP-Dienstleistungen betrifft dies auch die Zugangsbeschränkung spezieller kryptografischer Anwendungen zur verschlüsselten Kommunikation oder die Verschleierung der eigenen IP-Adresse (Deibert et al., 2008).

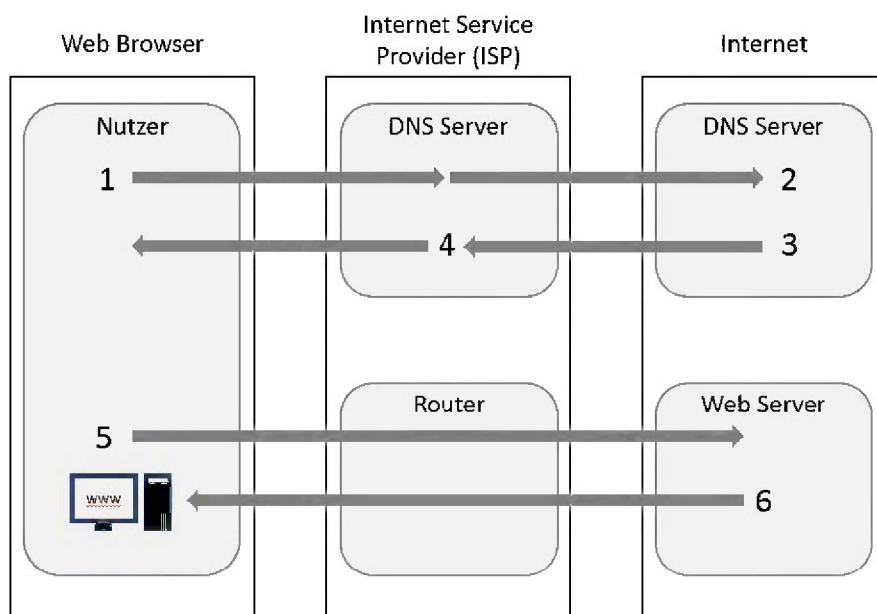
14.3.1 Technische Umsetzung

Die Anwendungen des Internet Filtering werden technisch unterschiedlich umgesetzt. Für ein Verständnis der Funktionalität des IP-Blocking und weiterer Filtermethoden bedarf es eines grundlegenden Verständnisses, wie das Internet funktioniert. Das Internet ist ein auf dem TCP/IP Protokoll (Transmission Control Protocol / Internet Protocol) basierendes Medium, über das Computer miteinander kommunizieren können. Jegliche Aktion, beispielsweise das Versenden von Emails, Aufrufen von Webseiten oder der Transfer von Dateien geschieht über die technische Verbindung von Computern und den Transfer von Daten in versendeten *packets*. Router sind spezielle Computer, welche die Direktion dieser *packets* übernehmen. Sie sind wiederum mit diversen Kommunikations-Links verbunden und entscheiden über den bestmöglichen Transferweg der *packets*. Zur Versendung von Daten von einem Versender zu einem Empfänger identifiziert ein Router andere Computer, sogenannte Hosts, anhand ihrer IP-Adresse.

Zusätzlich gibt es mit dem DNS (Domain-Name-System) mnemonische Namen, die mit der jeweiligen IP-Adresse verknüpft werden.

Die Verbindung zweier Computer (Hosts; ein Nutzer und ein Webseitenbetreiber) erfolgt meist über die Eingabe einer URL (Uniform Resource Locator). Der Nutzer stellt dabei eine Verbindung mit dem DNS-Server seines Internetanbieters her, woraufhin der DNS-Resolver des Anbieters eine Verbindung mit dem DNS-Server der angeforderten Webseite herstellt, um die IP-Adresse der Domain herauszufinden (Abbildung 54: , Schritt 1-4). Nachdem die IP-Adresse festgestellt wurde, wird eine Verbindung zum Webserver der Webseite hergestellt. Dabei wird die gewünschte Webseite angefordert, welche letztlich auf dem Bildschirm des Nutzers, durch die Darstellung eines Browsers, sichtbar wird (Abbildung 46, Schritt 5-6; Murdoch und Anderson, 2006, S. 58).

Abbildung 54: Prozess der Verbindung zwischen Computern



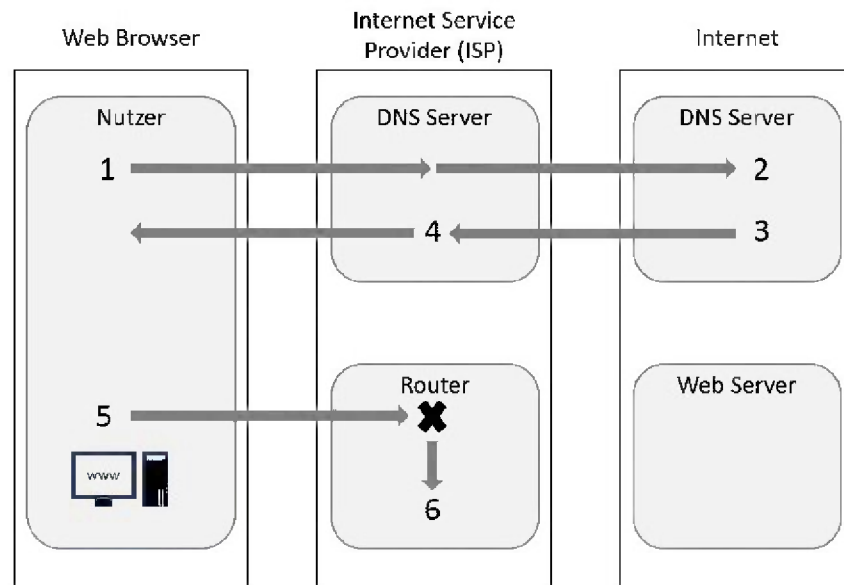
Quelle: Murdoch und Anderson, 2006, S. 59

Die Mechanismen des Filterns unterscheiden sich nach der Zielsetzung der anwendenden Organisation. Die Entscheidungsfindung über einen Mechanismus sind abhängig von Faktoren wie den technischen und monetären Möglichkeiten und der Ausstattung der Organisation, deren Reichweite und Zugang zu infrastrukturell wichtigen Knotenpunkten (wie etwa Internetdienstleister), die Akzeptanzschwelle für Fehlerraten, dem zur Verfügung stehenden Budget, der Ausgestaltung des Filterns in öffentlicher oder nicht-öffentlicher Form und deren Reliabilität gegenüber „normalen“ Nutzern und gegenüber solchen, die eine Blockierung umgehen wollen (Murdoch und Anderson, 2006, S. 58f).

IP-Blocking als Überbegriff umfasst unter anderem das TCP/IP Header Filtering. Dabei werden Datenpakete auf Basis ihrer IP-Zieladresse blockiert, wenn sich diese auf einer schwarzen Liste zu filternder Ziele befindet. Die IP-Zieladresse ist dabei die IP-Adresse des Hosts, auf dessen Server die Daten der Webseite abgelegt sind und welche der Nutzer anfordert. TCP/IP Header Filtering erfolgt also ausschließlich an infrastrukturellen Punkten, an denen ein Datenpaket versendet wird (ausgehend vom Nutzer zum Host oder vom Host zum Nutzer). Auf Ebene des Internetdienstleisters können Router nun darauf ausgerichtet sein, einen Abgleich mit der schwarzen Liste durchzuführen und Datenpakete nicht weiter zu senden. So kann der Befehl des Nutzers zur Anforderung einer spezifischen Seite blockiert

werden (Abbildung 55: TCP/IP Header Filtering, Schritt 5). Datenpakete sind grob in einen *Header* mit Metainformation und den *payload* mit den angeforderten Informationen gegliedert. Eine Inspektion der IP-Adresse erfolgt anhand des Headers, welcher diese Information enthält, jedoch findet der Inhalt der Datenpakete (*payload*) keine Berücksichtigung. So kann es zu einem Over-Blocking kommen, da Hosts unter einer IP-Adresse mehrere Services (Web Server und Email) anbieten können, und mehrere Webseiten fälschlicherweise gefiltert werden (Murdoch und Anderson, 2006, S. 59f).

Abbildung 55: TCP/IP Header Filtering



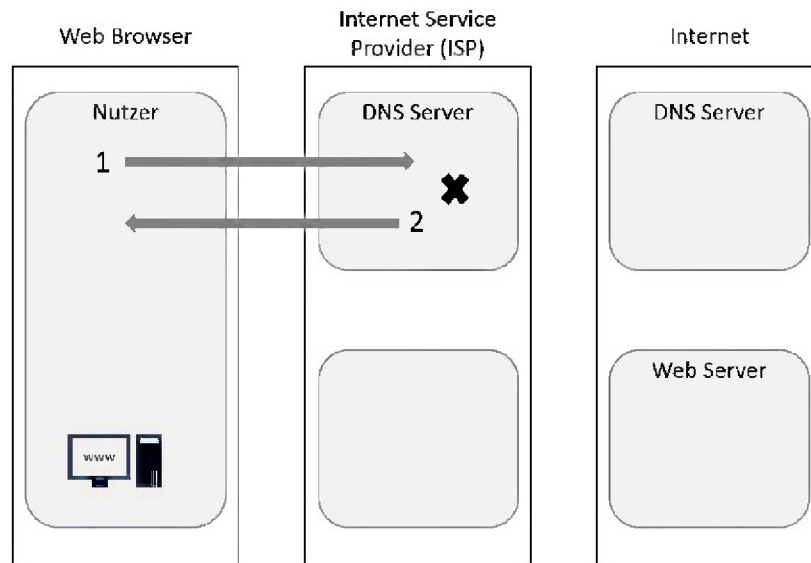
Quelle: Murdoch und Anderson (2006, S. 60)

Im Zuge des TCP/IP-Blocking kann es dazu kommen, dass Webseiten nicht aufgrund ihres Inhalts geblockt werden, sondern allein deshalb, weil sie dieselbe IP-Adresse wie eine zensierte Webseite haben. Das TCP/IP Content Filtering ermöglicht es hingegen, die Inhalte der Datenpakete anhand von vordefinierten Keywords zu durchsuchen und dieser Basis zu filtern. Das Inspizieren von Inhalten der Datenpakete anhand von Keywords wird nicht von Routern durchgeführt, es bedarf dafür zusätzlicher Anwendungen. Webseiten enthalten meist so viel Inhalt, dass dieser über mehrere Datenpakete verteilt und gesendet wird. Die Inspizierung einzelner Datenpakete reicht dabei nicht aus, sondern die Pakete müssen als Ganzes betrachtet werden. Die technische Umsetzung des TCP/IP Content Filtering ist folglich komplex (Murdoch und Anderson, 2006, S. 60f) und vergleichsweise fehleranfällig.

Ein weiterer Ansatz des Internet Filtering ist das sogenannte DNS Tampering. Dabei setzt das Filtern von Inhalten bereits an der Ebene der Lösung der DNS-Anfrage an (Abbildung 48, Schritt 1), was grundsätzlich effektiver als die oben genannte Methoden ist. Bei dieser Methode wird ein Abgleich von Domain-Namen mit einer Blacklist bereits beim DNS-Server des jeweiligen Internetdienstleisters vorgenommen. Eine solche Blacklist enthält folglich identifizierte Domain-Namen, sodass die Anfrage des Nutzers nach der IP-Adresse der jeweiligen Webseite (die durch die Eingabe der URL erfolgt) vom DNS-Server weitergeleitet wird. Der DNS-Server gibt dem Nutzer folglich eine Fehlermeldung oder keine Meldung zurück (Abbildung 56: Funktionsweise des DNS Tampering, Schritt 2). Ohne die erforderliche IP-Adresse ist das Aufrufen der Webseite durch den Nutzer nicht möglich. Dabei hat der Nutzer

keine spezifische Webseite angefordert, sondern eine Domain, welche beim DNS Tampering als Ganzes, samt aller Unterseiten, geblockt wird (Murdoch und Anderson, 2006, S. 60f).

Abbildung 56: Funktionsweise des DNS Tampering



Quelle: Murdoch und Anderson (2006, S.61)

Viele EU-Mitgliedsstaaten haben Praktiken implementiert, die vorsorglich und responsiv den Erstkontakt von Bürgern mit (nach nationalem Recht) illegalen Webseiten reduzieren und verhindern sollen. Unter anderen blocken Belgien, Bulgarien, Zypern, Dänemark, Estland, Frankreich, Ungarn und Italien Webseiten illegaler Anbieter. Neben dem gängigsten Ansatz des Verbots oder der Einschränkung von Werbemaßnahmen greifen andere Ansätze die Filterung des Internets, also die Nutzung von IP-Blocking und DNS (Domain-Name-System) auf. IP-Blocking ist dabei weiter verbreitet als etwa die Blockierung von Zahlungsströmen (Payment-Blocking). Die technische Umsetzung unterscheidet sich zwischen den Mitgliedsstaaten (Europäische Kommission, 2014, S. 4). Oftmals erstellt die zuständige Behörde eine Liste mit Adressen und Domains, welche keine Erlaubnis für das Angebot des Glücksspiels haben und deshalb durch die Internetdienstleister zu blockieren sind (wie etwa in Italien). In Frankreich dagegen wird die Blockierung einer Webseite durch die Internetdienstleister erst in Folge eines gerichtlichen Beschlusses vollzogen, der von den beaufsichtigenden Behörden beantragt wird. Im Jahr 2013 haben 12 EU-Mitgliedsstaaten Systeme zur Filterung des Internets mit Bezug zu Glücksspiel genutzt oder entwickelt, 16 Staaten nutzen dies nicht (Europäische Kommission, 2014, S. 69).

Die Europäische Kommission (2014) sieht die Notwendigkeit einer internationalen Zusammenarbeit zur effektiven Implementierung von Internetfiltersystemen und benennt beispielhaft eine vierstufige Prozedur für das Blockieren von Webseiten. Demnach sollte die Identifizierung von illegalen Webseiten nicht den Internetdienstleistern sondern den nationalen Aufsichtsbehörden übertragen werden. Nach der Identifizierung einer illegalen Webseite (Stufe 1) sollte die Aufsichtsbehörde den Webseitenbetreiber kontaktieren und zur Unterlassung der illegalen Aktivität auffordern (Schritt 2). Im Falle ausbleibender Kooperation sollte der zuständige Interdienstleister des Landes angewiesen werden, die Seite zu blockieren (Schritt 3). Kommt der Internetdienstleister der Aufforderung nicht nach, sollte die Aufsichtsbehörde die gerichtliche Durchsetzung initiieren (Schritt 4). Dieser Prozess ist langwierig und schwer zu standardisieren. Außerdem sei angemerkt, dass ein blockierter Dienstleister die Exklusion umgehen

und durch den Wechsel der IP-Adresse bzw. einen Wechsel der Domain weiter nationale Märkte bedienen kann. Auch Nutzer, welche die blockierte Seite erreichen wollen, können dies über VPN-Clients (Virtual Private Network) vergleichsweise einfach. Die Effektivität der von der EU benannten best practice ist dementsprechend fraglich.

14.3.2 IP-Blocking am Beispiel von Dänemark

Die Anwendung des IP-Blocking zur Zugangsbeschränkung der illegalen Webseiten von Glücksspielanbietern wie in Dänemark oder Spanien praktiziert ist folglich eine Form der Regulierung des Internets, initiiert auf Ebene der jeweiligen Regierungen. Allerdings ist die Durchführung des IP-Blocking der europäischen Nationalstaaten auf die Umsetzung durch die jeweiligen Internetdienstleister angewiesen. Im Folgenden dient Dänemark als Beispiel der Umsetzung von IP-Blocking-Methoden auf nationalstaatlicher Ebene.

Dänemark nutzt zur Blockierung von illegalen Onlineglücksspielanbietern das DNS Tampering/DNS-Blocking (Hansen, 2016). Im Rahmen der rechtlichen Sanktionierungsmöglichkeiten muss die Aufsichtsbehörde (Danish Gambling Authority) die Observierung des Marktes und die Identifizierung von illegalen Webseiten durchführen, auf deren Basis sie Internetanbieter anweist, Webseiten zu blockieren. Der rechtliche Rahmen verbietet die Übertragung von Informationen über illegale Glücksspiele über Kommunikationsnetzwerke wie das Internet (Gambling Compliance, 2018). Zuwiderhandlung durch Internetdienstleister (und auch Banken) wird also kriminalisiert, obwohl diese Akteure selbst kein illegales Glücksspiel betreiben und entsprechende Webseiten unterhalten (Hansen, 2016).

Die Observierung des Marktes wird von nationalen Aufsichtsbehörden unterschiedlich umgesetzt. Dänemark hat zwar den Prozess der Observierung und die Suche nach illegalen Webseiten und damit die Fortführung einer Blacklist automatisiert (Danish Gambling Authority, 2017), jedoch ist kein automatischer Abgleich von Internetdienstleistern und der Blacklist implementiert. Das Prozedere der Sanktionierung entspricht weitestgehend der oben genannten „good practice“ der Europäischen Kommission (2014). Wenn eine Seite als illegal eingestuft wurde, wird der Betreiber zur Unterlassung der Aktivitäten aufgefordert. Bei ausbleibender Reaktion wird der Internetdienstleister angewiesen, die Webseite zu blockieren. Die Danish Gambling Authority muss dafür gerichtliche Anordnungen einholen. Dies geschieht nicht bei der Blockierung von Webseiten, welche in Form von Affiliate Services illegale Glücksspielangebote bewerben. In Folge einer ausbleibenden Reaktion von Marketing-Webseiten besteht die Möglichkeit in der polizeilichen Meldung, auf deren Basis Ermittlungen angestoßen werden (Danish Gambling Authority, 2017).

Dänemarks Aufsichtsbehörde praktiziert das Blockieren von Webseiten auf technischem Wege seit 2012. Die zur Identifizierung und zum Monitoring genutzte Software wurde dabei kontinuierlich weiterentwickelt. So arbeitet die Behörde inzwischen mit der nationalen Anti-Korruptionseinheit und der Steuerbehörde zusammen um die Software zu optimieren. Tabelle 56 zeigt eine Übersicht der zur Bekämpfung illegaler Webseiten durchgeführten Sanktionsmaßnahmen. Dabei sei angemerkt, dass die Meldung potenziell illegaler Webseiten durch Nutzer geschieht. Es ist erkennbar, dass die Anzahl letztlich technisch blockierter Webseiten gering ist. Die bloße Aufforderung zur Unterlassung genügt oft für die Einstellung der illegalen Aktivitäten. Im Februar 2018 umfasste die dänische Blacklist 49 blockierte Domains (Gambling Compliance, 2018).

Tabelle 237: Anzahl der Identifizierungen und Meldungen potenziell illegaler Webseiten, Aufforderungen zur

Unterlassung und Webseiten-Blockierungen über DNS Tampering in Dänemark

	2012	2013	2014	2015	Gesamt
Identifizierte potenziell illegale Webseiten	180	7	280	0	467
Gemeldete potenziell illegale Webseiten	71	73	122	74	340
Unterlassungsaufforderungen	46	23	12	40	121
Technische Blockierungen von Webseiten	20	0	5	0	25

Quelle: Deloitte (2016)

Die Verhältnismäßigkeit des Aufwands, der mit der Implementierung eines Systems des IP-Blocking verbunden ist, darf hinterfragt werden. Das Beispiel Dänemark zeigt, dass die Anweisung der Internetdienstleister zur Blockierung von ausgewählten Domains nicht reibungslos ablaufen muss. Im Februar 2018 urteilte das regionale Gericht Frederiksberg zu Gunsten der dänischen Aufsicht, dass die nationalen Internetdienstleister 24 Webseiten zu blockieren haben, nachdem sie der Aufforderung der Aufsicht zur Blockierung im September 2017 nicht nachgekommen waren. Das Verfahren war im Oktober 2017 eingeleitet worden (Gambling Compliance, 2018), die Durchsetzung hat also ein halbes Jahr in Anspruch genommen.

14.3.3 Das Potenzial zur Unterbindung illegaler Onlineglücksspielangebote

Die Anwendung von IP-Blocking ist unweigerlich mit dem Aufwand assoziiert, eine Liste von zu blockenden IP-Adressen oder Domains zu verwalten. Die Fortführung einer umfassenden Liste ist dahingehend schwierig, als dass die Bewegung von Inhalten beziehungsweise der Umzug einer ganzen Webseite auf eine neue IP-Adresse keine allzu große Hürde für die Betreiber darstellt (Murdoch und Anderson, 2006, S. 59). Die neue Webseite müsste folglich wieder durch die Software identifiziert und anschließend geblockt werden. Angesichts der Masse an potenziell illegalen Glücksspielangeboten im Internet und der anzunehmenden Professionalität der Betreiber wäre der Aufwand der kontinuierlichen Fortführung einer Liste womöglich enorm. Im Zuge einer zunehmenden Automatisierung von Blocking-Anwendungen verringert die Gefahr des Under-Blocking zusätzlich die Effektivität der Anwendung, während ein Over-Blocking die Konsumentensouveränität einschränkt. Aus Konsumentensicht ist es mit geringem technischen Verständnis möglich, das IP-Blocking und andere Filtermethoden zu umgehen (Deibert et al., 2008; Hansen, 2016). Man könnte das IP-Blocking folglich als begrenzt wirksame Maßnahme zur Einschränkung der Bedienung eines nationalen Marktes für illegale Onlineglücksspielanbietern beschreiben. Letztlich blockieren die aufgezeigten Methoden nicht den illegalen Onlineglücksspielanbieter, sondern nur den Zugang zu seinen Webpräsenzen (Hansen, 2016).

14.4 Payment-Blocking: Kontrolle der Finanzströme

Der Erfolg unlizenzierter Glücksspielanbieter hängt maßgeblich davon ab, die Zahlungsabwicklung mit ihren Kunden durchführen zu können. Das Payment-Blocking (auch Financial Blocking) zielt darauf ab, diese Zahlungsströme zu unterbinden oder zumindest zu erschweren, um so die Kosten unlizenzierter Glücksspiels zu erhöhen (Rock und Kaiser, 2011).

Die rechtliche Grundlage für das Payment-Blocking in Deutschland ist § 4 Abs. 1 S. 2 Alt. 2 i.V.m. § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4 GlüStV, die die Mitwirkung an Zahlungen, die im Zusammenhang mit unerlaubtem Glücksspiel stehen, verbieten. Nach dem in 2012 verfassten Glücksspieländerungsstaatsvertrag (§9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4 GlüÄndStV) umfassen die erforderlichen ordnungsrechtlichen Anordnungen zu Financial

Blocking, „den am Zahlungsverkehr Beteiligten, insbesondere den Kredit- und Finanzdienstleistungsinstituten, nach vorheriger Bekanntgabe unerlaubter Glücksspielangebote die Mitwirkung an Zahlungen für unerlaubtes Glücksspiel und an Auszahlungen aus unerlaubtem Glücksspiel [zu] untersagen.“ Das niedersächsische Innenministerium ist die bundesweit zuständige Behörde für die Einleitung von Maßnahmen zur Zahlungsunterbindung, wenn das Angebot in mehr als einem Bundesland angeboten wird.

Es handelt sich beim Payment-Blocking folglich um ein Instrument, welches nicht technisch durch die jeweilige Glücksspielaufsichtsbehörde durchführbar ist, sondern angewiesen wird und dessen Erfolg von der Umsetzung durch Finanzinstitute abhängt. Dies ist insofern wichtig, als dass sich Finanzinstitute in einem Interessenzkonflikt befinden, da sie die Infrastruktur für diese Zahlungen bereitstellen und von der Abwicklung der vielen Transaktionen durch beispielsweise ausländische Zahlungsdienstleister indirekt oder direkt profitieren können. Des Weiteren bedeutet die Beobachtung aller glücksspielrelevanten Transaktionen zusätzliche Kosten für die Finanzinstitute (Europäische Kommission, 2014, S.70). Auf der anderen Seite können sich die Finanzinstitute in einigen EU-Mitgliedstaaten strafbar machen, wenn sie die Anordnungen nicht befolgen.

Das deutsche Geldwäschegesetz (GwG) beziehungsweise seine Ergänzung (GwGErgG) regeln in § 16 Abs. 4 „Besondere Vorschriften für das Glücksspiel im Internet“ die Regulierung von Spielerkonten und die Transparenz von Zahlungsströmen. Verpflichtete Entitäten müssen sicherstellen, dass Transaktionen von Spielern nur erfolgen, wenn sie mittels einer Lastschrift nach § 1 Abs. 2 Nummer 2a Zahlungsdienstaufsichtsgesetz (ZAG), einer Überweisung nach § 1 Abs. 2 Nummer 2b oder einer Zahlungskarte nach § 1 Abs. 2 Nummer 2c, Nummer 3 erfolgen. Zusätzlich können Transaktionen auf das Spielerkonto erfolgen, wenn sie von einem Zahlkonto nach § 1 Abs. 3 ZAG erfolgen, welches im Namen des Spielers bei einem Verpflichteten nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 oder 3 erstellt wurde.

Gemäß § 18 GwG ist es nicht gestattet, elektronisches Geld im Rahmen des § 1a Abs. 3 ZAG entgegenzunehmen. Prepaid-Karten sind keine Zahlungskarten im Sinne des § 1 Abs. 2 Nummer 2 ZAG, unabhängig davon, ob die Prepaid-Funktion direkt mit einer Zahlungskarte verbunden ist. Da verschiedene Zahlungsdienstleister von sich aus keine Papierspur ihrer Zahlungsströme erstellen (wollen), ist für die zuständigen Behörden nicht zu ermitteln, ob die eingezahlten Gelder tatsächlich vom Spieler stammen.

Es sei an dieser Stelle erwähnt, dass die meisten Spieler per Kreditkarte zahlen. Es werden jedoch auch Zahlungsabwicklungen über dritte Zahlungsdienstleister (zum Beispiel E-Wallet Anbieter) vorgenommen (beispielsweise NETELLER, Moneybookers, PayPal, ClickandBuy u.a.).⁵⁸ Dabei wird ein weiterer Finanzintermediär zwischen Kunde und Glücksspielanbieter geschaltet. Die Strafverfolgung von Zahlungsdienstleistern und Banken böte generell einen Anreiz für eine adäquatere Einhaltung geltenden Rechts.

§ 2 Abs. 1 GwG definiert die Rollen von Verpflichteten, Verordnungsermächtigten und Versicherungstätigkeit. Gemäß § 2 Abs. 1 S. 1ff. GwG fallen darunter: Kreditinstitute nach § 1 Abs. 1 KWG, Finanzdienstleistungsinstitute nach § 1 Abs. 1 a KWG, Zahlungsinstitute und E-Geld-Institute nach § 1 Abs. 2a ZAG, selbstständige Gewerbetreibende, die E-Geld eines Kreditinstitutes nach § 1a Abs. 1 Nr. 1 ZAG tauschen und zurücktauschen und sonstige Finanzinstitute. Solche Verpflichtete müssen im Rahmen des § 6 Abs. 1 GwG angemessene Systeme für ihre Kunden zu schaffen und diese auf aktuellem Stand halten. Diese umfassen unter anderem die Ausarbeitung von internen Grundsätzen, Verfahren und

⁵⁸ Siehe z.B. die vom Onlineglücksspielanbieter Bwin akzeptierten Zahlungsmethoden: <https://help.bwin.com/de/generalinformation/payments/payment-methods/click-and-buy>. Bwin akzeptiert aktuell knapp 30 verschiedene Zahlungswege.

Kontrollen in Bezug auf verschiedene Risiken und Pflichten, die Bestellung eines Geldwäschebeauftragten oder die Überprüfung und Schulung von Mitarbeitern (§ 6 Abs 2 GwG). Sie müssen regelmäßige Kontrollen durchführen und sicherstellen, dass die Zuordnung der Zahlungen von Kunden durch rechtmäßige Kanäle beziehungsweise Zahlungsmethoden erfolgt. Aufsichtsbehörden können in Einzelfällen nach § 6 Abs 8 GwG Anordnungen gegenüber Verpflichteten aussprechen. Tatsächlich verpflichtet ist nicht der eigentliche Betreiber des Onlineglücksspiels, sondern das jeweilige Kredit- oder Zahlungsinstitut. Zahlungen im Bereich des Onlineglücksspiels sollten optimalerweise eine Kennzeichnung aufweisen, die es sowohl dem Acquirer als auch der zuständigen Behörde ermöglicht, die relevanten Zahlungsströme herauszufiltern und die Bekämpfung von Geldwäsche und anderen strafbaren Handlungen zu optimieren (Wild, 2013).

Die Delegation der Ausführung von Anordnungen der Glücksspielaufsichtsbehörden an die Finanzinstitute beinhaltet folglich die Prüfung, ob eine Transaktion in Verbindung mit einem in Deutschland unerlaubten Glücksspiel steht, um eine entsprechende Entscheidung über eine Unterbindung zu fällen. Die Identifikation solcher Transaktionen kann für Kreditkartenzahlungen durch sogenannte *Merchant Category Codes* erfolgen. Jede Transaktion mit einem Kreditkartendienstleister ist mit einem standardisierten (ISO 18245) vierstelligen Code versehen, der die Zuordnung von Finanztransaktionen zu spezifischen Unternehmen (beispielsweise Lufthansa: 3008), Produkten und Dienstleistungen (beispielsweise Supermarkt: 5411 und Glücksspiel (Betting/Gambling): 7995) erlaubt. Die MCC-Kennzeichnungen von Transaktionen werden von Kreditkartenunternehmen wie Visa oder Mastercard von den Finanzdienstleistungsunternehmen verlangt. Der Code dient dem Reporting, Activity Tracking und Risikomanagement. Zentral bei der Benennung des MCC ist der Hauptgeschäftszweig des Unternehmens nach Umsatz (Visa, 2018). Der MCC 7995 zur Kategorisierung von Glücksspiel wird jedoch bereits vergeben, wenn Glücksspiel nicht der Hauptgeschäftszweig ist (Wilson, 2008). In Folge der Identifizierung über den MCC kann eine Filterung der zu prüfenden Transaktionen vorgenommen werden. Hierbei besteht allerdings die Gefahr des Over-Blocking, dass die Finanzinstitute also auch Transaktionen blockieren, die zwar einen Glücksspielbezug haben, aber im erlaubten Rahmen erfolgen.

Bei dieser Filterung ergibt sich allerdings eine Schwachstelle: Durch sogenannte „fake online stores“ oder „front desk shops“ versuchen unlicenzierte Anbieter des Glücksspiels den MCC 7995 (Betting und Gambling) zu verschleiern, um so die Filterung zu umgehen. Als „fake online stores“ werden Onlineshops bezeichnet, die systematisch zur Untergrabung nationaler Gesetzgebungen zur Verhinderung des Zahlungsverkehrs von Spielern zu den unerlaubten Glücksspielanbietern (und umgekehrt) eingesetzt werden. Statt die angebotene Produkte tatsächlich zu verkaufen, dienen die „fake online stores“ zur Verschleierung von Transaktionsdetails, sogenanntes *transaction laundering*, indem sie Kreditkartentransaktionen im Auftrag für andere Anbieter (Onlineglücksspiel) ausführen und so die eigentliche Kategorisierung der Transaktion als Glücksspiel-relevant (MCC 7995) verhindern. Diese Praxis ist nur in Kooperation mit Zahlungsdienstleistern möglich, welche die Transaktionen mit falschen MCC versehen und mittels „fake online shops“ rechtfertigen. Die verantwortlichen Personen bei den entsprechenden Anbietern könnten sich im Rahmen des §261 StGB wegen Geldwäsche strafbar machen. Die Onlineshops sind dabei außerhalb der Jurisdiktion des anvisierten Landes rechtlich formiert und entziehen sich so der Strafverfolgung des Landes, dessen Bürger beworben und zur Teilnahme befähigt werden (Pal, 2017). Durch diese Form der Umgehung stellt sich die erste Filterung von Transaktionen durch Finanzinstitute anhand der MCC als fehleranfällig heraus.

Die Onlineshops sind dabei nur ein Teil eines komplexen internationalen Firmengeflechts. Im Rahmen der verpflichtenden Know-Your-Customer-Bestimmungen (KYC; §10 GwG: „Allgemeine Sorgfaltspflichten“) müssten Banken vor der Aufnahme einer Kundenbeziehung zu den Zahlungsdienstleistern

Informationen einholen, die geplante derartige Tätigkeiten entlarven oder errahnen lassen. Auf Seiten der Finanzinstitute könnte weiter durch die Abwicklung von Zahlungen an nicht lizenzierte Glücksspielanbieter trotz offensichtlicher Anhaltspunkte für deren Illegalität der Tatverdacht der leichtfertigen Geldwäsche (§ 261 Abs. 5 StGB) gegen die handelnden Mitarbeiter entstehen.

Die Identifikation und Strafverfolgung von Zahlungsdienstleistern, welche dieses Vorgehen ermöglichen, würde die Praxis des Filterns grundsätzlich nicht in Frage stellen, da die Zahlungsabwicklungen außerhalb des Filterbereiches liegen. Demnach wäre die genannte Filterpraxis als wesentlicher Schritt des Financial Blockings weiterhin zu rechtfertigen. Die Voraussetzung für die erfolgreiche Durchführung eines Payment-Blocking durch die Finanzinstitute ist eine Referenzliste, auf deren Basis ein Abgleich mit den Destinationen der zuvor gefilterten Transaktionen erfolgen kann. Ähnlich wie beim IP-Blocking beschreibt eine *Whitelist* eine Liste mit Destinationen von legalen Glücksspielanbietern, während eine *Blacklist* die Destinationen aufführt, welche mit unerlaubtem Glücksspiel in Verbindung stehen. Da das Führen einer *Blacklist* mit erheblichem Aufwand verbunden und anfällig für die oben beschriebenen Umgehungen ist, böte sich für eine erfolgreiche Umsetzung die Etablierung einer *Whitelist* an. Dann würde ein Finanzinstitut lediglich solche Transaktionen durchführen, welche im Abgleich mit der *Whitelist* Ein- oder Auszahlungen für legales Glücksspiel darstellen. Am 24. April 2017 veröffentlichte das Hessische Ministerium für Inneres eine solche *Whitelist*, formuliert durch die Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder.⁵⁹ Jedoch gilt diese Liste nicht als inverse „Bekanntgabe unerlaubter Glücksspielangebote“ im Sinne des § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4 GlüÄndStV, da sie den Finanzinstituten nie auf offiziellem Wege kommuniziert wurde. Außerdem umfasst die *Whitelist* nicht geduldete Unternehmen aus dem Sportwettbereich und ist daher zu eng gefasst. Hier wäre eine Erweiterung der Liste anzuraten.

Ein (weiteres) Problem der adäquaten Umsetzung des Financial Blocking besteht in der Begrenzung des Verbots von unerlaubten Glücksspielangeboten auf den deutschen Rechtsraum. Ein deutscher Spieler darf, wenn er sich im Ausland befindet, an Glücksspielen teilnehmen, die an seinem Aufenthaltsort erlaubt, in Deutschland jedoch verboten sind. Nach § 3 Nr. 4 GlüStV ist der Ort der Veranstaltung eines Glücksspiels dort, wo dem Spieler eine Teilnahmemöglichkeit verschafft wird (Rossi, 2017). Ein sich im Ausland befindlicher deutscher Spieler ist demnach in der Lage und rechtlich konform, an in Deutschland unerlaubtem Glücksspiel teilzunehmen. Daraus ergibt sich bei der Nutzung der deutschen Bankverbindung des Spielers eine zunehmende Komplexität für das Finanzinstitut in der Ausführung einer Blockierung.

Die Evaluation des Payment-Blocking unter datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten, vor allem vor dem Hintergrund der am 25. Mai 2018 in Kraft tretenden Datenschutzgrundverordnung (DSGVO), stellt eine klare Herausforderung dar. Das Payment-Blocking ist, je nach Ausgestaltung, unter datenschutzrechtlichen Aspekten nicht unumstritten (Krempf, 2015a). Ein von den Lottogesellschaften beauftragtes Rechtsgutachten kommt jedoch zu dem Schluss, dass ein solches Vorgehen nicht gegen die deutschen Datenschutzaufgaben verstößt (Krempf, 2015b). Nach Naumann, dem Ersteller des Gutachtens, bedürfe es bei der Einschränkung von Zahlungen an unlizenzierte Glücksspielveranstalter weder einer Geolokalisierung der Nutzer noch einer Vorratsdatenspeicherung. In einem Gutachten zur Durchführbarkeit von Financial Blocking-Maßnahmen vor dem Hintergrund der DSGVO stellt Rossi (2017) hingegen fest, dass die Erhebung der für eine effektive Durchsetzung von Financial Blocking notwendigen Daten nicht den neuen Bestimmungen des Datenschutzes entsprechen kann, da eine hinreichende rechtliche Grundlage fehlt. Das Rechtsgutachten von Rossi (2017) geht dabei detailliert auf europa- und datenschutzrechtliche Rahmenbedingungen des Payment Blockings, insbesondere unter dem Mantel des GlüStV,

⁵⁹ https://innen.hessen.de/sites/default/files/media/hmdis/white_list.pdf (Stand 09.08.2018).

ein.⁶⁰ Die rechtliche Auseinandersetzung ist nicht Bestandteil dieser Studie, doch erscheint es einleuchtend, dass Datenschutzbedenken keine Rolle spielen, wenn für das Blocking keine personenbezogenen Daten verwendet werden. Zudem sei anzumerken, dass bereits ohnehin nach dem Geldwäschegesetz Kundendaten Verwendung finden. Insgesamt wird festgehalten, dass die Voraussetzungen für effektives Financial Blocking durch das Inkrafttreten der DSGVO an Komplexität zunehmen können und eine ausreichende Beachtung finden müssen.

Zahlreiche ausländische Jurisdiktionen haben entsprechend die rechtlichen Rahmenbedingungen zur Unterbrechung von Zahlungsdienstleistungen im Glücksspielsektor entwickelt, um ein Payment-Blocking durchführen zu können. Nachfolgend wird kurz auf Belgien und Norwegen eingegangen.

Im Rahmen des belgischen Glücksspielgesetzes von 1999 wurde die Commission des Jeux de Hasard / Kansspelcommissie (Glücksspielkommission) eingesetzt, welche Lizenzen zur Durchführung von Glücksspielen im Internet erteilt und entsprechende Verstöße straf- und verwaltungsrechtlich verfolgt. Erst seit 2011 sind tatsächlich auch Onlineglücksspiele in den Rahmen des Gesetzes implementiert.⁶¹ Die belgische Glücksspielkommission erstellt weiße Listen von lizenzierten Glücksspielanbietern und Abschaltungen beziehungsweise schwarze Listen von unlizenziierten Anbietern. Diese Listen sind über das Internet öffentlich zugänglich. Mit der *Internet Service Providers Association* (ISPA) hat die Kommission eine Vereinbarung getroffen, wonach unlicenzierte Seiten seit Januar 2012 blockiert werden. Mit der *Fédération belge du secteur financier* (Febelfin) wurde eine vergleichbare Vereinbarung zur Unterbrechung von Zahlungsabwicklungen abgeschlossen.⁶²

In Norwegen wurden die drei maßgeblichen Glücksspielgesetze (Lottery Act, Gaming Schemes Act, Totalisator Act) im Jahr 2010 so angepasst, dass Banken und anderen Zahlungsdienstleistern Zahlungen an Unternehmen, die unerlaubt Onlineglücksspiele anbieten, untersagt werden können. Verstöße können straf- und verwaltungsrechtliche Konsequenzen nach sich ziehen. Im Jahr 2012 stellte die *Norwegian Gaming and Foundation Authority* allerdings fest, dass das eingeführte Mittel des Markteingriffs nicht die gewünschte Wirkung zeigt. Große Veranstalter von unerlaubten Glücksspielen im Internet sind in der Lage, Zahlungsdienstleistungen über Drittanbieter einzurichten und die Regulierung so zu umgehen.⁶³ Die norwegische Glücksspielaufsicht hat im Zuge der Optimierung ihrer Payment-Blocking Maßnahmen die Europäische Kommission am 4. Juni 2018 über einen neuen Regulierungsentwurf informiert, welcher die Effektivität des Payment-Blocking in Norwegen steigern soll (Altaner, 2018). Dabei geht es maßgeblich um die Verringerung des Interpretationsspielraums und die Präzisierung der Zuständigkeiten der norwegischen Glücksspielaufsicht, so dass die Umgehung der bisherigen Payment-Blocking-Maßnahmen durch dritte Anbieter von Zahlungsdienstleistern strafbar ist. Zusätzlich findet ein

⁶⁰ Eine weitere intensive Auseinandersetzung mit diesem Thema lieferte Anfang 2015 Thilo Wichert, abrufbar unter www.datenschutzzentrum.de/artikel/860-Datenschutzrechtliche-Bewertung-der-Regelungen-zum-Finan-%20cial-Blocking-zur-Verhinderung-illegalen-Gluecksspiels-im-Internet.html.

⁶¹

<https://justice.belgium.be/sites/default/files/downloads/La%20Commission%20des%20jeux%20de%20hasard.pdf>

⁶² www.poker-legal-france.net/article-Commission-des-jeux-de-hasard-belgique-bloque-operateurs-illegaux-Federation-belge-du-secteur-financier-Febelfin-organisation-fournisseurs-internet-en-Belgique-ISPA.html

⁶³ <http://app.uio.no/ub/ujur/oversatte-lover/data/lov-19950224-011-eng.pdf>, <https://lottstift.no/en/the-gaming-authority/gaming-in-norway>, <https://lottstift.no/wp-content/uploads/2015/11/The-internett-gaming-report-engelsk.pdf>

Datenaustausch zwischen Finanzinstituten und der norwegischen Glücksspielaufsichtsbehörde mit Bezug zu Glücksspiel- und zahlungsabwicklungsrelevanten Kontoverbindungen statt (Europäische Kommission, 2018).

Die Durchsetzung des Versuches, unlizenzirtes Glücksspiel auch über die Beschränkungen der zugehörigen Zahlungsdienstleistungen einzudämmen, gestaltet sich allenthalben schwierig. Während z.B. der GlStV (§ 4 Abs. 1 S. 2 A. 2) die Mitwirkung an Zahlungen im Zusammenhang mit unerlaubtem Glücksspiel verbietet, fehlt tatsächlich eine entsprechende staatliche Kontrollinstanz, die diverse Geldströme hinsichtlich ihres Zusammenhangs mit unerlaubtem Glücksspiel untersucht. Während deutsche Banken von solchen Zahlungen zwar offiziell Abstand nehmen, ist die Zahlungsabwicklung für unlicenzierte Glücksspielanbieter faktisch kein Problem. Tatsächlich waren bzw. sind nach Informationen des Norddeutschen Rundfunks und der Süddeutschen Zeitung auf Grundlage der sogenannten Paradise Papers unter den deutschen Kreditinstituten zumindest die Postbank, DZ Bank, Wirecard Bank und Hypovereinsbank in die illegale Zahlungsabwicklung von getesteten Glücksspielanbietern involviert (Süddeutsche Zeitung, 2017; Zeit, 2017).

In der internationalen Perspektive ergibt sich ein vergleichbares Bild. Viele Zahlungsdienstleister untersagen Zahlungsströme von Händlern, die mit Glücksspiel in Verbindung stehen. Hierbei beschränken sich diese Dienstleister allerdings oftmals auf das Land, in dem sich der jeweilige Firmensitz befindet. Beispielsweise stellt der Anbieter PayPal mit Sitz in San Jose (USA) auf seiner Website klar, dass er nicht für Zahlungen in Verbindung mit Glücksspielangeboten in den USA sowie in allen anderen Jurisdiktionen, in denen Glücksspiele unlicenziert sind, zur Verfügung steht, und dass Händler, die entsprechende Dienste über PayPal anbieten wollen, eine Anfrage an PayPal stellen sollen (Paypal, 2017). Trotzdem nennt z.B. die deutsche Seite von Tipico PayPal als Einzahlungsoption.

14.5 Herausforderungen der Rechtsdurchsetzung

Die Rechtsdurchsetzung gegenüber unlicenzierten Onlineglücksspielanbietern ist in Deutschland durch verschiedene Umstände erschwert. In ihrem Evaluierungsbericht benennen die Glücksspielaufsichtsbehörden die folgenden Punkte (Glücksspielaufsichtsbehörden, 2017): (1) Generelle Schwierigkeit der Reglementierung von Netzinhalten, (2) Steuer- und Rechtsstaaten, (3) Einfachheit von Betreiberwechsel, (4) Personelle und sachliche Ausstattungen der Glücksspielaufsichten, (5) Rechtsunsicherheiten, (6) Konsequenzen der Entscheidung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 16.10.2015. Die ersten drei Punkte sind allgemeiner Natur. Sie betreffen nicht nur Deutschland und nicht nur Glücksspiele, sondern sind ein generelles Problem bei der Rechtsdurchsetzung im Internet. So ist Rechtsdurchsetzung im Internet sowohl rechtlich als auch technisch schwieriger als im terrestrischen Bereich. Dies gilt insbesondere wenn ein Schutz von in der Regel kleinen Staaten gewährt wird, aus denen die Angebote geschaltet werden können. Da Untersagungsverfügungen personenbezogen sind, kann ein einfacher Betreiberwechsel unter Verwendung ähnlicher oder identischer Inhalte zur Notwendigkeit einer neuen Untersagungsverfügung führen – zumindest wenn das neue Unternehmen nicht als Rechtsnachfolger in die öffentlich-rechtlichen Pflichten des alten Betreibers eintritt. Solch ein Betreiberwechsel ist im virtuellen Bereich des Internets besonders einfach möglich.

Die Punkte 4-6 sind spezifischer Natur für den deutschen Glücksspielmarkt. Die beschränkte Ressourcenausstattung ermöglicht den Glücksspielaufsichten nur ein begrenztes Vorgehen gegen unlicenzierte Anbieter, was insbesondere vor dem Hintergrund einfacher Betreiberwechsel limitierend ist. Die Rechtsunsicherheiten resultieren laut des Evaluierungsberichtes der Glücksspielaufsichtsbehörden

(2017) vor allem daraus, dass in der Vergangenheit Untersagungsverfügungen der Glücksspielaufsichtsbehörden durch höchstrichterliche Entscheidungen zum alten Recht aufgehoben wurden. Der sechste Punkt kann streng genommen auch als Rechtsunsicherheit interpretiert werden. Er bezieht sich auf den Beschluss vom 16.10.2015 des Hessischen Verwaltungsgerichtshofes, dass „die durch den Glücksspielstaatsvertrag erfolgte Übertragung von Entscheidungskompetenzen jedweder Art auf das Glücksspielkollegium verfassungswidrig sei und – unabhängig davon – das Verfahren zur Erteilung der 20 Konzessionen an private Sportwettenveranstalter in mehrfacher Hinsicht fehlerhaft sei, weshalb es nicht als Grundlage für die Veranstaltung von Sportwetten in Deutschland dienen könne“ (Glücksspielaufsichtsbehörden, 2017). Bei dieser Einschätzung der Rechtsunsicherheit durch die Glücksspielaufsichtsbehörden in ihrem Evaluierungsbericht ist zu bedenken, dass zu dem Zeitpunkt die Urteile des Bundesverwaltungsgerichtes in Leipzig vom 26. Oktober 2017 (8 C 14.16 und 8 C. 18.16) noch nicht vorlagen. Die Urteile haben zu mehr Rechtssicherheit geführt, indem sie bestätigten, dass das Verbot von Onlinecasinos, Onlinopoker und Online-Rubbellosen verfassungsgemäß ist.

14.6 Erkenntnisse aus den untersuchten Ländern

Je Land folgt eine Zusammentragung der Kernmerkmale der Regulierungsmodelle sowie der Erfolge, Misserfolge und Schwierigkeiten der Rechtsdurchsetzung gegenüber unlicenzierten Anbietern in den jeweiligen Ländern, um im Anschluss eine Bündelung dieser Erkenntnisse vornehmen zu können, die zur Ableitung von Vorschlägen für eine praxisgerechte und effiziente Rechtsdurchsetzung führen.

14.6.1 Dänemark

In Dänemark vollzog sich eine Teilliberalisierung des Glücksspielmarktes. Das staatliche Monopol wurde für Lotterien beibehalten. Ziel der Liberalisierung war es, private Anbieter von Wetten und Onlinecasinos in den legalen Markt zwecks besserer Beaufsichtigung überführen zu können. Dabei ist die Anzahl der zu vergebenden Lizenzen für Onlineglücksspielanbieter nicht begrenzt.

Nach der Liberalisierung ist ein starkes Wachstum der Bruttospielerträge von Wettanbietern und Onlinecasinos im legalen Bereich festzustellen. Dies resultiert aus einer Migration von illegalen zu legalen Anbietern, die neben dem Erwerb einer Lizenz weitere Voraussetzungen zu erfüllen haben und einer staatlichen Kontrolle unterliegen. Der Marktanteil nicht-licenzierter Anbieter war nach der Reform rückläufig. Eine Rechtsdurchsetzung wurde durch eine Lizenzierung unlicenzierter Anbieter erreicht. Die Anzahl an Glücksspielern in Dänemark ist insgesamt leicht gesunken und die Anzahl an Spielern mit Suchtproblemen hat zugenommen, was auf eine verstärkte Konzentration der Umsätze mit Problemspielern hindeutet.

14.6.2 Deutschland

Leitlinie von Deutschlands Glücksspielregulierung ist die Stärkung des Spielerschutzes, aber auch die Verhinderung von Kriminalität. Im Gegensatz zum Offlinebereich, der eine weite Verbreitung von Spielautomaten aufweist, ist die Gesetzgebung für Onlineglücksspiele in Deutschland restriktiv ausgestaltet und es kommt ein generelles Verbot von Onlineglücksspielen zum Tragen. Nennenswerte Ausnahmen hiervon sind in Schleswig-Holstein vergebene Lizenzen sowie der Vertrieb von staatlichen Lotterierprodukten im Internet. Sportwettanbieter agieren auch aufgrund des Klageverhaltens einzelner Sportwettanbieter noch nicht beendeten Konzessionsverfahrens in einem bislang geduldeten grauen Bereich, in dem sie verschiedene Auflagen, insbesondere Spielerschutzvorschriften, nicht umsetzen.

Trotz des Verbots von Onlineglücksspielen sind diese vielfach verfügbar. Diverse Untersagungsverfügungen sind zwar erlassen worden, doch bislang wurde kein adäquates Mittel gefunden, um die Anbieter, die ihr Angebot nicht nach Zustellung der Untersagungsverfügung einstellen und in der Regel im Ausland ansässig sind, wirksam zu verfolgen. Es existieren in Deutschland Versuche seitens der Aufsicht, Zahlungsströme zu blockieren und derzeit laufen mehrere Verfahren mit noch offenem Ausgang (s. Antwort der niedersächsischen Landesregierung; LT-Drs. 18/607), doch steht die Unterbindung von Zahlungsströmen an die Anbieter erst an ihrem Anfang. Der deutsche Onlineglücksspielmarkt ist daher für den Verbraucher noch immer ein im Wesentlichen freier Markt.

14.6.3 Finnland

In Finnland gibt es eine monopolistisch ausgelegte Glücksspielregulierung, die lediglich drei staatliche Anbieter für Online- wie für Offlinespiele zuließ, die 2017 zu einem Anbieter fusioniert sind. Dessen Gewinne kommen gemeinnützigen Aktivitäten zugute. Im Offlinebereich ist die Glücksspielpolitik wenig restriktiv, Spielautomaten sind weit verbreitet. Das Ziel der Glücksspielregulierung Finnlands ist neben dem Spielerschutz die Verhinderung von Kriminalität in Zusammenhang mit den Glücksspielen sowie die ordnungsgemäße Durchführung derselben.

Glücksspiele neben dem zugelassenen staatlichen Anbieter sind nicht erlaubt und strafbar. Durch ein Bußgeld kann dem Verbot Nachdruck verliehen werden. IP-Blocking oder eine Blockierung der Zahlungsströme finden bislang noch keine Umsetzung und das Verbot gegenüber unlicenzierten Anbietern bleibt wirkungslos. Lediglich Werbung für unerlaubtes Glücksspiel wurde bereits zweimal wirkungsvoll unterbunden.

14.6.4 Frankreich

Frankreich hat 2010 den Markt für Onlineglücksspiele mit Ausnahme von Onlinecasinospielen für private Anbieter geöffnet. Gleichzeitig wurde eine Aufsichtsbehörde eingerichtet. Ziel dieser Vorgehensweise ist es einerseits, den Zugang zu Onlineglücksspielen zu ermöglichen, andererseits aber eine Beschränkung zum Zwecke der Verhinderung exzessiven Spielverhaltens zu erreichen, zur Sicherstellung der Integrität und Verlässlichkeit von Glücksspielprodukten, aber auch um betrügerische Machenschaften wie Geldwäsche zu verhindern.

Die Lizenzierung von Sportwett-, Pferdewett- und Pokeranbietern das unlicenzierte Angebot in diesem Bereich stark zurückgedrängt hat, obwohl die lizenzierten Angebote aufgrund restriktiver Vorgaben insbesondere hinsichtlich der Besteuerung einen Wettbewerbsnachteil haben. Große Schwierigkeiten bestehen hingegen bei der Durchsetzung des Rechts gegenüber unlicenzierten Casinoangeboten. Lediglich wenige in der Wirkung beschränkte Maßnahmen zur Blockierung von Webauftritten von Anbietern für französische Spieler konnten durchgeführt werden. Das wirksamste Mittel der Rechtsdurchsetzung ist die Durchsetzung des Werbeverbots gegenüber unlicenzierten Anbietern.

14.6.5 Großbritannien

Großbritannien verfolgt einen liberalen Ansatz bei der Glücksspielregulierung, bei der Lizenzen für alle Spielformen an private Anbieter mit relativ geringen Auflagen vergeben werden. Die Gambling Commission ist für die Durchsetzung des Regulierungsrahmens verantwortlich, der durch den Gambling Act 2005 eingeführt wurde.

Aufgrund der liberalen Regulierung existieren praktisch keine illegalen Anbieter und somit eine Kontrolle und staatliche Zugriffsmöglichkeit auf die lizenzierten Anbieter. Wegen eines Werbeverbots wurden Strafen für verschiedene Betreiber ausgesprochen, die illegale Werbung platziert hatten. Außerdem wurden Affiliates identifiziert, die illegale Marketing- und Werbeaktivitäten durchführten.

14.6.6 Norwegen

Bei der norwegischen Glücksspielregulierung handelt es sich um eine sehr restriktive Struktur mit staatlichen Anbietern als Monopolisten. Die erzielten Gewinne dienen wohltätigen Zwecken. Vor dem Jahr 2001 gab es eine liberalere Handhabung, insbesondere von Spielautomaten.

Durch Einführung des Monopols konnte das starke Wachstum an Spielautomaten eingedämmt werden. Für nicht lizenzierte Glücksspiele besteht ein effektives Werbeverbot. Im Rahmen von Payment-Blocking erging der Erlass an norwegische Banken, Transaktionen von verschiedenen Kontonummern zu blockieren. Dies hat bei den unlizenzierten Anbietern zu einer Hürde bei der Zahlungsabwicklung geführt und damit vermutlich den Markt etwas eingedämmt. Ein durchschlagender Erfolg blieb jedoch aus. Neben dem Staatsmonopol besteht daher ein bedeutender grauer Markt für Onlineglücksspiele. Schätzungen zufolge haben nicht lizenzierte ausländische Betreiber bei Onlinesportwetten und Onlinecasinospielen einen Marktanteil von knapp 60 Prozent.

14.6.7 Spanien

Übergeordnetes Ziel der Regulierung des Glücksspielmarktes in Spanien ist die Schaffung eines rechtlichen Rahmens zur Wahrung der öffentlichen Ordnung, Verhinderung von Betrug und Suchtverhalten und Schutz vor den Suchtgefahren des Glücksspiels. Die Austragung von Lotterien ist staatlich autorisierten Anbietern vorbehalten. Für alle anderen Spielformen existiert ein System der regionalen Lizenzierung für private Anbieter.

Die Etablierung eines Zensus über nicht-lizenzierte Anbieter führte zu stillgelegten illegalen Webseiten und der Einleitung von Verfahren. Der wesentliche Mechanismus der Rechtsdurchsetzung besteht jedoch in einer Lizenzierung mit nur geringfügigen Auflagen.

14.7 Vorschläge zu effizienter Rechtsdurchsetzung

Die wirksamste Rechtsdurchsetzung gegenüber unlizenzierten Anbietern ist erreicht, wenn das Angebot faktisch unterbunden wird, zum Beispiel, weil der Anbieter sich aktiv aus Deutschland zurückzieht, da er andernfalls Ermittlungs- und Strafverfahren befürchten muss. Hier müsste sich ein deutscher Spieler über eine gefälschte Identität sowie einen VPN-Tunnel mit solch einem Anbieter verbinden, und sich zudem einen intelligenten Weg der Zahlungsabwicklung einfallen lassen, um das Angebot wahrnehmen zu können. Dieser Weg zur Unterbindung des Angebots hängt jedoch von entsprechenden Ermittlungs- und Strafverfahren ab. Diese erfordern einen hohen Ressourceneinsatz auf technischer und personeller Ebene und zudem eine internationale Kooperation. Entsprechend wichtig ist es, alle Möglichkeiten zu schaffen, um Ermittlungs- und Strafverfahren zu ermöglichen.

Eine Form der Unterbindung des Angebots ist die Sperre einer Webseite für deutsche IP-Adressen durch deutsche Internet Service Provider. Solche eine Sperre kann zwar durch einen VPN-Tunnel zu einer ausländischen IP-Adresse umgangen werden, stellt jedoch für die meisten Spieler bereits eine starke Hürde dar – zumal ihnen hierdurch besonders bewusst wird, dass sich an einem illegalen Glücksspiel

teilnehmen. Im Vergleich zum aktiven Rückzug eines Anbieters ist diese Form der Angebotsunterbindung jedoch etwas schwächer, da keine gefälschte Identität verwendet werden muss, denn der Anbieter selbst akzeptiert weiterhin deutsche Spieler. Der Weg zu dieser Art der Angebotsunterbindung ist jedoch nicht einfach. Zum einen ist es nicht die Aufgabe von Internet Service Providern, den verlängerten Arm der Rechtsdurchsetzung zu spielen, so dass von dieser Seite verständlicherweise Gegenwehr zu solch einer Maßnahme zu erwarten ist. Dies gilt umso mehr, da befürchtet wird, dass solch eine Einschränkung zu weiteren Einschränkungen und damit zu einem dauerhaften Verlust der Freiheit des Internets führen könnte. Entsprechend wäre solch eine Maßnahme nur durch eine hohe vorgeschaltete Hürde vorstellbar, zum Beispiel in Form einer Gerichtsentscheidung. Dies wiederum ist zeit- und auch kostenintensiv, wie am Beispiel Frankreichs deutlich wird. Entsprechend kann die Angebotsunterbindung durch IP-Blocking lediglich für einige wenige Anbieter erfolgen. Dabei ist zudem zu bedenken, dass es mit relativ wenig Aufwand verbunden ist, die Angebote unter neuem Namen und neuer Domain neu aufzusetzen. Es bietet sich daher an, insbesondere solche Angebote zu blockieren, die ein gutes Ranking bei Google und Alexa aufweisen. Diese Angebote zu unterbinden, kann bereits den Großteil des nicht lizenzierten Marktes betreffen. Zudem wäre zu überlegen, ob die Vorlage eines Gerichtsbeschlusses eventuell auch durch einen inhaltlich ähnlichen, aber zeitlich kürzeren Weg einer quasi-Gerichtsbarkeit ersetzt werden könnte. Dieser Weg wird aktuell in der kanadischen Provinz Québec geprüft.

Insgesamt stellt IP-Blocking jedoch nur eine Ergänzung der Rechtsdurchsetzung dar, kann jedoch nicht in ihrem Mittelpunkt stehen. Payment-Blocking hat sich in keinem der untersuchten Länder bislang bewährt und sollte als Instrument der Rechtsdurchsetzung zwar weiter geprüft werden, jedoch nicht von einer baldigen Wirksamkeit ausgegangen werden.

Unabhängig von der Entscheidung, ob der Markt für Lizenznehmer geöffnet werden soll, können die folgenden Maßnahmen durchzuführen, um die Effektivität der Rechtsdurchsetzung gegenüber unlicenzierten Glücksspielanbietern zu steigern.

1. Strafmaß erhöhen

Das Strafmaß für illegales Glücksspielangebot mit der Absicht auf Erzielung gewerblicher Einkünfte sollte erhöht werden auf 6 Jahre, mindestens jedoch 2 Jahre Freiheitsstrafe ohne Option auf die Beilegung durch Bußgeld. Sowohl die höhere Strafe als auch der dadurch entstehende höhere Ermittlungsdruck entfalten eine deutlich höhere Abschreckungswirkung (Curti 1999).

2. Spezialisierte Ermittlungsteams

Um strafrechtliche Ermittlungen im internationalen und technisch wie juristisch komplexen Themenfeld Onlineglücksspiel einzuleiten und erfolgsversprechend durchzuführen, ist es unabdingbar spezialisierte Ermittlungsteams aufzubauen, die eng mit der AG Aufsicht der Aufsichtsbehörden zusammenarbeiten. Auf diese Weise steigt die Verurteilungswahrscheinlichkeit für Anbieter von unerlaubtem Glücksspiel und damit die Abschreckungswirkung.

3. Steuerbarkeit nicht lizenzierter gewerblicher Glücksspieleinnahmen mit deutschen Kunden

Über eine Steuerbarkeit jeglicher nicht lizenzierter gewerblicher Glücksspieleinnahmen mit deutschen Kunden wird entweder eine Strafbarkeit der Steuerhinterziehung ausgelöst oder aber steuerliche Mehreinnahmen für den Staat erzielt. Im Fall der Steuerhinterziehung entsteht

zusätzlicher Ermittlungsdruck und Vorstände sowie Aufsichtsräte werden strafrechtlich verfolgt. Um dem zu entgehen müssen die Anbieter zumindest Steuern zahlen und stehen dann nur noch dem strafrechtlichen Druck eines illegalen Glücksspielangebots gegenüber. Auf diese Weise werden also nicht lizenzierte an deutsche Kunden gerichtete Glücksspielangebote unterbunden und/oder Steuereinnahmen erzielt. Beide Szenarien sind gegenüber dem Status quo vorteilhaft.

4. Kontrolle der Werbeaktivitäten

Ein wesentliches Vertriebsmittel von Onlineglücksspielanbietern ist Werbung. Werbung, die sich an deutsche Kunden richtet, kann über den Zugriff auf die jeweiligen Medienplattformen wirksam unterbunden werden. Dies schließt beispielsweise Werbung im TV, Print oder Radio ein, aber auch Werbung auf deutschen Internetplattformen sowie zum Teil auch Werbung in sozialen Netzwerken. Von dieser Möglichkeit ist dringend Gebrauch zu machen. Weiterhin sollte Werbung für Glücksspiele um Spielgeld (simuliertes Glücksspiel) unterbunden werden, da ein wesentlicher Zweck dieses Angebots die Werbung für ein kostenpflichtiges Angebot ist, das oftmals unter nahezu identischen Namen angeboten wird und nur „einen Mausklick entfernt“ ist. Da die Werbung für unerlaubtes Glücksspiel strafbar ist, kann das Werbeverbot für unlizenzierte Anbieter durch strikte Verhängung von Geldstrafen für die Medienplattformen oder sogar durch die Verhängung einer Freiheitsstrafe von bis zu einem Jahr durchgesetzt werden. Zur Kontrolle der Werbeaktivitäten kann auch dem Beispiel der Länder gefolgt werden, in dem dieser Rechtsdurchsetzungsmechanismus wirkt, zum Beispiel Frankreich.

Diese vier Maßnahmen werden aller Voraussicht nach die Rechtsdurchsetzung gegenüber unlizenzierten Anbietern stark verbessern – unabhängig davon, ob ein generelles Verbot von oder ein Lizenzsystem für Glücksspielanbieter vorgesehen ist.

Wie sich in den europäischen Nachbarländern zeigt, ist eine effektive Form der Reduzierung des unlizenzierten Marktes die von privaten Anbietern. Deren Marktanteil würde sich im Moment der Lizenzierung in den lizenzierten Bereich bewegen. Eine Voraussetzung ist dabei, dass die zu lizenzierenden Anbieter nicht zeitgleich weiter unlizenziert anbieten. Die Lizenzierung könnte dann einen Wettbewerbsvorteil gegenüber unlizenzierten Anbietern entstehen lassen und dadurch einen weiteren Teil des Marktes in den lizenzierten Bereich kanalisieren. Solch eine Kanalisierung ist immer dann erstrebenswert, wenn von den lizenzierten Anbietern ein geringeres Suchtpotential und geringere Risiken für Begleitkriminalität ausgehen als von unlizenzierten Anbietern. Allerdings kann dieser Mechanismus genauso umgekehrt wirken: Aufgrund eines durch die mit dem Lizenzsystem verbundenen Auflagen ausgelösten Wettbewerbsnachteils verlieren die lizenzierten Anbieter Marktanteile an die unlizenzierten Anbieter. In welche Richtung der Effekt zielt hängt von der Ausgestaltung des Lizenzsystems ab (siehe Folgepunkte). In jedem Fall haben lizenzierte Anbieter ein Interesse an der Rechtsdurchsetzung gegenüber unlizenzierten Anbietern und es ist sehr wahrscheinlich, dass sie bei der Rechtsdurchsetzung behilflich sein werden, zum Beispiel durch Know-How und Marktbeobachtung.

Falls ein Markt für private Lizenznehmer geöffnet werden soll sind zusätzlich die folgenden Punkte vor dem Hintergrund einer wirksamen Rechtsdurchsetzung zu bedenken:

1. Lizenzierung ausgewählter Anbieter anhand qualitativer Kriterien

Bei der Lizenzierung ist die Anzahl der ausgegebenen Lizenzen kein sinnvoller Parameter zur Begrenzung der Marktgröße. Es zeigt sich, dass wenige große Anbieter den Großteil des

Marktes abdecken, unabhängig davon wie viele Anbieter lizenziert werden. Vielmehr sollten ausschließlich qualitative Kriterien bei der Vergabe von Lizenzen ausschlaggebend sein. Allen voran sollte die Integrität der wirtschaftlich Berechtigten der antragstellenden Unternehmen stehen. Ist diese nicht gegeben, so besteht eine große Gefahr der Geldwäsche durch den Anbieter und der Umgehung von Spielerschutzvorschriften oder Werbeauflagen. Ebenfalls eine Rolle sollte das Verhalten der antragstellenden Anbieter in der Vergangenheit sein. Haben diese bewusst unlizenziert ihr Angebot an deutsche Kunden vertrieben, so sollte ihnen die Erteilung einer Lizenz versagt oder zumindest deutlich erschwert werden. Dies ist insofern hilfreich, als dass allein diese Ankündigung dazu führen könnte, dass einige der aktuell unlizenzierten Anbieter den Markt verlassen, um einen späteren Lizenzerhalt nicht zu gefährden. Dieser Zusammenhang zeigte sich beispielsweise deutlich in den USA, wo verschiedene Pokeranbieter den Markt verlassen haben, da sie andernfalls von einer späteren Lizenzvergabe ausgeschlossen worden wären.

2. Sicherstellung der Wettbewerbsfähigkeit der lizenzierten Anbieter

Durch die Lizenzierung der wesentlichen Anbieter von Glücksspielen kann in einem ersten Schritt ein Großteil des Marktes in die Legalität überführt und damit regulatorischen Vorgaben zugänglich gemacht werden. Im nächsten Schritt ist sicherzustellen, dass dieser Marktanteil sich nicht zugunsten von nicht lizenzierten Anbietern verschiebt, weil diese wettbewerbsfähiger sind. Die Wettbewerbsfähigkeit setzt sich dabei aus verschiedenen Parametern zusammen, insbesondere:

- Angebotene Spielformen und deren Ausgestaltung: Anzahl und Variationsmöglichkeit erhöhen die Wettbewerbsfähigkeit
- Steuern: Je höher die Abgaben und Steuern, desto geringer ist die Wettbewerbsfähigkeit, da sich die Ausschüttungsquote verringert, sich also effektiv der Preis des angebotenen Produktes erhöht.
- Spielerschutz: Je stärker der Spielerschutz ausgeprägt ist, desto weniger wettbewerbsfähig ist ein Anbieter. Dies liegt vor allem darin begründet, dass ein effektiver Spielerschutz exzessive Ausgaben reduziert, die jedoch eine wesentliche Einkommensquelle für die Anbieter sind.
- Werbemöglichkeiten: Je umfangreicher die Werbemöglichkeiten, desto höher ist die Wettbewerbsfähigkeit eines Anbieters
- Zugang zu Zahlungssystemen: Je einfacher und kostengünstiger ein Anbieter Zahlungen abwickeln kann, umso wettbewerbsfähiger ist er
- Verfügbarkeit des Angebots: Je erreichbarer ein Angebot für einen Spieler ist, desto wettbewerbsfähiger ist das Angebot. Eine Blockierung von Angeboten für bestimmte IP-Bereiche kann beispielsweise den Zugang erschweren, während ein hohes Ranking bei einer Google-Suche den Zugang erleichtern kann.

Damit die lizenzierten Anbieter keinen Marktanteil an die unlizenzierten Anbieter verlieren, müssen die einzelnen Faktoren bei ihnen besser ausgeprägt sein als bei der nicht lizenzierten Konkurrenz. Dies ist insofern problematisch, da einen Zielkonflikt zwischen der Wettbewerbsfähigkeit der lizenzierten Anbieter auf der einen Seite und fiskalischen Interessen des Staates

sowie dem Spielerschutz, insbesondere der Suchtprävention, besteht.

3. Balance Wettbewerbsfähigkeit und Spielerschutz

Eine Lizenzierung von Glücksspielen geht aus Gründen des Spieler- und Verbraucherschutzes mit Einschränkungen des Angebots einher und die lizenzierten Anbieter verlieren dadurch relativ gesehen zu den unlizenzierten Anbietern an Wettbewerbsfähigkeit. Dies ließe sich nur soweit lösen, wie das Angebot von nicht lizenzierten Anbietern eingeschränkt werden kann (siehe allgemeine Punkte der Rechtsdurchsetzung). Geschieht dies jedoch nicht, so können die lizenzierten Angebote nicht eingeschränkt werden, ohne dass sich dies direkt negativ auf ihre Marktanteile auswirkt. Es sind dann insbesondere die folgenden Punkte zu bedenken:

- Werden alle Spielformen in allen Ausprägungen zugelassen, so sind lizenzierte Anbieter auf diesem Parameter so wettbewerbsfähig, wie die unlizenzierte Konkurrenz. Doch ist es dann nicht möglich, die suchgefährlichsten Angebote (zum Beispiel Onlinecasinospiele oder Live-Wetten) von dem Angebot auszuschließen. Würde man solche Angebote hingegen ausschließen, dann würde wiederum die Wettbewerbsfähigkeit der lizenzierten Anbieter sinken.
- Je höher die Steuern und Abgaben, umso geringer ist die Ausschüttungsquote bei lizenzierten Anbietern. Das senkt ihre Wettbewerbsfähigkeit, trägt jedoch indirekt zur Suchtprävention bei. Denn je höher die Ausschüttungsquote ist, umso häufiger oder intensiver kann ein Spieler spielen. Beispielsweise würde ein Spieler mit 100€ Einsatz bei einer Ausschüttungsquote von 50% im Durchschnitt für 200€ spielen können, während ein Spiel mit 90% Ausschüttungsquote dem Spieler einen durchschnittlichen Einsatz von 1000€ erlauben würde, bis die 100€ verspielt sind und ist dadurch einem tendenziell erhöhten Suchtpotenzial ausgesetzt. Entsprechend kann eine reduzierte Ausschüttungsquote indirekt als Suchtprävention wirken und wird daher zum Beispiel in Frankreich als Politikvariable des Spielerschutzes angewendet.
- Je stärker der Spielerschutz ausgeprägt ist, umso geringer ist das Suchtpotenzial des Angebotes und umso geringer sind die Schäden bei und durch pathologische Spieler. Ein Limitierungs- und Sperrsystem kann beispielsweise stark zum Spielerschutz beitragen, indem die Ausgaben von pathologischen Spielern reduziert werden. Diese reduzierten Spielerausgaben sind gleichwohl reduzierte Einnahmen auf Seiten der Anbieter. Ein Anbieter, der ein geringeres Niveau an Spielerschutz umsetzt, ist demnach wettbewerbsfähiger als ein Anbieter mit starkem Spielerschutz. Der Vollständigkeit halber sei konstatiert, dass Spielerschutz zum Teil aber auch als Wettbewerbsvorteil gesehen werden kann, da sich die Freizeitspieler bei einem Anbieter mit starkem Spielerschutz besser aufgehoben fühlen könnten als bei einem Anbieter ohne Spielerschutzmaßnahmen. Allerdings erscheint dieser Effekt deutlich geringfügiger, weil die Einnahmen der Anbieter mit Freizeitspielern relativ unbedeutend sind im Vergleich zu den Einnahmen mit Intensivspielern (Fiedler et al., 2018).
- Werbemaßnahmen für Glücksspiele werden regelmäßig mit einer erhöhten Suchtgefahr in Verbindung gebracht (Adams, 2004; Grant & Kim, 2002; Binde, 2009; Hing et al., 2014; Gainsbury et al., 2014). Entsprechend wird die Möglichkeit zur Schaltung von Werbung in vielen Jurisdiktionen eingeschränkt. Im Vergleich zu einem Anbieter, dem es erlaubt ist, Werbung zu schalten, verliert ein Anbieter durch solch eine Beschränkung

an Wettbewerbsfähigkeit.

- Je breiter der Zugang zu Zahlungsmöglichkeiten, umso gefährlicher kann dies für gefährdete Spieler sein, insbesondere wenn Möglichkeiten angeboten werden, durch die ein Spieler auf Kredit spielen kann, zum Beispiel durch Verwendung von Kreditkarten oder Abbuchungen vom Girokonto in Verbindung mit einem Dispositionskredit. Die Einschränkung der Zahlungsoptionen reduziert somit tendenziell das Suchtpotenzial, aber zugleich auch die Wettbewerbsfähigkeit.
- Für den Offlinebereich ist ein klarer Zusammenhang zwischen der Verfügbarkeit eines Glücksspiels und dem Suchtpotenzial nachgewiesen (zum Beispiel Petry, 2005, S. 30ff; Abbott, 2007, S. 252; NGISC, 1999; Room et al., 1999; Campbell & Lester, 1999; O’Neil et al., 2008; Williams et al., 2011; Lester, 1994; Shaffer, 2004; Welte et al., 2004; Pearce et al., 2008; Toneatto et al., 2003).⁶⁴ Es ist davon auszugehen, dass dies auch für den Onlinebereich gilt, wobei Verfügbarkeit hier weniger als geografische Nähe, sondern als informationelle Nähe interpretiert werden muss. Beispielsweise würde ein höheres Ranking bei Google für die Suchanfrage „Glücksspiel“ die Verfügbarkeit eines Anbieters erhöhen – und damit sowohl die Wettbewerbsfähigkeit als auch das Suchtpotenzial.

Der Trade-off zwischen Wettbewerbsfähigkeit und Suchtpotenzial ist stark und eindeutig. Es ist daher nicht möglich, die Wettbewerbsfähigkeit lizenzierter Anbieter zu stärken ohne das Suchtpotenzial des Angebots zu erhöhen. Auf der anderen Seite würde eine Reduktion des Suchtpotenzials durch Auflagen für die Anbieter deren Wettbewerbsfähigkeit einschränken und damit zu geringeren lizenzierten Marktanteilen und einem größeren Grau- und Schwarzmarkt führen. Es ist daher unerlässlich, die nicht lizenzierten Angebote so stark wie möglich einzuschränken (siehe oben).

4. Balance Wettbewerbsfähigkeit und fiskalischen Interessen (Steuern)

Da die Einschränkung nicht lizenzierter Anbieter aufgrund der virtuellen und geographisch verteilten Natur des Internets nur zu einem gewissen Maße möglich ist, verbleibt dem Gesetzgeber ein nicht zu vermeidender Trade-off zwischen Suchtpotenzial und Wettbewerbsfähigkeit. Ein starker Nachteil für

⁶⁴ Der positive Effekt zwischen Verfügbarkeitsausweitung von Glücksspielen und Suchtprävalenz ist jedoch, im Gegensatz zu dem Effekt der Verfügbarkeit auf die Umsätze, nicht linear (Shaffer, 2004). Sobald ein kritischer Wert an Verfügbarkeit überschritten wird, nimmt der Zusammenhang zwischen Verfügbarkeit von Glücksspielen und Spielproblemen stark ab (Productivity Commission, 2010, S. 10.1). Nach einer Verfügbarkeitsausweitung steigt zunächst die Anzahl der Problemspieler stark an, stabilisiert sich jedoch im Zeitablauf und nimmt teilweise wieder etwas ab (vgl. zum Beispiel Williams et al., 2007, S. 406; Petry, 2005, S. 32 f.; Jacques & Ladouceur, 2006). Der Adaptionshypothese von LaPlante und Shaffer (2007) zufolge nimmt der Anstieg der Prävalenzrate der Glücksspielsucht bei steigender Verfügbarkeit nicht nur unterproportional zu, sondern sinkt schlussendlich sogar. Dies liege an einer dann erhöhten Aufmerksamkeit für die Glücksspielproblematik mit entsprechend vermehrten Behandlungsmöglichkeiten, sozialen Kontrollen sowie verbesserten Regulierungs- und Präventionsmaßnahmen (Shaffer et al., 2004). Storer & Stubbs (2009) untersuchen die Verfügbarkeitshypothese (Verfügbarkeit steigert die Suchtprävalenz – ohne Aussage ob linear oder degressiv) und die Adaptionshypothese im Hinblick auf die Automatendichte anhand von 34 epidemiologischen Untersuchungen in Australien und Neuseeland. Sie belegen die Verfügbarkeitshypothese indem sie einen statistisch signifikanten positiven Effekt zwischen der Automatendichte und dem Ausmaß an Glücksspielproblemen finden. Hinweise auf die Gültigkeit der Adaptionshypothese konnten sie hingegen nicht finden.

die Wettbewerbsfähigkeit, aber nur ein relativ schwacher, da indirekter, Spielerschutz ist die Reduzierung der Ausschüttungsquote durch die Erhebung von Steuern. Der Verzicht auf die Einnahme von Sondersteuern auf Glücksspielangebote würde sich zwar auch negativ auf die Staatseinnahmen auswirken, doch spielen diese laut GlüStV keine Rolle bei der Regulierung des Onlineglücksspielmarktes. Entsprechend bietet es sich an, die Wettbewerbsfähigkeit lizenzierte Anbieter nicht auf der Ebene der Steuern und Abgaben einzuschränken, sondern sich stattdessen auf Spielerschutzmaßnahmen zu konzentrieren. Denn Spielerschutzmaßnahmen wirken sich besonders stark auf die Suchtprävention aus, schränken hingegen die Wettbewerbsfähigkeit im Vergleich zu Steuern und Abgaben weniger stark ein, insbesondere wenn sie nicht auf alle Spieler sondern nur auf gefährdete und pathologische Spieler abzielen.

Im Ergebnis erzielt man dann eine Wettbewerbsfähigkeit lizenzierter Onlineglücksspielangebote, indem die nicht lizenzierten Angebote so stark wie möglich eingeschränkt werden, während die lizenzierten Angebote nur durch Auflagen des Spielerschutzes und der Werbemaßnahmen, nicht jedoch durch fiskalische Abgaben eingeschränkt werden. Die vollständige Untersagung besonders gefährlicher Spielformen ist ebenfalls eine Alternative, allerdings nur, wenn von einer starken Rechtsdurchsetzung gegenüber nicht lizenzierten Angebote auszugehen ist.

14.8 Rechtsdurchsetzung durch ein staatlich organisiertes, blockchainbasiertes Zahlungssystem für lizenzierte Glücksspielanbieter

Die Blockchaintechnologie stellt eine innovative technische Errungenschaft dar, vor allem für den intermediationsfreien Handel von Werten, und wird branchenübergreifend von Unternehmen und Forschungseinrichtungen auf ihre Anwendbarkeit hin untersucht und getestet. Ihr wird das Potential zugeschrieben, die Art zu wirtschaften und zu handeln grundlegend zu verändern und effizienter zu gestalten. Aber nicht nur Unternehmen können von den Eigenschaften der Technologie profitieren: Durch die Vereinnahmung der Blockchaintechnologie und die fallspezifische Ausgestaltung ihrer Parameter lassen sich Anwendungen für staatliche Einrichtungen konzipieren, deren Services für Bürger verbessern und aufsichtsrechtliche Aufgaben effizienter gestalten.

Somit stellt die blockchainbasierte und staatlich betriebene Zahlungsinfrastruktur für den Hochrisikobereich der Zahlungsströme von und zu Onlineglücksspielanbietern eine technologiebasierte Lösung für die drängenden Probleme derzeitiger Marktlösungen dar. Die konzipierte Anwendung erlaubt die eindeutige Differenzierung von legalen und illegalen Glücksspielangeboten im Internet und ermöglicht eine enorme Effektivität in der Rechtsdurchsetzung. Dieses System unterbindet Zahlungsströme zu illegalen Glücksspielanbietern per Definition, da es eine restriktive Infrastruktur mit einem verbindlichen staatlich kontrollierten Payment-Gateway bildet. Dabei entstehen durch die staatliche Intermediation an der Schnittstelle von traditionellem Zahlungssystem und den Spielsystemen der Onlineglücksspielanbieter potentiell keine zeitlichen Verzögerungen in der Abwicklung von Ein- und Auszahlungen.

In diesem Konzept wird die Durchsetzung von Maßnahmen gegen illegales Glücksspiel erleichtert, da alle Anbieter außerhalb des blockchainbasierten Systems nicht lizenziert sind. Auch für Finanzinstitute ist eine klare Differenzierung dahingehend wichtig, als dass diese keine Transaktionen durchführen dürfen, welche im Zusammenhang mit Glücksspiel stehen, aber nicht an den staatlichen Payment-Gateway adressiert sind. Ferner unterbindet das System Geldwäscheaktivitäten dank der hohen Aufdeckungswahrscheinlichkeit, die aus der umfassenden Transparenz aller Zahlungsströme resultiert. Durch einen

zentralisierten Payment-Gateway und die vorangehenden Identifizierungsmaßnahmen seitens der Banken bei der Kontoeröffnung und seitens der Onlineglücksspielanbieter bei der Einrichtung eines Spieler-Accounts werden nicht verifizierbare Einzahlungen zum Zwecke der Geldwäsche unterbunden.

Ferner ergeben sich für den Staat durch das blockchainbasierte Zahlungssystem Möglichkeiten, Spieler- und Jugendschutz zu gewährleisten und effektiver zu gestalten. Vor allem in Verbindung mit einer aktiven Konsumentenpartizipation durch die Einrichtung von übergeordneten Netzwerk-Accounts würde sich die Durchsetzung von Limits und die Visualisierung des persönlichen Spielverhaltens umsetzen lassen. Dies würde die Selbstkontrolle von Spielern fördern. Jugendliche haben durch den zentralen Payment-Gateway erschwerte Bedingungen die Spielsysteme der Anbieter zu erreichen.

Es lässt sich festhalten, dass die Anwendung der Blockchaintechnologie in diesem Konzept theoretisch ermöglicht, die Kontrollhoheit im Bereich des Glücksspielangebots im Internet herzustellen und problematische Marktlösungen auf effiziente und sichere Art und Weise zu ersetzen. Weiterhin bietet das konzipierte System eine technische Infrastruktur für eine geregelte Öffnung des deutschen Marktes für Glücksspielangebote im Internet. Auch eine Ausweitung auf internationaler Ebene wäre unter gewissen Voraussetzungen denkbar.

Die Ausgestaltung solch eines blockchainbasiertes staatliches Zahlungssystem und der dadurch entstehenden Potential werden in Anhang A tiefergehend untersucht.

Zusammenfassung und Ausblick

15. Zusammenfassung und Ausblick

Die Frage der effektiven Regulierung von Glücksspielen im Internet ist global verankert. Die zunehmende Digitalisierung und Globalisierung hat dazu geführt, dass Glücksspiele in allen Formen und Arten über das Internet erreichbar sind und innerhalb kürzester Zeit bespielt werden können. Diesem globalen Markt stehen nationale Regulierungssysteme gegenüber. Aufgrund mangelnder Rechtsdurchsetzung können global agierende Anbieter nur bedingt belangt werden und können notfalls innerhalb kürzester Zeit ihren Unternehmenssitz ändern und mit identischer Software das gleiche Angebot unter neuem Namen erneut im Internet anbieten.

In Deutschland werden Onlineglücksspiele im Rahmen des GlüStV durch die jeweiligen Bundesländer geregelt. Lizenzen sind dabei lediglich für Sportwetten vorgesehen, wurden jedoch noch nicht vergeben. Mit wenigen Ausnahmen, vor allem dem Onlinevertrieb von Produkten des Deutschen Lotto-Toto-Blocks und Angeboten auf Basis einer in und nur für Schleswig-Holstein gültigen Lizenz, werden Onlineglücksspiele in Deutschland ohne Lizenz angeboten. Sportwettanbieter, die sich um eine Lizenz bemühen, halten sich bislang nicht an inhaltliche Lizenzvorschriften, wie etwa das Verbot von Livewetten oder eine Einsatzobergrenze pro Spieler und Monat. Lediglich die Steuern, die im Rahmen einer Lizenz anfallen würden, werden von Sportwettanbietern entrichtet. Spielformen, für welche eine Lizenzierung im deutschen System nicht vorgesehen ist, werden in großen Teilen frei auf dem deutschen Markt angeboten, weil die Verfolgung an der Ansässigkeit der Anbieter im Ausland scheitert. Dies betrifft insbesondere das größte Segment von Onlineglücksspielen: Casino- und Automatenspiele.

Die anstehende Novellierung des GlüStV eröffnet die Möglichkeit die aktuelle Situation des Onlineglücksspielmarktes zu verändern. Die Meinungen ob und wie solche Veränderungen aussehen sollten unterscheiden sich jedoch stark. Befürworter einer liberalen Gesetzgebung argumentieren, dass unlizenzierten Anbietern der Weg in einen attraktiven und rechtssicheren Lizenzrahmen geebnet werden müsse. Hierdurch würde der unlizenzierte Markt für Onlineglücksspiele drastisch reduziert, die Nachfrage nach Onlineglücksspielen in ein mit Spieler- und Verbraucherschutzmaßnahmen ausgestattetes Angebot kanalisiert und Steuergelder würden eingenommen werden. Befürworter eines restriktiven Ansatzes argumentieren, dass von Onlineglücksspielen eine zu hohe Gefahr für die Gesundheit der Bevölkerung sowie in Form von Begleitkriminalität ausginge, um den Markt öffnen zu können, und verneinen fiskalische Interessen und etwaige zu erzielende Steuerinnahmen als Regulierungsziel. Vielmehr müsse das bestehende Verbot wirksam durchgesetzt werden, damit die Nachfrage nach Glücksspielen in das verbleibende stärker kontrollierbare und vornehmlich terrestrische Angebot kanalisiert werden könne. Trotz solch stark unterschiedlicher Auffassungen streben die Bundesländer nach einer deutschlandweiten einheitlichen Glücksspielgesetzgebung, so dass eine intensive Diskussion geführt wird, wie diese aussehen sollte, um die Ziele des GlüStV so weit wie möglich zu erfüllen.

Diese Debatte wird nicht nur in Deutschland geführt, sondern ist seit vielen Jahren in nahezu allen Ländern der Welt ein Thema. Es bietet sich daher an, einen Blick auf die europäischen Nachbarländer zu werfen, wie diese mit der Situation umgehen, wie sich ihre Regulierung sozioökonomisch auswirkt und ob sich hieraus Erkenntnisse für die deutsche Debatte ableiten lassen. Die Studie „Regulierungsoptionen für den deutschen Onlineglücksspielmarkt“ eröffnet diesen Blick und analysiert die jeweiligen Regulierungsmodelle und ihrer sozioökonomischen Wirkungen. Der vorliegende Zwischenbericht stellt fortgeschrittene aber vorläufige Ergebnisse dieser Analysen vor.

Die Analyse der Erfahrungen mit verschiedenen Regulierungsmodellen von Onlineglücksspielen in den europäischen Nachbarländern erlaubt dem deutschen Gesetzgeber eine gute Entscheidungsgrundlage zu

den Regulierungsoptionen und den zu erwartenden Folgen für den deutschen Glücksspielmarkt und die Bevölkerung. Gleichwohl ist zu bedenken, dass dieser Zwischenbericht das Ergebnis einer sozioökonomischen Analyse ist. Juristische Aspekte werden dabei bestenfalls am Rande berücksichtigt. Insofern ist anzudenken, ob vor dem Hintergrund des Kohärenzgebots eine zusätzliche verfassungsrechtliche Analyse notwendig ist, um den Handlungsspielraum des deutschen Gesetzgebers zu beurteilen, insbesondere inwiefern etwaige Änderungen der Regelung des Onlinemarktes zwingende Änderungen der Regelungen im Offlinebereich nach sich ziehen würden. Interessant könnte hierbei der Einbezug von Ländern wie zum Beispiel Spanien oder Großbritannien sein, die zugleich ein staatliches Monopol auf terrestrische Lotterieangebote haben wie auch ein Lizenzsystem für private Anbieter anderer Glücksspielformen.

Nach einer Einleitung wurden im zweiten Kapitel Gründe für die Regulierung von Onlineglücksspielen erläutert. Hierbei wurde zuerst auf fiskalische Interessen eingegangen, worunter Steuern der meistgenannte Vorteil von Glücksspielangeboten sind. Tatsächlich repräsentieren Steuereinnahmen Umverteilungseffekte, welche vom Staat zum Schutz seiner Bürger beeinflusst werden müssen. In Kapitel 2.2 wurde dann auf den Schutz der Bevölkerung vor Spielsucht eingegangen, indem zuerst Spielsucht definiert wurde und Folgen von Spielsucht, wie Überschuldung, Wohnungsverlust oder die Reduzierung von Lebensqualität, beschrieben wurden. Zusätzlich wurde das Suchtpotenzial einzelner Spielformen untersucht. So konnte beispielsweise identifiziert werden, dass Onlinesportwetten und Onlinecasinos ein höheres Gefährdungspotenzial aufweisen als Online-Lotterien. Prävention von Begleit- und Beschaffungskriminalität wie Betrug, Geldwäsche oder Sportwettbetrug wurde in Kapitel 2.3 behandelt.

Im dritten Kapitel wurden wesentliche sozioökonomische Evaluierungsindikatoren von Onlineglücksspielen behandelt. Die Indikatoren wurden in die drei Kategorien (1) fiskalisch und ökonomisch, (2) Gesundheit (public health) und (3) öffentliche Ordnung (public order) unterteilt. Unter Kategorie 1 wurden Steuereinnahmen und öffentliche Ausgaben, Marktgröße, Anzahl von Spielern, Ausgaben pro Spieler sowie der Marktanteil von Onlineglücksspielen beschrieben. Kategorie 2 umfasst neben der Prävalenz von Spielsucht die Indikatoren Prävention, Schadensreduzierung, Therapie. Zusätzlich wurden die Themen Spielerschutz in Form von Sperr- und Limitierungssystemen sowie Spielerprofile und -verhalten behandelt. Im Unterkapitel zu Indikatoren der öffentlichen Ordnung wurde auf die Marktgröße nicht-lizenzierter Anbieter eingegangen. Kapitel 3.4 beinhaltet die Evaluierungsmethodik der Studie. Es wurde beschrieben, wie entsprechende Faktoren gewichtet und bewertet werden können, um letztendlich in einer Beurteilung zu resultieren. Diese Beurteilung wurde jedoch bis zum Stand dieses Zwischenberichts noch nicht vorgenommen. Im Kapitel 3.5 wurden Limitationen der Evaluierungsmethodik aufgeführt.

In den Kapiteln 4 bis 11 wurden die Regulierungsmodelle von acht europäischen Ländern analysiert. Dies beinhaltet regulatorische Ziele und deren Ausgestaltung. Die Ausgestaltung der Regulierung wurde dabei jeweils unterteilt in die Organisation der Aufsicht, die Besteuerung, den Spieler- und Verbraucherschutz, Werbebeschränkungen und Maßnahmen zur Kriminalitätsbekämpfung. Im Anschluss erfolgte die Analyse der sozioökonomischen Wirkung dieser Regelungen in Form von fiskalischen und ökonomischen Indikatoren, Gesundheitsindikatoren und Indikatoren der öffentlichen Ordnung.

Dänemark

In Dänemark hat sich eine Teilliberalisierung des Glücksspielmarktes vollzogen, bei der ein staatliches Monopol auf Lotterien beibehalten wurde. Somit konnten private Anbieter von Wetten und Onlinecasinos durch zu vergebende Lizenzen in den legalen Markt gelangen, was wiederum eine bessere staatliche

Aufsicht ermöglichte. Die Anzahl der Lizenzen für Onlineglücksspiel ist nicht begrenzt. Durch Neuvergabe und Verlängerungen von Lizenzen für Onlinecasinos ergaben sich im Jahr 2017 Gebühren in Höhe von etwa EUR 2,5 Millionen und etwa EUR 2,2 Millionen durch die Lizenzvergabe an Wettbetreiber.

Die Liberalisierung führte zu einem starken Wachstum der Bruttospielerträge der Wettanbieter und Onlinecasinos im legalen Markt. Viele illegale Anbieter wurden legalisiert, und unterliegen mit dem Erwerb einer Lizenz staatlicher Kontrolle. Der Marktanteil nicht lizenziierter Anbieter ist nach der Reform entsprechend zurückgegangen, wodurch eine effektive Aufsicht leichter möglich ist. Die Anzahl an Glücksspielern in Dänemark ist jedoch trotz Liberalisierung leicht gesunken und die Anzahl an Spielern mit Suchtproblemen hat zugenommen, was auf eine verstärkte Konzentration der Umsätze mit Problemspielern hindeutet.

Deutschland

Deutschland besitzt eine restriktive Glücksspielregulierung, die im Glücksspielstaatsvertrag geregelt ist. Dieser Vertrag zwischen den Bundesländern legt Regulierungsziele fest und formuliert Maßnahmen der Umsetzung. Vorherrschender Gedanke ist eine Stärkung des Spielerschutzes, gepaart mit der Intention der Verhinderung von Kriminalität. So besteht ein generelles Verbot von Onlineglücksspielen mit nur wenigen Ausnahmen. Dieses Verbot wird allerdings häufig missachtet. Angebot und Nutzung von Onlineglücksspielen existieren faktisch in nicht unerheblichem Umfang in Deutschland. Der nicht regulierte Markt macht etwa 19% des Gesamtmarktes aus, wobei hierzu auch die terrestrischen Sportwettangebote gezählt werden.

Zwar haben einige Anbieter nach Zustellung einer Untersagungsverfügung ihr Angebot eingestellt, doch wirkte der Effekt auf den unregulierten Markt bisher nur dämpfend. Dies ist auch auf den Umstand zurückzuführen, dass der nächste Schritt in Form der Unterbindung von Zahlungsströmen bislang in weiten Teilen ausbleibt. Zudem scheinen Nutzer der Glücksspielangebote oftmals nicht um die fehlende deutsche Lizenzierung der Angebote zu wissen oder diese Tatsache schlicht zu ignorieren. Zusätzlich gibt es zahlreiche Sportwettanbieter, die aufgrund des noch nicht abgeschlossenen Konzessionsverfahrens sowohl online als auch offline in einem geduldeten Graubereich agieren. Gleichwohl erscheint es perspektivisch möglich, dass die Situation des unregulierten Glücksspielmarktes im Lichte der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes vom 26.10.2017 (BVerwG 8 C 18.16) entschärft werden kann durch den Abschluss des Sportwettkonzessionsverfahrens, eine Forcierung von Untersagungsverfügungen und Zahlungsstromblockierungen und der strafrechtlichen Verfolgung der Führungsebenen und wirtschaftliche Berechtigten von illegalen Glücksspielanbietern.

Finnland

Die Glücksspielregulierung in Finnland ist monopolistisch ausgelegt. Drei staatliche Anbieter sind auf dem Markt für Online- und Offlinespiele vertreten, weitere sind nicht zugelassen. Diese drei Anbieter sind in jüngerer Vergangenheit zu einem („Veikkaus“) fusioniert, dessen Gewinne gemeinnützigen Aktivitäten zugutekommen. Veikkaus bedient rund 90% des finnischen Glücksspielmarktes. In der Gesamtbetrachtung des finnischen Marktes erweist sich die Glücksspielpolitik als nicht sehr restriktiv, was sich insbesondere an der großen Zahl der Spielautomaten ablesen lässt. Hintergrund der finnischen Regulierungspraxis ist das Ziel des Spielerschutzes, die Verhinderung von Kriminalität im Zusammenhang mit Glücksspielen sowie deren ordnungsgemäße und kontrollierbare Durchführung.

Trotz der Strafbarkeit des Glücksspiels für private Anbieter im finnischen Raum bleiben Verbote gegenüber ausländischen Anbietern meist wirkungslos. Dennoch droht Finnland Strafen und Bußgelder bei Missachtung der staatlichen Regularien an. In Bezug auf IP-Blocking oder die Blockierung von Zahlungsströmen hat allerdings bislang noch keine Umsetzung stattgefunden. Durch ein Gesetz zur Geldwäsche, das eine Meldepflicht bei ungewöhnlichen Zahlungsströmen und Wetteinsätzen vorschreibt, sind im Jahr 2016 über 30.000 Geldwäscheverdachtsmeldungen bei den Behörden eingegangen. Davon entfielen 39% auf den Glücksspielbereich. Es erfolgt zudem eine staatliche Überwachung und Durchsetzung eines Werbeverbots, da Werbung für Glücksspiele ausschließlich vom staatlichen Monopolisten ausgehen darf.

Frankreich

In Frankreich erfolgte 2010 eine Marktöffnung für private Anbieter mit Ausnahme von Onlinecasinospiele. So sollte zum einen der Zugang für die Verbraucher zu Onlineglücksspielen ermöglicht werden, zum anderen aber auch eine Beschränkung durchgesetzt werden. Zur Umsetzung dieser Ziele wurde eine staatliche Aufsichtsbehörde eingerichtet. So sollen die Verlässlichkeit von Glücksspielprodukten sichergestellt und betrügerische Aktionen wie Geldwäsche bekämpft werden. Nicht lizenzierte Onlineglücksspielanbieter, die ihre Aktivitäten in Frankreich bewerben, können nach dem Online Gambling Act mit einer Geldbuße bestraft werden.

Die lizenzierten Anbieter werden gesteuert, indem bei Fehlverhalten Strafen bis hin zum Entzug der Lizenz drohen. Dennoch herrscht auch in Frankreich die Schwierigkeit, effektiv gegen illegale Onlineangebote vorzugehen. Die wirksamsten Mittel der Rechtsdurchsetzung sind dabei das IP-Blocking sowie die Beschränkung der Werbung für unlizenzierte Angebote. Dennoch scheinen diese Maßnahmen nicht auszureichen und insbesondere im Bereich der Onlinecasinos, für den keine Lizenzen ausgegeben werden, besteht ein großer unlizenzierter Markt.

Großbritannien

In Großbritannien ist die Glücksspielregulierung sehr liberal geprägt. Private Anbieter können Lizenzen erhalten und damit offiziell auf dem britischen Markt agieren. Der Regulierungsrahmen wurde durch den Gambling Act 2005 geschaffen. Über seine Einhaltung wacht die Gambling Commission, die gemeinsam mit der Competition and Markets Authority (CMA) die Fairness des Spielangebots überprüft.

Unlizenzierte Anbieter sind im britischen Raum quasi nicht vorhanden, weil die liberale Regulierungspolitik einen legalen Rahmen für den Marktzugang geschaffen hat. So hat der Staat Zugriff auf die Anbieter, da diese durch die offizielle Registrierung in das Glücksspielwesen eingebunden sind und nicht außerhalb dessen auftreten. Für Verstöße gegen das herrschende Werbeverbot wurden bereits Strafen gegen diverse Betreiber verhängt. So wird sichergestellt, dass Lizenznehmer für illegale Handlungen zur Rechenschaft gezogen werden. Dies ermöglicht auch die Identifikation von Affiliates, die illegale Marketing- und Werbeaktionen einsetzen.

Italien

In Italien besteht ein relativ liberales System der Lizenzierung für Onlineglücksspielanbieter. Die Analyse des italienischen Regulierungsmodells und seiner sozioökonomischen Wirkungen ist zum Zeitpunkt des Zwischenberichtes noch nicht abgeschlossen.

Norwegen

Die norwegische Glücksspielregulierung ist sehr restriktiv. Es sind ausschließlich staatliche Anbieter zugelassen, die als Monopolisten auftreten und deren Gewinne ausschließlich wohltätigen Zwecken zugutekommen. Ein liberalerer Umgang in den 1990er Jahren führte zu einem stark wachsenden Angebot von Spielautomaten, was durch ein späteres Verbot und staatliche Bereitstellung einer kleineren Anzahl weniger suchgefährlicher Automaten wieder eingedämmt werden konnte. Dieser sehr restriktive Ansatz über ein Staatsmonopol besteht auch für den norwegischen Onlineglücksspielmarkt.

Im Ausland ansässige Anbieter sind nach norwegischem Recht jedoch nicht zu belangen und erreichen mit ihrem Werbetreiben auch norwegische Konsumenten. Trotz der rigiden Vorgehensweise des norwegischen Staates bei der Glücksspielregulierung besteht ein bedeutender grauer Markt für Onlineglücksspiele, bei dem geschätzte 60 Prozent des Marktes von Onlinesportwetten und Onlinecasinospielen durch nicht lizenzierte ausländische Betreiber eingenommen werden. In Bezug auf Payment-Blocking wurden norwegische Banken zur Mitwirkung in Form einer Blockierung von Transaktionen verpflichtet. Der Erfolg dieser Maßnahme ist indessen nicht dokumentiert.

Spanien

In Spanien gibt es einen übergeordneten Rahmen der Regulierung des Glücksspielmarktes mit dem Ziel der Wahrung der öffentlichen Ordnung, der Verhinderung von Betrug und Suchtverhalten und zur allgemeinen Abwehr der Gefahren des Glücksspiels. Dafür existiert ein System lokaler Lizenzen für Onlineglücksspielanbieter. Die Veranstaltung von Lotterien ist jedoch staatlich autorisierten Betreibern vorbehalten. Glücksspielprodukte dürfen nur mit Genehmigung der National Gaming Commission erworben werden.

In Spanien kam ein Zensus unlizenzierter Anbieter zum Einsatz, der zur Blockierung von unlizenzierter Anbieterseiten und zur Einleitung von Verfahren führte. Ende 2016 umfasste der Zensus 735 Webseiten, die allerdings zu dieser Zeit nicht mehr alle operierten, da sie Gegenstand von Untersuchungen waren. Die Zahl der blockierten Webseiten reduzierte sich im Jahr 2015 auf 269. Dies dürfte mit der Erlaubnis von Online-Slotspielen in jenem Jahr zusammenhängen. In Spanien erfolgt der Kampf gegen unlicenzierte Anbieter demnach über eine Kombination der Bereitstellung eines lizenzierten Angebots, IP-Blocking sowie in Form von Ermittlungs- und Strafverfahren. Letztere Maßnahme findet sich bei den anderen untersuchten Ländern nicht.

Der Vergleich der in den Länderkapiteln beschriebenen Regulierungsmodelle und ihrer Wirkungen ist zum Zeitpunkt dieses Zwischenberichtes noch nicht abgeschlossen. Lediglich eine Übersicht über das Webranking lizenzierter und unlizenzierter Anbieter ist bereits durchgeführt worden. Zudem wurden die Ergebnisse einer für die EU-Kommission und das Pariser IRIS-Institut durchgeführten Mystery Benchmark vorgestellt.

Die gewonnenen Erkenntnisse aus dem Ländervergleich sowie einer Literaturanalyse zu Spieler-, Jugend- und Verbraucherschutz wurden in Kapitel 13 beschrieben. Dabei wurde auf drei unterschiedliche Interventionsstufen von Spielerschutz eingegangen (primär, sekundär, tertiär). Kapitel 13.2 behandelt Interventionsmöglichkeiten in Form von verhältnispräventiven Maßnahmen wie die Reduktion der Ereignisfrequenz, der Einsatzhöhe oder der Verlustmöglichkeiten. Für verhaltenspräventive Maßnahmen wurde auf die Einrichtung von Selbst- oder Fremdsperren sowie Selbstlimitierungssysteme eingegangen. Im Bereich der Informations- und Aufklärungsmaßnahmen wurden Kampagnen von Suchtberatungsstellen, Informationen auf Internetseiten und Warnhinweise aufgeführt. Anschließend erfolgte in Kapitel 13.6

eine Evaluation zur Bündelung von Maßnahmen zum Spieler- und Verbraucherschutz. Kapitel 13.7 gab Empfehlungen für Werbebeschränkungen, Informationen und Warnhinweise, Limitierungssysteme für Einsätze und Spieldauer, Spielgeschwindigkeit und die alternative Bereitstellung staatlicher legaler Angebote. Zusätzlich folgten Empfehlungen hinsichtlich Aufklärungskampagnen und Schlichtungsstellen, Reaktionen auf Marktveränderungen und die automatisierte Identifikation potenziell spielsüchtiger Spieler.

In Kapitel 14 wurden Erkenntnisse zur Rechtdurchsetzung und zum Vollzug vorgestellt. Die Verhinderung unlizenzierter Angebote ist ein Ziel jeglicher Glücksspielregulierung, weshalb in diesem Kapitel mögliche Ansätze der Rechtdurchsetzung zur Verhinderung in Bezug von unlizenziertem Glücksspiel genannt wurden. Aufgeführte Punkte waren Anbieterkalkül, Ermittlungs- und Strafverfahren (beziehungsweise Haftungsrisiken für Anbieter), IP-Blocking und Payment-Blocking. Im Unterkapitel 14.5 wurden der Weg zu effizienter Rechtdurchsetzung diskutiert und Vorschläge zur Rechtdurchsetzung diskutiert. Als wesentliche Instrumente der Rechtdurchsetzung unabhängig von dem Regulierungssystem wurden die Untersagung von Werbemaßnahmen sowie die Durchführung von Ermittlungs- und Strafverfahren identifiziert. Um letztere zu stärken wurde ein erhöhtes Strafmaß für unerlaubtes Glücksspiel sowie die Einrichtung von spezialisierten Ermittlungsteams vorgeschlagen, die eng mit der AG Aufsicht der Aufsichtsbehörden zusammenarbeiten. Im Falle eines Lizenzsystems wurde der Zielkonflikt zwischen Wettbewerbsfähigkeit der lizenzierten Anbieter gegenüber unlizenziierten Anbietern auf der einen Seite sowie Spielerschutz und Steuereinnahmen auf der anderen Seite thematisiert. Da fiskalische Interessen weder in Deutschland noch in den europäischen Nachbarländern eine (große) Rolle bei dem regulatorischen Eingriff in den Glücksspielmarkt zu spielen scheinen, wurde die eindeutige Empfehlung geäußert, die Wettbewerbsfähigkeit lizenzierten Anbieter durch einen möglichst niedrigen Steuersatz zu erreichen, nicht jedoch durch Einschnitte bei dem Spielerschutz.

Außerdem wurde ein gänzlich neuer Ansatz vorgestellt, wie das bisher noch unzureichend eingesetzte Rechtdurchsetzungsinstrument des Payment-Blocking eine stärkere Wirkung entfalten kann. Der Ansatz besteht in einem staatlich bereitgestellten, für die Aufsicht vollständig transparenten, für die Anbieter äußerst kostengünstigen und für die Spieler unbemerkten Systems der Zahlungsabwicklung auf Basis der Blockchain-Technologie. Wenn die Nutzung des Systems für lizenzierte Anbieter verpflichtend wäre, könnte der lizenzierte Markt vollkommen sicher vom unlizenziierten Markt unterschieden werden und Maßnahmen des Payment-Blocking für Glücksspiele außerhalb dieses Systems deutlich leichter umgesetzt werden.

In der Gesamtschau lässt sich folgern, dass unterschiedliche Regulierungsansätze auch zu effektiv unterschiedlichen Marktgegebenheiten mit differenzierten Strukturen und staatlichen Lenkungsmöglichkeiten hinsichtlich Spielerschutz, Kriminalitätsbekämpfung und fiskalischen Handlungsoptionen führen. Eingriffe des Staates können demzufolge einen Markt wirkungsvoll beeinflussen. Es stellt sich die übergeordnete Frage, welche Regulierungsansätze im Segment des Onlineglücksspiels zu welchen Effekten führen.

Eher liberal geprägte Ansätze haben den Vorteil, bestehende unlizenziierte durch eine Lizenzierung in den legalen Markt zu überführen. Dabei ist sicherzustellen, dass dann lizenzierte Anbieter nicht zeitgleich unlizenziiert anbieten. Dadurch eröffnet sich die Möglichkeit einer besseren Überwachung der mittels Lizenzierung staatlich anerkannten Privatanbieter gegeben. Auf der anderen Seite bedeutet die Zulassung eine größere Anzahl an zu kontrollierenden Unternehmen und somit die Abgabe der vollständigen Kontrollmöglichkeit, anders als es beispielsweise bei Monopolisten der Fall ist. In der Regel führt ein solches Vorgehen zu einem vielfältigen und für die Konsumenten attraktiven Angebot mit staatlichen

Überwachungs- und Einnahmemöglichkeiten. Dabei ist zu bedenken, dass von einem Glücksspielangebot nicht zwangsläufig nur deshalb weniger Gefahren ausgehen, nur weil es lizenziert ist. Vielmehr bedarf es hierzu entsprechender Lizenzauflagen sowie deren Einhaltung durch die Anbieter. Da solche Auflagen sich jedoch nachteilig auf die Wettbewerbsfähigkeit gegenüber unlicenzierten Anbietern auswirken und die Rechtsdurchsetzungsmaßnahmen gegenüber unlicenzierten Anbietern lückenhaft sind, besteht in einem Lizenzsystem die Herausforderung, die Wettbewerbsfähigkeit lizenzierter Anbieter durch Maßnahmen des Spielerschutzes und der Steuerabgaben nicht übermäßig zu beschneiden. Diese Notwendigkeit steht damit anderen Regulierungszielen entgegen. In einem liberalen Regulierungssystem kommt daher der Rechtsdurchsetzung gegenüber unlicenzierten Anbietern eine wesentliche Rolle zu, da sie den Handlungsspielraum innerhalb des Lizenzsystems vergrößert und damit zu einer besseren Erreichung der Regulierungsziele führt.

Besonders am Beispiel von Norwegen und Dänemark, welche ausgehend von sehr ähnlichen soziokulturellen und politischen Ausgangssituationen, unterschiedliche Regulierungsformen ihrer nationalen Glücksspielmärkte einführten, lassen sich die genannten Herausforderungen veranschaulichen. Während Norwegen durch ein umfassendes Monopol nennenswerte Erfolge bei Spielerschutz und Prävention vorweisen kann, aber einen großen unregulierten Onlinemarkt aufweist, ist in Dänemark der Großteil der Anbieter lizenziert und dadurch kontrollierbar, in der Folge aber auch mit einer höheren Prävalenzrate an Spielsüchtigen konfrontiert. Auch innerhalb ähnlicher Regulierungsformen kann es enorme Unterschiede in den Ausprägungen der untersuchten Faktoren geben. So weist Finnland trotz eines Monopols eine tendenziell höhere Prävalenzrate auf als etwa Norwegen mit tendenziell niedrigen Prävalenzraten (Meyer, 2018).

Restriktive Vorgehensweisen können mittels eines staatlich direkt beeinflussbaren Monopols eine unmittelbare Steuerung des legalen Marktsegmentes gewährleisten und insbesondere Spielerschutzmaßnahmen auf relativ einfache Weise umsetzen. Allerdings zeigt sich in der Praxis, dass diese Modelle mit einem größeren lizenzierten Marktangebot einhergehen als ein Lizenzsystem für private Anbieter. Dies liegt in einer unzureichenden Rechtsdurchsetzung begründet. Bei einer effektiven Rechtsdurchsetzung gegenüber unlicenzierten Anbietern könnten sich jedoch vielversprechende neue Erfolgchancen für ein restriktives Regulierungsmodell ergeben. Ohne eine effektive Rechtsdurchsetzung erscheinen hingegen die restriktiven Regulierungsmodelle einem Lizenzsystem für private Anbieter unterlegen. Rechtsdurchsetzung ist demnach das zentrale Element zur Erreichung der Regulierungsziele in einem restriktiven Regulierungsmodell und ihr ist entsprechend eine noch höhere Priorität als in einem liberalen Lizenzsystem einzuräumen.

Aus deutscher Sicht zeigt sich zum Analysezeitpunkt dieses Zwischenberichtes sehr deutlich das Potential effektiver Rechtsdurchsetzung. Wird dieses in Zukunft ausgeschöpft, so ist davon auszugehen, dass die Regulierungsziele des Glücksspielstaatsvertrages deutlich besser erreicht werden. Es erscheint dann fast nachrangig, ob das restriktive Regulierungsmodell bestehen bleibt oder ein Lizenzsystem für private Onlineanbieter eingeführt wird.

Anhang

A. Rechtsdurchsetzung durch ein staatlich organisiertes, blockchainbasiertes Zahlungssystem für lizenzierte Glücksspielanbieter

Die derzeit eingeschränkten Überwachungsmöglichkeiten von Zahlungsströmen an nicht-lizenzierte Glücksspielanbieter und die damit verbundenen Probleme sind zu einem großen Teil auf die Komplexität der heutigen technischen Infrastruktur des traditionellen Finanzsystems zurückzuführen. In diesem Kapitel wird im Rahmen eines theoretischen Konzepts dargelegt, wie die innovative Blockchaintechnologie für ein restriktives und zweckgebundenes Zahlungssystem für Glücksspielanbieter unter der umfänglichen Aufsicht und Kontrolle des Staates und seiner beaufsichtigenden Instanzen genutzt werden kann und so eine technologiebasierte Lösung der identifizierten Probleme darstellt.

Grundsätzlich handelt es sich bei einer Blockchain um ein elektronisches Register für digitale Datensätze, Ereignisse oder Transaktionen (Condos et al., 2016), welches dezentral durch die Teilnehmer (oder eine bestimmte Anzahl der Teilnehmer) eines Netzwerks verwaltet und fortgeführt wird. Der Grundsatz dieser technischen und dezentralen Architektur von Datenbanken und deren Verwaltung ist eine standardisierte und nachvollziehbare Abwicklung und Verarbeitung von Transaktionen. Dies geht einher mit einer hohen Datenintegrität und einem prinzipiell hohen beziehungsweise selektiv hohen Maß an Transparenz. Der Kern der Blockchain ist eine Dezentralisierung von Handelsinfrastrukturen, was mit Effizienzsteigerungen in der Abwicklung von Transaktionen sowie hohen technischen Sicherheitsstandards einhergeht.

Erstmalig wurde das Konzept der Blockchain 2008 von Satoshi Nakamoto beschrieben und veröffentlicht (Nakamoto, 2008). Vielmehr als die bekannteste und erste Anwendung, die Kryptowährung⁶⁵ Bitcoin, wird mittlerweile jedoch die zugrundeliegende Technologie als eigentliche Innovation betrachtet, welche Experten zufolge das Potential hat, etliche Bereiche der Gesellschaft zu verändern (Schlatt et al., 2016). Blockchain wird in Fachkreisen auch als Lösungsansatz für die drängenden Probleme rund um IT-Sicherheit sowie Privatsphäre und datenhoheitliche Selbstbestimmung in einer zunehmend von Digitalisierung, Internet der Dinge (engl. Internet of Things; IoT) und Industrie 4.0 geprägten Welt gesehen. Dabei wird die Blockchaintechnologie auch als fünfter Horizont in der Entwicklung des Internets oder das nächste „computing paradigm“⁶⁶ bezeichnet (Swan, 2015). Der Blockchaintechnologie wird das Potential zugeschrieben, die Spielregeln des Wettbewerbs zu ändern und die nächste evolutionäre Stufe des Internets hin zu einem dezentralisierten Internet der Verträge und Transaktionen einzuleiten. Während das Internet den Transfer von Informationen über die Kopie von Inhalten ermöglicht, ist die Blockchaintechnologie die Grundlage für den einzigartigen Transfer von Werten und Besitzrechten. Das Weltwirtschaftsforum erwartet, dass bis 2025 mehr als 10% der globalen Wirtschaftsleistung über Blockchain-Anwendungen abgewickelt werden und sieht in Blockchain einen der zehn wichtigsten technologischen Trends der nächsten Jahre (Meyerson & DiChristina, 2016).

⁶⁵ Der Begriff Kryptowährung hat sich als Beschreibung für auf kryptografischen Methoden basierende digitale Währungen etabliert. Die Anwendung kryptografischer Methoden, die Dezentralisierung von technischen Infrastrukturen, der Aufgaben der Validierung und Verifizierung und die Etablierung ökonomischer Anreize in einem Netzwerk erlaubte erstmals eine sichere Umsetzung digitalen Geldes, weshalb der Begriff der Kryptowährung synonym für virtuelle und digitale Währungen verwendet wird.

⁶⁶ Swan (2015) benennt Blockchaintechnologie als das fünfte disruptive Paradigma des Computer-Zeitalters, nach der Entwicklung des Mainframes (Großrechner), des Personal Computers (PC), des Internets und schließlich Mobile und Social Networking (Mobile Endgeräte und soziale Netzwerke).

In einem Blockchain-System werden Teilnehmer als Akteure eines Handelsgeschäfts direkt miteinander verbunden und können Transaktionen tätigen, obwohl sie sich nicht kennen oder vertrauen. In traditionellen Handels- oder Finanzsystemen nimmt ein Intermediär die Rolle des Abwicklers ein und übernimmt dabei die Risiken der handelnden Akteure. Oftmals sind diese Intermediäre auch ein Gateway zu einem Service oder System, was die Abwicklung von Transaktionen zu einem kostspieligen, langwierigen und insgesamt ineffizienten Prozess mit zentralisierten Strukturen und zentralen technischen Angriffspunkten macht. Dem gegenüber beschreibt Dezentralisierung die Verteilung von autoritären Aufgaben, Rechten und Pflichten, welche traditionell von Aufsichts- oder Intermediären übernommen werden, auf ein Netzwerk beziehungsweise auf die niedrigste Hierarchiestufe. Die Reduktion von Abhängigkeiten durch eine nachvollziehbare, sichere und verteilte Abwicklung von Transaktionen in einem Netzwerk und die damit einhergehende Standardisierung und Automatisierung versprechen enorme Effizienzpotentiale. Vor diesem Hintergrund werden die aktuelle und zukünftige Relevanz der Technologie, sowie die Notwendigkeit einer tiefgründigen Auseinandersetzung mit ihren Anwendungen und Implikationen sowie mit ihren Chancen und Risiken deutlich.

Branchenübergreifend werden von Seiten etablierter Unternehmen und Startups die Erforschung von Anwendungsfällen und die Erprobung von Prototypen vorangetrieben. Beispiele für Blockchain-Anwendungen finden sich in zahlreichen Bereichen: Banken und Finanzwesen, Zahlungsverkehr, Netzsicherheit, Zeugnisse und Zertifikate, Wahlen und Abstimmungen, Vernetzung und IoT, Rechtevermarktung (Redeker et al., 2015), Transportwirtschaft, Immobilienwirtschaft, Versicherungen, Gesundheitswesen, Supply Chain Management, Energiewirtschaft und im öffentlichen Sektor. Der Reifegrad unterschiedlicher Anwendungen variiert dabei erheblich, von theoretischen Konzepten bis zu marktreifen Produkten. Die Anwendungsszenarien der Technologie sind zahlreich und betreffen bestehende Beziehungen und Prozesslandschaften in Wirtschaft und Gesellschaft.

Die Applikationen der Blockchaintechnologie basieren dabei meist auf den Grundbausteinen von Transaktionsnetzwerken und Zahlungssystemen, Smart Contracts⁶⁷ sowie dezentralen autonomen Organisationsstrukturen (Schlatt et al., 2016). Kryptowährungen stellen dabei die erste Anwendung der Blockchaintechnologie dar (Peters & Payani, 2015). Im Bereich der auf der Blockchaintechnologie basierenden Kryptowährungen existieren mittlerweile eine Vielzahl an alternativen Konzepten (Baur et al., 2015) mit einer kombinierten Marktkapitalisierung von ca. 174 Milliarden US-Dollar⁶⁸. Der Wert vieler kryptografischer Währungen begründet sich dabei nicht in der Unterstützung durch eine Regierung oder Organisation (Ametrano, 2014), sondern schlicht durch Angebot und Nachfrage. Zentral in der Konzeption blockchainbasierter digitaler Währungen ist dabei die Schaffung eines intermediationsfreien Netzwerks zur Transaktionsabwicklung.

Der Ansatz für die Nutzung der Blockchaintechnologie im Bereich der Zahlungsströme von und zu Onlineglücksspielanbietern umfasst die Etablierung eines restriktiven Zahlungssystems auf Basis einer Blockchain. Das Ziel ist die Schaffung eines geschlossenen Systems für Zahlungen zwischen Online-

⁶⁷ Smart Contracts sind Computerprogramme die im Rahmen eines Blockchain-Systems dezentral ausgeführt werden. Sie beschreiben Computercode, der auf Basis des Eintritts vordefinierter Ereignisse automatisiert transaktionsrelevante Aktionen ausführt. Dadurch lassen sich die transaktionsrelevanten Inhalte von traditionellen Verträgen digital replizieren und effizient ausführen. Das Konzept des Smart Contracts wurde im Jahr 1997 erstmals als computerbasiertes Transaktionsprotokoll definiert (Szabo, 1997), dessen theoretisches Konzept erst durch Blockchains als technische Infrastruktur für solche Kontrakte umsetzbar wurde (DeRose, 2016).

⁶⁸ Marktkapitalisierung von Kryptowährungen, www.coinmarketcap.com, abgerufen am 01.11.2017

glücksspielanbietern und deren Kunden, unter vollumfänglicher Aufsicht der kontrollierenden Instanzen. Dafür werden ein Netzwerk und ein kryptografisches Replikat des Euros geschaffen, dessen Geldmenge im System immer den zu Zwecken des Glücksspieleinsatzes zugeführten Zahlungen in Euros entspricht.

Um die Wissensbasis für die blockchainbasierte Anwendung zu legen, bedarf es einer tiefergehenden Beschreibung der Funktionsweise und Implikationen der Technologie. Im Rahmen von Kapitel A.1 werden dafür die technischen Grundlagen der Technologie erläutert. In Kapitel A.2 werden die wesentlichen und für den vorliegenden Anwendungsfall relevanten Implikationen der Blockchaintechnologie dargelegt. Anschließend folgt in Kapitel A.3 das theoretische Konzept der Blockchain als restriktives Zahlungssystem unter der Kontrolle des Staates.

A.1 Grundlagen der Blockchaintechnologie

Die Loslösung des Begriffs „Blockchain“ von den Assoziationen mit der Kryptowährung Bitcoin erfolgte erst nachdem Bitcoins Blockchain als eine innovative Art der elektronischen Registerführung für digitale Datensätze und Transaktionen erkannt wurde. Bitcoin bietet die Veranschaulichung dafür, wie eine intermediationsfreie Abwicklung von Transaktionen in einem hierarchiefreien Netzwerk erfolgen kann. Die gesteigerte Aufmerksamkeit, welche diese Technologie branchenübergreifend erfährt, begründet sich in der Möglichkeit diese Effizienzpotentiale auf viele durch Intermediation geprägte Beziehungen in Wirtschaft und Gesellschaft auch außerhalb finanzieller Transaktionen zu übertragen.

Die Blockchaintechnologie ist ein technisches Konstrukt, dessen innovativer Charakter sich aus der Kombination bereits existierender informationstechnologischer Entwicklungen, namentlich der Kryptografie und der P2P-Netzwerktechnologie⁶⁹ (peer-to-peer; P2P), ergibt (Glaser & Bezenberger, 2015). Das Zusammenspiel beider Technologien ermöglicht ein Transaktions-Netzwerk ohne Autoritäten, in denen durch kryptografische Methoden ein immer fortlaufender Konsens aller Teilnehmer über den Status quo der Verteilung der gehandelten digitalen Werte gefunden wird. Dabei bildet die P2P-Technologie das Fundament des Netzwerks und der Konnektivität der Teilnehmer. Unterschiedliche kryptografische Methoden werden bei Verifizierungs- und Validierungsprozessen sowie in der Konsensfindung verwendet.

Im Rahmen der Kapitel A.1.1 und A.1.2 werden die technologischen Grundlagen und die Funktionsweise eines öffentlichen Blockchain-Systems anhand der Beschreibung eines Transaktionsverlaufs im Bitcoin-System beschrieben. Eine umfassende Erläuterung der Funktionsweise der Blockchaintechnologie und ihrer Komponenten ist für das Verständnis des staatlich organisierten blockchainbasierten Zahlungssystems notwendig. In Kapitel A.1.3 erfolgt anschließend eine Erläuterung alternativer Ausprägungen von Blockchain-Systemen, um ein grundlegendes Verständnis für die Adaptierbarkeit der Technologie für verschiedene wirtschaftliche und gesellschaftliche Szenarien zu vermitteln.

A.1.1 Technologische Grundlagen

Kryptowährungen, die auf der Blockchaintechnologie basieren, liegt meist ein P2P-Netzwerk zugrunde. Diese Netzwerke zeichnen sich durch hierarchiefreie Strukturen aus, in denen jeder Netzwerkteilnehmer (genannt: „peer“) die gleichen Rechte und Pflichten besitzt. Das besondere an derartigen Netzwerken

⁶⁹ P2p-Netzwerktechnologie beschreibt hierachielose Systeme von Rechnern zum Zwecke des Datenaustauschs. Eine ausführliche Beschreibung und Erläuterung der Technologie ist im folgenden Kapitel zu finden.

ist die direkte technische Verbindung von Netzwerkteilnehmern für bestimmte Zwecke, zum Beispiel für die Verteilung von großen Datenmengen. Nach Androutsellis-Theotokis und Spinellis (2004) sind P2P-Systeme verteilte Systeme, die aus direkt miteinander verbundenen Knotenpunkten bestehen, mit dem Ziel, Ressourcen wie Inhalte, CPU-Zyklen (Central Processing Unit; dt. Rechenkapazität), Speicherkapazität, und Bandbreite zu teilen. Da Knotenpunkte auch nur vorübergehend Teil eines Netzwerks sein können, liegt eine Besonderheit in der Schaffung stabiler Konnektivität und Leistung des Gesamtsystems ohne die Vermittlung oder Unterstützung eines globalen zentralisierten Servers oder einer zentralen Behörde (Androutsellis-Theotokis und Spinellis, 2004). Häufig ist eine Teilnahme am Netzwerk ohne Bedingungen möglich. Bekannte Beispiele für P2P-Systeme sind die Filesharing-Netzwerke Napster⁷⁰ und BitTorrent⁷¹.

P2P-Netzwerke und die damit einhergehende direkte Verbindung von Netzwerkteilnehmern können als Weiterentwicklung beziehungsweise Gegensatz zur klassischen Client-Server-Struktur betrachtet werden. Client-Server-Strukturen sind gekennzeichnet durch die zentralisierte Speicherung von Daten auf einem Server, welcher durch die Abfrage eines Clients mit entsprechenden Berechtigungen erreicht wird. Dabei ergeben sich Implikationen bezüglich Sicherheit, Abhängigkeit und Vertrauen. Ein Client muss dem Serverbetreiber Vertrauen bezüglich der Korrektheit der abgefragten Daten entgegenbringen und ist bezüglich der Verfügbarkeit der Daten abhängig von diesem. Derart zentralisierte Datenbanken stellen sogenannte „single-point-of-failure“ dar. Das heißt die Sicherheit der Datenbank ist dahingehend eingeschränkt, als dass Angreifer durch das Überwinden nur einer Hürde (zum Beispiel einer Firewall) die Datenbank kompromittieren können. In Client-Server-Strukturen findet die Kommunikation folglich über den zentralisierten Server statt, bei dessen Ausfall (beispielsweise durch Überlastung) die Client-Server-Architektur keine Alternativen zulässt (Liu und Antonopoulos, 2010).

Im Gegensatz dazu sind P2P-Netzwerke darauf ausgerichtet zentralisierte Strukturen zu vermeiden. Einerseits werden durch redundante Speicherung zentrale single-point-of-failure eliminiert. Andererseits findet ein Austausch von Daten direkt zwischen Clients statt - ohne den Umweg über einen zentralen Server. Die Vorteile von P2P-Architekturen sind die sehr hohe Skalierbarkeit, Agilität, Belastbarkeit und Verfügbarkeit. Die Herausforderungen von P2P-Netzwerken liegen in Abhängigkeiten, Sicherheit und Effizienz (Liu and Antonopoulos, 2010). So können auch in hierarchielosen Netzwerken Abhängigkeiten entstehen und sicherheitsrelevante Probleme entstehen. Die redundante Speicherung von Inhalten kann einerseits eine erhöhte Sicherheit der Verfügbarkeit von Inhalten schaffen. Jedoch ist sie im Vergleich zur zentralen Speicherung ineffizient. In einem Blockchain-System sind P2P-Netzwerke für die Zahlungsabwicklung von Kryptowährungen wie Bitcoin grundlegend. Die Software eines Teilnehmers etabliert nach der Installation fortlaufend und automatisch Verbindungen mit anderen Netzwerkteilnehmern. Die Teilnahme an P2P-Systemen ist meist bedingungslos, sie erfordert lediglich einen Internetzugang, sowie die Installation der meist frei verfügbare Client-Software. Zentrale Eigenschaften von P2P-Netzwerken stellen folglich Client- und Serverfunktionalität, direkter Austausch zwischen Teilnehmern sowie Autonomie dar (Schoder & Fischbach, 2002; Barkai, 2001; Miller, 2001). Alle Knoten im Netzwerk sind gleichberechtigt, ein Teilnehmer kann sowohl Client- als auch Serverfunktionalitäten leisten. Die Kommunikation zwischen Peers erfolgt direkt, ohne eine zentrale Instanz und jedem Teilnehmer ist im Sinne autonomer Selbstkontrolle überlassen, in welchem Umfang und wann Ressourcen zur Verfügung gestellt werden (Schoder & Fischbach, 2002).

⁷⁰ <http://us.napster.com> Vgl. Liu und Antonopoulos (2010)

⁷¹ <http://www.bittorrent.com> Vgl. Liu und Antonopoulos (2010)

Als zweiter wesentlicher Baustein der Blockchaintechnologie lässt sich die Kryptografie als digitale Verschlüsselungstechnologie identifizieren. Die fundamentalen Konzepte der Kryptografie, die im Bitcoin-System angewandt werden, sind Public-Key-Kryptografie und Hashalgorithmen (Badev & Chen, 2014; Böhme et al., 2015). Die Public-Key-Kryptografie bildet die Basis für digitale Signaturen, welche in Bitcoin und den meisten derartigen Systemen Anwendung finden. Ein Algorithmus bildet dabei ein zusammenhängendes Schlüsselpaar bestehend aus einem öffentlichen und einem privaten Schlüssel, mit dem Nachrichten digital und sicher signiert werden können. Der private Schlüssel bleibt dabei geheim, während der öffentliche Schlüssel zum Zwecke einer Authentifizierung frei verfügbar ist. Der Sender einer Nachricht signiert diese mit seinem privaten Schlüssel und sendet diese an den Empfänger. Dieser hat mittels des frei verfügbaren öffentlichen Schlüssels die Möglichkeit, die Signatur des Senders zu verifizieren, da die Korrespondenz zwischen dem privaten und öffentlichen Schlüssel des Senders mathematisch nachprüfbar ist, ohne den privaten Schlüssel selbst verifizieren zu müssen. Diese Korrespondenz entspringt der algorithmischen Erstellung der Schlüsselpaare durch Elliptic-Curve-Kryptografie. Schlatt et al. (2016) fassen zusammen, dass durch digitale Signaturen drei Ziele erreicht werden. So kann (1) der Nachweis der Authentizität der Nachricht erbracht werden, da nur der Absender in Besitz seines privaten Schlüssels ist, (2) der dies nicht leugnen kann und (3) die Integrität des Inhalts der Nachricht durch asymmetrische Verschlüsselung gewährleistet ist. Die kryptografischen Schlüssel dienen im Bitcoin-System als Adressen und Zugangscodes, mit denen sich Nachrichten und Transaktionen signieren lassen. Dies ermöglicht die zweifelsfreie Zuordnung von Besitzverhältnissen.

Des Weiteren findet im Bitcoin-System ein Verschlüsselungsalgorithmus Anwendung, welcher als Hash-algorithmus beschrieben wird. Hashalgorithmen ordnen einem beliebig langen Datensatz eine Zeichenfolge, meist ein alphanumerischer Code, in vordefinierter Länge zu. So kann einer Datei oder einer digitalen Information, ein einmaliger Wert beziehungsweise Schlüssel zugeordnet werden. Eine Änderung der ursprünglichen Inputdaten verändert den Hashwert, also die zugeordnete Zeichenfolge grundlegend. Das bedeutet, dass ausgehend von einem Hashwert keine Rückschlüsse auf den Inhalt oder die Form des „gehashten“ Dokuments gezogen werden können. Schlatt et al. (2016) fassen die wichtigsten drei Eigenschaften von Hashfunktionen wie folgt zusammen: (1) Der Hashwert gibt mit einem vertretbaren Aufwand keinen Rückschluss auf den ursprünglichen Dateninput (Franco, 2015). (2) Mit einem vertretbaren Aufwand ist es nicht möglich, denselben Hashwert mit zwei unterschiedlichen Dateninputs zu erzeugen. (3) Ausgehend von einem durch ein bestimmtes Dokument erzeugten Hashwert ist es mit vertretbarem Aufwand nicht möglich, einen zweiten Dateninput zu finden, der denselben Hashwert erzeugt.

Hashfunktionen werden in Bitcoin aufgrund ihrer Eigenschaften in unterschiedlichen Formen angewandt. Zum einen werden Informationen mit Hashfunktionen komprimiert, um die Datenlast der Blockchain zu reduzieren. Zum anderen lassen sich Informationen durch Hashfunktionen schnell verifizieren. Im Bitcoin-System ist die zugrundeliegende netzwerkbasierte Abwicklung von Transaktionen, die es ermöglicht auf Intermediäre zu verzichten, durch einen Konsensalgorithmus geregelt. In Blockchain-Systemen mit einer unbeschränkten und restriktionsfreien Teilnahme entsteht ein System, in dem sich die Netzwerkteilnehmer nicht kennen und nicht vertrauen. Es bedarf folglich eines Konsensalgorithmus, welcher die Fortführung der Datenbank auf Basis bestimmter Prüfalgorithmen, gegenseitiger Kontrolle sowie ökonomischer Anreize zur Gleichrichtung der Interessen der Akteure sicherstellt. Der Konsensalgorithmus des Bitcoin-Systems ist der sogenannte „Proof-of-Work“ (PoW), in dem der Hashalgorithmus SHA256 (Secure Hash Algorithm) Anwendung findet. Er dient der Ermittlung, welcher Netzwerkteilnehmer den nächsten Block der Blockchain formt, beziehungsweise welchen aktuellen Status die Blockchain laut der Mehrheit der Netzwerkteilnehmer hat. Da diese Aktivität mit Rechenaufwand und im

Falle eines Erfolgs mit einer Kompensation in Form von Bitcoin zusammenhängt, spricht man bei dieser Aktivität von „Mining“ (dt. „Schürfen“). Nicht jeder Knotenpunkt im Bitcoin-System vollzieht diese Aufgabe, es gibt ferner die Möglichkeit das Netzwerk lediglich als Zahlungsinfrastruktur zu nutzen.

Im Rahmen der Konsensfindung, die in Kapitel A.2.1 näher erläutert wird, werden Hashfunktionen auf innovative Weise angewandt, um die Blockformierung zu regeln, also die letztliche Validierung von neuen Transaktionen und die Kompensation für diese Arbeit. Dabei gilt es für Teilnehmer, die im Netzwerk die Aufgabe der Verifizierung und Validierung neuer Transaktionen gegen Kompensation für die dafür aufgebrauchte Rechenleistung übernehmen, einen Hashwert mit bestimmten Eigenschaften zu generieren. Durch eine fortlaufende Anwendung des Hashalgorithmus mit einer jeweils veränderten Variable (sogenannte „Nonce“) wird im Bitcoin-System ein Mechanismus geschaffen, durch den sich ein Teilnehmer für die Blockformierung qualifizieren kann. Dabei wird ein Hashwert mit bestimmten Eigenschaften, namentlich einer gewissen Anzahl an Nullen, gesucht. Durch die Variation der Anzahl an Nullen, die als Voraussetzung für einen gültigen Hashwert in diesem enthalten sein müssen, erfolgt eine Variation des Schwierigkeitsgrades für die Findung eines richtigen Hashwertes. Im zugrunde liegenden Code des Bitcoin-Systems ist eine automatisierte Anpassung der Schwierigkeit festgeschrieben, die im Durchschnitt zu einem Blockformierungsintervall von 10 Minuten führt. Dies bedeutet, dass die Rechenleistung des gesamten Netzwerks 10 Minuten lang Hashalgorithmen mit unterschiedlichen Dateninputs durchführt, bis ein Hashwert ermittelt wird, der den Anforderungen entspricht.

Bei den Daten, mit denen die Hashwerte errechnet werden, handelt es sich neben Metainformationen (Informationen über Informationen) um gesammelte und verifizierte Transaktionen sowie um eine Variable. Es wird folglich durch die Ansammlung neuer Transaktionen ein Block vorgeformt, der erst mit der Generierung eines geeigneten Hashwerts ein Kandidat für die Verkettung mit der bestehenden Blockchain darstellt. Bei dieser wiederholten Prozedur entsteht ein Hashwert, der schwer zu erzeugen ist, dessen Korrektheit in Bezug auf die erfüllten Anforderungen an einen validen Block jedoch schnell und einfach durch die anderen Teilnehmer nachvollzogen werden kann.

A.1.2 Funktionsweise

Die Funktionsweise einer Blockchain lässt sich beispielhaft anhand eines Transaktionsverlaufs im Bitcoin-System beschreiben. Das Bitcoin-System dient in der Literatur häufig als Veranschaulichung für die Funktionsweise der Blockchaintechnologie, vor allem da es die erste Anwendung der Blockchain darstellt.

Das System des Bitcoin ist ein auf P2P-Technologie basierendes restriktionsfreies Zahlungsabwicklungsnetzwerk für die Rechnungseinheit Bitcoin. Die intermediationsfreie Prozessierung von Transaktionen wird ermöglicht durch die Dezentralisierung autoritärer Aufgaben der Verifizierung und Validierung von Transaktionsdetails. Um die traditionell autoritären Aufgaben auf ein Netzwerk ohne Hierarchie zu verteilen, wurde eine gemeinsam zu verwaltende und geteilte Datenbank entwickelt: die Blockchain. Diese Datenbank wird redundant auf einer Vielzahl von Knotenpunkten im Netzwerk gespeichert. Alle Teilnehmer stellen technische Knotenpunkte dar, wobei unterschiedliche Aufgaben übernommen werden können. Neben den Nutzern des Systems als Zahlungssystem, gibt es auch Teilnehmer, welche die Verifizierung und Validierung, folglich auch die Fortführung der Blockchain übernehmen (im Folgenden „Validatoren“). Die dadurch entstehenden Aufwände der erbachten Rechenleistungen, werden in Form von Bitcoins kompensiert. Die Kompensation besteht dabei aus Transaktionsgebühren, welche die Nutzer für die Durchführung ihrer Transaktionen leisten, sowie aus dem sogenannten „Blockreward“, der im Falle einer Blockformierung erzeugt und ausgeschüttet wird. Die Kompensation stellt

einen ökonomischen Anreiz für die Ausführung dieser Aufgaben dar und dient der Gleichrichtung von Interessen der Teilnehmer.

Die Blockchain wird chronologisch und blockweise fortgeführt. Der Prozess der Blockformierung beschreibt die Prüfung und Fortführung der Blockchain durch die Aufnahme neuer Transaktionen. Dieser Prozess stellt einen Konsens der Teilnehmer über den derzeitigen Stand der Blockchain und der impliziten Distribution von Bitcoins unter den Teilnehmern dar. Die netzwerkweite kontinuierliche Konsensfindung zur Fortsetzung einer netzwerkweiten Datenbank beschreibt eine wesentliche Innovation von Bitcoin. Gleichwohl lassen sich, neben der intermediationsfreien Transaktionsabwicklung, auch weitere vorteilhafte Eigenschaften der Blockchain identifizieren, die ohne einen komplexen Konsensalgorithmus und in privaten Netzwerken nutzbar sind.

Im Zuge einer Transaktionsinitiierung werden Transaktionsinformationen im Netzwerk verteilt. Damit die Transaktion als bestätigt gilt und final im Blockchain aufgenommen wird, muss sie die im Folgenden beschriebenen Prozesse durchlaufen. Jeder Teilnehmer übernimmt im Netzwerk mindestens die Aufgabe der Weiterleitung von Transaktionen, sodass diese möglichst im gesamten Netzwerk verteilt werden. Jeder Validator unterhält darüber hinaus einen sogenannten „Memory pool“, in dem unbestätigte Transaktionen gesammelt werden, die einen Knotenpunkt im Zuge der Verteilung erreichen (Antonopoulos, 2014, p.160)⁷². Vor der Zuführung zum Memory pool werden Transaktionen validiert, bis sie in einem Block formiert („geminet“) werden (Antonopoulos, 2014, p.184). Da jeder Knotenpunkt seinen eigenen Memory pool unterhält, welcher sich aus den durch seine Nachbarn weitergeleiteten Transaktionen aus dem Netzwerk speist, können unterschiedliche Knotenpunkte unterschiedliche Transaktionen im Memory pool aufweisen. So kann es dazu kommen, dass einige Transaktionen länger im Memory pool verweilen als andere, da durch die Validatoren eine selektive Auswahl der Transaktionen stattfindet. Jeder Validator wendet eine Prioritätsmetrik für Transaktionen an, die etwa das Alter der Transaktionen und die Höhe der Transaktionsgebühren berücksichtigen (Antonopoulos, 2014, p.184). Es kann im Netzwerk dazu kommen, dass Transaktionen nicht ausreichend schnell im Netzwerk verteilt werden und eine Einbeziehung in den nächsten Block daran scheitert, dass sich die Transaktionen nicht im Memory pool des Validators befinden, der diesen Block letztlich formt.

Die im jeweiligen Memory pool befindlichen Transaktionen werden entsprechend ihrer Priorisierung in sogenannte „Candidate Blocks“ geformt, also Blöcke die potentiell den nächsten Block der Blockchain darstellen. So erstellt jeder Validator im Netzwerk einen eigenen Candidate Block mit den priorisierten Transaktionen seines Memory pools. Das fehlende Puzzleteil für einen gültigen Block ist der PoW. Wenn ein Validator einen validen PoW errechnet und damit einen gültigen Block formt, propagiert er diesen im Netzwerk. Jeder Teilnehmer verifiziert den Block bei Erhalt auf die Einhaltung der Voraussetzungen. Der PoW ermöglicht dabei eine einfache und schnelle Verifizierung der enthaltenen Transaktionen. Die Knotenpunkte, die einen Block nach erfolgreicher Verifizierung akzeptieren, stimmen damit der Erweiterung und Fortführung der Blockchain um die neuen Transaktionen zu und einigen sich folglich auf den neuen aktuellen Stand der Blockchain. Diese Prozedur wiederholt sich fortlaufend und wird als Konsensmechanismus beschrieben.

Blöcke und Transaktionen, die nicht verifizierbar sind, werden nicht weitergeleitet. Erfüllt ein Block alle Voraussetzungen, so gilt er als der aktuellste Block der Blockchain, was wiederum bedeutet, dass die Teilnehmer darauf reagieren. Validatoren eliminieren die aufgenommenen Transaktionen in ihrem Memory pool. Sie beginnen anschließend mit dem Versuch der Errechnung des nachfolgenden Blocks.

⁷² Antonopoulos A., *Mastering Bitcoin* (2015), p.160

So entsteht ein fortlaufender Prozess der Blockformierung durch unterschiedliche Teilnehmer. Die Wahrscheinlichkeit einen gültigen Block zu formen ergibt sich aus der anteilig erbrachten Rechenleistung eines Validators an der Gesamtrechenleistung aller Validatoren.

Wird eine Transaktion letztlich in einen Block einbezogen, gilt sie als bestätigt. Jedoch besteht im Bitcoin-System eine geringe Wahrscheinlichkeit, dass etwa zeitgleich von zwei (oder mehreren) unterschiedlichen Validatoren gültige PoW errechnet werden und folglich zwei (oder mehrere) als korrekt verifizierbare Blöcke im Netzwerk propagiert werden. Man spricht in diesem Zusammenhang von einer Fork (dt. Gabelung), da sich ausgehend von einem bestimmten Block zwei Stränge der Blockchain bilden - jeweils einer auf Basis eines richtigen Blocks. Zur Lösung dieses Problems wurde im Bitcoin-System festgelegt, dass die längste Blockchain, die den höchsten Rechenaufwand nachweist, die „richtige“ darstellt. So ist der Zustand einer Fork bis zu dem Zeitpunkt begrenzt, an dem alle Teilnehmer die längere von beiden Strängen erhalten. Ein Validator geht automatisch zur Errechnung des nächsten Blocks auf Basis der längsten Blockchain über, die ihn erreicht. Im Zuge dessen kann es passieren, dass Transaktionen in der verwaisenden Gabelung verbleiben. Entsprechend gilt eine Transaktion erst als bestätigt, wenn eine gewisse Anzahl von Blöcken dem Block nachfolgen, der diese Transaktion enthält.

A.1.3 Alternative Ausprägungen

Die Möglichkeiten der Blockchaintechnologie wurden branchenübergreifend erkannt und sind aktuell Gegenstand zahlreicher unternehmensinterner und -übergreifender Forschung und Entwicklung. Ein entscheidender Faktor bei der Erforschung von Anwendungsfällen ist die Ermittlung der optimalen Systemarchitektur. Blockchain-Systeme lassen sich etwa anhand ihrer Konsensmechanismen oder Teilnehmerstruktur differenzieren.

Die Loslösung des Begriffs „Blockchain“ von dem Begriff „Bitcoin“ ist der Erkenntnis geschuldet, dass sich nicht nur Zahlungssysteme mit neuartigen kryptografischen Währungen mittels einer blockchainbasierten Datenbankstruktur verwalten lassen, sondern eine Fülle weiterer Anwendungen möglich sind. So können sogenannte „Token“ auch Werte und Rechte verbrieft sowie digitale und reale Wertgegenstände beziehungsweise deren Besitzverhältnisse darstellen. Token können also das Teilnahmerecht an einem Online-Ökosystem oder ein Nutzungsrecht an materiellen Gütern verkörpern. Des Weiteren kann der Besitz eines oder mehrerer Token mit dem Recht auf eine Dividendenausschüttung, eine Stimmabgabe oder auf anteilige Liquidationserlöse einhergehen (Blockchain Bundesverband e.V., 2017).

Für verschiedene Anwendungsfälle sind dabei unterschiedliche Eigenschaften der Blockchaintechnologie ausschlaggebend. Je nach Anwendungsfall lassen sich bestimmte Parameter einer Blockchain spezifizieren, sodass sie die benötigten Eigenschaftsausprägungen aufweist. Die Anwendung einer Blockchain im internationalen Zahlungsverkehr zwischen Banken würde beispielsweise eine restriktive Teilnahme sowie eine enorme Belastbarkeit für hohe Transaktionsvolumina voraussetzen. Im Gegensatz zum Bitcoin-System wäre ein Konsensalgorithmus zu entwickeln, der nicht die vollständige Transparenz des gesamten Transaktionsverlaufs des Netzwerks voraussetzt, da die Diskretion von Transaktionsdetails in diesem Anwendungsfall zwischen Banken eine hohe Priorität hat. Dabei kann mittels der optimalen Allokation von Lese- und Schreibrechten der Zugriff der Aufsicht auf die benötigten Daten uneingeschränkt gewährleistet sein.

Besonders herauszustellen sind in diesem Zusammenhang Berechtigungsarchitekturen für den Zugriff auf Daten sowie die Prozesse der Validierung und Blockformierung. Garzik und Bittfury Group (2015) differenzieren zum einen zwischen öffentlichen (engl. public blockchain) und privaten (engl. private

blockchain) Zugriffen auf Transaktionsdaten. Zum anderen kann eine Differenzierung anhand der Prozessierung von Transaktionen als genehmigungsbasiert (engl. permissioned blockchain) gegenüber genehmigungsfrei (engl. permissionless blockchain) vorgenommen werden (vgl. Tabelle 238). Eine öffentliche Blockchain ist dabei durch eine restriktionsfreie Einsicht in (meist verschlüsselte) Daten der Blockchain und die Möglichkeit der Initiierung von Transaktionen durch alle Teilnehmer geprägt. Eine private Blockchain beschreibt dagegen ein restriktives System, in dem die Einsicht in Daten der Blockchain wie auch die Möglichkeit, Transaktionen zu initiieren, an bestimmte Voraussetzungen gekoppelt sind, beispielsweise einer bestimmten Gruppe von Teilnehmern vorbehalten ist. Dabei sei bereits hier anzumerken, dass die Erfüllung von Voraussetzungen für eine Teilnahme durch eine Entität, in bestimmten Szenarien auch zur Partizipation verpflichten könnte. Dies ist im Szenario einer Blockchain-Anwendung denkbar, welche von Seiten eines Regulators initiiert wird und dessen Ziel die Forcierung der Gesetzeskonformität der Teilnehmer ist. Während im Rahmen einer permissionless Blockchain, jeder Teilnehmer Transaktionen anonym (beziehungsweise pseudo-anonym) prozessieren kann, ist ein permissioned Blockchain-System durch die Transaktionsprozessierung von vordefinierten und bekannten Entitäten gekennzeichnet (Garzik und Bitfury Group, 2015).

Tabelle 238: Differenzierung von Blockchains anhand Daten- und Prozessierungszugriff von Teilnehmern

		Zugang zu Transaktionsprozessierung	
		Genehmigungsbasiert	Genehmigungsfrei
Zugriff auf Transaktionsdaten der Blockchain	Öffentlich	Proprietäre Colored Coins ⁷³ Protokolle (in Teilen) Masternode-Systeme ⁷⁴ Ripple ⁷⁵	Bestehende Kryptowährungen, wie Bitcoin, Ethereum, Litecoin, etc.
	Privat	Corda (R3) ⁷⁶ B3i ⁷⁷ Hyperledger Fabric ⁷⁸	Nicht anwendbar

Quelle: in Anlehnung an Garzik und Bitfury Group (2015, S.11)

Garzik und Bitfury Group (2015) argumentieren, dass die Schaffung einer private-permissioned Blockchain die Vorteile von Blockchains gänzlich eliminieren. Im Hinblick auf die Intention der Schaffung von Bitcoin und damit verbunden, der erstmaligen Anwendung des Konzepts der Blockchain, ist diese Einschätzung durchaus valide. Wie in Abbildung 57 dargestellt, nimmt der Grad der Zentralisierung von Blockchain-Systemen durch der Begrenzung der Teilnehmerzahl und Zugriffsbeschränkungen auf Datenbanken zu. Entsprechend differenziert sind private Systeme von öffentlichen Systemen bezüglich der Integrität von Daten und der Konsensfindung zu betrachten. Jedoch sind die Effizienzpotentiale von anwendungsspezifischen Blockchain-Konzepten für bestehende Wirtschaftsbeziehungen und -handel enorm. Denn auch in privaten Blockchain-Systemen wird meist eine Disintermediation beispielsweise von Vermittlern und Autoritäten angestrebt.

⁷³ Der Begriff „Colored Coins“ beschreibt Methoden um Werte der Realwelt auf einer Blockchain, vornehmlich der Bitcoin-Blockchain, zu repräsentieren und so handelbar zu machen.

⁷⁴ Zum Beispiel Dash: <https://www.dash.org/>

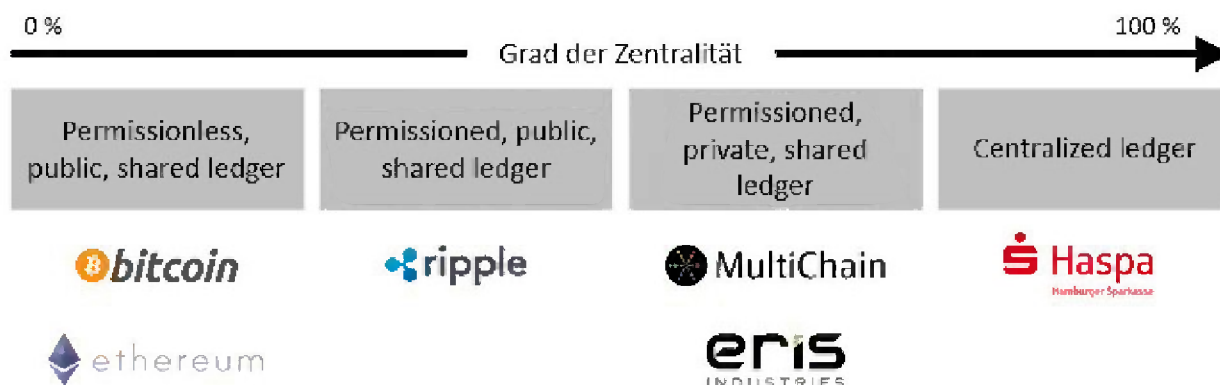
⁷⁵ <https://ripple.com/>

⁷⁶ <https://www.corda.net/>

⁷⁷ <https://b3i.tech/home.html>

⁷⁸ <https://hyperledger-fabric.readthedocs.io/en/release/blockchain.html#what-is-hyperledger-fabric>

Abbildung 57: Grad der Zentralisierung von unterschiedlichen Blockchain-Systemen



Eine Anwendung kann folglich unterschiedliche Eigenschaften der Blockchaintechnologie nutzen. Während manche Anwendungen von der Offenheit von Blockchain-Systemen, also der uneingeschränkten Teilnahmemöglichkeit, profitieren, sind gewisse Anwendungsfälle, beispielsweise aufgrund von datenschutzrechtlichen Anforderungen, auf die Entwicklung abgewandelter und zweckgebundener Blockchain-Systeme angewiesen. Tabelle 239 zeigt grundlegende Parameter von Blockchain-Strukturen und deren Ausprägungen in öffentlichen und privaten Blockchain-Systemen. Grundsätzlich geht ein erhöhter Grad der Zentralisierung technisch mit einer erhöhten Leistungsfähigkeit einher, da eine aufwändige Abstimmung zwischen Teilnehmern vereinfacht werden kann. Öffentliche Systeme bieten dagegen geringere Abhängigkeiten und erhöhte Datenintegrität durch die dezentrale Zuführung von Rechenkapazitäten.

Tabelle 239: Gegenüberstellung von öffentlichen und privaten Blockchain-Systemen

Parameter	Öffentliche Blockchain	Private Blockchain
Zugang	Nicht restriktiv	Restriktiv
Les- und Schreibrechte	Nicht restriktiv	Restriktiv
Geschwindigkeit	Eher langsam	Schnell
Kosteneffektivität	Eher niedrig	Eher hoch
Sicherheit / Datenintegrität	Konsensprotokolle	Vertrauenswürdige Entitäten
Identität	Anonym/Pseudo-anonym	Etablierte Identitäten
Assets	Native Assets	Jegliche Assets

Im Zusammenhang eines restriktiven Zahlungssystems für Onlineglücksspielanbieter sind die aufgezeigten Differenzierungen grundlegend, um die Adjustierungs- und Nutzungsmöglichkeiten der Technologie aufzuzeigen. Die Nutzung einer Blockchain in diesem Zusammenhang bedarf nicht des Einsatzes eines aufwändigen Konsensalgorithmus, da sie unter der Kontrolle einer Aufsicht stehen sollte. Die Technologie stellt eher ein finanzaufsichts- und rechtspolitisches Instrument dar.

A.2 Implikationen der Blockchaintechnologie

Die Implikationen der Blockchaintechnologie bilden die theoretische Grundlage für die darauffolgende Ausführung des staatlichen Systems zur Abwicklung von Zahlungen von und zu Onlineglücksspielanbietern. Im Hinblick auf die Konzeption eines solchen Systems werden die wichtigsten Implikationen der Blockchaintechnologie im Folgenden detaillierter erläutert. In Kapitel A.2.1 werden Konsensalgorithmen beschrieben, die sich in ihrer Ausprägung entsprechend ihres Anwendungsgebiets in privaten,

öffentlichen, genehmigungsbasierten und genehmigungsfreien Blockchain-Systemen unterscheiden. Bezogen auf die Rechteverwaltung, wird in Kapitel A.2.2 beschrieben, warum und wie die in der Blockchain gespeicherten Transaktionsdaten selektiv transparent sind. In Kapitel A.2.3 folgt eine detaillierte Beschreibung, wie die Datenintegrität einmal eingespeister Daten in Blockchain-Systemen gewährleistet wird. Abschließend, werden relevante Aspekte in puncto Sicherheit beschrieben, welche die Identifikation von Teilnehmern, die Sicherung der Integrität des Systems und die Verteilung von Datenbanken umfassen.

A.2.1 Konsensmechanismen

Der Konsensmechanismus beschreibt den Prozess, durch den sich die Teilnehmer eines Netzwerks über den aktuellen Stand einer Blockchain einigen. Konsensmechanismen beschreiben eine Reihe von Regeln und Prozeduren, welche die Fortführung einer Blockchain durch den Austausch von Fakten (zum Beispiel Transaktionen) unter mehreren Netzwerkteilnehmern ermöglichen (Swanson, 2015). Die Konsensfindung über den Status einer Datenbank ist ein kontinuierlicher Prozess, in dem die aufzunehmenden Transaktionen ermittelt werden, also deren Validität geprüft wird. Die Konsensfindung erfolgt in Blockchain-Systemen automatisiert über Computerprotokolle, die einen standardisierten Arbeitsprozess beschreiben.

Die Validatoren liefern einen Beweis, dass sie eine Verifizierung vorgenommen haben, welcher sich von anderen Netzwerkteilnehmern leicht nachprüfen lässt. Je nach Kombination von Parametern eines konzipierten Blockchain-Systems (vgl. Kapitel A.1.3), wie die Eigenschaften, Interessen und Vertrauensbeziehungen der Teilnehmer, ergeben sich unterschiedliche Anforderungen hinsichtlich der Konsensmechanismen (Roßbach, 2016). In einem privaten Netzwerk sind die Anforderungen an die Komplexität eines Konsensverfahrens geringer, da die Teilnehmer untereinander bekannt sind (Swanson, 2015). Dagegen steigt die Komplexität, wenn es sich um ein Netzwerk handelt, in dem untereinander kein Vertrauen herrscht. Was im Bitcoin-System als „Mining“ bezeichnet wird und bei erfolgreicher Blockformierung zu einer Kompensation für den erbrachten Aufwand führt, ist in einem privaten Umfeld eher ein standardisierter Prozess, dessen Kompensation sich in Form der Effizienzsteigerung für das Netzwerk und seine Teilnehmer ergibt. Wie in Kapitel A.1.3 beschrieben, existieren auch Mischformen von Blockchains, die zwar öffentlich und ohne Restriktionen nutzbar sind, dessen Transaktionsprozessierung allerdings vorbestimmten Entitäten vorbehalten ist. Die Ausgliederung von Transaktionsprozessierung an Dritte erfordert entsprechend eine Kompensation oder anderweitige Anreizimplementierung.

Als Beispiel für die Durchführung einer Konsensfindung in öffentlichen Netzwerken dient in der Literatur meist Bitcoin, dessen konsensbildendes PoW-Schema die Grundlage für viele bestehende Kryptowährungen darstellt. Nach Antonopoulos (2014) erfolgt Bitcoins dezentrale Konsensfindung über das Zusammenspiel von vier Prozessen, welche von jedem Knotenpunkt des Netzwerks unabhängig durchgeführt werden:

- (1) Unabhängige Verifikation jeder Transaktion durch jede Full Node (vereinfacht: „Validator“) auf Basis umfassender Kriterien.
- (2) Unabhängige Aggregation der Transaktionen in neuen Blöcken durch die Validatoren, unter Einbeziehung der erbrachten Rechenleistung, prüfbar durch den PoW.
- (3) Unabhängige Verifikation von neuen Blöcken durch jeden Knotenpunkt im Netzwerk und Zuführung zur bestehenden Blockchain.

- (4) Unabhängige Selektion der Blockchain, die den größten kumulierten Rechenaufwand in Form des PoW aufweist, durch jeden Knotenpunkt.

Die Verifikation von neuen Transaktionen erfolgt automatisiert anhand Kriterien formeller Natur, zum Beispiel auf Basis der Korrektheit von Syntax und Datenstruktur und der Größe der Transaktion (größer oder gleich 100 Bytes; Antonopoulos, 2014). Im Zusammenhang der Blockformierung durch Validatoren, ist die Errechnung des Hashwerts des PoW die Information, welche den Block valide macht. Der Aufwand, der mit der Errechnung des PoW verbunden ist, dient der Ermittlung, welcher der konkurrierenden Validatoren letztlich den neuen Block formt und die Kompensation einstreicht.

Grundsätzlich handelt es sich bei dem PoW um einen Hashwert, der als Nachweis für eine erbrachte Rechenleistung gilt, mit gewissem Aufwand errechnet wird und von anderen Nutzern des Netzwerks einfach verifiziert werden kann. Im Falle der erfolgreichen Verifikation durch die anderen Teilnehmer, bildet der Hashwert einen Teil der Metainformation des aktuellsten Blocks. Die Ermittlung des Hashwertes erfolgt durch die Hashfunktion SHA256 (Secured Hash Algorithm). Ein Validator formt einen Candidate Block, welcher im Grunde der standardisierten Datenstruktur aller Blöcke gleicht, also verifizierte Transaktionen enthält, Metainformationen über den aktuellen und den vorherigen Block sowie eine Variable (sogenannte „Nonce“). Die fehlende Information, welche den Candidate Block die Zugehörigkeit zur Blockchain ermöglicht, ist der PoW. Dieser ist ein Hashwert des Candidate Blocks, welcher gewisse Anforderungen erfüllt. Der Candidate Block wird wiederholt „gehasht“, um durch die Variation der Variable neue Hashwerte zu generieren, bis ein Hashwert die gestellten Anforderungen erfüllt. Diese Anforderungen entsprechen in Bitcoin einer gewissen Anzahl an Nullen am Anfang des Hashwerts. Ein geeigneter Hashwert lässt sich nur durch wiederholte Anwendung des Algorithmus finden. Die Verifizierung von geeigneten Hashwerten erfolgt durch die anderen Validatoren schnell, da sie die Rechnung einfach durch die vorhandenen Informationen nachvollziehen können. Der Schwierigkeitsgrad der Errechnung des PoW in Form der Anzahl von Nullen am Anfang des Hashwerts wird entsprechend der dem Netzwerk insgesamt zugeführten kumulierten Hashpower angepasst, sodass die Errechnung durchschnittlich alle zehn Minuten erfolgt (Antonopoulos, 2014).

Candidate Blocks, welche einen gültigen PoW vorweisen werden im Netzwerk propagiert und durch die Netzwerkteilnehmer verifiziert. Bei erfolgreicher Verifikation werden propagierte Blöcke an verbundene Teilnehmer weitergeleitet. So verteilt sich im Netzwerk stets die aktuellste Blockchain. Validatoren verwenden ihre Rechenleistung stets für die Blockformierung eines Blocks und damit die Errechnung des PoW, welche auf der längsten bekannten Blockchain basiert. Letztere Regel wurde implementiert um im Falle von Konflikten die gültige Blockchain für die Weiterführung zu ermitteln. Konflikte ergeben sich beispielsweise in dem seltenen Fall, wenn zwei oder mehr Validatoren zur selben Zeit einen gültigen Hashwert errechnen und ihre (validen) Blöcke im Netzwerk propagieren. Der Block, der sich schneller im Netzwerk verbreitet und setzt sich schlussendlich gegenüber anderen Blöcken durch, da die kumulierte Rechenleistung seiner Blockchain größer ist als die des verweisenden Blocks.

Der Konsensalgorithmus des PoW hat aufgrund der enormen Rechenleistungen, die mit der Ermittlung der Hashwerte einhergehen, zu Diskussionen über die Nachhaltigkeit solcher Sicherungs- und Entscheidungsprozesse geführt. Die Prozessierung einer Transaktion im Bitcoin-System verbrauche demnach bis zu 250 Kilowattstunden, was etwa dem Stromverbrauch eines amerikanischen Bürgers in einer Woche entspricht (Behrens, 2017). Des Weiteren beschränkt das Blockformierungsintervall von zehn Minuten die Kapazität der Bitcoin-Blockchain auf ca. 7 Transaktionen pro Sekunde, was zu einem Skalierungsproblem für das Netzwerk führt (Vukolić, 2015) und zu zahlreichen Diskussionen und letztlich

einer Reihe von Netzwerkspaltungen (engl. forks) geführt hat⁷⁹. Folglich wurden alternative Konsensmechanismen entwickelt, wie der Ansatz des Proof-of-Stake (PoS) und delegated-Proof-of-Stake (dPoS). Bei diesen werden die Validatoren anhand ihres wertmäßigen Anteils an den kryptografischen Währungen des jeweiligen Netzwerks bestimmt. Die Idee hinter PoS ist, dass die Teilnehmer mit hohen wertmäßigen Anteilen auch ein hohes Interesse an der korrekten Fortführung der Blockchain haben und dadurch auch der Rechenaufwand und der damit einhergehende Stromverbrauch vergleichsweise geringgehalten wird (Buterin, 2014). Buterin (2014) veranschaulicht, dass Abstimmungen im Netzwerk nicht anteilig über die CPU-Leistung erfolgen, sondern über den wertmäßigen Anteil eines Teilnehmers an den Kryptowährungen des spezifischen Netzwerks. Für PoS ergeben sich nach Bitfury Group (2015) allerdings spezifische sicherheitsbetreffende Problembereiche.

Die Konsensmechanismen des PoW und PoS sind vergleichsweise zeitintensiv, da die Synchronisation des Netzwerks stets die Dauer der Blockerzeugung und die der vollständigen Verteilung im Netzwerk umfassen (Roßbach, 2016). Als Beispiel für einen Konsensmechanismus in Systemen mit genehmigungsbasierter Transaktionsprozessierung vordefinierter Teilnehmer wird häufig Ripple⁸⁰ herangezogen. Der sogenannte „Ripple Protocol Consensus Algorithm“ (RPCA), der in ähnlicher Ausführung auch im Projekt Hyperledger⁸¹ angewandt wird, vollzieht dabei einen iterativen Validierungsprozess, bei dem alle Validatoren über mehrere Runden über die Validität nicht bestätigter Transaktionen abstimmen. Die Validatoren verfügen dabei meist über eine unterschiedliche Liste an unbestätigten Transaktionen. Der Konsensalgorithmus verfolgt das Ziel eine gemeinsame Teilmenge an Transaktionen zu finden, die der Blockchain letztlich zugefügt werden (Roßbach, 2016). Die iterative Vorgehensweise der Abstimmung der Validatoren inkludiert, dass Transaktionen in der ersten Runde 60%, in der zweiten 70% und in der finalen Runde 70% Zustimmung der abstimmenden Validatoren benötigen um in die Blockchain aufgenommen zu werden und als bestätigt zu gelten. Dieser Vorgang kann in wenigen Sekunden durchgeführt werden (Roßbach, 2016), was gegenüber den PoW-basierten Algorithmen einen enormen Geschwindigkeitsvorteil in der Prozessierung darstellt. Das Ripple-System ist gegenüber Ethereum und Bitcoin allerdings weniger dezentral und auch die durch PoW erarbeitete Sicherheit des Netzwerks in Bezug auf die Integrität der Daten ist in diesem Ausmaß bei RPCA nicht gegeben.

A.2.2 Selektive Transparenz und Rechteverwaltung

Die Entwicklung der Blockchaintechnologie ermöglicht eine intermediationsfreie Verifizierung und Abwicklung von Transaktionen. Dafür ist in öffentlichen Systemen ein hohes Maß an Transparenz erforderlich. Die Transaktionen in der Blockchain und solche, die bereits initiiert aber noch nicht verifiziert sind, sind frei einsehbar. Dies ist mit Einschränkungen für die Anwendung der Technologie in gewissen Bereichen verbunden. Validatoren haben durch die Transparenz der Transaktionsinformationen erst die Möglichkeit⁸² Transaktionen zu verifizieren. Erst dadurch entsteht ein System, in dem sich fremde Netzwerkteilnehmer gegenseitig kontrollieren können. In öffentlichen Blockchain-Systemen sind die Transaktionsdetails und die Accountadressen der Teilnehmer allerdings verschlüsselt. Zwar sind die Höhe der

⁷⁹ Eine Liste relevanter Hard Forks von Bitcoin befindet sich hier: <https://howtotoken.com/explained/bitcoin-forks-chronology-ultimate-list-forks/>

⁸⁰ <https://ripple.com/>

⁸¹ <https://hyperledger-fabric.readthedocs.io/en/release/blockchain.html#what-is-hyperledger-fabric>

⁸² Eine Ausnahme bildet hier die Anwendung sogenannter „zk-SNARK“s“ (Zero-Knowledge Succinct Non-Interactive Argument of Knowledge)- eine kryptografische Methode zur Verschlüsselung von Transaktionsdetails. Vereinfacht gesagt erlaubt die Methode einer Partei, den Validatoren die Richtigkeit einer Information zu beweisen, ohne dass die Information selbst preisgegeben wird. Die Methoden finden aktuell Anwendung in der Kryptowährung Zcash; vgl. <https://z.cash/technology/zksnarks.html>

Transaktion und andere Metainformationen einsehbar, die Adressen des Senders und Empfängers sind jedoch alphanumerische Kombinationen, welche für Außenstehende keine Rückschlüsse auf die Identität des Senders und Empfängers zulassen. Die Parteien der Transaktion können den Adressen jedoch auch die Identität ihres gegenüber zuordnen. Es gibt ferner Analysemethoden, welche die Ermittlung von Identitäten hinter den kryptischen Adressen unter bestimmten Voraussetzungen ermöglichen.

Für eine zweckgebundene Anwendung einer Blockchain muss eine solch umfassende Transparenz nicht zwingend implementiert werden. Die Rechteverwaltung einer zweckgebundenen privaten Blockchain obliegt der initiiierenden Entität oder den Entitäten. Auch abstimmungs-basierte Änderungen sind diesbezüglich denkbar. Die Rechteverwaltung beschreibt die Zuordnung von Lese- und Schreibrechten unter den Netzwerkteilnehmern. Es sind folglich Konstellationen von Rechteverwaltung und Teilnehmerstruktur möglich, die für alle Teilnehmer eine effiziente Transaktionsinfrastruktur schaffen, dessen Transaktionsdetails dabei jedoch nur den Akteuren einer Transaktion und beispielsweise den beaufsichtigenden Behörden vorbehalten sind.

A.2.3 Integrität eingespeister Daten

Die Datenstruktur der Blockchain ist eine geordnete und zusammenhängende Anreihung von Blocks, welche Transaktionen enthalten und verlinken. Visualisierungen der Datenstruktur einer Blockchain zeigen häufig eine vertikal angeordnete Kette von Blöcken, weshalb jeder Block zu Identifizierungszwecken eine „Höhe“ hat. Die Höhe eines Blocks entspricht dabei der Distanz, folglich der Anzahl der Blocks, zwischen dem betrachteten und dem ersten Block der Blockchain. Ein weiteres Identifizierungsmerkmal für jeweilige Blocks stellt der kryptografische Blockhash dar. Auf Teile eines Blocks (der sogenannte „Block Header“) wird dafür der kryptografische Hashalgorithmus SHA 256 angewendet, welcher dem Block einen einmaligen alphanumerischen Code zuordnet, der sich nur mit demselben Input wiederherstellen lässt. Jeder Block enthält dabei eine Referenz zu seinem Vorgängerblock, dem Blockhash des Blocks auf dem er aufbaut. Der Hashwert des Vorgängerblocks ist in den Informationen des nachfolgenden Blocks enthalten, die wiederum für die Erstellung des nachfolgenden Blockhashs verwendet werden. So entsteht eine kryptografische Verlinkung der sogenannten „Parent Blocks“ und „Child Blocks“, da der Hash des ersteren den darauf folgenden beeinflusst. So entsteht eine Sequenz von verlinkten Hashwerten, die sich bis zum ersten jemals kreierte Block, dem sogenannten „Genesis Block“, zurückverfolgen lässt. Zwar weisen Blöcke die jeweils spezifischen Verifizierungsmerkmale Höhe und Blockhash auf. Jedoch handelt es sich bei einem Blockhash um ein einzigartiges Merkmal, während die Blockhöhe nicht zwangsläufig nur einen Block kennzeichnet. Es kann im Zuge einer Validierung dazu kommen, dass zeitgleich zwei gültige Blöcke durch zwei unterschiedliche Validatoren erstellt werden. Dies führt, ausgehend von einem Parent Block, zu einer Gabelung mit zwei Blöcken (Child Blocks) derselben Höhe, von denen sich eine Fortführung innerhalb kurzer Zeit durch gewisse festgelegte Regeln des Netzwerks durchsetzen wird, während die übrige Fortsetzung verwaist (Antonopoulos, 2014, p.163 ff).

Die Art der kryptografischen Verlinkung der Blocks sichert ein sehr hohes Maß an Integrität von Daten in der Blockchain, da jede Veränderung eines Identitätsmerkmals eines Blocks eine Änderung in den Merkmalen der angegliederten Blocks zur Folge hat. Eine Veränderung eines Parent Blocks (welcher gleichzeitig ein Child Block des vorherigen Blocks darstellt) führt zu einer Veränderung seines Blockhashs, der in seinem nachfolgenden Block verankert ist und dessen Hashwert beeinflusst. Eine Veränderung eines Blocks der Blockchain im Nachhinein, führt folglich zu der Notwendigkeit der Neuberechnung aller darauffolgenden Blöcke. Abhängig von der Höhe eines manipulierten Blocks ergibt sich ein enormer Rechenaufwand, welcher wirtschaftlich nicht zu rechtfertigen ist.

Die Historie der tief in der Blockchain verankerten Transaktionen ist dadurch gewissermaßen unveränderlich. Dies ist eine notwendige Eigenschaft zur Ermöglichung der intermediationsfreien Transaktionsabwicklung, genauer gesagt, der dezentralen Verteilung von Verifikations- und Validierungsprozessen. Die Notwendigkeit zur gegenseitigen Kontrolle ist durch die Blockchain als transparente und unveränderliche Transaktionsdatenbank gegeben.

Die beschriebene Sicherstellung der Integrität der in den Blocks enthaltenen Daten bezieht sich auf das Bitcoin-System. Abhängig von der Teilnehmerstruktur und deren Beziehungen untereinander, ließe sich die gezeigte Datenstruktur in dieser Form auch auf private Netzwerke übertragen. Die Unveränderlichkeit von Daten und das hohe Maß an Transparenz von Transaktionsdetails der Blockchain machen ihre Anwendung im traditionellen Finanzsektor aus Sicht vieler Institute und Unternehmen unbrauchbar. Die Eigenschaft der Unveränderlichkeit von eingespeisten Daten ist für Finanzinstitute, welche die Technologie auf mögliche Anwendbarkeit hin untersuchen, ein Hindernis, das sich aus der Anwendung einer Blockchain für das hochgradig regulierte Finanzsystem ergibt. In diesem sind Veränderungen von Transaktionen im Nachhinein möglich. Jedes Finanzinstitut unterhält eigene Datenbanken, deren Veränderung Abstimmungsaufwände mit verbundenen Datenbanken anderer Banken und übergeordneter Institute nach sich zieht.

Es sei hervorgehoben, dass eine intermediationsfreie Transaktionsabwicklung mit erheblichen Effizienzvorteilen gegenüber der historisch gewachsenen und hochgradig regulierten Zahlungsinfrastruktur des traditionellen Finanzsystems einhergeht, zu Teilen aber in Konflikt mit dessen regulatorischen Rahmenbedingungen steht. Auf individueller Ebene steht die Unveränderlichkeit von Daten auch im direkten Konflikt mit beispielsweise Betroffenenrechten auf Berichtigung, Löschung von Daten und dem Recht auf Vergessenwerden (Marnau, 2017).

Jedoch lässt sich der Zustand der Unveränderlichkeit für private Netzwerke abhängig von der Teilnehmer- und Betriebsstruktur eindämmen. Es ist nicht abwegig in privaten Blockchain-Systemen auch eine Veränderlichkeit von Transaktionen im Nachhinein zu implementieren. So kann eine Veränderung im Nachhinein durch einen Konsens aller Teilnehmer, oder im Speziellen durch einen Konsens der Validatoren, beschlossen werden. Die modifizierte Blockchain würde die neuerliche Datengrundlage bilden. Diese Vorgehensweise könnte aus einem Abstimmungsprozess resultieren, dessen Ausgestaltung flexibel konfiguriert werden kann. Eine technische Lösung für eine Veränderung von Blöcken im Nachhinein beschreiben Ateniese et al. (2017).

A.2.4 Sicherheit

Das Thema Sicherheit ist im Zusammenhang mit Blockchaintechnologie vielschichtig. Es lassen sich einige wesentliche Sicherheitsaspekte identifizieren, welche im Zusammenhang mit der Blockchaintechnologie angesprochen werden. In puncto IT-Sicherheit bietet die Blockchain einen quasi manipulationssicheren Container für Informationen. Die in Kapitel A.2.3 beschriebene Integrität der Daten ist gesichert und lässt eine Prüfung über Echtheit, Ursprung und Unversehrtheit gespeicherter Transaktionsdaten zu. Die Integrität von Daten in einer Blockchain eines öffentlichen Netzwerks bietet ferner ein sicheres Speichermedium für sensible Daten beziehungsweise für Daten und Dokumente. Es gibt die Möglichkeit mittels einer Transaktion auch ein begrenztes Maß an Information in den Metadaten zu platzieren und somit in der Blockchain zu speichern. Durch die Anwendung von Hashalgorithmen lassen sich so einzigartige alphanumerische Codes von Dokumenten und Informationen in einer Blockchain verewigen. Dadurch wird der Status eines Dokuments zu einem bestimmten Zeitpunkt festgehalten. Dies

kann im Rahmen von digitalen Identitäten und Dokumentenmanagement einen äußerst sicheren Container sensibler Daten darstellen, sodass die Unverändertheit von Dokumenten sicher geprüft werden kann.

Zentral in der Anwendung einer Blockchain ist ebenso die damit einhergehende Dezentralisierung der Datenverarbeitung und der Datenbank selbst. Die Datenbank wird redundant von allen oder einem Teil der Teilnehmer gespeichert, sodass der Ausfall eines Teils des Netzwerks nicht den Verlust von Daten zur Folge hat. Auch im Falle der Manipulation eines Teils des Netzwerks und der Verbreitung einer manipulierten Datenbank muss erstens mehr als die Hälfte des Netzwerks kompromittiert werden und zweitens ist es nachweisbar, wann Manipulationen stattgefunden haben. Die Dezentralisierung der Datenverarbeitung, also der Transaktionsprozessierung, geht ebenfalls mit einer Sicherung der Funktionsfähigkeit des Netzwerks im Falle eines teilweisen Ausfalls einher. Aufgrund der redundanten und verteilten Struktur, bietet die Blockchain einen inhärenten Schutz vor Manipulation und Ausfall (Roßbach, 2016).

Die beschriebenen Implikationen der Blockchaintechnologie führen auch im öffentlichen Sektor zu Anwendungserprobungen. Besonders die effiziente Abwicklung von Transaktionen und die Möglichkeit zur Schaffung restriktiver technischer Systeme mit Teilnahmevoraussetzungen sind dabei aus aufsichtsrechtlicher Perspektive interessant. Entsprechend wird im folgenden Kapitel ein Konzept vorgestellt und erläutert, das die Nutzung der Technologie für den Hochrisikobereich der Zahlungsströme von und zu Onlineglücksspielanbietern vorsieht.

A.3 Konzept eines staatlichen Systems zur Abwicklung von Zahlungen für Glücksspielanbieter

Aufgrund der vielseitigen Anwendungsmöglichkeiten und dem zugeschriebenen Potential bestehende Branchen auf der technischen Infrastrukturebene zu revolutionieren, hat die innovative Blockchaintechnologie in den letzten Jahren viel Aufmerksamkeit erfahren. Die Technologie ermöglicht neue und gravierende Veränderungen von Geschäftsmodellen in bestehenden und neuen Märkten. Auch im Hinblick auf bessere, sichere und digitale staatliche Dienstleistungen sowie eine effiziente Ausgestaltung der staatlichen Aufgaben der Aufsicht, Kontrolle und Rechtsdurchsetzung ist das Potenzial der Blockchaintechnologie zu analysieren. Entgegen dem Konzept eines freien und in der Teilnahme uneingeschränkten Systems sind die privaten Systeme entsprechend Kapitel A.1.3 aufgrund ihrer möglichen Kontroll- und Datenhoheiten geeignet für staatliche Anwendungen.

Angestoßen durch die Veröffentlichung und Aufarbeitung der sogenannten „Paradise Papers“, hat auch die Thematik der undurchsichtigen und schwer zu kontrollierenden Zahlungsabwicklung zwischen Konsumenten und Glücksspielanbietern an Aufmerksamkeit gewonnen. Die Diskussion bezieht sich insbesondere auf Glücksspielanbieter, welche zwar ihren Hauptsitz in europäischen Staaten wie Malta und Gibraltar haben, aber entsprechend des GlüStV in Deutschland illegales Onlineglücksspiel anbieten. Für Konsumenten ist eine Differenzierung von legalen und illegalen Glücksspielangeboten nur schwer möglich, da viele Angebote online problemlos erreichbar sind und über unterschiedliche Kanäle vermehrt beworben werden. Dabei umfasst die Aufgabe der Glücksspielaufsicht laut GlüStV § 9 Abs. 1 die „Verpflichtung zu überwachen sowie darauf hinzuwirken, dass unerlaubtes Glücksspiel und die Werbung hierfür unterbleiben“. Für Konsumenten ist die Nutzung solcher Online-Angebote jedoch problemlos möglich. Die Abwicklung der Zahlungen zwischen Konsumenten und Anbietern erfolgt meist über Zahlungsdienstleister und über in Deutschland ansässige Banken (Eckstein et al., 2017). Es ist dabei im

Rahmen der Aufgabe der Glücksspielaufsicht möglich, „den am Zahlungsverkehr beteiligten, insbesondere den Kredit- und Finanzdienstleistungsinstituten, (...) die Mitwirkung an Zahlungen für unerlaubtes Glücksspiel zu untersagen“ (GlüStV § 9 Abs 1. Satz 4), doch steht dieses Rechtsdurchsetzungsinstrument noch am Anfang (Vgl. Abschnitte 5.3.3.4 und 14.4).

Insgesamt handelt es sich bei Glücksspiel um ein risikoreiches Produkt mit einem hohen Suchtpotential für erwachsene und jugendliche Spieler. Speziell der Markt für Glücksspiele und damit verbundene Zahlungsdienstleistungen bieten zusätzlich ein hohes Risiko für verschiedene Formen von Geldwäsche. Gerade weil es sich hier grundsätzlich um einen Hochrisikobereich handelt, muss eine umfassende Kontrolle und effektive Rechtsdurchsetzung durch die beaufsichtigenden Behörden und handelnden Organe gegeben sein. Es kann festgehalten werden, dass das derzeitige System mit privaten Lösungen für Zahlungsabwicklungen diese Voraussetzungen nicht schafft. Aufgrund dieses Marktversagens ist der Gedanke der Schaffung einer staatlichen Infrastruktur, in dem die staatliche Instanz ähnlich eines Netzbetreibers agiert, als alternative und technologiebasierte Lösungsmöglichkeit in Betracht zu ziehen.

Die Blockchaintechnologie ermöglicht in diesem Zusammenhang die Schaffung einer staatlichen Infrastruktur zur Abwicklung von Zahlungen zwischen Konsumenten und Glücksspielanbietern, sodass bisher intransparente und diffuse Zahlungsströme für die Aufsicht in einer Blockchain transparent und nachvollziehbar dargestellt und aufgezeichnet werden. Eine Anwendung der Technologie stellt insofern einen paradigmatischen Wechsel dar, als dass die Voraussetzung für eine aufsichtsrechtliche Prüfung nicht mehr angefordert werden muss, sondern über eine staatlich betriebene Infrastruktur mit einer nicht manipulierbaren und (semi-)transparenten Datenbank erfolgt. Es geht folglich um die Integration eines staatlichen Blockchain-Systems für Zahlungsströme von und zu Onlineglücksspielanbietern in das bestehende Finanzsystem.

Durch den Einsatz der Technologie kann der Staat in diesem Szenario eine Disintermediation von Zahlungsdienstleistern vornehmen, welche die Observierung von Zahlungsströmen für aufsichtsrechtliche Aufgaben erschwert. Zwar ersetzt der Staat die bestehenden Zahlungsdienstleister lediglich durch ein staatlich kontrolliertes Payment-Gateway, welche ebenfalls eine Form der Intermediation betreibt. Jedoch wird dadurch eine schlanke technische Infrastruktur in der vormals undurchsichtigen und problematischen Schnittstelle des traditionellen Finanzsystems und den Spielsystemen der Onlineglücksspielanbieter konzipiert. Dieses schafft die für die effektive Rechtsdurchsetzung des GlüStV nötige Transparenz von Zahlungsströmen.

A.3.1 Zielsetzung

Das Konzept eines staatlichen Systems zur Abwicklung von Zahlungen für Glücksspielanbieter nutzt die Blockchaintechnologie als technische Infrastruktur für ein Netzwerk lizenzierter Onlineglücksspielanbieter und verifizierter Spieler. Die damit verfolgten Ziele werden in diesem Unterkapitel ausgeführt, um die Möglichkeiten der Anwendung aufzuzeigen, aber auch deren Grenzen. Die Ziele der Anwendung müssen grundsätzlich eine wesentliche Verbesserung des Status quo und (im Rahmen seiner Umsetzung) ein vertretbares Verhältnis von Aufwand und Nutzen, beinhalten. Der Kern der Zielformulierung umfasst die Ermöglichung der effektiven Rechtsdurchsetzung des GlüStV.

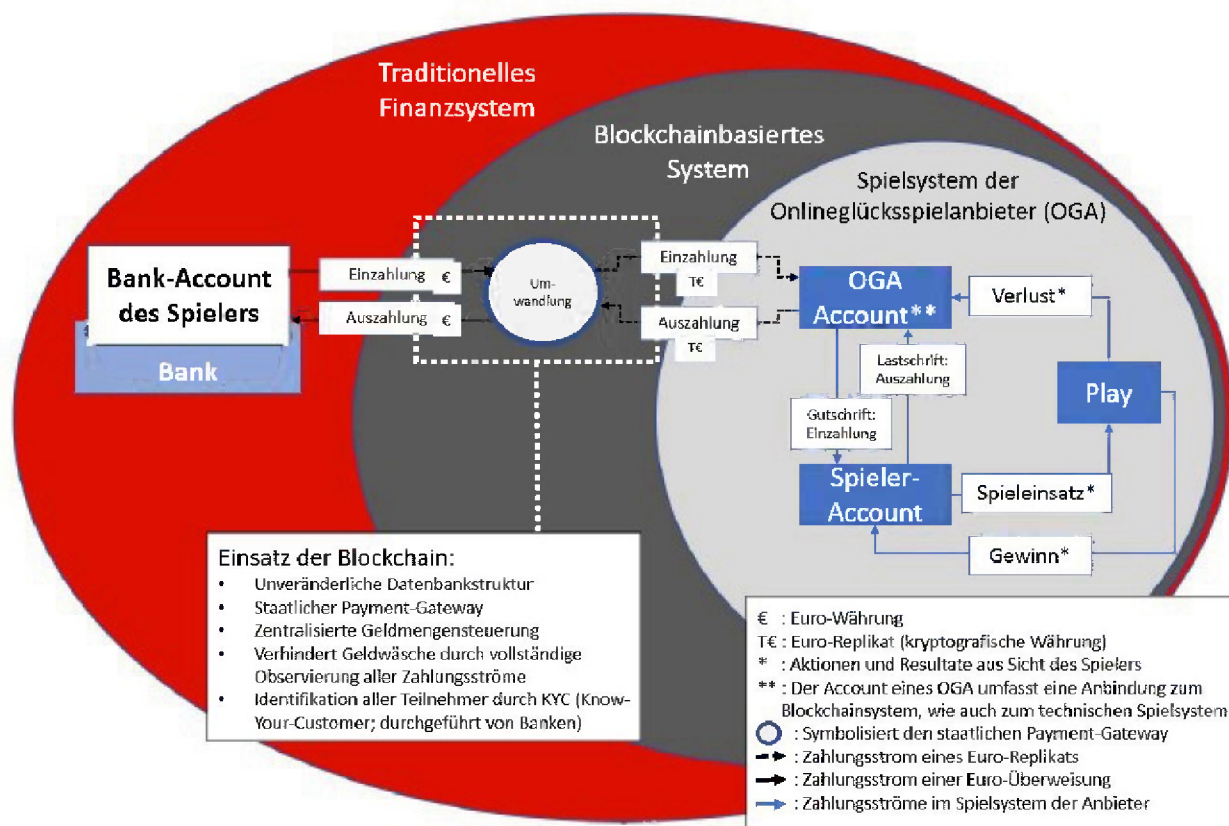
Die Ziele der rudimentären Anwendung (Basisimplementierung) lassen sich grundsätzlich wie folgt beschreiben:

- (1) Schaffung einer Zahlungsinfrastruktur, welche transparente Zahlungsströme von und zu Onlineglücksspielanbietern für aufsichtsrechtliche Prüfungen ermöglicht.
- (2) Unterbindung von Zahlungen an illegale Glücksspielanbieter.
- (3) Schaffung einer einzigen und gemeinsam verwalteten Datenbank für die zuständigen Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder und weitere involvierte Behörden.
- (4) Unterbindung von Geldwäscheaktivitäten.
- (5) Ermöglichung einer klaren Differenzierung zwischen legalen und illegalen Glücksspielangeboten für Finanzinstitute, Spieler und beaufsichtigende Behörden.
- (6) Dem Konsumenten darf durch die Nutzung des blockchainbasierten Systems keine Beeinträchtigung seiner Spielerfahrung im Vergleich zur derzeitigen Situation entstehen.

Dafür wird ein Netzwerk konzipiert, welches in sich geschlossen ist und dessen Zugang in der Entscheidungskompetenz der Aufsicht liegt. Die Etablierung eines geschlossenen Systems ist auch dahingehend notwendig, als dass eine Einbettung des blockchainbasierten Systems in das bestehende Finanzsystem erfolgen muss. Dazu wird ein Gateway mit restriktivem Zugang geschaffen, der die Kontrollhoheit der staatlichen Aufsichtsbehörden sicherstellt. Wie in Abbildung 58 veranschaulicht, ist der Zugang zum Spielsystem eines Onlineglücksspielanbieters nur über die blockchainbasierte technische staatliche Infrastruktur zu erreichen. Ein Spieler kann nur an Onlineglücksspielangeboten teilnehmen, wenn seine Einzahlung den Gateway passiert, seine Zahlung also von der staatlichen Instanz (im Folgenden staatlicher Payment-Gateway) registriert und weitergeleitet wird. Die Kapselung der Spielsysteme der Anbieter durch das Blockchain-System mit einem einzigen Gateways schafft die Möglichkeit, die Zahlungsströme zwischen legalen Anbietern und Konsumenten gänzlich zu observieren und illegale Anbieter zu isolieren. Da das blockchainbasierte System als einzig legale Infrastruktur gelte und Banken glücksspielrelevante Transaktionen nur zu dem staatlichen Payment-Gateway durchführen dürften, wäre die Ermöglichung von Zahlungsdienstleistungen zum Zwecke des Glücksspiels durch Dritte eindeutig illegal und strafbar.

Abbildung 58 zeigt beispielhaft die Kapselung eines Spielsystems und die Intermediation durch den staatlichen Payment-Gateway zwischen einem Konsumenten und einem legalen Anbieter. Die Aufgabe des Gateways besteht darin, die eingehenden Zahlungen zu registrieren, zu prüfen und weiterzuleiten. Diese Aufgaben erfolgen sowohl in Richtung der Einzahlung durch einen Spieler auf einen verifizierten Spieler-Account (im Spielsystem des Onlineglücksspielanbieters) und dessen veranlasste Auszahlungen, wie auch Ein- und Auszahlungen seitens der Onlineglücksspielanbieter. Der beidseitige Gateway schafft dabei ein Nadelöhr für Zahlungen in einem Hochrisikomarkt, dessen Etablierung eine wirksame und effiziente technische Lösung in der problematischen Schnittstelle zwischen dem traditionellen Finanzsystem mit seinen privaten Lösungen und den Spielsystemen der Onlineglücksspielanbieter installiert.

Abbildung 58: Einbettung eines blockchainbasierten Zahlungssystems in bestehende Strukturen



Die berechtigte Frage nach den Vorteilen einer Blockchain-Implementierung gegenüber einer zentralen Datenbanklösung wird im Folgenden behandelt. Die Nutzung einer Blockchain bietet sich im Kontext des Glücksspiels aus den folgenden Gründen an:

(1) Eine Datenbank für alle Beteiligten:

Da die Aufgaben der Glücksspielaufsicht auf die jeweiligen Glücksspielaufsichtsbehörden der Bundesländer verteilt sind, ergibt sich durch die Anwendung einer Blockchain eine von allen beteiligten staatlichen und länderspezifischen Instanzen und Aufsichtsbehörden gemeinsam verwaltete Datenbasis über die getätigten Transaktionen zwischen verifizierten Konsumenten und lizenzierten Onlineglücksspielanbietern. Dies geht einher mit standardisierten Prüfprozessen, welche sich potentiell auch automatisieren lassen. Es ergibt sich eine Reduktion des Abstimmungsaufwands zwischen allen beteiligten Glücksspielaufsichtsbehörden. In einer möglichen internationalen Erweiterung des Systems ergäben sich entsprechend signifikantere Effizienzsteigerungen.

(2) Verteilung der Datenbank:

Alle Teilnehmer arbeiten an einer Datenbank, dessen aktuellste Kopie stets bei jedem Teilnehmer gespeichert ist. Im Falle des Versuchs einer Manipulation, muss die absolute Mehrheit des Systems kompromittiert werden. Die Manipulation einer Datenbankkopie stellt sicherheitstechnisch kein Risiko dar, da die Kopie der richtigen Datenbank vielfach vorhanden ist. In einem System mit relativ

wenigen Teilnehmern, die über umfassende Lese- und Schreibrechte verfügen, ist eine technische Kompromittierung ein äußerst auffälliger Vorgang.

(3) Unveränderlichkeit von Daten:

Wie in Kapitel A.2.3 erläutert wurde, sind die in einer Blockchain gespeicherten Daten im Nachhinein nicht beziehungsweise nur mit einem ökonomisch nicht vertretbaren Aufwand veränderbar. Dies stellt im Zusammenhang der gemeinsamen Verwaltung der Datenbank durch alle staatlichen Beteiligten die Grundlage für die individuellen Aufgaben, wie auch für die Zusammenarbeit untereinander dar. Es sei angemerkt, dass in diesem System lediglich staatliche Instanzen Transaktionen in die Blockchain schreiben können, weshalb auch die Durchführung einer Änderung, unter der Voraussetzung eines netzwerkweiten Konsenses, im Nachhinein prinzipiell möglich ist.

(4) Nachteile von dezentralen Systemen nur bedingt relevant:

Die Nachteile einer öffentlichen Blockchain sind im hier beschriebenen Szenario nicht relevant, da private Lösungen für Blockchain-Anwendungen entsprechend Kapitel A.2.1 gewisse Parameter für spezifische Anwendungsfälle abändern. Zu diesen Nachteilen gehört die aufwendige Konsensfindung, welche zu einer vergleichsweise aufwändigen Transaktionsabwicklung führt.

(5) Schnelle Transaktionsabwicklung:

Die Abwicklung über das blockchainbasierte System geht nicht mit einem verlängerten Abwicklungszeitraum für Transaktionen zwischen Konsumenten und Onlineglücksspielanbieter einher. Zwar ergibt sich eine zusätzliche Instanz in der Abwicklung, jedoch erlaubt die privatisierte technische Infrastruktur die sekundenschnelle Abwicklung von Transaktionen, da ein aufwändiger Konsensalgorithmus entfällt. Dadurch kann der Zeitraum einer Zahlungsabwicklung, beispielsweise vom Bankkonto des Konsumenten über seine Bank zum staatlichen Gateway und weiter zum (blockchainbasierten) Konto des Onlineglücksspielanbieters potentiell identisch mit dem bisherigen Zeitraum einer Abwicklung sein.

(6) Infrastruktur für ähnlich stark regulierte Szenarien:

Es handelt sich bei dem Konzept der blockchainbasierten staatlichen Infrastruktur für Zahlungen von und zu Onlineglücksspielanbietern um eine pilothafte Anwendung der Blockchaintechnologie für hochgradig regulierte, also auch hoch risikoreiche Produkte. Entsprechend hat eine erfolgreiche Implementierung eine Vorbildfunktion für andere Bereiche, in denen die gängige Praxis der Zahlungsabwicklung ein Potential für kriminelle Aktivitäten aufzeigen. Beispielhaft seien hier Anwendungen zur Nachverfolgung von Spenden, Waffenkäufe oder Medikamente genannt.

(7) Technische Basisimplementierung erlaubt Erweiterungen:

Das vorgestellte Konzept der blockchainbasierten Infrastruktur sollte als Basisimplementierung verstanden werden. Es lassen sich grundsätzlich auch komplexere Systeme konzipieren, deren Vorteilhaftigkeit die Basisimplementierung potentiell übersteigt. Dazu zählen neben Automatisierungspotentialen auch Effizienzgewinne in der Durchführung von redundanten KYC-Prozessen auf Seiten der Onlineglücksspielanbieter. In Kapitel A.6 sind mögliche Erweiterungen dargestellt.

(8) Technische Implementierung - bestehende Systeme als Vorbilder:

Die technische Implementierung eines solchen Systems kann sich an bestehenden Blockchain-Systemen und -Konzepten orientieren. Im Betrieb verursacht die technische Infrastruktur vergleichsweise geringe laufende Betriebs- und Entwicklungskosten. Es ist davon auszugehen und als Zielsetzung zu verstehen, dass die entstehenden Kosten niedriger sind als die im aktuellen System entgehenden Einnahmen.

Es lässt sich zusammenfassen, dass eine blockchainbasierte Lösung einer zentralisierten Datenbank dahingehend überlegen ist, als dass sie verteilt und keinen „single point of failure“ darstellt. Ein technischer Ausfall oder die technische Kompromittierung eines Teilnehmers führt nicht zu einer Beeinträchtigung der Funktionstüchtigkeit des gesamten Systems. Weiter bildet die als Zahlungsinfrastruktur konzipierte Blockchain die Basis für weitere technische Entwicklungen, die eine zentrale Datenbanklösung in dieser Form nicht bietet.

A.3.2 Hierarchie

Das theoretische Konzept des staatlich organisierten und blockchainbasierten Zahlungssystems für Glücksspielanbieter sieht die umfängliche Kontrolle und den direkten oder indirekten Betrieb durch staatliche Behörden vor. Anders als der Status quo mit mangelnden Obervierungs- und Rechtdurchsetzungsmöglichkeiten aufgrund der Komplexität der bestehenden Zahlungsinfrastruktur bietet die Anwendung einer maßgeschneiderten Blockchain umfangreiche Kontrollmöglichkeiten für die beaufsichtigenden Behörden. Die Kontrollhoheit durch den Staat ist technisch sichergestellt:

- (1) Der Zugang zum System für Onlineglücksspielanbieter ist an noch näher zu definierende und durch die zuständigen Behörden zu prüfende Voraussetzungen, Erlaubnisse und Lizenzen geknüpft. Die restriktive Auswahl der Teilnehmer obliegt entsprechend ausschließlich den zuständigen Behörden.
- (2) Der Betrieb der Blockchain und folglich auch die Abwicklung der Transaktionen innerhalb der blockchainbasierten Infrastruktur zwischen Konsumenten und Onlineglücksspielanbietern ist von den Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder und möglicherweise weiteren staatlichen Einrichtungen sichergestellt. Möglich ist auch eine Ausgliederung des Betriebs an Dritte.
- (3) Damit einhergehend ergibt sich für die betreibenden Behörden eine umfassende Einsicht in die blockchaininhärente vollständige Transaktionshistorie für aufsichtsrechtliche Prüfungen und Maßnahmen.
- (4) Die Zahlungsabwicklung inkludiert die später genauer erläuterte Umwandlung von realen Euro in ein kryptografisches Euro-Replikat. Als einzig legaler Payment-Gateway zwischen dem traditionellen Finanzsystem und den Spielsystemen der Onlineglücksspielanbieter obliegt die Überwachung und Steuerung der Geldmenge im System den zuständigen Behörden.

Entsprechend nehmen die staatlichen Behörden eine Sonderposition ein, was notwendigerweise mit der Implementierung einer Hierarchie einhergeht. Wie in Tabelle 240 dargestellt, ergibt sich daraus eine zweistufige Hierarchie im Blockchain-System mit den staatlichen Organen auf der höchsten Hierarchie-

ebene. Die lizenzierten Onlineglücksspielanbieter sind demnach auf der tieferen Hierarchieebene angesiedelt. Auch die Konsumenten, welche Ein- und Auszahlungen über diese technische Infrastruktur vornehmen, sind Teilnehmer dieses Netzwerks (Tabelle 240). Allerdings spielen die Teilnehmer dahingehend eine eher untergeordnete Rolle, als dass sie nicht aktiv an dem System teilnehmen. Es sei hier angemerkt, dass Konsumenten notwendigerweise einen Teilnehmer-Account im blockchainbasierten Netzwerk erhalten. Jedoch müssten Konsumenten in der rudimentären Konzeption nicht zwangsläufig über ihre Accounts verfügen, um die Funktionalität gewährleisten zu können. Kapitel A.6 befasst sich mit den Vorteilen technischer Erweiterungen der rudimentären Einrichtung, in denen auch die Kontrolle von Konsumenten über ihre Accounts eine Rolle spielt.

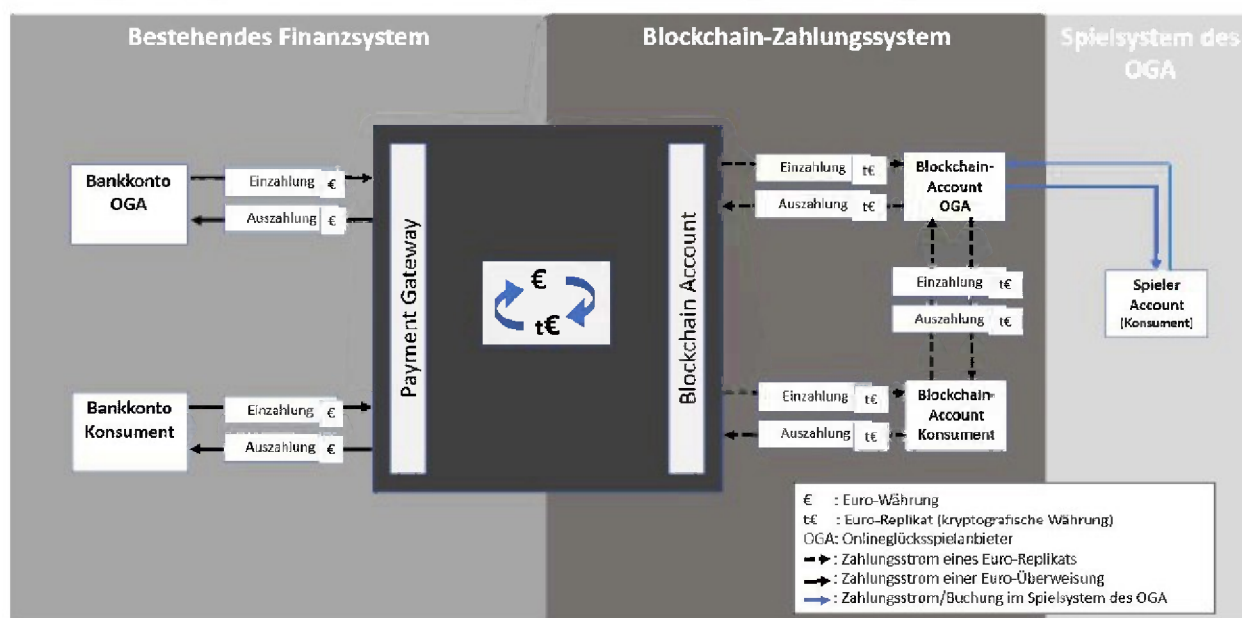
Die Hierarchieebenen des Systems sind durch die zugeteilten Autoritäten, Rechte und Pflichten der Teilnehmer im System definiert.

Tabelle 240: Hierarchie, Rechte und Pflichten in der blockchainbasierten staatlichen Abwicklungsinfrastruktur für Zahlungen von und zu Onlineglücksspielanbietern

Teilnehmer	Hierarchieebene	Rechte	Pflichten
Zuständige Aufsichtsbehörden	1	Umfassende Leserechte Umfassende Schreibrechte	Abwicklung von Zahlungen
Onlineglücksspielanbieter	2	Nutzung der Zahlungsinfrastruktur: Initiierung von Transaktionen	Zu erfüllende Voraussetzungen an eine Teilnahme
Konsumenten	2	Nutzung der Zahlungsinfrastruktur: Initiierung von Transaktionen	Zu erfüllende Voraussetzungen an eine Teilnahme

Wie in Abbildung 59 dargestellt, bildet die blockchainbasierte Zahlungsinfrastruktur die Schnittstelle zwischen dem bestehenden Finanzsystem und den Spielsystemen der Glücksspielanbieter. Der staatliche Intermediär bildet dabei den Gateway für Zahlungen an die Anbieter. Für die Nutzung der Blockchain-Technologie und für eine transparente Aufzeichnung der Zahlungsströme ist ein blockchainkompatibles Asset (Euro-Replikat) nötig. Der Payment-Gateway übernimmt folglich die Schaffung des technischen Assets entsprechend der Einzahlungen, die er in realer Eurowährung per Überweisung von einem Konsumenten bekommt. Euro-Auszahlungen aus dem System, beispielsweise die von einem Konsumenten angeforderte Auszahlung eines Spielgewinns, bedingen die Vernichtung eines entsprechenden Gegenwerts des Euro-Replikats. Über diesen Mechanismus erfolgt die Geldmengensteuerung innerhalb des blockchainbasierten Systems. Dadurch, dass der staatliche Payment-Gateway der Adressat aller Einzahlungen für Onlineglücksspiele (und auch der einzige Gateway für Auszahlungen aus dem System) ist, kann die transparente Aufzeichnung der Transaktionen zwischen dem traditionellen Finanzsystem und den Spielsystemen erfolgen. Entsprechend gestaltet sich die Anzahl der Euro-Replikate, welche in den Spielsystemen der Anbieter zirkulieren als genauso hoch wie die Summe aller Euroüberweisungen abzüglich der über den staatlichen Payment-Gateway getätigten Auszahlungen.

Abbildung 59: Aufgaben des staatlichen Zahlungsdienstleisters als Payment-Gateway



A.3.3 Teilnehmerstruktur

Neben den Autoritäten, Rechten und Pflichten gilt es im Folgenden die Teilnehmer des Systems, deren Rollen und Voraussetzungen zu spezifizieren. Wie bereits beschrieben, lassen sich die Teilnehmer des Systems anhand unterschiedlicher Faktoren in Kategorien einordnen. Diese Faktoren können beispielsweise die Rechte und Pflichten, Autoritätsverhältnisse oder die primäre Interessenlage der einzelnen Teilnehmer sein. Die erste Stufe der Differenzierung betrifft die beaufsichtigenden Behörden, Onlineglücksspielanbieter und Konsumenten. Sie umfasst also eine Unterteilung in private Nutzer des Systems (Onlineglücksspielanbieter und individuelle Konsumenten) sowie staatliche Instanzen. Jedoch sollte vor dem Hintergrund eines relativ komplexen Konzepts einer staatlichen Zahlungsinfrastruktur eine tiefergehende Differenzierung stattfinden. Tabelle 241 zeigt die Teilnehmer des Systems, deren Aufgaben und Berechtigungen.

Die Aufgabe der Glücksspielaufsicht ist den Ländern nach GlüStV § 9a übertragen. Die Aufgabenverteilung kann grundsätzlich erhalten bleiben, wobei sich durch die Implementierung der blockchainbasierten Infrastruktur eine neue und gemeinsame Datenbasis ergibt. Der Austausch von Daten zwischen den Aufsichtsbehörden zur Erfüllung ihrer Aufgaben entsprechend des GlüStV § 9 Abs. 3 würde damit neu strukturiert, da die Datengrundlage für alle Aufsichtsbehörden einheitlich, einsehbar und verifizierbar ist. Durch die Verteilung der technisch notwendigen Aufgabe der Transaktionsverifizierung bleiben die Fortführung der Blockchain und die Kontrollhoheit auf Seiten des Staates.

Für den Betrieb der Zahlungsinfrastruktur ist die Etablierung des Payment-Gateways ähnlich eines staatlichen Zahlungsdienstleisters essentiell. Dieser muss für den Erhalt des Systems staatlich betrieben und kontrolliert werden. Die in Tabelle 242 dargestellten Aufgaben des Payment-Gateways umfassen den Erhalt und die Verarbeitung von Euro-Überweisungen, die Umwandlung derer in Euro-Replikate und die anschließende Initiierung der Transaktion von einem Konsumenten-Account innerhalb des blockchainbasierten Systems zum Onlineglücksspielanbieter. Der Onlineglücksspielanbieter vollführt in Folge dessen eine Gutschrift des Eurobetrags auf dem jeweiligen Spieler-Account in seinem Spielsys-

tem (vgl. auch Abbildung 59). Im Falle einer von einem Konsumenten initiierten Auszahlung des Spielguthabens oder eines Gewinns, transferiert der Onlineglücksspielanbieter den entsprechenden Betrag in Euro-Replikaten von seinem Account zum Payment-Gateway beziehungsweise zum Konsumenten-Account, welcher sich unter der Kontrolle des Payment-Gateways befindet.

Tabelle 241: Teilnehmer, Aufgaben und Berechtigungen der staatlichen blockchainbasierten Zahlungsinfrastruktur

Teilnehmer	Kategorie	Art	Aufgaben	Berechtigungen
Payment-Gateway	Betrieb	Staatlich: Bund Länder	- Zahlungsabwicklung - Umwandlung Euro zu Euro-Replikate und umgekehrt - Geldmengensteuerung	Transaktionsinitiierung Schreibrechte
Verifizierungsinstanzen	Betrieb	Staatlich: Bund Länder	- Verifizierung von Transaktionen - Fortführung der Blockchain	Schreibrechte Leserechte
Aufsichtsbehörden	Übergeordnet	Staatlich: Bund Länder	- Prüfung der Transaktionshistorien und Echtzeitprüfung von Zahlungsströmen	Leserechte
Zertifizierer	Übergeordnet	Staatlich oder Privat	Lizenzerteilung: Software-Komponenten des GSA - Spiele-Software - Spieler Management - Wett-Software - Zahlungsdienste	Leserechte (bei Fortführungsprüfung, z.B. einer Erlaubnis)
Onlineglücksspielanbieter	Nutzung	Privat	- Bereitstellung legales Glücksspielangebot - Implementierung der neuen Zahlungsinfrastruktur - Umsetzung Maßnahmen zum Spielerschutz - Sozialkonzepte - Verifizierung von Konsumenten	Transaktionsinitiierung
Konsumenten	Nutzung	Privat		Transaktionsinitiierung

Im Spielsystem des Onlineglücksspielanbieters wird der entsprechende Betrag vom Konsumenten-Konto abgebogen. Die Aufgabe des Payment-Gateways ist nun die Vernichtung der Euro-Replikate und die Überweisung des auszahlenden Betrags an das verifizierte Bankkonto des Konsumenten. Folglich

hat der staatliche Payment-Gateway auch die Aufgabe die reale Eurowährung bis zum Zeitpunkt einer Auszahlung zu verwalten. Darüber hinaus muss auch gewährleistet sein, dass die Onlineglücksspielanbieter Ein- und Auszahlungen zwischen ihrem Bankkonto und dem blockchainbasierten Account vornehmen. Auf diese Weise findet seitens des staatlichen Payment-Gateways die Geldmengensteuerung statt (siehe Tabelle 242).

Tabelle 242: Aufgaben des staatlichen Payment-Gateways im blockchainbasierten Zahlungssystem für Onlineglücksspiel

Aufgaben des staatlichen Payment-Gateways	Beschreibung	System
Annahme und Verarbeitung von Euroüberweisungen von Bankkonten der Konsumenten und Onlineglücksspielanbieter (Einzahlungen)	Staatlicher Payment-Gateway unterhält Zahlungsadresse für Banküberweisungen	Traditionelles Finanzsystem
Erstellen eines Accounts für den Konsumenten (einmalig)	Eine technische Voraussetzung ist die einmalige Erstellung eines Konsumenten-Accounts im blockchainbasierten System.	Blockchainbasiertes System
Umwandlung von Euroüberweisungen in Blockchain-kompatible Euro-Replikat	Eine Voraussetzung für die Abwicklung und blockchainbasierte Abbildung von Zahlungsströmen sind Blockchain-kompatible Token, die jeweils 1/1 den überwiesenen Eurobetrag darstellen.	Blockchainbasiertes System
Weiterleitung des Euro-Replikatsbetrags zu entsprechenden Accounts der Konsumenten oder Onlineglücksspielanbieter	Euro-Replikat-Transaktion zum Onlineglücksspielanbieter, welcher eine entsprechende Gutschrift in seinem Spielsystem zu Gunsten des Konsumenten vornimmt	Blockchainbasiertes System
Verwahrung der Euro-Einzahlungen	Die Euroüberweisungen von Konsumenten und Onlineglücksspielanbietern sind Seitens des Payment-Gateways gesichert (Sammelkonto), Auszahlungen erfolgen von diesem Konto.	Traditionelles Finanzsystem
Annahme und Verarbeitung von Euro-Replikat-Transaktionen, Vernichten der Replikat und Überweisung der realen Euros zu Bankkonten der Konsumenten oder Onlineglücksspielanbieter (Auszahlungen)	Im Falle einer Auszahlung wird der entsprechende Betrag vom Spieler-Account im Spielsystem abgezogen und eine Euro-Replikat-Transaktion vom Blockchain-Account des Onlineglücksspielanbieters zum Konsumenten-Account vollzogen. Der Payment-Gateway vernichtet diese Euro-Replikat und initiiert eine Euro-Überweisung vom Sammelkonto auf das verifizierte Bankkonto des Konsumenten.	Traditionelles Finanzsystem und blockchainbasiertes System
Geldmengensteuerung	Euro-Replikat werden nur bei Einzahlungen erstellt und bei Auszahlungen vernichtet. Entsprechend ergibt sich eine nachvollziehbare Übersicht über die entstehenden Zahlungsströme.	Blockchainbasiertes System

Da alle Überweisungen der Onlineglücksspielanbieter oder Konsumenten an den staatlichen Payment-Gateway von Bankkonten aus dem traditionellen Finanzsystem stammen, ist die Verifizierung der juristischen und natürlichen Personen bereits durch das gesetzliche KYC-Prinzip gegeben. Banken bilden folglich durch die Bereitstellung und Verwaltung von Bankkonten der Konsumenten und Onlineglücksspielanbieter indirekt auch eine Schnittstelle mit dem System, beziehungsweise mit dem Payment-Gateway.

Auch auf Seiten der Onlineglücksspielanbieter muss im Vorfeld der Einrichtung eines Spieler-Accounts eine Identifizierung des Konsumenten stattfinden (GwG § 9b). So ist sichergestellt, dass die Nutzer der Zahlungsinfrastruktur ausreichend verifiziert sind. Es sei angemerkt, dass die Verifizierung eines Konsumenten unmittelbar im Vorfeld der Einrichtung eines Spieler-Accounts auf jeder einzelnen Onlineglücksspielseite erfolgt, die der Konsument nutzt.

Die Verifizierung von Onlineglücksspielanbietern durch Bankprozesse ist nicht ausreichend. Wie bereits angedeutet, ist die Nutzung des Systems mit der Erfüllung gewisser Voraussetzungen verbunden. Diese betreffen die Erlangung einer Erlaubnis sowie Zertifizierungen von beispielsweise Spiele-Software, Spieler-Management-Systemen und Wett-Software (Software-Komponenten des GSA). Es handelt sich folglich um Prozesse, die im Vorfeld der Nutzung stattfinden und durch zertifizierende Behörden vorgenommen werden. Bisherige Aufgabenverteilungen bezüglich Zertifizierung und Lizenzerteilung können dafür prinzipiell erhalten bleiben.

Die Onlineglücksspielanbieter und Konsumenten sind die eigentlichen Nutzer der Zahlungsinfrastruktur. Dabei nutzen Konsumenten die Infrastruktur nicht aktiv, während Onlineglücksspielanbieter sie verbindlich nutzen. Die Nutzung ist ihrerseits auch mit einer technischen Implementierung verbunden. Dieser Aufwand könnte sich möglicherweise durch den Wegfall privater Zahlungsdienstleister amortisieren. Konsumenten und Onlineglücksspielanbieter verfügen im blockchainbasierten System über die Möglichkeit Transaktionen zu initiieren. Der Konsument tut dies indirekt durch eine selbstständige Einzahlung von seinem Bankkonto oder durch eine initiierte Auszahlung. Da der Onlineglücksspielanbieter das Spielerkonto in seinem System verwaltet, werden die vom Konsumenten initiierten Auszahlungen auch durch den Anbieter vollzogen. Auch die Ein- und Auszahlungen seitens des Onlineglücksspielanbieters werden durch Transaktionen durchgeführt. Es handelt sich bei diesen Transaktionen der Nutzer um die zu observierenden Zahlungsströme, dessen Transaktionshistorie die Blockchain darstellt (vgl. Abbildung 59).

A.3.4 Systemarchitektur

Die Systemarchitektur beschreibt mögliche technische Ausgestaltungen für das theoretische Konzept der blockchainbasierten staatlichen Zahlungsinfrastruktur. Neben der in Kapitel A.3.2 beschriebenen Hierarchie, und der in Kapitel A.3.3 beschriebenen Teilnehmerstruktur umfassen weitere Komponenten der Systemarchitektur die Anforderungen an den Konsensalgorithmus, die Blockformierungsintervalle sowie die Eigenschaften der Datenstruktur und -speicherung. Weiter erfolgt eine Eingrenzung der Transaktionen, die Gegenstand der Observierung durch die beaufsichtigenden Behörden sind.

Die Transaktionen, die in der Blockchain gespeichert werden und dadurch den Transaktionsverlauf eines jeden Euro-Replikats abbilden, finden zwischen den Accounts in der blockchainbasierten Zahlungsinfrastruktur statt. Es ergeben sich dadurch drei Kategorien von Accounts im Blockchain-System: die Accounts der Konsumenten, die Accounts der Onlineglücksspielanbieter und den Account des staatlichen

Payment-Gateways. Tabelle 243 veranschaulicht die unterschiedlichen Accounts der Netzwerkteilnehmer in den Systemen des bestehenden Finanzsystems, des blockchainbasierten Systems sowie im Spielsystem der Onlineglücksspielanbieter.

Tabelle 243: Differenzierung von Accounts im bestehenden Finanzsystem, dem blockchainbasierten System und in den Spielsystemen der Anbieter

Ebene	Bestehendes Finanzsystem	Blockchainbasiertes System	Spielsysteme der Onlineglücksspielanbieter
Konsument	Bankkonto des Konsumenten	Konsumenten-Account	Spieler-Account
Anbieter	Bankkonto des Anbieters	Anbieter-Account	-
Payment-Gateway	Bankkonto des Payment-Gateways	Payment-Gateway-Account	-

Konsumenten verfügen im Rahmen der Basisimplementierung nicht über ihre Accounts. Konsumenten-Accounts sind eine technische Notwendigkeit im System, um Ein- und Auszahlungen dem einzelnen Konsumenten zuordnen zu können. Dafür richtet der staatliche Payment-Gateway bei der erstmaligen Einzahlung eines Konsumenten, das heißt einer Überweisung vom Bankkonto des Konsumenten an das Bankkonto des Payment-Gateways, einen Account auf der Blockchain für den Konsumenten ein. Der Payment-Gateway führt auch die im Rahmen einer Einzahlung nötige Transaktion zum Account des Onlineglücksspielanbieters durch. Nach Erhalt schreibt der Onlineglücksspielanbieter dem Konsumenten in seinem Spieler-Management-System den entsprechenden Betrag gut, der dann dem Konsumenten auf seinem Spieler-Account für Spieleinsätze zur Verfügung steht. Dies entspricht im Grunde der aktuellen Prozedur, mit der Ausnahme der blockchainbasierten Zahlungsabwicklung zwischen einem dann staatlichen Payment-Gateway und dem Anbieter.

Alle beim Blockchain-Account des Payment-Gateways eingehenden Transaktionen sind entsprechend gewünschte Auszahlungen an das Bankkonto eines Konsumenten oder eines Onlineglücksspielanbieters. Folglich vernichtet der staatliche Payment-Gateway die Euro-Replikate zeitgleich mit der Euroüberweisung auf das Bankkonto des Konsumenten.

Das beschriebene System schließt die Teilnahme von nicht-lizenzierten Anbietern technisch aus, denn diese haben keinen Zugang zu dem einzigen legalen Zahlungssystem und folglich auch nicht zu den Konsumenten. Im Zuge der Lizenzierung und technischen Anbindung wird jedem Onlineglücksspielanbieter ein Blockchain-Account eingerichtet. Jeder Anbieter verfügt dabei vollends über seinen Account, das heißt er kann Transaktionen initiieren, die nach einer Validierung in die Blockchain aufgenommen werden. Transaktionen, die diesen Account erreichen, umfassen Einzahlungen von Konsumenten, die den jeweiligen Spieler-Accounts gutgeschrieben werden sowie Einzahlungen vom Bankkonto der Anbieter selbst, die über den staatlichen Payment-Gateway an den Blockchain-Account des Anbieters transferiert wird.

Die vom Account eines Anbieters ausgehenden Transaktionen umfassen die gewünschten Auszahlungen an Konsumenten, deren Betrag dem jeweiligen Konsument im Spielsystem abgezogen und vom Blockchain-Account des Anbieters an den des Konsumenten transferiert wird. Weitere ausgehende Transaktionen sind die vom Onlineglücksspielanbieter initiierten Auszahlungen an sich selbst. Dafür nimmt der Anbieter eine Transaktion in Höhe des gewünschten Auszahlungsbetrags an den Account des staatlichen Payment-Gateways vor. Dieser vernichtet sodann die erhaltenen Euro-Replikate und überweist von seinem Bankkonto den Auszahlungsbetrag auf jenes des Onlineglücksspielanbieters. Die gespeicherten Transaktionen umfassen folglich alle Zahlungsströme zwischen den Konten der Onlineglücksspielanbieter sowie zwischen Anbietern und Konsumenten.

A.3.4.1 Konsensalgorithmen

Die beschriebenen Transaktionen erlauben letztlich die eindeutige Zuordnung von Zahlungsströmen zwischen den Nutzern der Zahlungsinfrastruktur. Bevor sie in die Blockchain aufgenommen wird und als valide gilt, durchläuft jede Transaktion einen oder mehrere Verifizierungsprozesse. Diese sind in öffentlichen Netzwerken in komplexer Ausprägung nötig, um sicherzustellen, dass die Initiatoren einer Transaktion überhaupt über ausreichend „Kontodeckung“ verfügen, den zu transferierenden Betrag also nicht bereits ausgegeben haben. Die Prüfung der einzelnen Transaktionen ist die Voraussetzung für die Aufnahme in einen Block. Die Einigung aller Netzwerkteilnehmer über den Status quo und die Fortführung der Blockchain durch die Zuführung neuer Blöcke mit neuen validierten Transaktionen, beschreibt der Konsensmechanismus (vgl. Kapitel A.2.1). Im konzipierten System sind die Validatoren staatliche Behörden, welche das Interesse teilen, die Transaktionen und ihre Formierung in Blocks adäquat zu überprüfen. Anders ausgedrückt: Die validierenden Teilnehmer des Netzwerks vertrauen sich gegenseitig. Entsprechend muss in diesem restriktiven System mit einer limitierten Zahl an Teilnehmern, die Verifizierungs- und Validierungsprozesse übernehmen, der verwendete Konsensalgorithmus nicht sehr komplex sein. Da alle Prozesse der Verifizierung und Validierung von Transaktionen über am Netzwerk beteiligte staatliche Behörden ablaufen und diese sich gegenseitig vertrauen, gleicht der Konsensalgorithmus eher einem standardisierten, digitalen und automatisierten Prüfprozess. Dabei kann eine redundante Prüfung durch unterschiedliche Teilnehmer erfolgen: Beispielsweise könnten vier von fünf erfolgreiche Prüfprozesse durch unterschiedliche Validatoren erfolgt sein, bevor eine Transaktion einem Block und ein Block der Blockchain zugefügt wird. Die Blockformierung beziehungsweise die Ermittlung des Teilnehmers, der die Blockformierung gegen Kompensation durchführen darf, müsste nicht wie im Bitcoin-System mit Hilfe eines aufwändigen Prozesses ermittelt werden. Stattdessen ist eine Blockformierung durch die Validatoren reihum denkbar. Abwechselnd oder durch einen Zufallsprozess könnte jede Glücksspielaufsicht eines Landes die Blockformierung in automatisierter Form übernehmen.

Aufgrund des hohen Transaktionsaufkommens der Zahlungsströme im Bereich des Onlineglücksspiels bietet sich ein kurzes Blockformierungsintervall an. So könnten theoretisch im Sekundentakt neue Blöcke geformt werden, welche die neuen und bereits verifizierten Transaktionen in der Blockchain sichern. Im Zuge einer möglichen Erweiterung des Systems um weitere lizenzierte Teilnehmer oder in einem internationalen Kontext ist eine technische Adjustierung an die mit den erhöhten Transaktionsaufkommen verbundenen Anforderungen an die Abwicklungsgeschwindigkeit möglich.

Einhergehend mit einem wenig komplexen Konsensalgorithmus und einem kurzen Blockformierungsintervall ergäbe sich in diesem System eine vergleichsweise hohe Abwicklungskapazität. Innerhalb des Blockchain-Systems werden Transaktionen sehr schnell verarbeitet und abgewickelt, während die Gesamtzeit der Abwicklung einer Ein- oder Auszahlung durch einen Konsumenten oder Onlineglücksspielanbieter in etwa gleichbleibt.

A.3.4.2 Datenstruktur und Datenspeicherung

Die Datenstruktur der Blöcke enthält neben den Transaktionen zusätzliche Metainformationen. Metainformationen beschreiben Informationen über Daten und ermöglichen beispielsweise eine zweifelsfrei nachzuprüfende kryptografische und chronologische Verkettung von Blocks zu einer Blockchain. Auch Transaktionen enthalten Metainformationen, wie beispielsweise Zeitstempel und möglicherweise personenbezogene Daten. Die optimale Ausgestaltung der Datenstruktur erfordert tiefergehende Untersu-

chungen. Von Bedeutung ist vor allem die Sicherstellung der Zuordnung von Accounts und Transaktionen sowie die Sicherung der Daten. Da im beschriebenen System personenbezogene, also sensible Daten, verarbeitet und gespeichert werden, sind entsprechende Maßnahmen zu ihrem Schutz erforderlich. Im Blockchain-System wird die stets aktuellste Kopie der Blockchain bei mehreren Netzwerkteilnehmern gespeichert. So wird sichergestellt, dass einerseits alle Validatoren an der Fortführung derselben Blockchain arbeiten und andererseits die vor Manipulation zu schützende Blockchain redundant gespeichert wird. Kommt es zu einer Kompromittierung eines Speichermediums oder einer Manipulation, etwa bei einer Glücksspielaufsichtsbehörde, so sind stets weitere Kopien der originären „richtigen“ Blockchain dezentral gespeichert. Die adäquate Sicherung der verarbeiteten sensiblen Daten stellt einen kritischen Erfolgsfaktor des Systems dar.

Tabelle 244 fasst die Systemparameter der staatlichen Zahlungsabwicklungsinfrastruktur für Onlineglücksspielanbieter zusammen.

Tabelle 244: Systemparameter der staatlichen Zahlungsabwicklungsinfrastruktur für Onlineglücksspielanbieter

Parameter	Ausprägung	Beschreibung	Vorteil
Zugang	restriktiv	Der Zugang zum System ist an eine Lizenzierung sowie die Implementierung spezifischer Software gekoppelt	Differenzierung von legalen und illegalen Glücksspielangeboten
Konsensalgorithmus	zu spezifizieren	Standardisierter digitaler Prüfprozess über die Validität von Transaktionen; 4/5 Bestätigungen als Validitätskriterium	Schnelle Abwicklung von Transaktionen innerhalb des Systems / geringe Fehleranfälligkeit
Asset	Token: Euro-Replikat	Der Euro wird in kryptografischer Form repliziert, um das benötigte blockchainbasierte Asset zu schaffen.	vollumfängliche Transparenz der Transaktionsabwicklung und -historie für die Aufsicht
Hierarchiestruktur	zweistufig	Die beaufsichtigenden Behörden haben einen übergeordneten Status gegenüber den Onlineglücksspielanbietern.	ermöglicht die Implementierung von selektiven Lese- und Schreibrechten, Zugangskontrolle und Lizenzvergabe
Geldmengensteuerung	zentralisiert	Jeder eingezahlte Euro wird von dem staatlichen Payment-Gateway mit kryptografischen Euro repliziert. Ein- und Auszahlungen bestimmen die Geldmenge im System.	Mit Blockchain lässt sich zwecks der Überwachung und Aufsicht von Onlineglücksspielanbietern ein transparentes monetäres System im existierenden monetären System zu schaffen.
Lese- und Schreibrechte	restriktiv/ zentralisiert	Die Rechteverwaltung und -ausübung obliegt einer Aufsicht. Die Transaktionsabwicklung (Schreibrechte) und die Einsicht bzw. Auswertung der Transaktionshistorie (Leserechte) liegt bei der höchsten Hierarchieebene.	volle Transparenz der zuvor unkontrollierbaren Zahlungen zwischen Konsumenten / Zahlungsdienstleistern und Onlineglücksspielanbietern
Datenspeicherung	dezentral	Die Blockchain wird redundant von mehreren Teilnehmern gespeichert.	Verteilung der Datenbank als Sicherung vor Ausfall und Manipulation
Blockformierungsintervall	zentral gesteuert	minütlich	Anpassungen und Optimierung für höhere Abwicklungskapazitäten möglich

A.4 Vorteile und Problemlösungen

Die Entwicklung und Implementierung der konzipierten Zahlungsinfrastruktur, welche als Schnittstelle zwischen dem traditionellen Finanzsystem und den Spielsystemen der Onlineglücksspielanbieter fungiert, ist aufwändig. Jedoch erlaubt die derzeitige Konstellation der Zahlungsabwicklung durch private Zahlungsdienstleister keine zufriedenstellende Ausführung der Pflichten der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder, so dass die Ziele des GlüStV nicht erreicht werden. Dem Staat entgehen nicht nur Steuereinnahmen, er kann derzeit auch die Unterbindung des Zahlungsverkehrs zu illegalen Glücksspielanbietern, ausreichenden Spieler- und Jugendschutz sowie geeignete Mittel der Rechtsdurchsetzung nicht gewährleisten. Große Teile der dadurch entstehenden Kosten sind gar nicht oder schwer quantifizierbar. Es ist anzunehmen, dass die Entwicklungs- und Implementierungskosten des konzipierten blockchainbasierten Systems, weit unter den Kosten der bisherigen Praxis liegen.

Einer der zentralen Vorteile ergibt sich durch die klare Differenzierung legaler und illegaler Glücksspielangebote. Die Rechtsdurchsetzung gegen illegale Glücksspielangebote wird dadurch erleichtert, auch weil für involvierte Kredit- und Finanzinstitute eine gültige und verifizierbare „Whitelist“ entsteht. Für die aufsichtsrechtlichen Aufgaben ergibt sich ein Paradigmenwechsel von einer Befugnis zur Beschaffung und Anforderung von Daten, die von Anbietern gesammelt werden, hin zu einer für die Aufsicht vollumfänglich transparenten Datenbank mit einer kompletten und unveränderlichen Transaktionshistorie. Geldwäsche wird zumindest erschwert, denn hierzu werden bislang oftmals Kleinstbeträge im Glücksspiel eingesetzt, um die Schwellen für eine verpflichtende Meldung zu umgehen und möglichst unauffällig zu operieren. Im blockchainbasierten System hingegen sind alle Transaktionen in Echtzeit dokumentiert und für aufsichtsrechtliche Prüfung und Maßnahmen transparent.

Für die Onlineglücksspielanbieter könnten sich durch die verbindliche Nutzung eines einzelnen staatlichen Payment-Gateways Kostenersparnisse ergeben. Diese entstehen aufgrund wegfallender Kosten der Inanspruchnahme von privaten Zahlungsdienstleistern und der effizienten Zahlungsabwicklung auf Basis der Blockchaintechnologie. Die Vorteile der Basisimplementierung lassen sich prinzipiell in einer Art Modulstruktur erweitern. Dadurch kann die Funktionalität der Infrastruktur durch Automatisierung und technische Weiterentwicklungen etwa einen erhöhten Spieler- und Jugendschutz ermöglichen.

A.4.1 Rechtsdurchsetzung

Anders als in der aktuellen Situation werden die beaufsichtigenden Behörden in die Lage versetzt, jegliche Zahlungen von und zu Onlineglücksspielanbietern zu observieren und lückenlos zu dokumentieren. Gemäß diesem Ansatz werden die relevanten Daten nicht mehr von den Anbietern erhoben und an die Aufsicht übermittelt, sondern sie fallen direkt bei den Betreibern der Blockchain, der Aufsicht und weiteren staatlichen Organen, an.

Nach § 9 GlüStV Abs. 1 darf die Glücksspielaufsicht, also die jeweils zuständige Landesbehörde, zur Ausübung ihrer aufsichtsrechtlichen Pflichten „jederzeit Auskunft und Vorlage aller Unterlagen und Nachweise verlangen, die zur Prüfung im Rahmen des Satzes 1 erforderlich sind“. Im beschriebenen Konzept entfällt die Notwendigkeit, solche Daten einzuholen, denn die relevanten Daten stehen sofort und im vollen Umfang für aufsichtsrechtliche Auswertungen zur Verfügung.

Ferner ermächtigt § 9 GlüStV Abs. 1 Satz 4 die zuständige Aufsichtsbehörde des jeweiligen Landes, „den am Zahlungsverkehr Beteiligten, insbesondere den Kredit- und Finanzdienstleistungsinstituten,

nach vorheriger Bekanntgabe unerlaubter Glücksspielangebote die Mitwirkung an Zahlungen für unerlaubtes Glücksspiel und an Auszahlungen aus unerlaubtem Glücksspiel [zu] untersagen.“ Diese Befugnis ist zur Rechtsdurchsetzung notwendig. Allerdings ist angesichts fehlender Kapazitäten und der Unübersichtlichkeit im derzeitigen Konstrukt von Zahlungsdienstleistungen mit unterschiedlichsten Anbietern und internationalen Firmengeflechten zu bezweifeln, dass die Aufsicht alle diesbezüglichen Zahlungen kontrollieren kann. Der zweifelsfreie Nachweis, dass Zahlungsdienstleister oder Kreditinstitute bei Zahlungen an unerlaubtem Glücksspiel mitgewirkt haben, ist oftmals unmöglich. Dies verhält sich ganz anders beim blockchainbasierten System mit einem einzigen staatlichen oder vollumfänglich staatlich kontrollierten Payment-Gateway, über den alle relevanten Zahlungen von und zu Onlineglücksspielanbietern abgewickelt werden. Dieser Payment-Gateway ist der einzige Zugang zu einem System, in dem jede Transaktion einer Überprüfung unterzogen wird. Das blockchainbasierte System exkludiert illegale Glücksspielangebote per Definition, da nur lizenzierte Glücksspielangebote zugelassen werden.

Ein Finanzdienstleister, der glücksspielrelevante Zahlungen durchführt, die nicht an das Bankkonto des staatlichen Payment-Gateways adressiert sind, macht sich demnach strafbar. Es entsteht durch die Etablierung der Infrastruktur eine Differenzierung zwischen legalen und illegalen Glücksspielangeboten, was der in GlüStV §9 Abs. 1 Satz 4 genannten Bekanntmachung unerlaubter Glücksspielangebote entspricht. Durch diese eindeutige Differenzierung wird die Prüfung von legalen und illegalen Transaktionen im bestehenden Finanzsystem durch Finanzdienstleister- und Institute erheblich reduziert. Auf der anderen Seite steigt die Aufdeckungswahrscheinlichkeit der Abwicklung illegaler Zahlungsströme mit Glücksspielbezug durch die Aufsicht signifikant. Entsprechend kann das blockchainbasierte staatliche Zahlungssystem die Rechtsdurchsetzung gegenüber illegalen Anbietern dadurch fördern, als dass durch die Differenzierung von legalen und illegalen Onlineglücksspielangeboten eine eindeutige Rechtslage geschaffen wird. Die Observierung von Transaktionen im bestehenden Finanzsystem wird dadurch erleichtert und die Aufdeckungswahrscheinlichkeit der Abwicklung illegaler Transaktionen erhöht. Schließlich würde ein Verbot der Abwicklung von glücksspielrelevanten Zahlungen, die nicht an den staatlichen Payment-Gateway adressiert sind, indirekt zu einem Payment-Blocking von illegalen Angeboten durch heimische Finanzinstitute führen.

A.4.2 Abstimmungs- und Kommunikationskosten

Derzeit verursacht die Verteilung der Aufsichtspflichten auf Länderebene hohe Kommunikations- und Abstimmungskosten. Die gemeinsame Verwaltung einer Datenbank kann anders als der Status quo zu einer zielgerichteten und effizienten Kooperation und Zusammenarbeit unter den Aufsichtsbehörden der jeweiligen Länder und ferner zwischen Aufsichtsbehörden anderer EU-Mitgliedsstaaten führen. Die nach GlüStV §9 Abs. 3 beschriebene Zusammenarbeit der Länder zum Zwecke der Glücksspielaufsicht würde sich dahingehend verbessern, als dass ein Austausch von Daten untereinander wegen der transparenten Datenbasis nicht mehr nötig ist. Eine blockchainbasierte Infrastruktur bietet auch im Zuge einer denkbaren Erweiterung auf weitere Staaten unter gewissen Voraussetzungen die Möglichkeit staatliche Institutionen zum Zwecke der jeweiligen Glücksspielaufsicht als Netzwerkteilnehmer zu integrieren und so ein internationales Netzwerk zu etablieren.

A.4.3 Geldwäschebekämpfung

Die Definitionen von Geldwäsche unterscheiden sich entsprechend der Betrachtungsweise, etwa aus der Sicht von Ökonomie, Rechts- und Politikwissenschaften und in unterschiedlichen Jurisdiktionen. Je nach wissenschaftlicher Disziplin, werden so unterschiedliche Charakteristika der Geldwäsche als ausschlaggebend hervorgehoben (Durrieu, 2013, S. 14; Levi, 2009, S. 533 f.; Fiedler et al., 2017a, S. 5).

Geldwäsche beschreibt grundsätzlich Tätigkeiten zur Verschleierung der Herkunft illegaler Gelder beziehungsweise illegal erworbener und nicht versteuerter Gelder. Durch die Wiedereinführung in den regulären Finanzkreislauf kann ihre gesetzeswidrige Herkunft nicht mehr nachvollzogen werden und erscheint legitim. Dabei können illegale Gelder durch die eigene Person oder durch andere erworben sein. Demnach zielen Geldwäschetätigkeiten drauf ab, die erworbenen Gelder unbehelligt, das heißt ohne strafrechtliche Konsequenzen der vorangegangenen Straftaten, nutzbar zu machen, um daraus einen persönlichen Gewinn zu ziehen (vgl. Fiedler, 2017a; Durrieu, 2013, S. 20).

Geldwäsche kann als Lebensader der organisierten Kriminalität verstanden werden. Die Unterscheidung von durch legale Tätigkeiten erworbenes „sauberes“ Geld und durch illegale Tätigkeiten erworbenes „schmutziges“ Geld definiert die Kriminalitätsform der Geldwäsche (McCarthy et al., 2015). Denn „schmutziges“ Geld ist weniger wert als „sauberes“. Während „sauberes“ Geld investiert und konsumiert werden kann, bietet „schmutziges“ Geld aufgrund der hohen Aufdeckungswahrscheinlichkeit begrenzten Nutzen, nämlich nur den des Konsums. Um Geld aus illegalen Tätigkeiten uneingeschränkt einsetzen zu können, muss es unentdeckt in den regulären monetären Kreislauf eingeschleust werden.

Neben gängigen Formen der Geldwäsche, etwa die Falschangabe erzielter Gewinne von Scheinfirmen, sind nach Fiedler (2017a, S. 149) Glücksspiele aus drei Gründen besonders geeignet für missbräuchliche Geldwäscheaktivitäten:

- (1) Die Vielzahl an (Transaktionen und) Geldflüssen bei Glücksspielen dient als Tarnung für illegale Transaktionen.
- (2) Da es sich beim Glücksspiel nicht um ein physisches Produkt handelt, ist ein Abgleich angegebener und tatsächlich durchgeführter Transaktionen erschwert, was die Aufdeckungswahrscheinlichkeit für Geldwäsche verringert.
- (3) Auf Gewinne aus Glücksspielen werden in Deutschland und vielen anderen Jurisdiktionen keine Steuern erhoben. Dies verringert die Kosten für Geldwäsche im Vergleich zur Überführung im Rahmen wirtschaftlicher Aktivität mit zu versteuernden Gewinnen.

Grundsätzlich können Aktivitäten der Geldwäsche von Spielern oder von Anbietern durchgeführt werden. Durch die schwere Überprüfbarkeit von angegebenen Transaktionen ergeben sich für Anbieter Möglichkeiten, geringere Einnahmen anzugeben, als tatsächlich anzugeben wären, und somit Steuern zu hinterziehen. Die Steuerfreiheit auf Glücksspielgewinne macht diese für individuelle Spieler und Spielergruppen besonders interessant (Fiedler et al., 2017a, S. 149).

Zwar sind im blockchainbasierten System immer noch hohe Transaktionsvolumina und eine hohe Umlauf- und Transaktionsgeschwindigkeit gegeben, welche vornehmlich die Eignung des Glücksspiels für Aktivitäten der Geldwäsche kennzeichnen (BMF, 2014). Jedoch sind alle diese Transaktionen lückenlos und theoretisch in Echtzeit prüfbar. Die Datenhoheit hält in diesem Fall der Staat. Durch die Etablierung des blockchainbasierten Systems mit seinem restriktiven Zugang, einem staatlichen Payment-Gateway und der lückenlosen Aufzeichnung aller Zahlungsströme lassen sich die Geldwäscheaktivitäten von Spieler und Anbietern verhindern. Nach der Theorie der Kriminalität und Strafen (Becker, 1968) wird Kriminalität reduziert, indem man entweder das Strafmaß erhöht, oder eine Steigerung der Aufdeckungswahrscheinlichkeit herbeiführt. Die Blockchaintechnologie zielt auf eine signifikante Erhöhung der Transparenz von Zahlungsströmen und damit auf eine Erhöhung der Aufdeckungswahrscheinlichkeit von kriminellen Aktivitäten.

A.4.4 Spieler- und Jugendschutz

Ein im GlüStV §1 formuliertes Ziel ist die Gewährleistung von Spieler- und Jugendschutz. In diesem Zusammenhang sind der Schutz des Konsumenten vor illegalen Angeboten, der Schutz von Kindern und Jugendlichen vor den Gefahren des Glücksspiels und der Schutz von problematischen und pathologischen Spielern zu differenzieren.

Derzeit gestaltet sich eine Differenzierung von legalen und illegalen Anbietern und damit die Einschätzung der Seriosität von Anbietern und Zahlungsdienstleistern für Konsumenten als schwierig. Die Implementierung des staatlichen Zahlungssystems, erleichtert dem Konsumenten diese Differenzierung, da lizenzierte Angebote nur über einen staatlich kontrollierten Gateway genutzt werden können.

Jugendliche werden in dem konzipierten System dadurch geschützt, als dass sie als minderjährige Kontoinhaber keine Überweisung zu Onlineglücksspielseiten tätigen können. Betroffene Banken dürften keine Überweisungen über Zahlungsdienstleister an im Ausland sitzende Anbieter tätigen. Bezüglich der Teilnahme an legalen Glücksspielangeboten wären auch prinzipiell Ein- und Auszahlungssperren auf dem Konto des staatlichen Payment-Gateway für jugendliche Kontoinhaber denkbar. Dadurch würde der Zugriff für Jugendliche auf die legalen Angebote erschwert.

Ferner kann ein System mit einem einzigen Payment-Gateway für problematische oder pathologische Spieler Vorteile bieten. Eingeschränkte Zahlungsoptionen führen solchen Spielern bei jeder erneuten Transaktion ihr Handeln bewusst vor Augen. Dies kann positive Auswirkungen auf die Spielentscheidung beziehungsweise Selbstdisziplinierung haben. Der GlüStV § 4 Abs. 5 Satz 2 regelt die zulässigen Höchstesätze pro Monat je Spieler (€ 1.000) und die Voraussetzungen der Selbstlimitierung im Spielsystem der Onlineglücksspielanbieter. Die erhöhte Verfügbarkeit von Informationen in einem blockchainbasierten System würde die Aufdeckungswahrscheinlichkeit von Verstößen von Anbietern gegen Bestimmungen des Spieler- und Jugendschutzes erheblich erhöhen. Im blockchainbasierten System könnte die Kontrolle der Höchstesätze von den Anbietern, die wenig Anreiz zu effektiver Kontrolle haben, hin zu den Aufsichtsbehörden oder anderen staatlichen, dem Spielerschutz verpflichteten Einrichtungen verlagert werden. Es könnte technisch ein anbieterübergreifendes Limitierungssystem geschaffen werden, das den unterschiedlichen Spielsystemen der Anbieter übergeordnet ist und so einen effektiveren Schutz ermöglicht.

A.5 Kritische Faktoren der Umsetzung

Die kritischen Faktoren der Umsetzung des vorgestellten blockchainbasierten Zahlungssystems betreffen besonders den Umgang mit sensiblen Daten, die Etablierung eines staatlichen Payment-Gateways, technische Aspekte sowie Benutzerfreundlichkeit.

Im Umgang mit erhobenen personenbezogenen Daten von Konsumenten und Onlineglücksspielanbietern ist besondere Rücksicht der Behörden geboten. Dafür eignen sich die in Blockchain-Systemen angewandten Verschlüsselungstechnologien, die es erlauben selektiv Daten zu entschlüsseln und einzusehen. Es ergeben sich weitere kritische Faktoren der technischen Implementierung von Client- und Software-Lösungen bei den Teilnehmern. Die Nutzung und Funktionalität des Systems muss von Seiten der entwickelnden und betreibenden Einrichtungen reibungslos und fehlerfrei sein, um die Bereitstellung des Glücksspielangebots für Konsumenten sicherzustellen. Des Weiteren muss die technische Infrastruktur belastbar sein, um den Spielbetrieb der Anbieter nicht zu beeinträchtigen.

Die Anbindung der blockchainbasierten Infrastruktur an die unternehmens- und behördeninternen Systeme muss für alle Parteien sichergestellt sein. Dies betrifft Funktionalität und Benutzerfreundlichkeit der Anwendung. Zwar laufen viele Prozesse in diesem System potentiell automatisch, jedoch sind Prüfprozesse durch die Glücksspielaufsichtsbehörden teilweise neu zu gestalten und technisch zu implementieren. Die Umstrukturierung bestehender Aufgaben umfasst auch die Einrichtung eines staatlichen Payment-Gateways, welcher sich ausschließlich mit Zahlungsströmen im Bereich Glücksspiele befasst. Der benötigte Betrieb muss neu eingerichtet werden oder es ergeben sich Möglichkeiten die beschriebenen Aufgaben auf bestehende Behördenstrukturen zu verteilen. Letztendlich muss der staatliche Payment-Gateway eine hohe Qualität und Verlässlichkeit aufweisen und den regulatorischen Anforderungen des Zahlungsdiensteaufsichtsgesetzes (ZAG) entsprechen.

Im Zusammenhang der Sicherstellung eines ausreichenden Angebots von Glücksspielen durch die Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder und der Etablierung eines staatlichen Payment-Gateways als neue, einzige und verbindliche Zahlungsoption, ist eine ausreichende Bekanntmachung einer solchen Maßnahme notwendig.

Es lässt sich festhalten, dass eine Reihe von Faktoren für die optimale Ausgestaltung der Systemarchitektur kritisch zu beurteilen ist und tiefergehend untersucht werden muss. Jedoch gibt es bereits viele Ansätze von privaten Blockchain-Systemen, die als Vorbilder für die technische und architektonische Konzeption dienen können. Es handelt sich bei diesem Konzept um eine technologiebasierte Lösungsmöglichkeit der drängenden Probleme im Zusammenhang mit Zahlungsströmen von und zu illegalen Glücksspielanbietern. Dieses bedarf einer tiefergehenden Untersuchung und technischen Spezifikation, weshalb das Konzept als erster Schritt einer sich weiterentwickelnden Architektur verstanden werden sollte.

A.6 Mögliche Erweiterungen

Die hier vorgestellten Basisimplementierungen dienen als technisches Gerüst für weitere Entwicklungen. Die Teilnehmerstruktur ließe sich dahingehend erweitern, als dass der individuelle Konsument aktiver Teil des Systems wird, in dem er die Kontrolle über seinen Account übernimmt. Die Bereitstellung eines Softwareclients für Spieler würde dabei enorme Vorteile für die Durchsetzung, Analyse und Bewertung von Maßnahmen des Spieler- und Jugendschutzes sowie der Suchtprävention bieten.

Die in Kapitel A.3.4 beschriebene Account-Struktur des blockchainbasierten Netzwerks sieht die Einrichtung von Accounts für Konsumenten durch den staatlichen Payment-Gateway vor. Diese Account-Struktur bietet sich vor dem Hintergrund möglicher technischer Erweiterungen an, da ein Konsument prinzipiell auch die Kontrolle über seinen Account erlangen könnte. Es handelt sich bei seinem Account um einen Softwareclient, der Teil des zugrundeliegenden P2P-Systems ist und visuell seinen Kontostand aufzeigt. Der Konsument könnte von seinem Account eigenmächtig Transaktionen zu unterschiedlichen lizenzierten Onlineglücksspielanbietern vornehmen. Der Account dient dabei grundsätzlich der Verwaltung von finanziellen Mitteln des Konsumenten, die er als Glücksspieleinsatz verwenden möchte. Dies hat den Vorteil, dass Spielverhalten und Ausgabenstruktur von allen genutzten Angeboten für den Konsumenten visualisiert werden könnten. Die Transaktionshistorien von Konsumenten und Anbietern könnten automatisiert nach bestimmten bezüglich problematischem Spielen auffälligen Mustern durchsucht werden. Auch Parameter wie die Einsatzhöhe, Spielfrequenz und Spielhäufigkeit sind für jeden Konsumenten verfolgbar und limitierbar.

Die Voraussetzung ist die Entwicklung eines graphical user interface (GUI), das eine übersichtliche Benutzeroberfläche für den Konsumenten darstellt. Für den Spieler ergibt sich keine Beeinträchtigung der Spielerfahrung, da er in seinem Account stets visuell mit Euro-Währung konfrontiert ist. Die Tatsache, dass ein Spieler eine kryptografische Währung, das Euro-Replikat, für seine Spielaktivitäten benutzt, ist unerheblich und dem Konsumenten dabei nicht bewusst.

Damit einhergehend ergäbe sich die Möglichkeit im Rahmen dieses Accounts eigenmächtig und anbieterübergreifend persönliche Verlust- und Einsatzlimits festzulegen. Die statistische Auswertung der Spielverhaltensweisen und –ausgaben individuell für Konsumenten sollte dabei anonymisiert erfolgen. Sie dient dem Spieler zur Kontrolle, dem Staat für anonymisierte statistische Auswertungen und potentiell für die Kommunikation mit dem Spieler, wenn bestimmte Merkmale eines problematischen oder pathologischen Spielverhaltens auftreten. Dabei kann ein Spieler auch eigenmächtig Warnungen, Benachrichtigungen und Limits erstellen, welche ihn auf Probleme aufmerksam machen und gegebenenfalls für bestimmte Zeiträume, entsprechend seiner Einstellungen, sperren. Eine Visualisierung dient in diesem Zusammenhang also der Selbstkontrolle des Spielers. So ließe sich die gesetzlich festgelegte maximale Einsatzhöhe von 1000 Euro pro Monat nach GlüStV § 4 Abs. 5 Satz 2 außerhalb der Spielsysteme der Anbieter durchsetzen. Ein Benachrichtigungsprogramm kann dabei der Unterrichtung der Konsumenten übernehmen, falls beispielsweise Verlustlimits erreicht wurden oder Spielfrequenzen registriert werden, die auf ein problematisches Spielverhalten hinweisen. Auch Hilfsangebote für Spielsuchtgefährdete können aufgezeigt werden, welche aus den Sozialkonzepten der Anbieter resultieren sollten (Fiedler et al., 2017b).

Durch die Struktur eines anbieterübergreifenden Spieler-Accounts ergibt sich ferner eine für alle Teilnehmer effiziente Lösungsmöglichkeit redundante Prüfprozesse der Identifizierung und Authentifizierung zu minimieren. Jeder Anbieter führt diese Prozesse aktuell für jeden neuen Konsumenten durch. Ineffizienter Weise werden dieselben Prüfprozesse durch unterschiedliche Anbieter für ein und denselben Konsumenten mehrfach durchgeführt. Im vorgestellten System ist die Etablierung von digitalen Identitäten möglich, sodass der einmalig identifizierte Konsument auf alle Spielangebote im System zugreifen kann, ohne je Anbieterwechsel einen Verifikationsprozess durchlaufen zu müssen. Durch die wegfallende redundante Prüfung von bereits verifizierten Konsumenten würden die Anbieter signifikante Kostensenkungen realisieren können.

B. Internetauftritte der Glücksspielaufsichten

Dänemark : <https://spillemyndigheden.dk/en>

Deutschland (Gemeinsame Geschäftsstelle): <https://innen.hessen.de/buerger-staat/gemeinsame-geschaeftsstelle-gluecksspiel-0>

Finnland: http://www.poliisi.fi/services/gambling/finnish_gambling_system

Frankreich : <http://www.arjel.fr/>

Großbritannien : <http://www.gamblingcommission.gov.uk/>

Italien: <https://www.agenziadoganemonopoli.gov.it/portale/>

Norwegen : <https://lottstift.no/>

Spanien : <http://www.ordenacionjuego.es/en/conocenos>

C. Listen lizenzierter Anbieter je Land

C.1 Dänemark

Tabelle 245: Liste lizenzierter Anbieter in Dänemark

888.dk	danskespil.dk	giantcasino.com
888casino.dk	vegas.dk	luckyloouis.com
888poker.dk	youbet.dk	luckyniki.dk
888sport.dk	intercasino.dk	lunacasino.dk
belliscasino.dk	verajohn.dk	megacasino.dk
casinoluck.dk	ekstrabladetbingo.dk	playmillion.dk
casinosjov.dk	ekstrabladetcasino.dk	playOJO.dk
dansk777.dk	spillemann.dk	primecasino.dk
goliathcasino.dk	bwin.dk	queenvegas.dk
hyggespil.dk	partycasino.dk	simbagames.dk
indogvind.dk	partypoker.dk	slotsmagic.dk
jackiejackpot.dk	777.dk	vegaswinner.dk
kaiserslots.dk	casinohouse.dk	bingohallen.dk
karamba.dk	jetbull.dk	bingohygge.dk
lanadas.dk	victoriamilancasino.dk	bingostar.dk
mrspil.dk	willycasino.dk	spillehallen.dk
nextcasino.dk	bet365.dk	casinodanmark.dk
casinoclassic.dk	fanpicks.dk	coolshop.dk/spillehal
luxurycasino.dk	feltet.dk	justcasino.dk
bet25.dk	mariacasino.dk	komogvind.dk
casinoGo.dk	unibet.dk	pointworld.com/gaming
odds1.dk	cancer.dk	spil.jubii.dk
rod25.dk	lovevegas.com	spillehal.jubii.dk
roed25.dk	lovevegas.dk	spilnu.dk
rød25.dk	my4.io	stanleybet.dk
betbuzz.dk	pip.dk	holdet.dk
betfair.com	betstars.dk	lynholdet.dk
betway.dk	fulltilt.dk	vindstort.dk
betsafe.dk	pokerstars.dk	why-care.dk
casino.dk	pokerstarscasino.dk	tipwin.com
nordicbet.dk	royalcasino.dk	tipwin.dk
predictions.dk	sifa-online.dk	tivolicasino.dk
cashpoint.dk	ahtigames.com	spildansknu.dk
balletbingo.dk	casinoandfriends.dk	spilleautomaten.dk
bingosjov.dk	clemensspillehal.dk	
bingoslottet.dk	cozino.com	
mrgreen.com	drueckglueck.dk	
mrgreen.dk	eucasino.dk	

C.2 Deutschland

Tabelle 246: Liste lizenzierter Anbieter in Deutschland

Lotto-bw.de	Faber.de	Faber.nkl.de
Lotto.de	Lotterie.de	SKL.de/le/gloeckle
Lotto-bayern.de	Lotto24.de	SKL.de/le/renk
Lotto-berlin.de	Lottobay.de	SKL.de/le/kleiber

Lotto-brandenburg.de	Lottowelt.de	SKL.de/le/aubele
Lotto-bremen	Golotto.de	SKL.de/le/gloser
Lotto-hh.de	6aus49.de	SKL.de/le/fischer
Lotto-hessen.de	Xotto.de	SKL.de/le/krueckel
Lottomv.de	Paschuette.nkl.de	SKL.de/le/hofmann
Lotto-niedersachsen.de	NKL-paetsch.de	Guenther.de
Westlotto.de	NKL-peters.de	Lotterie.de/nkl
Lotto-rlp.de	SKL.de/le/schumann	Fernsehloterrie.de
Saartoto.de	Sofortlos.de	Aktion-mensch.de
Sachsenlotto.de	Boesche.de	Deutsche-sportlotterie.de
Lottosachsenanhalt.de	SKL-neugebauer.de	Postcode-loterrie.de
Lotto-sh.de	Lotterie-haritz.de	Navidad-foundation.org
Lotto-thueringen.de	SKL.de/le/schetelig	Lotto24.de
Millionenchance.de	Naumann-nkl.de	
Lotto-Online.net	SKL.de/le/albert	

C.3 Finnland

Tabelle 247: Liste lizenzierter Anbieter in Finnland
Veikkaus.fi

C.4 Frankreich

partypoker.fr	joa-online.fr	pokerstars.fr
bwin.fr	joaclub.fr	pokerstarsmobile.fr
betelic.fr	joaonline.fr	betstars.fr
leturf.fr	parionsweb.fr	unibet.fr
partypoker.fr	parionsweb.fdj.fr	vbet.fr
france-pari.fr	enligne.parionssport.fdj.fr	pasinobet.fr
feelingbet.fr	netbetsport.fr	winamax.fr
genybet.fr	netbet.fr	zeturf.fr - zebet.fr
joa-club.fr	pmu.fr	

C.5 Großbritannien

2813 lizenzierte Anbieter

C.6 Italien

bingoyes.it	gdpoker.it	vincitubet.it
casinolepalme.it	giocodigitale.it	vincituslots.it
casinoyes.it	online.casinosanremo.it	youslot.it
pokeryes.it	domusbet.it	365sport.it
slotyes.it	casinoplex.it	fantasfida.it
sportyes.it	golgol.it	gameplaza.it
mondofortuna.it	placebet.it	king.com
giobet.it	plexbet.it	scopa.it
snai.it	pokerplex24.it	betscore.it
spinandwin.it	redbet72.it	giocasempre.it
m.bestingame.it	redsport.it	titanbet.it
bestingame.it	soulbet.it	lottoland.it
bigcasino.it	totowinners.it	starvegas.it
bingonline.it	winbet365.it	smartgames.it
casino-Onlinegameparadise.it	web.eurobet.it/	qvinci.it
betclie.it	eurobet.it	better.it
betfair.it	eurobetpoker.it	lottomatica.it
betpointplus.it	bets24.it	giocagile.it
edicolagames.it	bet-x.it	puntoscommesse.it
fidelitygame.it	cbmsport.it	extragame.it
giochielite.it	triset.it	giochitelematici.it
joygames.it	bertonislott.it	lucky-game.it
wintimecasino.it	betmatch.it	mediabet.it
casinosanmarco.it	betroyal.it	monkeybet.it
mediatelbet.it	bet4all.it	playbet365.it
pokerevent.it	bet63.it	sportbet3.it
rxbet.it	bigbet7.it	venetianbet.it
spsbet.it	donnadiquadri.it	adgame.it
spincasino.it	emmedislot.it	articpoker.it
bbet.eu	fivebet.it	clubgames.it
betbull.it	fullslot.it	multigioco.it
bgame.it	giocabar.it	newgioco.it
gam-x.eu	ilovebet.it	originalbet.it
mbet.eu	jollyslot.it	timetobet.it
minniebet.eu	palermouno.it	allslotscasino.it
skilljoy.eu	pointbet.it	betatomic.it
https://scommesse.netbet.it/	poker-bet.it	betlive5k.it
casino777.it	proevolutionpoker.it	betunited365.it
netbet.it	ritzpokerplus.it	bet300.it
netbetsport.it	triplachance.it	federbet.it
netbetpoker.it	slotparty.it	diamantebet.it
gfbwin888.it	pokerstars.it	primeslots.it

Tabelle 249: Liste lizenzierter Anbieter in Italien

goldsport24.it	pokerstarsmobile.it	casinoaction.it
newbet0861.it	replatz.it	baldogame.gioconlineitalia.it
qualitybetplus.it	scommetti1x2.it	client-big.gioconlineitalia.it
rebetwin.it	candiosroom.it	bigpoker.it
softbet24.it	pokerblu.it	betclass.it
sportiumbet.it	sbancami.it	bg365.it
betaland.it	scommesseitalia.it	m.betclie.it
enjoybet.it	vipslot.it	betflag.it
dpoker.it	andobet.it	betpoint.it

fullgamenew.it	betterday.it	betpremium.it
gameonbet.it	boombetz.it	betting2000.it
gam-x.it	casinoplus.it	bettrentino.it
mbet.it	networkbet.it	betway.it
millionbet.it	scommettendo.it	allinbet.eu
minniebet.it	skiller.co	starcasino.it
pokernazionale.it	futurbet.it	casino.netbet.it
skillbet.it	overbet.it	netbetcasino.it
skilljoy.it	point4poker.it	bwin.it
betpower.it	probet.it	gdcasino.it
bet1182.it	scommettendocasino.it	casinocampione.it
bet63sport.it	acmonzapoker.it	clickandplay.it
bet8.it	skill.sisalgiochi.it	online.casinosanremo.it
bigbet24.it	matchpoint.it	fantasyteam.it
dominobet.it	sisal.it	betstation.it
donnadiquadriplus.it	sisalpoker.it	betwin360.it
domnicasino.it	casinoplanet.it	fsport365.it
fullmatch.it	gazzabet.it	web.eurobet.it
gamelux.it	sportpesa.it	eventogioco.it
gowin.it	gioca7.it	betpro.it
greenbet.it	stakebet.it	bancosport.it
investbet.it	888-casino.it	sportandgames.it
italiacash.it	888casino.it	it.king.com
i7bet.it	888.com	betitaly.it
kingbet365.it	888.it	giocalive.it
luckybetitalia.it	888poker.com	giochi24.it
luckyfinger.it	888poker.it	vogliadivincere.it
overplus.it	888sport.it	goldbet.it
paiofdice.it	betinside.it	m.starvegas.it
premiumbet.it	bettime.it	radiogame.it
prewin.it	tigerbet.it	skybet.it
realslot.it	williamhill.it	bet365.it
royalcasino.it	bet29.it	hitstars.it
scommessabet.it	giocasi.it	intraLot.it
upcasino.it	jackbetonline.it	fullplayer.it
vincitu.it	jackpotbet.it	puntostrike.it
weplayers.it	magicsports.it	leovegas.it
youslots.it	qualitybet.it	totosi.it
782sport.it	scommesse.admiralsport.it	casino.com/it

C.7 Norwegen

Tabelle 250: Liste lizenzierter Anbieter in Norwegen

Norsk-Tipping.no
Norsk-Rikstoto.no

C.8 Spanien

Tabelle 251: Liste lizenzierter Anbieter in Spanien

888.es	eurojuegostar.es	pokerstars.es
888casino.es	botemania.es	betstars.es
888poker.es	canalbingo.es	pokerstarscasino.es
888sport.es	m.canalbingo.es	pokerstarsmobile.es

juegging.es
starvegas.es
betfair.es
betway.es
yobingo.es
bluesblock.es
casinobarcelona.es
sportium.es
codere.es
apuestas.codere.es
codereapuestas.es
ijuego.es
ebingo.es
apuestas.retabet.es
bwin.es
partypoker.es
casinogranmadridtv.es
casinogranmadridonline.es
casinogranmadrid.es
paston.es

m.botemania.es
goldenpark.es
todoslots.es
bet365.es
casino.bet365.es
mobile.bet365.es
poker.bet365.es
slots.bet365.es
bet365.es
interwetten.es
titanbet.es
poker.titanbet.es
casino.titanbet.es
dip.titanbet.es
luckia.es
mbet.es
maratonbet.es
marathonbet.es
merkurmagic.es
circus.es

wanabet.es
planetwin365.es
loteriasyapuestas.es
suertia.es
laporradeportescuatro.es
apuestas.kirolbet.es
tombola.es
apuestas.marca.es
marcaapuestas.es
marcacasino.es
casinomarca.es
jokerbet.es
vivelasuerte.es
williamhill.es
paf.es
carcaj.es
premiercasino.es
betsson.es
enracha.es
eurojuego.es

D. Literaturverzeichnis

D.1 Literatur Kapitel 2: Regulierungsgründe

- Adams, M. (2004). *Ökonomische Theorie des Rechts: Konzepte und Anwendungen*. Frankfurt: Peter Lang.
- Adams, M. & Fiedler, I. (2008). Zur Notwendigkeit des Verbots von Internetglücksspielen. *Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht*, 232–235.
- Afifi, T. O., Brownridge, D. A., MacMillan, H., & Sareen, J. (2010). The relationship of gambling to intimate partner violence and child maltreatment in a nationally representative sample. *Journal of psychiatric research*, 44(5), 331–337.
- Akerlof, G. A. (1970). The market for „lemons“: Quality uncertainty and the market mechanism. *Quarterly Journal of Economics*, 84, 488–500.
- Albanese, J. (2008). White collar crimes and casino gambling: Looking for empirical links to forgery, embezzlement, and fraud. *Crime, Law, and Social Change*, 49(5), 333–347.
- Anders et al., 1998, Anders, G. C., Siegel, D., & Yacoub, M. (1998). Does Indian casino gambling reduce state revenues? Evidence from Arizona. *Contemporary Economic Policy*, 16(3), 347–355.
- Australian Institute for Gambling Research (1995). *Report of the first year of the study into the social and economic impact of the introduction of gaming machines to Queensland clubs and hotels*. Technical report, Queensland Department of Families, Youth and Community Care.
- Blevins, A. & Jensen, K. (1998). Gambling as a community development quick fix. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 556, 109–123.
- Bybee, S. & Aguero, J. A. (2000). The hospitality industry's impact on the state of Nevada: A summary & review. *Gaming Research & Review Journal*, 5(2), 27–31.
- Calcagno, P., Walker, D., & Jackson, J. (2010). Determinants of the probability and timing of commercial casino legalization in the United States. *Public Choice*, 142(1), 69–90.
- Chhabra, D. (2007). Estimating benefits and costs of casino gambling in Iowa, United States. *Journal of Travel Research*, 46(2), 173–182.
- Ciarrochi, J. & Ciarrochi, R. R. (1989). Profile of compulsive gamblers in treatment: Update and comparisons. *Journal of Gambling Behavior*, pp. 53–65.
- Banks, J. (2012). Online gambling and crime: A sure bet? *The Ethicomp Journal*.
- Banks, J. (2017). *Gambling, crime and society*. Springer.
- Brooks, G. (2012). Online gambling and money laundering: „Views from the inside“. *Journal of Money Laundering Control*, 15(3), 304–315.
- Barron, J. M., Staten, M. E., & Wilshusen, S. M. (2002). The impact of casino gambling on personal bankruptcy filing rates. *Contemporary Economic Policy*, 20(4), 440–455.

- Becker, T. (2011). *Soziale Kosten des Glücksspiels in Deutschland*. Peter Lang.
- Bland, R. C., Newman, S. C., Orn, H., & Stebelsky, G. (1993). Epidemiology of pathological gambling in Edmonton. *Canadian Journal of Psychiatry*, 38, 108–112.
- Blaszczynski, A. & McConaghy, N. (1994). Criminal offenses in Gamblers Anonymous and hospital treated pathological gamblers. *Journal of Gambling Studies*, 10, 99–127.
- Boardman, B. & Perry, J. J. (2007). Access to gambling and declaring personal bankruptcy. *Journal of Socio-Economics*, 36(5), 789–801.
- Braun, B., Ludwig, M., Kraus, L., Kroher, M., & Bühringer, G. (2013). Outpatient Addiction Care for Pathological Gamblers in Bavaria: Do Treatment Services Meet Clients' Needs? *Suchttherapie*, 14(01), 37-45.
- Brown, R. (1987). Pathological gambling and associated patterns of crime: Comparisons with alcohol and other drug addictions. *Journal of Gambling Behavior*, 3, 98–114.
- Buchner, U. G., Arnold, M., Koytek, A., Gollrad, T., & Wodarz, N. (2012). Nicht nur Spieler brauchen Hilfe—Ergebnisse einer Pilotstudie zum Angehörigenprojekt ETAPPE. *PPmP- Psychotherapie-Psychosomatik Medizinische Psychologie*, 62 (09/10), 383-389.
- Buchner, U. G., Koytek, A., Gollrad, T., Arnold, M. & Wodarz, N. 2013, Angehörigenarbeit bei pathologischem Glücksspiel, Hogrefe, Göttingen.
- Bosworth-Davies, R. (2006). Money laundering: towards an alternative interpretation—Chapter one. *Journal of Money Laundering Control*, 9(4), 335-345.
- Campbell, C. S. & Marshall, D. (2007). Gambling and crime. In G. Smith, D. C. Hodgins, & R. J. Williams (Eds.), *Research and Measurement Issues in Gambling Studies* (pp. 541–564). Burlington: Academic Press.
- Cartee, C. & Gordon, G. (1997). The gaming industry's effect on economic activity of the Mississippi Gulf coast. *Economic Development Review*, 15(2), 47– 50.
- Clynch, E. J. & Rivenbark, W. C. (1999). Need money? Roll the dice. *International Journal of Public Administration*, 22(11,12), 1681–1703.
- CNN (1999). *Italian investigators widen probe into rigged lottery drawings*. http://edition.cnn.com/WORLD/europe/9901/16/italy.lottery/index.html?_s=PM:WORLD.
- Cotti, C. & Walker, D. M. (2010). The impact of casinos on fatal alcohol-related traffic accidents in the United States. *Journal of Health Economics*, 29(6), 788–796.
- Csikszentmihalyi, M. (1975). *Beyond Boredom and Anxiety*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Cunningham-Williams, R. M., Cotler, L. B., Compton, W. M., & Spitznagel, E. L. (1998). Taking chances: Problem gamblers and mental health disorders: Results from the St. Louis Epidemiologic Catchment Area (ECA) study. *American Journal of Public Health*, 88, 1093–1096.

- Cunningham-Williams, R. M., Cottler, L. B., Compton, W. M., Spitznagel, E. L., & Ben-Abdallah, A. (2000). Problem gambling and comorbid psychiatric disorders among drug users recruited from drug treatment and community settings. *Journal of Gambling Studies*, 16, 347–376.
- Crane, M., Byrne, K., Fu, R., Lipmann, B., Mirabelli, F., Rota-Bartelink, A., Ryan, M., Shea, R., Watt, H., Warnes, A.M. (2005). The Causes of Homelessness in Later Life: Findings From a 3-Nation Study. *The Journals of Gerontology: Series B*, 60(3), 152–159.
- de la Viña, L. & Bernstein, D. (2002). The impact of gambling on personal bankruptcy rates. *The Journal of Socio-Economics*, 31(5), 503–509.
- Delfabbro, P. (2008). *Australian Gambling Review, 3rd edition*. Adelaide: Independent Gambling Authority, 3 edition.
- Deloitte & Touche (2006). *Economic Impact of British Racing*. Technical report, British Horseracing Board.
- Dickerson, M., Allcock, C., Blaszczyński, A., Nicholls, B., Williams, J., & Maddern, R. (1996). Study 2: An examination of the socio-economic effects of gambling on individuals, families and the community, including research into the costs of problem gambling in New South Wales. Technical report, University of Western Sydney.
- Dickson-Swift, V.-A, James, E.-L., Kippen, S. (2005). The experience of living with a problem gambler: Spouses and partners speak out. *Journal of Gambling Issues*, 13.
- Dietlein, J., Hecker, M., & Ruttig, M. (2008). *Glücksspielrecht: Glücksspielstaatsvertrag, §284 StGB, §§33c ff. GewO, SPielVO, RennwLottG*. Beck Verlag. Kommentar.
- Dowling, N. A., Rodda, S. N., Lubman, D. I., & Jackson, A. C. (2014). The impacts of problem gambling on concerned significant others accessing web-based counselling. *Addictive behaviors*, 39(8), 1253–1257.
- Downs, C., & Woolrych, R. (2010). Gambling and debt: the hidden impacts on family and work life. *Community, Work & Family*, 13(3), 311–328.
- Durkheim, E. (1895). *Les règles de la méthode sociologique*. Paris: Félix Alcan. Durrieu, 2013, S. 81
- Eadington, W. R. (1975). Economic implications of legalized casino gambling. *Journal of Behavioral Economics*, 4(1), 55–77.
- Europäische Kommission (2011). Workshop on Online Gambling: Detection and prevention of problem gambling and gambling addiction. *Workshop on Online Gambling*. Brüssel.
- Evans, L. & Delfabbro, P. H. (2005). Motivators for change and barriers to help-seeking in Australian problem gamblers. *Journal of Gambling Studies* 21(2):133–155.
- Evans, W. N. & Topoleski, J. H. (2003). The social and economic impact of Native American casinos. Technical report, National Bureau of Economic Research.
- FATF (2014). What is Money Laundering? Financial Action Task Force: <http://www.fatf-gafi.org/pages/faq/moneylaundering/>.

- Fiedler, I. (2014). Online gambling as a game changer to money laundering? In W. O. Ötsch, G. Grözinger, K. M. Beyer, & L. Bräutigam (Eds.), *The Political Economy of Offshore Jurisdictions*. Marburg: Metropolis.
- Fiedler, I. (2016). *Glücksspiele*. Peter Lang AG.
- Fiedler, I., Krumma, I., Zanconato, U. A., McCarthy, K. J., & Reh, E. (2017). *Das Geldwäscherisiko verschiedener Glücksspielarten*. Springer Gabler, Wiesbaden
- Garrett, T. A. & Nichols, M. W. (2008). Do casinos export bankruptcy? *Journal of Socio-Economics*, 37(4), 1481–1494.
- Gazel, R. C., Rickman, D. S., & Thompson, W. N. (2001). Casino gambling and crime: A panel study of Wisconsin counties. *Managerial and Decision Economics*, 22(1-3), 65–75.
- Geiger, H. & Wuensch, O. (2007). The fight against money laundering: an economic analysis of a cost-benefit paradoxon. *Journal of Money laundering control*, 10(1), 91–106.
- Gerstein, D., Volberg, R., Toce, M., Harwood, H., Johnson, R., Buie, T., Christiansen, E., Chuchro, L., Cummings, W., Engelman, L., Hill, M., Hoffmann, J., Larison, C., Murphy, S., Palmer, A., Sinclair, S., & Tucker, A. (1999). *Gambling Impact and Behavior Study: Report to the National Gambling Impact Study Commission*. Technical report, National Opinion Research Center, Chicago.
- Gordon, R. K. (1999). Anti-money laundering policies: Selected legal, political and economic issues. In *Current Developments in Monetary and Financial Law, Vol. 1* (pp. 405–419). Washington DC: International Monetary Fund
- Goss, E. & Morse, E. (2004). *The impact of casino gambling on bankruptcy rates: A county level analysis*. Technical report, Creighton University.
- Goss, E., Morse, E., & Deskins, J. (2009). Have casinos contributed to rising bankruptcy rates? *International Advances in Economic Research*, 15(4), 456–469.
- Grant, J. E., Schreiber, L., Odlaug, B., & Won Kim, S. (2010). Pathologic gambling and bankruptcy. *Comprehensive Psychiatry*, 51(2), 115–120.
- Greenberg, D. & Greenberg, H. R. (1982). Compulsive gamblers in treatment. *British Journal of Psychiatry*, 140, 364–366.
- Griffiths, M., Wardle, H., Orford, J., Sproston, K., & Erens, B. (2008). *Internet Gambling: A Secondary Analysis of Findings from the 2007 British Gambling Prevalence Survey*. Technical report, Gambling Commission, Birmingham.
- Griffiths, M., Wardle, H., Orford, J., Sproston, K., & Erens, B. (2009). Sociodemographic correlates of Internet gambling: Findings from the 2007 British Gambling Prevalence survey. *Cyberpsychology & Behavior*, 12(2), 199–202.
- Grinols, E. L. & Mustard, D. B. (2006). Casinos, crime and community costs. *Review of Economics and Statistics*, 88(1), 28–45.

- Grüsser, S. M., Plöntzke, B., Albrecht, U., & Mörsen, C. P. (2007). The addictive potential of lottery gambling. *Journal of Gambling Issues*, 19, 19–28.
- Hakim, S. & Buck, A. J. (1989). Do casinos enhance crime. *Journal of Criminal Justice*, 17(5), 409–416.
- Hayward, K. (2004). *The costs and benefits of gaming. A literature review with emphasis on Nova Scotia*. Technical report, GPI Atlantic.
- Henriksson, L. E. (1996). Hardly a quick fix: Casino gambling in Canada. *Canadian Public Policy – Analyse de Politiques*, 22(2), 116–128.
- Hodgins, D. C., Peden, N., & Cassidy, E. (2005). The association between comorbidity and outcome in pathological gambling: A prospective follow-up of recent quitters. *Journal of Gambling Studies*, 21, 255–271.
- Hoffman, D. & Novak, T. (1996). Marketing in hypermedia computermediated environments: conceptual foundations. *Journal of Marketing*, 60.
- ICD-10 (2003). *Systematisches Verzeichnis. Internationale statistische Klassifikation der Krankheiten und verwandter Gesundheitsprobleme*. Deutsches Institut für Medizinische Dokumentation und Information (DIMDI), Köln.
- IRIS (2017). Preventing criminal risks linked to the sports betting market. Finale Report June 2017. http://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2017/06/PRECRIMBET_2017_FINAL.pdf.
- Jacobs, D. F. (1989). Illegal and undocumented: A review of teenage gambling and the plight of children problem gamblers in America. In H. Shaffer, S. Stein, & B. Gambino (Eds.), *Compulsive gambling: Theory, research, and practice* Toronto: Lexington Books.
- Kaiser, Christina und Fiedler, Ingo (2012): Geldwäscheprävention im Glücksspielsektor. Stellungnahme zum Diskussionsentwurf des Bundesministeriums der Finanzen zur Ergänzung des Geldwäschegesetzes (GwGergG).
- Kalb, C. & Verschuuren, P. (2013). *Money Laundering: the latest threat to sports betting?* Technical report, Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS).
- Kalischuk, R. G., Nowatzki, N., Cardwell, K., Klein, K., & Solowoniuk, J. (2006). Problem gambling and its impact on families: A literature review. *International Gambling Studies*, 6(1), 31-60.
- Kellermann, B. & Sostmann, M. (1992). Pathologisches Automatenglücksspielen aus der Sicht einer psychiatrischen Suchttherapiestation. *Hamburger Ärzteblatt*, 46, 169–176.
- Koo, J. U. N., Rostentraub, M. S., & Horn, A. (2007). Rolling the dice? Casinos, tax revenues, and the social costs of gaming. *Journal of Urban Affairs*, 29(4), 367–381.
- Künzi, K., Fritschi, T., & Egger, T. (2004). *Glücksspiel und Spielsucht in der Schweiz*. Technical report, Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien, Bern.
- Künzi, K., Fritschi, T., Oesch, T., Gehring, M., & Julien, N. (2009). *Soziale Kosten des Glücksspiels in Casinos*. Technical report, Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien (BASS).

- Ladouceur, R., Boisvert, J. M., Pépin, M., Loranger, M., & Sylvain, C. (1994). Social cost of pathological gambling. *Journal of Gambling Studies*, 10(4), 399–409.
- Ledgerwood, D. M. & Petry, N. M. (2004). Gambling and suicidality in treatment-seeking pathological gamblers. *The Journal of Nervous and Mental Disease*, 192, 711–714.
- Ledgerwood, D. M., Weinstock, J., Morasco, B. J., & Petry, N. M. (2007). Clinical features and treatment prognosis of pathological gamblers with and without recent gambling related illegal behavior. *The Journal of the American Academy of Psychiatry and the Law*, 35, 294–301.
- Levi, Michael (2002): Money Laundering and its Regulation. In: *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 582 (1): 181-194.
- Lesieur, H. R. & Custer, R. L. (1984). Pathological gambling: Roots, pphase and treatment. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 474, 146–156.
- Liebich-Frels, Martina (2006): Geldwäsche. In: Lange, Joachim (Hrsg.): *Wörterbuch zur inneren Sicherheit*. Wiesbaden: VS.
- Lin, E.-Y. J., Casswell, S., B.-Easton, Huckle, T., Asiasiga, L., & You, R. Q. (2010). Time and money spent gambling and the relationship with quality-of-life measures: A national study of New Zealanders. *Journal of Gambling Issues*, 24, 33–53.
- Marfels, C. (1997). Economic impact of legalized casino gaming in Nova Scotia and Ontario markets. *Gaming Law Review*, 1(1), 91–96.
- Masciandaro, D. (1999). Money laundering – the economics of regulation. *European Journal of Law and Economics*, 7, 225–240.
- McCarthy, K. J., van Santen, P. & Fiedler, I. (2015). Modeling the money launderer: Microtheoretical arguments on anti-money laundering policy, *International Review of Law and Economics*, 43, 148-155.
- McCrary, J. & Condrey, S. E. (2003). The Georgia lottery: Assessing its administrative, economic, and political effects. *Review of Policy Research*, 20(4), 691–711.
- Meyer, G., Häfeli, J., Mörsen, C. & Fiebig, M. (2010). Die Einschätzung des Gefährdungspotential von Glücksspielen: Ergebnisse einer Delphi-Studie und empirischen Validierung der Beurteilungsmerkmale. *SUCHT*, 56(6), 405–414.
- Turner, Jonathan E. (2011): *Money laundering Prevention. Deterring, Detecting and Resolving Financial Fraud*. Wiley.
- McCornick, R., Russo, A. M., Ramirez, L., & Taber, J. I. (1984). Affective disorders among pathological gamblers seeking treatment. *American Journal of Psychiatry*, 141, 215–218.
- Meyer, G. & Bachmann, M. (2005). *Spielsucht. Ursachen und Therapie*. Heidelberg: Springer Medizin Verlag.
- Meyer, G., Althoff, M., & Stadler, M. (1998). *Pathologisches Glücksspiel und Delinquenz. Eine empirische Untersuchung*. Frankfurt: Peter Lang Verlag.

- Meyer, G., Chantal Mörsen, J. H., & Fiebig, M. (2010). Die Einschätzung des Gefährdungspotential von Glücksspielen: Ergebnisse einer Delphi-Studie und empirischen Validierung der Beurteilungsmerkmale. *SUCHT*, 56(6), 405–414.
- Neal, P., Delfabbro, P. & O'Neill, M. (2005). *Problem Gambling and Harm: Towards a National Definition*. Technical report, National Gambling Research Program Working Party, Melbourne.
- Nichols, M. W. & Giacomassi, B. G. B. G. S. (2000). Casino gambling and bankruptcy in new United States casino jurisdictions. *The Journal of Socioeconomics*, 29(3), 247–261.
- Nichols, M.W., Stitt, B. G., & Giacomassi, D. (2004). Changes in suicide and divorce in new casino jurisdictions. *Journal of Gambling Studies*, 20(4), 391–404.
- Nilles, D. (2009). *International vergleichende Analyse des Glücksspielwesens. Teil zwei: Wirtschaftswissenschaftliche Studie*. Technical report, Institut 'Créa' de macroéconomie de appliquée.
- NRC, N. R. C. (1999). *Pathological Gambling: A Critical Review*. Technical report, Committee on the Social and Economic Impact of Pathological Gambling, Committee on Law and Justice, Commission on Behavioral and Social Sciences and Education, Washington.
- O'Neil, M., Chadler, N., Kosturjak, A., Whetton, S., & Lindsay, S. (2008). *Social and economic impact study into gambling in Tasmania*. Technical report, South Australian Centre for Economic Studies.
- Patford, J. (2009). For worse, for poorer and in ill health: how women experience, understand and respond to a partner's gambling problems. *International Journal of Mental Health and Addiction*, 7(1), 177-189.
- Petry, N. M. & Weinstock, J. (2007). Comorbidity and mental illness. In G. Smith, D. C. Hodgins, & R. J. Williams (Eds.), *Research and measurement Issues in Gambling Studies* Burlington: Academic Press.
- Petry, N. M., Stinson, F. S., & Grant, B. F. (2005). Comorbidity of dsm-iv pathological gambling and other psychiatric disorders: Results from the national epidemiologic survey on alcohol and related conditions. *Journal of Clinical Psychology*, 66, 564–574.
- Philander, K. (2012). *The impact of casino tax policy on gaming development*. PhD thesis, University of Nevada, Las Vegas.
- Philander, K. S. & Bernhard, B. J. (2012). *Informing the Public Debate: Academic Research on Crime and Casinos*. Technical report, UNLV International Gaming Institute.
- Piscitelli, F. & Albanese, J. S. (2000). Do casinos attract criminal? A study at the Canadian-U.S. border. *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 16(4), 445–456.
- Popp, A. V. & Stehwien, C. (2002). Indian casino gambling and state revenue: Some further evidence. *Public Finance Review*, 30(4), 320–330.
- Productivity Commission (1999). *Australia's Gambling Industries, Report No. 10*. Technical report, Productivity Commission, Canberra.
- Productivity Commission (2010). *Gambling*. Technical report, Australian Government, Productivity Commission.

- Quirk, P. (1997). Money laundering: Muddying the macroeconomy. *Finance & Development*, (pp. 7–9).
- Reith, G. (2007). Situating gambling studies. In G. Smith, D. C. Hodgins, & R. J. Williams (Eds.), *Research and Measurement Issues in Gambling Studies* Burlington: Academic Press.
- Reuter, Peter; Truman, Edwin M.: Chasing Dirty Money. The Fight Against Money Laundering. Washington, Institute for International Economics 2004.
- Sauer, R. D. (2001). The political economy of gambling regulation. *Managerial and Decision Economics*, 22(1-3), 5-15.
- Schwarz, J. & Lindner, A. (1990). Die stationäre Behandlung pathologischer Glücksspieler. *Suchtgefahren*, 36, 402–415.
- Settles, T. (2008). Cashing in: A view of one state's experiences with commercial gaming and moral hazard. *Public Integrity*, 10(4), 301–316.
- Shaffer, H. J. & Korn, D. A. (2002). Gambling and related mental disorders: A public health analysis. *Annual Review of Public Health*, 23, 171–212.
- Smith, G. & Hartnagel, H.W.W. (2003). Examining police records to assess gambling impacts: *A study of gambling-related crime in the City of Edmonton*. Technical report, Alberta Gaming Research Institute.
- So, H. & Kwok, N. (2006). *No longer an entertainment: Social cost of problem gambling in Hong Kong*. IEF Rehabilitation Centre for Problem Gamblers & Hong Kong Gambling Watch: http://www.moief.org/research/Microsoft%20Word%20-%20paper%20_no%20longer%20an%20entertainment_.pdf.
- Sobottka, B. (2007). *Entscheidungsverhalten bei pathologischen Glücksspielern*. Düsseldorf: Pabst Science Publishers.
- Schelling, T. C. (2006). *Micromotives and Macrobehavior*. Norton & Co.
- Specker, S. M., Carlson, G. A., Edmonson, K. M., Johnson, P. E., & Marcotte, M. (1996). Psychopathology in pathological gamblers seeking treatment. *Journal of Gambling Studies*, 12, 67–81.
- Spielsuchthilfe (2012). *Forschungsdaten 2012*. Technical report, Spielsuchthilfe.at.
- Spielsuchthilfe (2013). *Festbericht 30 Jahre Jubiläum*. Technical report, Ambulante Behandlungseinrichtung Spielsuchthilfe.
- Statistisches Bundesamt (2013). *Arbeitsmarkt: Arbeitslosenquote in Deutschland*. Wiesbaden: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/Konjunkturindikatoren/Arbeitsmarkt/arb210.html>.
- Steppan, M., Künzel, J., & Pfeiffer-Gerschel, T. (2010). *Suchtkrankenhilfe in Deutschland 2009*. Technical report, Institut für Therapieforchung München.
- Stewart, S. H. & Kushner, M. G. (2005). Introduction to the special issue on 'relations between gambling and alcohol use'. *Journal of Gambling Studies*, 21, 223–231.

- Stinchfield, R., Govoni, R., & Frisch, G. R. (2007). A review of screening and assessment instruments for problem and pathological gambling. In G. Smith, D. C. Hodgins, & R. J. Williams (Eds.), *Research and Measurement Issues in Gambling Studies* Burlington: Academic Press.
- Stokowski, P. A. (1996). Crime patterns and gaming development in rural Colorado. *Journal of Travel Research*, 34(3), 63–69.
- Thompson, W., Gazel, R., & Rickman, D. (1996). *The social costs of gambling in Wisconsin*. Technical report, Wisconsin Policy Research Institute.
- Thompson, W. N., Gazel, R. C., & Rickman, D. (1997). Social and legal costs of compulsive gambling. *Gaming Law Review*, 1, 81–89.
- Tietze, W., Becker-Stoll, F., Bensel, J., Eckhardt, A. G., Haug-Schnabel, G., Kalicki, B., Keller, H., & Leyendecker, B. (2012). NUBBEK. *Nationale Untersuchung zur Bildung, Betreuung und Erziehung in der frühen Kindheit*. Technical report.
- Unger, B. (2007). *The Scale and impacts of money laundering*. Edward Elgar Publishing.
- Vachon, J., Vitaro, F., Warner, B., & Tremblay, R. E. (2004). Adolescent gambling: Relationships with parent gambling and parenting practices. *Psychology of Addictive Behavior*, 18 (4), 398–401.
- Vent, P. (1999). *Spielsucht als Affektregulation*. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Volberg, R. A., Abbott, M. W., Ronnberg, S., & Munck, I. M. E. (2001). Prevalence and risks of pathological gambling in Sweden. *Acta Psychiatrica Scandinavica*, 104, 250–256.
- Walker, D. M. & Jackson, J. D. (2011). The effect of legalized gambling on state government revenue. *Contemporary Economic Policy*, 29(1), 101–114.
- Walker, D. M. (2007). Problems in quantifying the social costs and ebnefits of gambling. *American Journal of Economics and Sociology*, 66(3), 609–645.
- Wall, M., OPeter, M., You, R., Mavoia, S., & Witten, K. (2010). *Problem Gambling Research. A study of cumminity level harm from gambling: Phase one Final Report*. Technical report, Centre for Social and Health Outcomes Research and Evaluation & Te Ropu Whariki.
- Walter, K. (2018). Glücksspielregulierung verlangt nach evidenzbasierter Diskussion, Beiträge zum Glücksspielwesen, 1/2018, 14-17.
- Welte, J., Barnes, G., Wieczorek, W., Tidwell, M.-C., & Parker, J. (2001). Alcohol and gambling among u.s. adults: Prevalence, demographic patterns and comorbidity. *Journal of Studies on Alcohol*, 62, 706–712.
- Whitaker, R. B. (2007). State lotteries and agency costs: Hidden costs to nonparticipants. *American Journal of Economics & Sociology*, 66(3), 533–544.
- Williams, R. J., Belanger, Y. D., & Arthur, J. N. (2011). *Gambling in Alberta: History, Current Status and Socioeconomic Impacts*. Technical report, Alberta Gaming Research Institute, Edmonton.
- Wood, R. & Williams, R. (2009). *Internet Gambling: Prevalence, Patterns, Problems, and Policy Options*. Technical report, Ontario Problem Gambling Research Centre, Guelph.

Zollinger, M. (1997). *Geschichte des Glücksspiels*. Wien: Böhlau Verlag

D.2 Literatur Kapitel 3: Ableitung sozioökonomische Indikatoren

Barrault, S. & Varescon, I. (2013a). Cognitive Distortions, Anxiety, and Depression Among regular and pathological gambling online poker play-ers. *Cyberpsychology, behaviour, and social networking*, 16, 183-188.

Derevensky, J. L. & Gainsbury, S. M. (2016). Social casino gaming and adolescents: Should we be concerned and is regulation in sight? *International Journal of Law and Psychiatry*, 44, 1-6.

DFB (2017). Gemeinsam gegen Spielmanipulation, Pressemitteilung, <https://www.dfb.de/news/detail/gemeinsam-gegen-spielmanipulation-163789/>

Fiedler, I. & Krumma, I. (2013). Das Selbstlimitierungssystem für Sportwetter nach dem neuen Glücksspielstaatsvertrag. *Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht*, 02.13, 82–87.

Fiedler, I. & Wilcke, A.-C. (2012). Die Analyse tatsächlichen Spielverhaltens bei Onlineglücksspielen. *SUCHT*, 58(6), 379–389.

Fiedler, I., Kairouz, S., Costes, J.M., Weißmüller, K. S. (2018). Gambling Spending and Ist Concentration on Problem Gamblers, forthcoming.

Fiedler, I. (2016). *Glücksspiele: Eine verhaltens- und gesundheitsökonomische Analyse mit rechtspolitischen Empfehlungen* (1. Edition ed.). Frankfurt am Main: Peter Lang Verlag..

Fu, W. & Yu, C. K.-C. (2015). Predicting disordered gambling with illusory control, gaming preferences, and internet gaming addiction among Chinese youth. *International Journal of Mental Health and Addiction*, 13 (3), 391-401.

Hopley, A. A. B., Wagner, J. & Nicki, R. (2014). Making a living online: Problem gambling and workaholism in high earning online Texas hold'em poker players. *Journal of Gambling Issues*, 29, 1-17.

Meyer, G. & Bachmann, M. (2011). *Spielsucht. Ursachen, Therapie und Prävention von glücksspielbezogenem Suchtverhalten*. Berlin: Springer.

Hayer, T., Bachmann, M. & Meyer, G. (2005). Pathologisches Spielverhalten bei Glücksspielen im Internet. *Wiener Zeitschrift für Suchtforschung*, 28 (1-2), 29-41.

Khazaal, Y., Chatton, A., Bouvard, A. Khiari, H., Achab, S. & Zullino, D. (2013). Internet poker websites and pathological gambling prevention policy. *Journal of Gambling Studies*, 29 (1), 51-59.

Kristiansen, S., Jensen, S. M. & Trabjerg, M. C. (2014). Youth gambling as risky business: An examination of risk perception and perception of skill and luck among Danish adolescents. *Journal of Gambling Issues*, 29, 1-22.

Meyer, G., Häfeli, J., Mörsen, C. & Fiebig, M. (2010). Die Einschätzung des Gefährdungspotentials von Glücksspielen: Ergebnisse einer Delphi-Studie und empirischen Validierung der Beurteilungsmerkmale. *Sucht*, 56, 405-414.

- McMullan, J. L. & Kervin, M. (2012). Selling internet gambling: Advertising, new media and the content of poker promotion. *International Journal of Mental Health and Addiction*, 10, 622-645.
- Nadeau, L. Dufour, M., Guay, R., Kairouz, S., Ménard J.-M., & Paradis, C. (2014). *Online Gambling: When the Reality of the Virtual Catches Up With Us*. Montréal, Québec, Working Group on Online Gambling.
- Reith, G. (2007). Situating gambling studies. In G. Smith, D. C. Hodgins, & R. J. Williams (Eds.), *Research and Measurement Issues in Gambling Studies* Burlington: Academic Press.
- Shaffer, H. J., LaBrie, R. A., & LaPlante, D. (2004a). Laying the foundation for quantifying regional exposure to a social phenomenon: Considering the case of legalized gambling as a public health toxin. *Psychology of Addictive Behaviors*, 18, 40–48.
- Shaffer, H. J., LaBrie, R. A., LaPlante, D. A., Nelson, S. E., & Stanton, M. V. (2004b). The road less travelled: Moving from distribution to determinants in the study of gambling epidemiology. *Canadian Journal of Psychiatry*, 49, 504–516.
- Stinchfield, R., Govoni, R., & Frisch, G. R. (2007). A review of screening and assessment instruments for problem and pathological gambling. In G. Smith, D. C. Hodgins, & R. J. Williams (Eds.), *Research and Measurement Issues in Gambling Studies* Burlington: Academic Press.
- Vent, P. (1999). *Spilsucht als Affektregulation*. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Walker, D. M. (2003). Methodological issues in the social cost of gambling studies. *Journal of Gambling Studies*, 19(2), 149–184.
- Xuan, Z. & Shaffer, H. (2009). How do gamblers end gambling: Longitudinal analysis of internet gambling behaviors prior to account closure due to gambling related problems. *Journal of Gambling Studies*, 25(2), 239–252.

D.3 Literatur Kapitel 4: Dänemark

- Danish Gambling Authority (Spillemyndigheden), Lotteriinspektionen, Lotteritilsynet und National Police Board Gambling Administration (2016). "Benchmarking Report by the Nordic Gambling Supervisory Authorities". Abgerufen am 15.04.2018 über: http://www.arpajaishallinto.fi/instance-data/prime_product_julkaisu/intermin/em-beds/arpajaishallintowwwstructure/56775_Benchmarking_2016_report_Fi-nal.pdf?0fe83d941e9dd488
- Danish Gambling Authority (DGA) / Spillemyndigheden (2017) Report on illegal gambling. Veröffentlicht am 30.09.2017. Abgerufen am 11.04.2018 über: https://spillemyndigheden.dk/sites/default/files/filer-til-download/report_on_illegal_gambling_2017_0.pdf
- Danish Gambling Authority (2018) Annual Report 2017. Veröffentlicht im März 2018. Abgerufen am 11.04.2018 über: https://spillemyndigheden.dk/sites/default/files/filer-til-download/danish_gambling_authority_-_annual_report_2017.pdf
- Danish Gambling Authority (2015). Annual Report 2014. Veröffentlicht im März 2015. Abgerufen am 11.04.2018 über: <https://spillemyndigheden.dk/sites/default/files/filer-til-download/The%20Danish%20Gambling%20Authority%27s%20annual%20report%202014.pdf>

- Danish Ministry of Taxation (2012). Executive Order No. 67 of 25. January 2012 on online casinos. 25. January 2012. Abgerufen am 11.04.2018 über: <http://www.skat.dk/getFile.aspx?Id=103685>
- FATF – Financial Action Task Force (2017). Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures in Denmark – 2017. Fourth Round Mutual Evaluation Report, FATF, Paris. Abgerufen am 21.04.2018 über: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/MER-Denmark-2017.pdf>
- Fridberg, T. & Birkelund, J. F. (2016a). Pengespil og spilleproblemer i Danmark 2005-2016. København: SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd. SFI-Rapport, Nr. 16:23
- Fridberg, T. & Birkelund, J. F. (2016b). Pengespil blandt unge i Danmark 2007-2016: En undersøgelse af 12-17-åriges spil om penge og risikable spilleadfærd. København. SFI-Rapport, Nr. 16:35
- Gambling Compliance (2018). Denmark – Country Report. Online veröffentlicht am 21.03.2018. Abgerufen am 11.04.2018 über: <https://gamblingcompliance.com/printpdf/67489>
- Hjordtal, J. & Fester, M. (2016). Matchfixing i dansk eliteidræt. Abgerufen am 21.03.2018 über: <https://www.dif.dk/-/media/difdk/foreningsliv/pdf-filer/matchfixing-s-i-s-dansk-s-eliteidr.pdf>
- Kulturministeriet (2014). „Arbejdsgruppe om regulering af matchfixing“. Abgerufen am 01.03.2018 über: https://kum.dk/uploads/tx_templavoila/Rapport_fra_arbejdsgruppen_om_matchfixning.pdf
- Lübbers, T., Riviere, M., Stefansdotter, A., Catasús, H., Herping, A. (2018). Fokusstudie zu den Erfahrungen der dänischen Liberalisierung des Glücksspielmarktes. Bericht im Auftrag des Deutschen Lotto- und Totoblock. Veröffentlicht im April 2018.
- Mäder, L. (2018). Dänemark ist das Vorbild der Geldspielgesetz-Gegner – aber auch dort gibt es Netzsperrern. Neue Züricher Zeitung. Abgerufen am 05.08.2018 über: <https://www.nzz.ch/schweiz/daenemark-ist-das-vorbild-der-geldspielgesetz-gegner-aber-auch-dort-gibt-es-netzsperrern-ld.1374500>
- Meyer, G. (2018). Prävention der Glücksspielsucht in Norwegen: Ein Vorbild für die Reform des Glücksspielstaatsvertrages. ZfWG – Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht, (13)3/4, S.213-218.
- Ministry of Foreign Affairs of Denmark (2018). Facts and Statistics – Denmark. Website des dänischen Außenministeriums. Abgerufen am 14.05.2018 über:
- Spillemyndigheden (2017). Press release: New App to Help Keeping Track of Gambling. <https://spillemyndigheden.dk/en/news/press-release-new-app-help-keeping-track-gambling>.

D.4 Literatur Kapitel 5: Deutschland

- Altaner, D. (2014). German States Seek Online Gambling Payment-Blocking. Abgerufen am 01.04.2018 über: https://gamblingcompliance.com/premium-content/insights_analysis/german-states-seek-Onlinegambling-payment-blocking
- Barcis, P. & Kahle, H. (2006). Besteuerung von Glücksspielen. Abgerufen am 01.05.2018 über: <https://www.uni-hohenheim.de/fileadmin/einrichtungen/gluecksspiel/Symposium2006/Kahle.pdf>
- Berberich, B. (2017). Sportwettbetrug und Manipulation von berufssportlichen Wettbewerben. *Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht*, (5), 347-352.

- Best, B. (2013). *Der gekaufte Fußball. Manipulierte Spiele und betrogene Fans*. Murmann Verlag.
- Braun, B., Specht, S., Thaller, R. & Künzel, J. (2017). *Deutsche Suchthilfestatistik 2016. Alle Bundesländer. (Teil-) Stationäre Rehabilitationseinrichtungen und Adaptationseinrichtungen. Bezugsgruppe: Beender*. München: IFT Institut für Therapieforchung.
- Bühringer, G., Kraus, L., Sonntag, D., Pfeiffer-Gerschel, T., & Steiner, S. (2007). Pathologisches Glücksspiel in Deutschland: Spiel- und Bevölkerungsrisiken. *Sucht*, 53, 296–307.
- BZgA - Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (2008). *Glücksspielverhalten und problematisches Glücksspielen in Deutschland 2007. Ergebnisse einer Repräsentativbefragung*. BZgA, Köln.
- BZgA - Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (2010). *Glücksspielverhalten in Deutschland 2007 und 2009. Ergebnisse aus zwei repräsentativen Bevölkerungsbefragungen*. BZgA, Köln.
- BZgA - Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (2012). *Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland. Ergebnisse aus drei repräsentativen Bevölkerungsbefragungen 2007, 2009 und 2011*. BZgA, Köln.
- BZgA - Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (2014). *Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland 2013*. BZgA, Köln.
- BZgA - Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (2016). *Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland. Ergebnisse des Surveys 2015 und Trends*. BZgA, Köln.
- Buth, S. & Stöver, H. (2008). Glücksspielteilnahme und Glücksspielprobleme in Deutschland: Ergebnisse einer bundesweiten Repräsentativbefragung. *Suchttherapie*, 9, 3–11.
- Carbonneau, R., Vitaro, F., Brendgen, M. & Tremblay, R.E. (2015). Variety of gambling activities from adolescence to age 30 and association with gambling problems: a 15-year longitudinal study of a general population sample. *Addiction*, 110, 1985–93.
- Clement, R. & Peren, F. W. (2016). *Der deutsche Glücks- und Gewinnspielmarkt. Eine quantitative Bemessung von regulierten und nicht regulierten Glücks- und Gewinnspielangeboten in Deutschland*. Forschungsinstitut für Glücksspiel und Wetten, Wirtschaftswissenschaftliches Gutachten.
- Delfabbro, P., King, D. & Derevensky, J. (2016). Adolescent gambling and problem gambling: Prevalence, current issues and concerns. *Current Addiction Reports*, 3, 268-274.
- Deutscher Sportwettenverband (2017). Deutscher Bundestag schützt Sport und Sportwettanbieter, Pressemitteilung, abrufbar unter <https://dswv.de/deutscher-bundestag-schuetzt-sport-und-sportwettanbieter/>.
- Dietlein, J., Hecker, M. & Ruttig, M. (2008). *Glücksspielrecht: Glücksspielstaatsvertrag, §284 StGB, §§33c ff. GewO, SpielVO, RennwLottG - Kommentar*. München: Beck.
- Fachverband Sucht (2017). *Basisdokumentation 2016. Ausgewählte Daten zur Entwöhnungsbehandlung im Fachverband Sucht e.V.* Bonn.
- Fiedler, I. (2014). *Evaluierung des Sperrsystems in deutschen Spielbanken*, Forschungsbericht. Abrufbar unter: <https://www.bwl.uni-hamburg.de/irdw/dokumente/publikationen/evaluierung-von-sperrsystemen-in-spielbanken.pdf>
- Gambling Compliance (2018a). Germany – Country Report. Abgerufen am 01.06.2018 über: https://gamblingcompliance.com/premium-content/research_report/germany-country-report

- Gambling Compliance (2018b). Germany – Lottery and Betting Tax Report. Abgerufen am 01.06.2018 über: https://gamblingcompliance.com/premium-content/data_forecast/germany-federal-ministry-finance
- Gesetz zur Ausführung des Ersten Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland – (Erster GlüÄndStV AG - Schleswig-Holstein). Erlassen am 01.02.2013, Inkrafttreten am 08.02.2013.
- Gemeinsame Geschäftsstelle Glücksspiel (2015). *Jahresreport 2014 der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder. Der deutsche Glücksspielmarkt 2014 – Eine ökonomische Darstellung*. Wiesbaden.
- Gemeinsame Geschäftsstelle Glücksspiel (2016). *Jahresreport 2015 der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder. Der deutsche Glücksspielmarkt 2015 – Eine ökonomische Darstellung*. Wiesbaden.
- Gemeinsame Geschäftsstelle Glücksspiel (2018). *Jahresreport 2016 der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder. Der deutsche Glücksspielmarkt 2016 – Eine ökonomische Darstellung*. Wiesbaden.
- Gesetz zur Neuordnung des Glücksspiels (Glücksspielgesetz Schleswig-Holstein - GlücksspielG). Erlassen am 20. Oktober 2011, Inkrafttreten am 01.01.2012.
- Glücksspielaufsichtsbehörden (2017). *Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland. Evaluationsbericht der obersten Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder nach § 32 GlüStV*.
- H2 Gambling Capital (2009). *eGambling Data Bulletin 2009 Q1*.
- Haucap, J., Nolte, M. M. & Stöver, H. (2017). *Faktenbasierte Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrags*. Kölner Studien zum Sportrecht; Band 8. Köln: Institut für Sportrecht - Deutsche Sporthochschule Köln.
- Hayer, T., Turowski, T., von Meduna, M., Brosowski, T. & Meyer, G. (2018). *Studie zur Wirkung und Optimierung von Spielersperren und Sozialkonzepten in Spielhallen in Hessen*. Wiesbaden: Hessisches Ministerium für Soziales und Integration.
- Hing, N., Russell, A. M., Lamont, M. & Vitartas, P. (2017). Bet Anywhere, Anytime: An Analysis of Internet Sports Bettors' Responses to Gambling Promotions During Sports Broadcasts by Problem Gambling Severity. *Journal of Gambling Studies*, 33 (4), 1051-1065.
- Kleibrink, J. & Köster, B. (2017). *Der Glücksspielmarkt in Deutschland – Eine volkswirtschaftliche Betrachtung*. Handelsblatt Research Institute, Düsseldorf. Online verfügbar unter: http://research.handelsblatt.com/assets/uploads/Gl%C3%BCcksspiel_Studie1_010417.pdf [Zugriff am 26. Juni 2018].
- Meyer, C., Rumpf, H.-J., Kreuzer, A., de Brito, S., Glorius, S., Jeske, C., Kastirke, N., Porz, S., Schön, D., Westram, A., Klinger, D., Goeze, C., Bischof, G., & John, U. (2011). *Pathologisches Glücksspielen und Epidemiologie (PAGE): Entstehung, Komorbidität, Remission und Behandlung. Endbericht*. Universitätsmedizin Greifswald, Universität zu Lübeck und Forschungsgruppe S:TEP.
- Meyer, G., & Hayer, T. (2010). *Die Effektivität der Spielsperre als Maßnahme des Spielerschutzes – Eine empirische Untersuchung von gesperrten Spielern*. Peter Lang, Frankfurt am Main.
- Meyer, G., von Meduna, M. & Brosowski, T. (2015). Spieler- und Jugendschutz in Spielhallen: Ein Praxistest. *Sucht*, 61, 9-18.
- Monaghan, S., Derevensky, J. & Sklar, A. (2008). Impact of gambling advertisements and marketing on children and adolescents: Policy recommendations to minimise harm. *Journal of Gambling Issues*, 22, 252-274.

- Petry, J., Füchtenschnieder-Petry, I., Vogelgesang, M. & Brück, T. (2013). *Pathologisches Glücksspielen*, in: Suchtmedizinische Reihe (Band 6), Hrsg.: Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen.
- Regierungspräsidium Darmstadt (2018). White List der an OASIS GlüStV angeschlossenen Glücksspielanbieter nach Glücksspielstaatsvertrag, Stand 04.07.2018, abrufbar unter: <https://rp-darmstadt.hessen.de/sites/rp-darmstadt.hessen.de/files/White-List%20der%20an%20OASIS%20Gl%C3%BCStV%20angeschlossenen%20Gl%C3%BCcksspielanbieter.pdf>
- Sawall, A. (2014). Bundesländer verbieten über 100 Glücksspielseiten. Abgerufen am 01.05.2018 über: <https://www.golem.de/news/payment-blocking-bundeslaender-verbieten-ueber-100-gluecksspielseiten-1409-109405.html>
- Spiegel Online (2014). Bundesländer verbieten mehr als 100 Onlineglücksspiele. Abgerufen am 01.05.2018 über: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/Onlinegluecksspiel-bundeslaender-verbieten-100-spiele-im-internet-a-993177.html>
- Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag – GlüStV). Erlassen am 15.12.2011, Inkrafttreten am 1.7.2012.
- Verwaltungsvereinbarung Glücksspielstaatsvertrag (VwVGlüStV) - Verwaltungsvereinbarung über die Zusammenarbeit der Länder bei der Glücksspielaufsicht und die Einrichtung des Fachbeirats nach § 10 Abs. 1 Satz 2 Glücksspielstaatsvertrag
- Williams, R. J., Volberg, R. A. & Stevens, R. M. G. (2012). *The population prevalence of problem gambling: Methodological influences, standardized rates, jurisdictional differences, and worldwide trends*. Report prepared for the Ontario Problem Gambling Research Center & the Ontario Ministry of Health and Long-Time Care.

D.5 Literatur Kapitel 6: Finnland

- Adams, P. (2008). *Gambling, freedom and democracy*. New York: Routledge.
- Airas, A. (2014). Behind the Scenes of Creating the Tool for Responsible Gambling. (S. 107-126). Gobet, F. & Schiller, M. (Hrg.). *Problem Gambling. Cognition, Prevention and Treatment*. New York: Palgrave.
- Björkenheim, C., Heiskanen, M., Kämppi, J., & Pajula, M. (2017). Peliklinikka. Toimintakatsaus 2015-2016. http://peliklinikka.fi/wp-content/uploads/2017/09/Peliklinikka_Toimintakatsaus_2015-2016.pdf, Zugriff am 14.06.18
- Cassidy, R., Loussouarn, C., & Pisac, A. (2013). *Fair Game: Producing gambling research*. The Goldsmith Report. London: Goldsmith University
- Cisneros Örnberg, J. & Hettne, J. (2018). The Future Swedish Gambling Market: Challenges in Law and Public Policies. in Egerer, M., Marionneau, V., & Nikkinen, J. (Hrg.). *Gambling Policies in European Welfare States. Current Challenges and Future Prospects*. London: Palgrave Macmillan. i. E.
- Chalres, L. (2013). Responsible gambling and the spectacle of the ‘problem gambler’. THE CONVERSATION. <https://theconversation.com/responsible-gambling-and-the-spectacle-of-the-problem-gambler-13579>, Zugriff am 14.06.18

- Eduskunta (2016). Hallituksen esitys HE 132 2016 vp. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_132+2016.aspx, Zugriff am 06.06.2018.
- Egerer, M. (2017). Glücksspielpolitik unter dem Blickwinkel des Gemeinwohls. *Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht*. August 2017, Sonderbeilage 3: 27-31.
- Egerer, M., Kankainen, V., & Hellman, M. (im Erscheinen). Compromising the public good? Civil society as beneficiary of gambling revenue. *Journal of Civil Society*.
- Eurostat (2018). National tax lists. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Tax_revenue_statistics#Further_Eurostat_information, Zugriff am 05.06.2018.
- Fintoto (2015). Suomen Hippos -konsernin vuosikertomus 2014. https://cms.veikkaus.fi/site/binaries/content/assets/dokumentit/vuosikertomus/fintoto/hippos_vuosikertomus_2014.pdf, Zugriff am 05.06.2018.
- Fintoto (2017). Tilinpäätös ja lopputilitys 1.1. – 31.12.2016. https://cms.veikkaus.fi/site/binaries/content/assets/dokumentit/vuosikertomus/fintoto/fintoto_oy_lopputilitys_tilinpaaotos_2016.pdf, Zugriff am 05.06.2018.
- Gambling Compliance (2018a). Veikkaus Shuttters Operations On Åland Islands.
- Gambling Compliance (2018b). Q&A: Online Gambling in Finland.
- Granlund, C. (2015). MARKKINOINTIKIELLON ALAISTEN TUOTTEIDEN MYYNTI. Diplomityö. Lappeenranta: Lappeenrannan teknillinen yliopisto.
- Halme, J. (2011). Overseas Internet poker and problem gambling in Finland 2007: A secondary data analysis of a Finnish population survey. *NORDIC STUDIES ON ALCOHOL AND DRUGS*. Vol. 28: 51-63.
- Heikkilä, J., Laine, J., & Salokoski, T. (2009). Rahapelien haitta-arviointi. Raportti 18/2009. Helsinki: THL.
- Helsingin Sanomat (2018). SK: Poliisihallitus kiinnostui Jounin kaupan netti-kasinoja koskevista somepäivityksistä – kauppias Sampo Kaulanen HS:lle: ”En ole mitään mainostanut”. <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000005681617.html>, Zugriff am 08.06.2018.
- Iltalehti (2018). Älä usko kaikkea mitä näet, kyseessä ovela mainos - Tutuille julkimoille maksettu pelirahaa palkkioksi, jos jakavat somessa videoita ”rahapelivoitoista”. https://www.iltalehti.fi/viihdeuutiset/201805242200951122_vd.shtml, Zugriff am 08.06.2018.
- Järvinen-Tassopoulos, J. (Hrg.) (2018). Suomalaisen rahapelaamisen tilannekatsaus 2017. Helsinki: THL.
- Kuoppamäki, S., Kääriäinen, J., & Lind, K. (2014). Examining Gambling-Related Crime Reports in the National Finnish Police Register. *J Gambl Stud* (2014) 30:967–983.

- Marionneau, V. (2018). Conclusion: Contradictions in promoting gambling for good causes. In Egerer, M., Marionneau, V. & Nikkinen, J. (Hrg.). *Gambling Policies in European Welfare States - Current Challenges and Future Prospects*. London: Palgrave MacMillan. i. E.
- Myllymaa, A. (2017). *The Political Economy of Online Gambling in the European Union*. Academic dissertation, Department of Political and Economic Studies. Helsinki: University of Helsinki.
- Oikeusministeriö (2017). Luonnos korruption vastaiseksi strategiaksi. Lausuntotiivistelmä. Oikeusministeriön julkaisu 15/2017. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Paf (2018). Company information. <https://www.paf.com/company-information/>, Zugriff am 10.05.2018.
- Peurala, J. (2013). Match-manipulation in football – the challenges faced in Finland. *Int Sports Law J.* 13:268-286.
- Pöysti, V. (2014). Comparing attitudes of recreational gamblers from Finland and France toward national gambling policies: A qualitative analysis. *Journal of Gambling Issues*, 29: 1-24.
- Poliisi (2018). RAHANPESUN SELVITTELYKESKUKSEN VUOSIKERTOMUS 2016. https://www.poliisi.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/intermin/embeds/poliisiwwwstructure/582_25_Rahanpesun_selvittelykeskus_Vuosikertomus_2016.pdf?1f3c8b87a9eed488, Zugriff am 08.06.2018.
- Poliisihallitus (2018a). Rahapelitoiminnan valvonnasta yleisesti. <http://www.arpajaishallinto.fi/rahapelit/rahapelivalvonta>, Zugriff am 09.05.2018.
- Poliisihallitus (2018b). Poliisihallituksen arpajaishallinto. http://www.arpajaishallinto.fi/rahapelit/rahapelivalvonta/poliisihallituksen_arpajaishallinto, Zugriff am 09.05.2018.
- Poliisihallitus (2015). Rahapelien markkinointia koskevat Poliisihallituksen linjaukset. POL-2015-7474. http://www.arpajaishallinto.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/intermin/embeds/arpajaishallintowwwstructure/54035_Rahapelien_markkinointia_koskevat_Poliisihallituksen_linjaukset.pdf?10488caec45bd488 <11.05.2018>
- RAY (2015). VASTUU- JAVUOSIRAPORTTI 2014. https://cms.veikkaus.fi/site/binaries/content/assets/dokumentit/vuosikertomus/ray/ray_vastuuvuosiraportti_2014.pdf, Zugriff am 05.06.2018.
- RAY (2016). RAHA-AUTOMAATTIYHDISTYKSEN TILINPÄÄTÖS 2015. https://cms.veikkaus.fi/site/binaries/content/assets/dokumentit/vuosikertomus/ray/ray_tilinpaatos_2015.pdf, Zugriff am 05.06.2018.
- RAY (2017a). RAHA-AUTOMAATTIYHDISTYKSEN TILINPÄÄTÖS 2016. https://cms.veikkaus.fi/site/binaries/content/assets/dokumentit/vuosikertomus/ray/ray_tilinpaatos_2016.pdf, Zugriff am 05.06.2018.
- RAY (2017b). VASTUU - JA VUOSIRAPORTTI. Espoo: RAY.

Salonen, A., Alho, H., & Castrén, S. (2016). The extent and type of gambling harms for concerned significant others: A cross-sectional population study in Finland. *Scandinavian Journal of Public Health*, 2016, 44: 799–804.

Salonen, A., & Raisamo, S. (2015). Suomalaisten rahapelaaminen 2015. Rahapelaaminen, rahapeliongelmat, ja rahapelaamiseen liittyvät asenteet ja mielipiteet 15–74-vuotiailla. THL raportti 16/2015. Tampere: Juvenes Print.

Sassen, M., Kraus, L., & Bühringer, G. (2011). Differences in pathological gambling prevalence estimates: facts or artefacts? *International Journal of Methods in Psychiatric Research*, 20(4).

Selin, J. (2017). The Finnish gambling policy and the containment of the politico-legal influencing of the European Union. The 1st Gambling Policy Conference: Global Prospects, Nordic Perspectives, Helsinki/FINLAND, 6-7 Nov 2017.

Sisäministeriö (2017a). Uusi rahapeliäsioiden neuvottelukunta asetettiin. Tiedote 143/2017. http://intermin.fi/artikkeli/-/asset_publisher/uusi-rahapeliäsioiden-neuvottelukunta-asetettiin, Zugriff am 05.06.2018.

Sisäministeriö (2017b). Veikkauksen rahapeleihin pelihaittoja ehkäiseviä uusia rajoituksia. Tiedote 132/2017. http://intermin.fi/artikkeli/-/asset_publisher/veikkauksen-rahapeleihin-pelihaittoja-ehkaisevia-uusia-rajoituksia, Zugriff am 24.04.2018.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2018). Sosiaali ja terveysministeriön TILINPÄÄTÖS JA TOIMINTAKERTOMUS VUODELTA 2017. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Sulkunen, P., Babor, T., Cisneros Örnberg, J., Egerer, M., Hellman, M., Livingstone, C., Marionneau, V., Nikkinen, J., Orford, J., Room, R., & Rossow, I. (2018). *Setting Limits: Gambling, Science, and Public Policy*. London: Oxford University Press. i. E..

The Economist (2017). The world's biggest gamblers. <https://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2017/02/daily-chart-4>, Zugriff am 02.05.2018.

Valtioneuvosto (2018). Arpajaislain jatkouudistuksessa korostuu haittojen ehkäisy. 239/2018. http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/10616/arpajaislain-jatkouudistuksessa-korostuu-haittojen-ehkaisy, Zugriff am 17.05.2018.

Veikkaus (2017a). Försäljningen av Veikkaus-spel upphör på Åland. <https://www.veikkaus.fi/fi/yrittys#!/article/tiedotteet/yrittys/2017/11-marraskuu/29-forsaljningen-av-veikkaus-spel-upphor-pa-aland>, Zugriff am 09.05.2018.

Veikkaus (2017b). Suomen vai Ruotsin tie? http://www.liikuntaneuvosto.fi/files/561/Nummikoski_31.10.pdf, Zugriff am 05.06.2018.

Veikkaus (2018a). Vinstutbetalningen för Veikkaus spel fortsätter fram till slutet av mars. <https://www.veikkaus.fi/fi/yrittys#!/article/tiedotteet/yrittys/2018/01-tammikuu/05-vinstutbetalningen-for-veikkaus-spel-fortsatter-fram-till-slutet-av-mars>, Zugriff am 09.05.2018.

Veikkaus (2018b). Veikkaus Oy Vuosiraportti 2017. https://cms.veikkaus.fi/site/binaries/content/assets/dokumentit/vuosikertomus/2017/veikkaus_vuosiraportti_2017.pdf, Zugriff am 02.05.2018.

Veikkaus (2018c). Historia. <https://www.veikkaus.fi/fi/yritys#!/yritystietoa/historia>, Zugriff am 10.05.2018.

Veikkaus (2016). Yhteiskuntavastuuraportti 2015.

Veikkaus (2015). Voittajien maa: veikkauspelaajat tekevät meidän kaikkien elämästä parempaa. <http://www.veikkausvuosi2014.fi/fi/vastuullinen-tekija/tuotot-suomalaisille/>, Zugriff am 05.06.2018.

Verohallinto (2018). Arpajaisten verotus. <https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/47986/arpajaisten-verotus/>, Zugriff am 09.05.2018.

Veronmaksajat (2018). Verokertymät Suomessa. <https://www.veronmaksajat.fi/luvut/Tilastot/Verotuotot/> <05.06.2018>

Yle (2018). Peliriippuvuudella rahastajat – käsikirjoitus. <https://yle.fi/aihe/artikkeli/2018/05/14/peliriippuvuudella-rahastajat-kasikirjoitus>, Zugriff am 07.06.2018.

Young, M. (2013). Statistics, scapegoats and social control: A critique of pathological gambling prevalence research. *Addiction Research & Theory*, 21(1), 1-11.

D.6 Literatur Kapitel 7: Frankreich

ARJEL (2017). Annual Report 2016/2017. <http://www.arjel.fr/IMG/pdf/rapport-activite-2016en.pdf>, Zugriff am 13.04.2018.

ARJEL (2018a). Quarterly analysis of the French online gaming market 4th quarter 2017. <http://www.arjel.fr/IMG/pdf/2017T4EN.pdf>, Zugriff am 13.04.2018.

ARJEL (2018b). Rapport d'activité 2017-2018. <http://www.arjel.fr/IMG/pdf/rapport-activite-2017.pdf>, Zugriff am 11.07.2018.

Costes, J.-M., Eroukmanoff, V., Richard, J.-B., Tovar, M.-L. (2015). Les jeux d'argent et de hasard en France 2014. Les notes de l'observatoire des jeux, 6, https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/observatoire-des-jeux/Note_6.pdf, Zugriff am 13.04.2018.

Fiedler, I. & Wilcke, A.-C. (2012). The Market for Online Poker, *UNLV Gaming Research & Review Journal*, 16: 7-19.

Gambling Compliance (2017). France Country Report.

Gambling Compliance (2018a): Regulatory Framework for Online Gambling Services opened up to competition - France, January 2018.

Gambling Compliance (2018b). France - ARJEL Online Gaming Report – 2010Q3 to 2017Q4.

Gambling Compliance (2018c). La Française des Jeux Annual Report – 2002 to 2017.

IRIS (2017). Preventing criminal risks linked to the sports betting market. Finale Report June 2017. http://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2017/06/PRECRIMBET_2017_FINAL.pdf.

Joeurs info service (2015). Rapport d'observation 2014. <http://www.joueurs-info-service.fr/Joueurs/Pages-satellites/Rapports-d-observation-ADALIS>, Zugriff am 13.04.2018

Joeurs info service (2018). <http://www.joueurs-info-service.fr>, Zugriff am 13.04.2018

Observatoire des Jeux (2018a). Persönliche Korrespondenz im März 2018.

Observatoire des Jeux (2018b). Für die Analyse separat zur Verfügung gestellte Datensätze.

SOS Joueurs (2018). <https://sosjoueurs.org/>, Zugriff am 13.04.2018

TRACFIN (2017a). Annual Report 2016, <https://www.economie.gouv.fr/files/ang-ra-tracfin-2016.pdf>, Zugriff am 13.04.2018

TRACFIN (2017b). La lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme dans le secteur des jeux. *La Lettre d'information*, 15, https://www.economie.gouv.fr/files/Lettre_Tracfin_15.pdf, Zugriff am 13.04.2018

D.7 Literatur Kapitel 8: Großbritannien

CAP – Committee of Advertising Practice (2018). Gambling Advertising: responsibility and problem gambling – Advertising Guidance (non-broadcast and broadcast). Abgerufen am 11.05.2018 über: <https://www.asa.org.uk/resource/gambling.html> und <https://www.asa.org.uk/uploads/assets/uploaded/9d0bca96-290b-4fad-9ba33df7103a3fa9.pdf>

Chrysalis Research (2017). Evaluation of the Multi-Operator Self-Exclusion Scheme (MOSES). <https://about.gambleaware.org/media/1467/jn175-moses-evaluation-report-final-report-230317.pdf>

Conolly, A., Fuller, E., Jones, H., Maplethorpe, N., Sondaal, A., & Wardle, H. (2017). Gambling behaviour in Great Britain in 2015. London: NatCen Social Research.

EuGH (2017). Europäischer Gerichtshof. Case C-591/15. Article 355(3) TFEU — Status of Gibraltar — Article 56 TFEU — Freedom to provide services — Purely internal situation — Inadmissibility. <http://euria.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d0f130d5320735749d264923b7e3dc281073e94d.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4PaxmSe0?text=&docid=191654&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=100244>.

Gambling Commission (2015). Fees discussion paper. <http://www.gamblingcommission.gov.uk/PDF/consultations/Fees-discussion-paper-September-2015.pdf>.

Gambling Commission (2016). New strategy to tackle gambling-related harm launched. <http://www.gamblingcommission.gov.uk/news-action-and-statistics/news/2016/New-strategy-to-tackle-gambling-related-harm-launched.aspx>

Gambling Commission (2017a). Licensing, compliance and enforcement under the Gambling Act 2005: policy statement. <http://www.gamblingcommission.gov.uk/pdf/licensing-compliance-and-enforcement-policy-statement.pdf>.

Gambling Commission (2017b). Industry statistics. April 2014 to March 2017. <http://live-gamblecom.cloud.contensis.com/PDF/survey-data/Gambling-industry-statistics.pdf>.

Gambling Commission (2017c). Remote gambling and software technical standards. <http://live-gamblecom.cloud.contensis.com/PDF/Remote-gambling-and-software-technical-standards.pdf>.

Gambling Commission (2017d). Corporate Governance Framework. Abgerufen am 11.05.2018 über: <http://www.gamblingcommission.gov.uk/PDF/corporate-governance-framework/Corporate-governance-framework.pdf>

Gambling Commission (2018a). Customer interaction and anti-money laundering – Compliance assessment activity. <http://www.gamblingcommission.gov.uk/PDF/Letter-to-remote-casino-operators-January-2018.pdf>.

Gambling Commission (2018b). License conditions and codes of practice. <http://www.gamblingcommission.gov.uk/PDF/LCCP/Licence-conditions-and-codes-of-practice.pdf>.

Gambling Commission (2018c). Annual fees. <http://www.gamblingcommission.gov.uk/for-gambling-businesses/Apply-for-a-licence/Annual-fees.aspx>.

Gambling Commission (2018d). Review of online gambling. Abgerufen am 24.04.2018 über: <http://www.gamblingcommission.gov.uk/PDF/Online-review-March-2018.pdf>

Gambling Commission (2018e). License to run the National Lottery. <http://www.gamblingcommission.gov.uk/for-the-public/National-Lottery/National-Lottery-licences/Licence-to-run-the-National-Lottery.aspx>

Gambling Commission (2018f). Online multi-operator self-exclusion scheme. Abgerufen am 23.04.2018 über: <http://www.gamblingcommission.gov.uk/for-gambling-businesses/Compliance/General-compliance/Social-responsibility/Self-exclusion/Online-multi-operator-self-exclusion-scheme.aspx>

Gambling Commission (2018g) Gambling participation in 2017: behavior, awareness and attitudes – Annual report. Abgerufen am 24.04.2018 über: <http://live-gamblecom.cloud.contensis.com/PDF/survey-data/Gambling-participation-in-2017-behaviour-awareness-and-attitudes.pdf>

Gambling Commission (2018h). Who runs the National Lottery. <http://www.gamblingcommission.gov.uk/for-the-public/National-Lottery/Who-runs-the-National-Lottery.aspx>

Gambling Compliance (2018) United Kingdom Country Report. Abgerufen am 24.04.2018 über: https://gamblingcompliance.com/premium-content/research_report/united-kingdom-country-report

GamCare (2017). GamCare Annual Statistics 2016/17. http://www.gamcare.org.uk/sites/default/files/file_attach/GamCare%20Annual%20Statistics%202016-17%20FINAL.pdf.

GBGA (2014). Gibraltar Betting and Gaming Association. GBGA takes legal action to challenge “illegal” British gambling law. <http://gbga.gi/gbga-takes-legal-action-to-challenge-illegal-british-gambling-law/>.

Horserace Betting Levy Regulations (2017). Explanatory Memorandum to the Horserace Betting Levy Regulations 2017. http://www.hblb.org.uk/documents/Levy_Collection/Explanatory%20Memorandum%20-%20The%20Horserace%20Betting%20Levy%20Regulations%202017.pdf

OLSWANG (2014). DJT/TAB/30049.1. Letter to the Attorney General. <http://gbga.gi/wp-content/uploads/2014/06/Letter-to-the-UK-Government-dated-18-June-2014.pdf>.

OLSWANG (2014). DJT/TAB/30049.1. Letter to the Gambling Commission. <http://gbga.gi/wp-content/uploads/2014/06/Letter-to-the-Gambling-Commission-dated-18-June-2014.pdf>.

RGSB Responsible Gambling Strategy Board (2015). Strategy 2016-17 to 2018-19 Consultation. <http://www.rgsb.org.uk/PDF/Consultation-on-strategy-for-2016-2019.pdf>

RGSB Responsible Gambling Strategy Board (2018). Two years on: progress delivering the National Responsible Gambling Strategy. Abgreufen am 23.05.2018 über: <http://www.rgsb.org.uk/PDF/RGSB-Progress-Report-2017-18.pdf>

The Telegraph (2013). Football match-fixing: six arrested by police investigating betting syndicate as rigging hits British game. <https://www.telegraph.co.uk/sport/football/10479667/Football-match-fixing-six-arrested-by-police-investigating-betting-syndicate-as-rigging-hits-British-game.html>.

UK Betting and Gaming Duties Act (1981). Betting and Gaming Duties Act 1981. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1981/63/contents>.

UK Finance Act (2014). Finance Act 2014. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/26/contents/enacted>.

UK Finance Act (2017). Finance Act 2017. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2017/10/contents/enacted>.

UK National Lottery Act (1998). National Lottery Act 1998. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/22/contents>.

UK National Lottery Act (2006). National Lottery Act 2006. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/23/contents>.

UK National Lottery etc. Act (1993). National Lottery etc. Act 1993. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1993/39/contents>.

UK Gambling Act (2005). Gambling Act 2005. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/19/contents>.

UK Gambling Act (2014). Gambling (Licensing and Advertising) Act 2014. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/17/contents/enacted>.

Volberg, R. A. (2012). Gemini Research. Developing a Short Form of the PGSI. Report to the Gambling Commission. <http://rethinkgambling.org/wp-content/uploads/2014/10/Developing-a-Short-Form-of-the-PGSI.pdf>.

D.8 Literatur Kapitel 9: Italien

Calvosa, P. (2013). *Il settore dei giochi pubblici on line in Italia. Dinamiche di sviluppo, modelli di business e strategie competitive: Dinamiche di sviluppo, modelli di business e strategie competitive*. FrancoAngeli.

Calvosa, P. (2017). Responsible Gambling Strategies for Internet Gambling: An Empirical Investigation into the Italian Gambling Market. *International Journal of Business and Management*, 12(7), 17.

Fidone, G., & Linguiti, A. (2013). *La disciplina dei giochi in Italia tra monopolio pubblico e mercato*. Giuffrè Editore.

Sbordoni, S. (2010). *Giochi concessi e gioco on line*. Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, Libreria dello Stato.

Official AAMS website: <https://www.agenziadoganemonopoli.gov.it/portale/monopoli/giochi>

Carta dei servizi sui giochi a distanza: <https://www.agenziadoganemonopoli.gov.it/portale/lagenzia/amministrazione-trasparente/servizi-erogati/carta-dei-servizi>

D.9 Literatur Kapitel 10: Norwegen

EGBA (2018). European Gaming & Betting Association. Online Privacy: European Online Gambling Operators File Data Protection Complaint Against Unlawful Payment-Blocking Scheme in Norway. http://www.egba.eu/online-privacy-european-Onlinegambling-operators-file-data-protection-complaint-unlawful-payment-blocking-scheme-norway/#_ftn2.

Ferris, J., & Wynne, H. (2001). The Canadian problem gambling index: Final report. Submitted for the Canadian Centre on Substance Abuse

Gambling Compliance (2018). Norway - Norsk Rikstoto Report - 1999 to 2016.

Gaming Scheme Act (1992). The act concerning Gaming Schemes etc. <https://lottstift.no/wp-content/uploads/2015/11/Gaming-schemes-act.pdf>

Kulturdepartementet (2010). Forskrift om forbud mot betalingsformidling for pengespill som ikke har norsk tillatelse. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2010-02-19-184>.

Lottery Act (1995). Act of 24 February 1995 No. 11 Relating to Lotteries, etc. (The Lottery Act). <http://app.uio.no/ub/ujur/oversatte-lover/data/lov-19950224-011-eng.pdf>

Lottstift (2012). The Norwegian Gaming Authority: Internett Gambling Report 2012. <https://lottstift.no/wp-content/uploads/2015/11/The-internett-gaming-report-engelsk.pdf>.

Lottstift (2014). The Norwegian Gaming and Foundation Authority. The activities of foreign gaming companies in Norway. <https://lottstift.no/wp-content/uploads/2014/10/Brev-til-spillselskap-engelsk-okt14.pdf>.

Nordic Gambling Supervisory Authorities (2016). Benchmark Report by the Nordic Gambling Supervisory Authorities. http://www.arpajaishallinto.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/intermin/embeds/arpajaishallintowwwstructure/56775_Benchmarking_2016_report_Final.pdf?ceb231441e9dd488.

Norsk Tipping (2016a). SPILLMARKED. Growth in the Norwegian gaming market. <http://2016.norsk-tipping.no/en/the-year-2016/the-gaming-market/>

Norsk Tipping (2016b). Annual Accounts. Profit and Loss Statement. <http://2016.norsk-tipping.no/en/formal-report/annual-accounts/>.

- Norsk Tipping (2016c). Mandatory Pre-commitment Loss Limits. Six years of experience shows it works!. https://digitalscholarship.unlv.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1442&context=gaming_institute.
- Norsk Tipping (2016d). Geschäfts- und Sozialbericht 2016. <http://2016.norsk-tipping.no/samfunnsoppdrag/ansvarlig/>
- Norsk Tipping (2017). Mandatory pre-commitment loss limits in Norway. <http://www.responsiblegambling.org/docs/default-source/Discovery-2017/disc2017-latest-in-limit-setting-bjorn-hoffmann.pdf?sfvrsn=2>.
- Norway General Civil Penal Code (1999) GENERAL CIVIL PENAL CODE. http://www.un.org/depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/NOR_penal_code.pdf.
- NorwayToday (2017). The government will stop television advertising for foreign gambling establishments. <http://norwaytoday.info/finance/government-will-stop-television-advertising-foreign-gambling-establishments/>.
- Pallesen, S., Hanss, D., Mentzoni, R. A., Molde, H., & Morken, A. M. (2014). Omfang av penge-og dataspillproblemer i Norge 2013. *Rapport for Lotteri og stiftelsestilsynet, Universitetet i Bergen, Institutt for samfunnspsykologi*.
- Skatetaten (2018). 1.5.2 Skattefrie spillegevinster. Gjelder for inntektsåret 2017. <https://www.skatteetaten.no/person/skatt/skattemelding/finn-post/1/5/2/>
- Totalisator Act (2010). Lov om veddemål ved totalisator (totalisatorloven). <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1927-07-01-3>.
- Williams, R. J. (2010). *Pre-commitment as a strategy for minimizing gambling-related harm*. Faculty of Health Sciences.

D.10 Literatur Kapitel 11: Spanien

- Agencia Tributaria (2017). Informes Anuales de Recaudacion Tributaria- Año 2016. Abgerufen am 16.04.2018 über: http://www.agenciatributaria.es/static_files/AEAT/Estudios/Estadisticas/Informes_Estadisticos/Informes_Anuales_de_Recaudacion_Tributaria/Ejercicio_2016/IART16.pdf
- Gambling Compliance (2016a). Market Insight – Spain. Abgerufen am 16.04.2018 auf https://gamblingcompliance.com/premium-content/research_report/market-framework-%E2%80%94-spain
- Gambling Compliance (2018). Spain Country Report. Abgerufen am 16.04.2018 über https://gamblingcompliance.com/premium-content/research_report/spain-country-report
- DGOJ – Dirección General de Ordenación del Juego (2015a). Report Online Gambler 2015. Abgerufen am 16.04.2018 über <https://www.ordenacionjuego.es/en/informe-jugador-online>
- DGOJ – Dirección General de Ordenación del Juego (2015b). Study on the prevalence, behaviour and characteristics of users of games of chance in Spain 2015. Abgerufen am 16.04.2018 über <http://www.ordenacionjuego.es/en/estudio-prevalencia>

DGOJ – Dirección General de Ordenación del Juego (2017). Study and analysis of risk factors for gambling disorder in a Spanish clinical population - 2017. Abgerufen am 16.04.2018 über <https://www.ordenacionjuego.es/en/estudio-prevalencia>

DGOJ – Dirección General de Ordenación del Juego (2016a). Annual Report – 2016. Abgerufen am 16.04.2018 über file:///C:/Users/Administrator/Downloads/Memoria_DGOJ_2016_en.pdf

Statista (2018a). Spanien: Gesamtbevölkerung von 2008 bis 2018. Abgerufen am 18.04.2018 über: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/19315/umfrage/gesamtbevoelkerung-in-spanien/>

Statista (2018b). Spanien: Bruttoinlandsprodukt (BIP) in jeweiligen Preisen von 2008 bis 2018. Abgerufen am 18.04.2018 über: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/19358/umfrage/bruttoinlandsprodukt-in-spanien/>

Worldbank (2018). Individuals using the internet (% of population) - Spain. Abgerufen am 18.04.2018 über: <https://data.worldbank.org/indicator/IT.NET.USER.ZS?locations=ES&view=chart>

D.11 Literatur Kapitel 13: Erkenntnisse Spielerschutz

Airas, A. (2014). Behind the Scenes of Creating the Tool for Responsible Gambling. (S. 107-126).

Gobet, F. & Schiller, M. (Hrg.). Problem Gambling. Cognition, Prevention and Treatment. New York: Palgrave.

Alessi, S. M. & Petry, N. M. (2003), Pathological gambling severity is associated with impulsivity in a delay discounting procedure, *Behavioural Processes*, 64, 345-354.

Bjerg, O. (2010). Problem gambling in poker: money, rationality and control in a skill-based social game. *International Gambling Studies*, 10, 239-254.

Blaszczynski, A. (1999), Pathological gambling and obsessive compulsive spectrum disorders, *Psychological Reports*, 84, 107-113.

Braverman, J., & Shaffer, H. J. (2010). How do gamblers start gambling: Identifying behavioral markers for high-risk Internet gambling. *European Journal of Public Health: Advance Access*. DOI:10.1093/eurpub/ckp232

Bühringer, G., Kotter, R. & Kräplin, A. (2016). Qualitätsbezogene anstelle mengenorientierter Regulierung des Glücksspielangebots. *Beiträge zum Glücksspielwesen*, 2, 22-26.

Cavedini, P., Riboldi, G., Keller, R., D'Annunzi, A., & Bellodi, L. (2002), Frontal lobe dysfunction in pathological gambling patients. *Biological Psychiatry*, 51, 334-341.

Clarke, H. (2008). Taxing sin: some economics of smoking, gambling and alcohol. *The Melbourne Review: A Journal of Business and Public Policy*, 4(2), 30-36.

Danish Gambling Authority (2018). *Annual Report 2017*. Veröffentlicht im März 2018. Abgerufen am 11.04.2018 über: https://spillemyndigheden.dk/sites/default/files/filer-til-download/danish_gambling_authority_-_annual_report_2017.pdf

Danish Ministry of Taxation (2012). *Executive Order No. 67 of 25. January 2012 on online casinos*. 25. January 2012. Abgerufen am 11.04.2018 über: <http://www.skat.dk/getFile.aspx?Id=103685>

- DGOJ – Dirección General de Ordenación del Juego (2016). *Annual Report – 2016*. Abgerufen am 16.04.2018 über file:///C:/Users/Administrator/Downloads/Memoria_DGOJ_2016_en.pdf
- Europäische Kommission (2011). Workshop on Online Gambling: Detection and prevention of problem gambling and gambling addiction. *Workshop on Online Gambling*. Brüssel.
- Fiedler, I. & Krumma, I. (2013). Das Selbstlimitierungssystem für Sportwetter nach dem neuen Glücksspielstaatsvertrag. *Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht*, 2, 82-87.
- Forrest, D., O. David Gulley, O. D., & Simmons, R. (1999). Elasticity of demand for UK national lottery tickets. *National Tax Journal*, 53, 853–863.
- Gambling Commission (2017c). Remote gambling and software technical standards. <http://live-gamblecom.cloud.contensis.com/PDF/Remote-gambling-and-software-technical-standards.pdf>
- Gambling Commission (2018b). License conditions and codes of practice. <http://www.gamblingcommission.gov.uk/PDF/LCCP/Licence-conditions-and-codes-of-practice.pdf>
- Gambling Compliance (2018). Denmark – Country Report. Online veröffentlicht am 21.03.2018. Abgerufen am 11.04.2018 über: <https://gamblingcompliance.com/printpdf/67489>
- Griffiths, M., Parke, J., Wood, R. & Rigbye, J. (2010), Online poker gambling in university students: Further findings from an online survey, *International Journal of Mental Health and Addiction*, 8, 82–89.
- Gulley, O. D. and Scott, F. A. (1991). The demand for wagering on state operated lotto games. *National Tax Journal*, 45,13–22.
- Hayer, T. & G. Meyer (2011). Self-Exclusion as a Harm Minimization Strategy: Evidence for the Casino Sector from Selected European Countries. *Journal of Gambling Studies*, 27, 685-700.
- Haefeli, J., Lischer, S., & Haessler, J. (2015). Communications-based early detection of gambling-related problems in online gambling. *International Gambling Studies*, S. 23-38.
- Heikkilä, J., Laine, J., & Salokoski, T. (2009). *Rahapeliön haitta-arviointi. Raportti 18/2009*. Helsinki: THL.
- Järvinen-Tassopoulos, J. (Hrg.) (2018). *Suomalaisen rahapelaamisen tilannekatsaus 2017*. Helsinki: THL.
- King, D. L., Delfabbro, P. H., Derevensky, J. L. & Griffiths, M. D. (2012). A review of Australian Classification practices for commercial Video games featuring simulated gambling. *International Gambling Studies*, 12 (2), 231-242.
- Kleibrink, J. & Köster, B. (2017). *Der Glücksspielmarkt in Deutschland – Eine volkswirtschaftliche Betrachtung*. Handelsblatt Research Institute, Düsseldorf. Online verfügbar unter: http://research.handelsblatt.com/assets/uploads/Gl%C3%BCcksspiel_Studie1_010417.pdf [Zugriff am 26. Juni 2018].
- Landers, J. (2008). What’s the potential impact of casino tax increases on wagering handle: estimates of the price elasticity of demand for casino gaming. *Economics Bulletin*, 8, 1–15.
- Lübberts, T., Riviere, M., Stefansdotter, A., Catasús, H., & Herping, A. (2018). *Fokusstudie zu den Erfahrungen der dänischen Liberalisierung des Glücksspielmarktes. Bericht im Auftrag des Deutschen Lotto- und Totoblock*. Veröffentlicht im April 2018.

- Meyer, G., von Meduna, M., & Brosowski, T. (2015). Spieler-und Jugendschutz in Spielhallen: Ein Praxistest. *SUCHT. Zeitschrift für Wissenschaft und Praxis*, S. 9-18.
- Morgan, W. D. and Vasché, J. D. (1982). A note on the elasticity of demand for wagering. *Applied Economics*, 14, 469–474.
- Nash, V., O'Connell, R., Zevenbergen, B. & Mishkin, A. (2013), Effective age verification techniques: Lessons to be learnt from the online gambling industry, Oxford.
- Nelson, S.E., LaPlante, D.A., Peller, A.J. A., Schumann, A., LaBrie, R., & Shaffer, H. (2008.) Real limits in the virtual world: Self-limiting behaviour of internet gamblers, *Journal of Gambling Studies*, 24, 463-477.
- Philander, K. (2012a). Specific or ad valorem? A theory of casino taxation. *Tourism Economics*.
- Philander, K. (2012b). *The impact of casino tax policy on gaming development*. PhD thesis, University of Nevada, Las Vegas.
- Poliisihallitus (2015). Rahapelien markkinointia koskevat Poliisihallituksen linjaukset. POL-2015-7474. http://www.arpajaishallinto.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/intermin/embeds/arpajaishallintowwwstructure/54035_Rahapelien_markkinointia_koskevat_Poliisihallituksen_linjaukset.pdf?10488caec45bd488 [Zugriff am 11.05.2018]
- Potenza, M. N., Steinberg, M. A., Skudlarski, P., Fulbright, R. K., Lacadie, C. M., Wilber, M. K., Rounsaville, B. J., Gore, J. C., and Wexler, B. E. (2003), Gambling urges in pathological gambling: A functional magnetic resonance imaging study, *Archives of General Psychiatry*, 160, 1990-1994.
- Productivity Commission (1999). *Australia's Gambling Industries, Report No. 10*, Productivity Commission, Canberra.
- Ramsey, F. P. (1927). A Contribution to the Theory of Taxation. *The Economic Journal*, 37(145), 47-61.
- Ring, P., Probst, C. C., Neyse, L., Wolff, S., Kaernbach, C., van Eimeren, T., Camerer, C. F. & Schmidt, U. (2018). It's all about gains: Risk preferences in problem gambling, *Journal of Experimental Psychology: General*, 147(8), 1241-1255.
- Smith, G., Levere, M., & Kurtzman, R. (2009), Poker player behavior after big wins and big losses, *Management Science*, 55(9), 1547–1555.
- Steel, Z. & Blaszczynski, A. (1998), Impulsivity, personality disorder and pathological severity. *Addiction*, 93, 895-905.
- Suits, D. B. (1979). The elasticity of demand for gambling. *The Quarterly Journal of Economics*, 93, 155–162.
- Thalheimer, R. & Ali, M. M. (1995). The demand for pari mutual horse race wagering and attendance. *Management Science*, 41, 129–143.
- Thalheimer, R. & Ali, M. M. (2003). The demand for casino gaming. *Applied Economics*, 35, 907–918.

Veikkaus (2018b). Veikkaus Oy Vuosiraportti 2017. https://cms.veikkaus.fi/site/binaries/content/assets/dokumentit/vuosikertomus/2017/veikkaus_vuosiraportti_2017.pdf [Zugriff am 02.05.2018]

Weinstock, J., Massura, C. E. & Petry, N. M. (2013). Professional and Pathological Gamblers: Similarities and Differences. *Journal of Gambling Studies*, 29(2), 205-216.

Williams, R. J., Simpson, R. I., & West, B. L. (2007). *Prevention of problem gambling*. In G. Smith, D. C. Hodgins, & R. J. Williams (Eds.), *Research and Measurement Issues in Gambling Studies* Burlington: Academic Press.

Xuan, Z., & Shaffer, H. J. (2009). How do gamblers end gambling: Longitudinal analysis of Internet gambling behaviors prior to account closure due to gambling related problems. *Journal of Gambling Studies*, 25(2), 239-252.

D.12 Literatur Kapitel 14: Erkenntnisse Rechtsdurchsetzung

Abbott, M. W. (2007). Situational factors that affect gambling behavior. In G. Smith, D. C. Hodgins, & R. J. Williams (Eds.), *Research and Measurement Issues in Gambling Studies* Burlington: Academic Press.

Adams, P. (2004). Minimizing the impact of gambling in the subtle degradation of democratic systems. *Journal of Gambling Issues*, 11, 1–18.

Alexa (2018). About us. www.alexa.com/about

Alldrige (2003). The Moral Limits of the Crime of Money Laundering. In: *Buffalo Criminal Law Review* Vol.5: 279.

Altaner, D. (2018). Norway Readies Payment Blocking As Nordic Net Tightens?. *Gambling Compliance*. Abgerufen am 06.06.2018 über: https://gamblingcompliance.com/premium-content/insights_analysis/norway-readies-payment-blocking-nordic-net-tightens

Baumann, T. (2015). Staatsanwaltschaftliche Ermittlungstätigkeit in Deutschland. Umfang und Struktur der Verfahrenerledigung. https://www.destatis.de/DE/Publikationen/WirtschaftStatistik/2015/03/StaatsanwaltschaftlicheErmittlungstaetigkeit_032015.pdf?__blob=publicationFile.

Binde, P. (2009). Exploring the impact of gambling advertising: An interview study of problem gamblers. *International Journal of Mental Health and Addiction*, 7(4), 541–554.

Campbell, F. & Lester, D. (1999). The impact of gambling opportunities on compulsive gambling. *The Journal of Social Psychology*, 139(1), 126–127.

Clark, J. D., Faris, R. M., Morrison-Westphal, R. J., Noman, H., Tilton, C. B., & Zittrain, J. L. (2017). The shifting landscape of global internet censorship. Abgerufen am 18.04.2018 über: <https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/33084425/The%20Shifting%20Landscape%20of%20Global%20Internet%20Censorship-%20Internet%20Monitor%202017.pdf>

Curti, H. (1999). *Abschreckung durch Strafe*, Deutscher Universitäts-Verlag, Wiesbaden.

Danish Gambling Authority (2018) Annual Report 2017. Veröffentlicht im März 2018. Abgerufen am 11.04.2018 über: https://spillemyndigheden.dk/sites/default/files/filer-til-download/danish_gambling_authority_-_annual_report_2017.pdf

- Deibert, R., Palfrey, J., Rohozinski, R., Zittrain, J., & Stein, J. G. (2008). *Access denied: The practice and policy of global internet filtering*. Mit Press.
- Europäische Kommission (2014). *Study on the role of regulators for online gambling: Authorisation, supervision and enforcement – final study report*. Abgerufen am 12.04.2018 über: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f76d5d60-ade1-4e3f-bccf-ee652c1125f9>.
- Fiedler, I., Ante, L., & Steinmetz, F. (2018). *Die Konvergenz von Gaming und Gambling* (pp. 5-10). Springer Gabler, Wiesbaden.
- Gainsbury, S., Russell, A., Wood, R., Hing, N., & Blaszczynski, A. (2014). How risky is internet gambling? A comparison of subgroups of internet gamblers based on problem gambling status. *New Media & Society*.
- Gambling Compliance (2018). *Denmark – Country Report*. Online veröffentlicht am 21.03.2018. Abgerufen am 11.04.2018 über: <https://gamblingcompliance.com/printpdf/67489>.
- Gaming Scheme Act (1992). *The act concerning Gaming Schemes etc.* <https://lottstift.no/wp-content/uploads/2015/11/Gaming-schemes-act.pdf>.
- Geiger, Hans; Wuensch, Oliver (2007). *The fight against money laundering. An economic analysis of a cost-benefit paradoxon*. In: *Journal of Money laundering control*, Vol. 10 (1): 91-106.
- Glücksspielaufsichtsbehörden (2017). *Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland. Evaluationsbericht der obersten Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder nach § 32 GlüStV*.
- Grant, J. E. & Kim, S. W. (2002). Gender differences in pathological gamblers seeking medication treatment. *Comprehensive Psychiatry*, 43, 56–62.
- Gründerszene (2018). *Lexikon*. Klickrate. www.gruenderszene.de/lexikon/begriffe/klickrate
- Gulley, O. D., & Scott Jr, F. A. (1991). The demand for wagering on state-operated lotto games. *National Tax Journal*, 13-22.
- Hermann, D. (2013). *Werte und Kriminalität: Konzeption einer allgemeinen Kriminalitätstheorie*. Springer-Verlag.
- Hamade, S. N. (2008, April). *Internet filtering and censorship*. In *Information Technology: New Generations, 2008. ITNG 2008. Fifth International Conference on* (pp. 1081-1086). IEEE. Abgerufen am 12.04.2018 über: <https://ieeexplore.ieee.org/abstract/document/4492629/>
- Hansen, T. G. (2016). *Blocking illegal online gambling in a deregulated market – experiences from Denmark*. Deloitte Report. Abgerufen am 19.04.2018 über: https://www.gov.pl/documents/31305/0/blocking_illegal_online_gambling_in_denmark.pdf/0caa9643-1188-7147-8aac-708bf407923d.
- Hing, N., Vitartas, P., M.Lamont, & Fink, E. (2014). Adolescent exposure to gambling promotions during televised sport: An exploratory study of links with gambling intentions. *International Gambling Studies*, 14(3), 374–393.
- Jacques, C. & Ladouceur, R. (2006). A prospective study of the impact of opening a casino on gambling behaviors: 2- and 4-year follow-ups. *The Canadian Journal of Psychiatry*, 51(12), 764–773.

- Kommission der Europäischen Union (1996). Illegal and harmful content on the Internet. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Abgerufen am 18.05.2018 über: <http://aci.pitt.edu/5895/1/5895.pdf>.
- Krempf, S. (2015a). Datenschützer warnen vor Finanzblockaden gegen illegale Onlineglücksspiele. Abgerufen am 20.03.2018 über: <https://www.heise.de/newsticker/meldung/Datenschuetzer-warnen-vor-Finanzblockaden-gegen-illegale-Online-Gluecksspiele-2512619.html>.
- Krempf, S. (2015b). Gutachten: Finanzblockaden gegen illegale Onlineglücksspiele sind machbar. Abgerufen am 20.03.2018 über: <https://www.heise.de/newsticker/meldung/Gutachten-Finanzblockaden-gegen-illegale-Online-Gluecksspiele-sind-machbar-2824339.html>.
- LaPlante, D. & Shaffer, H. J. (2007). Understanding the influence of gambling opportunities: Expanding exposure models to include adaption. *American Journal of Orthopsychiatry*, 77, 616–623.
- Lester, D. (1994). Access to gambling opportunities and compulsive gambling. *International Journal of the Addictions*, 29, 1611–1616.
- Levi, M. (2002). Money laundering and its regulation. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 582(1), 181-194.
- Lottery Act (1995). Act of 24 February 1995 No. 11 Relating to Lotteries, etc. (The Lottery Act). <http://app.uio.no/ub/ujur/oversatte-lover/data/lov-19950224-011-eng.pdf>.
- Merton, Robert K. (1957). Social Structure and Anomy. In: Ders.: Social Theory and Social Structure. Glencoe: The Free Press.
- Murdoch, S. J., Anderson, R. (2006). Tool and Technology of Internet Filtering. In Access Denied - The practice and policy of global Internet filtering (pp. 57-72). Cambridge, Massachusetts: Mit Press.
- Nardo, Massimo (2004): Mapping the Trails of Financial Crime. In: Journal of Financial Crime; Dec 2004 Vol. 12 (2): 139-143.
- Naylor, R. T. (1999). Wash-out: A critique of follow-the-money methods in crime control policy. *Crime, Law and Social Change*, 32(1), 1-58.
- Naylor, B. (2001). Reporting violence in the British print media: Gendered stories. *The Howard Journal of Criminal Justice*, 40(2), 180-194.
- NGISC (1999). *Final Report*. Washington: National Gambling Impact Study Commission.
- O’Neil, M., Chadler, N., Kosturjak, A., Whetton, S., & Lindsay, S. (2008). *Social and economic impact study into gambling in Tasmania*. Technical report, South Australian Centre for Economic Studies.
- Open Net Initiative (2018). Filtering Inherent flaws. Abgerufen am 12.04.2018 über: <http://open-net.net/about-filtering>.
- Pal, A. (2017). Fake online stores reveal gamblers’ shadow banking system. Reuters Press. Abgerufen am 01.04.2018 über: <https://www.reuters.com/article/us-gambling-usa-dummies-exclusive-idUSKBN19D137>.

- PayPal (2017). What gambling activities does PayPal prohibit? <https://www.paypal.com/us/selfhelp/article/what-gambling-activities-does-paypal-prohibit-faq915>.
- Pearce, J. M., Mason, K., Hiscock, R., & Day, P. (2008). A national study of neighbourhood access to gambling opportunities and individual gambling behaviour. *Journal of Epidemiology and Community Health*, 62(10), 862–868.
- Petry, N. M. (2005). *Pathological Gambling. Etiology, Comorbidity, and Treatment*. Washington: United Book Press.
- Philander, K. S. (2011). The effect of online gaming on commercial casino revenue. *UNLV Gaming Research & Review Journal*, 15(2), 5.
- Productivity Commission (2010). *Gambling*. Technical report, Australian Government, Productivity Commission.
- Rock, J.-P., Kaiser, C. (2011). Kontrolle der Finanzströme: Ein effektives Instrument zur Durchsetzung des deutschen Glücksspielrechts, Published by Books on Demand (2011).
- Rock, J.-P. & Kaiser, C. (2011): Kontrolle der Finanzströme: Ein effektives Instrument zur Durchsetzung des deutschen Glücksspielrechts.
- Rossi, M. (2017). Europa- und datenschutzrechtliche Rahmenbedingungen für Maßnahmen des Financial Blocking auf der Grundlage von §9 Absatz 1 Satz 3 Nummer 4 GlüStV. Rechtsgutachten im Auftrag.
- Room, R., Turner, N. E., & Ialomiteanu, A. (1999). Community effects of the opening of the Niagara casino. *Addiction*, 94(10), 1449–1466.
- Roy, A., & Marsoof, A. (2017). Blocking Injunctions and Collateral Damage. Abgerufen am 12.04.2018 über: https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/50218882/EIPR_-_Blocking_Injunctions_and_Collateral_Damage.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1527080706&Signature=B6QBN4SzY5CPHOLxeG1ONmDy7js%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DBlocking_injunctions_and_collateral_dama.pdf.
- Shaffer, H. J. (2004). Internet gambling & addiction. *Division on Addictions*.
- Shaffer, H. J., LaBrie, R. A., & LaPlante, D. (2004). Laying the foundation for quantifying regional exposure to a social phenomenon: Considering the case of legalized gambling as a public health toxin. *Psychology of Addictive Behaviors*, 18, 40–48.
- Storer, J. & Stubbs, M. A. A. (2009). Access or adaptation? A meta analysis of surveys of problem gambling prevalence in Australia and New Zealand with respect to concentration of electronic gaming machines. *International Gambling Studies*, 9(3), 225–244.
- Süddeutsche Zeitung (2017). Die Banken spielen mit. <http://www.sueddeutsche.de/politik/finanzindustrie-die-banken-spielen-mit-1.3736656>.
- Thalheimer, R., & Ali, M. M. (1995). Intertrack wagering and the demand for parimutuel horse racing. *Journal of Economics and Business*, 47(4), 369–383.

- Toneatto, T., Ferguson, D., & Brennan, J. (2003). Effect of a new casino on problem gambling in treatment-seeking substance abusers. *Canadian Journal of Psychiatry*, 48(1), 40–44.
- Totalisator Act (2010). Lov om veddemål ved totalisator (totalisatorloven). <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1927-07-01-3>.
- Visa (2018). Visa Merchant Data Standards Manual – Visa Supplemental Requirements. Abgerufen am 01.05.2018 über: <https://usa.visa.com/dam/VCOM/download/merchants/visa-merchant-data-standards-manual.pdf>
- Welte, J. W., Wieczorek, W. F., Barnes, G. M., Tidwell, M.-C., & Hoffman, J. H. (2004). The relationship of ecological and geographic factors to gambling behavior and pathology. *Journal of Gambling Studies*, 20, 405–423.
- Wild, Tobias (2013). Unterbrechen der Zahlungsströme bei unerlaubten Glücksspielen im Internet. Abgerufen am 01.04.2018 über: <https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/fileadmin/einrichtungen/gluecksspiel/Symposium2013/TobiasWild.pdf>.
- Wilson, A. (2008). Seventy- nine-ninety-Five is not just the price tag... Or is it?, *iGaming Business*, 51, 77.
- Williams, R. J., Simpson, R. I., & West, B. L. (2007). Prevention of problem gambling. In G. Smith, D. C. Hodgins, & R. J. Williams (Eds.), *Research and Measurement Issues in Gambling Studies* Burlington: Academic Press.
- Williams, R. J., Belanger, Y. D., & Arthur, J. N. (2011). *Gambling in Alberta: History, Current Status and Socioeconomic Impacts*. Technical report, Alberta Gaming Research Institute, Edmonton.
- Zeit (2017). Paradise Papers. Banken sollen mit illegalen Onlinecasinos Geschäfte gemacht haben. www.zeit.de/wirtschaft/2017-11/paradise-papers-dz-bank-postbank-hypovereinsbank-online-kasinos.

D.13 Literatur Kapitel A: Blockchainbasierte Zahlungsabwicklung

- Ametrano, F. M. (2014) Hayek Money: the Cryptocurrency Price Stability Solution, Abgerufen am 02.06.2016 über http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2425270.
- AngelList (2016a) Bitcoin Startups, Abgerufen am 30.05.2016, von <https://angel.co/bitcoin>.
- Androutsellis-Theotokis, S., & Spinellis, D. (2004). A survey of peer-to-peer content distribution technologies. *ACM computing surveys (CSUR)*, 36(4), 335-371.
- Antonopoulos, A. M. (2014). *Mastering Bitcoin: unlocking digital cryptocurrencies*. "O'Reilly Media, Inc."
- Ateniese, G., Magri, B., Venturi, D., & Andrade, E. (2017). Redactable blockchain—or—rewriting history in bitcoin and friends. In *Security and Privacy (EuroS&P), 2017 IEEE European Symposium on* (pp. 111-126). IEEE.
- Badev, A., and Chen, M. (2014) Bitcoin: Technical Background and Data Analysis, Abgerufen am 02.06.2016, von <http://www.federalreserve.gov/econresdata/feds/2014/files/2014104pap.pdf>.

- Barkai, D. (2001). *Peer-to-Peer Computing: technologies for sharing and collaborating on the net*. Intel Press.
- Baur, A. W., Bühler, J., Bick, M. and Bonorden, C. S. (2015) Cryptocurrencies as a Disruption? Empirical Findings on User Adoption and Future Potential of Bitcoin and Co, in: *Open and Big Data Management and Innovation. 14th IFIP WG 6.11 Conference on e-Business, e-Services, and e-Society, I3E 2015, Delft, The Netherlands, October 13-15, 2015, Proceedings*, M. Janssen, M. Mäntymäki, J. Hidders, B. Klievink, W. Lamersdorf, B. van Loenen and A. Zuiderwijk (eds.). Springer International Publishing, Basel, Cham: 63–80.
- Becker, G. S. (1968). Crime and punishment: An economic approach. In *The economic dimensions of crime* (pp. 13-68). Palgrave Macmillan, London.
- Behrens, C. (2017). Der Smog des Internets. *Sueddeutsche Zeitung*. <http://www.sueddeutsche.de/wissen/bitcoin-der-smog-des-internets-1.3783651> , abgerufen am 26.12.2017.
- BitFury Group (2015). Proof of Stake vs. Proof of Work. <http://bitfury.com/white-papers-research>. abgerufen am 26.12.2017.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2014). Hinweise des Bundesministeriums der Finanzen und der zuständigen Aufsichtsbehörden der Länder zum Umgang mit den Sondervorschriften zum Glücksspiel im Internet gem. § 9a, § 9b und § 9c GwG sowie den Befreiungsanträgen nach § 16 Absatz 7 Geldwäschegesetz. abgerufen am 04.05.2018 über: 26.12.2017 http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Internationales_Finanzmarkt/2014-07-30-online-gluecksspiel-anlage.pdf;jsessionid=EC AE20683B48CFEF4738DB499FBDB856?__blob=publication-File&v=3.
- Böhme, R., Christin, N., Edelman, B. and Moore, T. (2015) Bitcoin: Economics, Technology, and Governance, *The Journal of Economic Perspectives*, 29, 2, 213–238.
- Bundesverband Blockchain e.V. (2017). Blockchain – Chancen und Herausforderungen einer neuen digitalen Infrastruktur für Deutschland. Positionspapier Bundesblock, Version 1.1, 16.10.2017. Abgerufen am 10.11.2017 über http://bundesblock.de/wp-content/uploads/2017/10/bundesblock_positionspapier_v1.1.pdf
- Buterin, V. (2014). On Stake. <https://blog.ethereum.org/2014/07/05/stake/> , abgerufen am 26.12.2017.
- Condos, J., Sorrell, W. H., & Donegan, S. L. (2016). Blockchain technology: Opportunities and risks. Vermont, January, 15.
- De la Motte, L. (2017). Schwarze Liste könnte dubioses Onlineglücksspiel unterbinden. <http://www.handelsblatt.com/finanzen/banken-versicherungen/paradise-papers-schwarze-liste-koennte-dubioses-online-gluecksspiel-unterbinden/20546248.html> abgerufen am 12.12.2017.
- DeRose, C. (2016) ‘Smart Contracts’ Are the Future of Blockchain, Abgerufen am 03.06.2016, von <http://www.americanbanker.com/bankthink/smart-contracts-are-the-future-of-blockchain-1078705-1.html>.
- Durrieu, R. (2013). Rethinking Money-laundering and financing of terrorism in international law. Towards a new global legal order. Bosten, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.

- Eckstein, P., Stroyk, J. L., Strunz, B. (2017). Illegales Onlineglücksspiel - Weniger Casino, mehr Kontrolle. <https://www.tagesschau.de/inland/banken-123.html> abgerufen am 30.11.2017.
- Fiedler, I., Krumma, I., Zanconato, U. A., McCarthy, K. J., & Reh, E. (2017a). *Das Geldwäscherisiko verschiedener Glücksspielarten*. Springer Science and Business Media.
- Fiedler, I., Willeke, A. C., Thoma, G., Ante, L., & Steinmetz, F. (2017b). Sozialkonzepte als Interessenkonflikt von Glücksspielanbietern. In *Wirksamkeit von Sozialkonzepten bei Glücksspielanbietern* (pp. 25-49). Springer Gabler, Wiesbaden.
- Franco, P. (2015) *Understanding Bitcoin: Cryptography, Engineering, and Economics*, Wiley, Chichester.
- Garzik, J. und Bitfury (2015). Public versus Private Blockchains - Part 1: Permissioned Blockchains. <http://bitfury.com/content/5-white-papers-research/public-vs-private-pt1-1.pdf>. abgerufen am 11.11.2017.
- Glaser, F. & Bezenberger, L. (2015). Beyond Cryptocurrencies - A Taxonomy of Decentralized Consensus Systems. 23rd European Conference on Information Systems (ECIS), Münster, Germany, 2015.
- Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV)
- Levi, M. (2009). E-gaming and money laundering risks: a European overview. *European Journal of Law and Economics*. Vol. 7: 225-240.
- Liu, L., & Antonopoulos, N. (2010). From client-server to p2p networking. In *Handbook of Peer-to-Peer Networking* (pp. 71-89). Springer, Boston, MA.
- Marnau, N. (2017). Die Blockchain im Spannungsfeld der Grundsätze der Datenschutzgrundverordnung. INFORMATIK 2017.
- McCarthy, K. J., van Santen, P., & Fiedler, I. (2015). Modeling the money launderer: Microtheoretical arguments on anti-money laundering policy. *International Review of Law and Economics*, 43, 148-155.
- Meyerson, B., DiChristina, M. (2016). „Top 10 Emerging Technologies of 2016.“ World Economic Forum, June 2016. https://www3.weforum.org/docs/GAC16_Top10_Emerging_Technologies_2016_report.pdf, abgerufen am 09.09.2017
- Miller, M. (2001). *Discovering p2p*. SYBEX Inc..
- Peters, G. W. and Panayi, E. (2015) *Understanding Modern Banking Ledgers through Blockchain Technologies: Future of Transaction Processing and Smart Contracts on the Internet of Money*, Abgerufen am 03.06.2016, von http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2692487.
- Redeker, S., Klett, K. und Michel, U. (2015). "Teil 6: IP-Recht in der digitalen Welt". [Buchverf.] T. Klindt und Peter Bräutigam. "Digitalisierte Wirtschaft/Industrie 4.0 - ein Gutachten der Noerr LLP im Auftrag des BDI zur rechtlichen Situation, zum Handlungsbedarf und zu ersten Lösungsansätzen". Berlin : BDI, 2015, S. 58-72.
- Roßbach, P. (2016). Blockchain-Technologien und ihre Implikationen. <http://blog.frankfurt-school.de/blockchain-technologien-konsens-mechanismen/?lang=de> abgerufen am 11.11.2017.

- Nakamoto, S. (2008) Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System. <https://bitcoin.org/bitcoin.pdf>, abgerufen am 14.08.2016
- Schlatt, V., Schweizer, A., Urbach, N., and Fridgen, G. 2016. Blockchain: Grundlagen, Anwendungen und Potenziale. Projektgruppe Wirtschaftsinformatik des Fraunhofer-Instituts für Angewandte Informationstechnik FIT
- Schoder, D., & Fischbach, K. (2002). Peer-to-peer. *Wirtschaftsinformatik*, 44(6), 587-589.
- Swan, M. (2015). *Blockchain: Blueprint for a new economy*. "O'Reilly Media, Inc."
- Swanson, T. (2015). Consensus-as-a-service: a brief report on the emergence of permissioned, distributed ledger systems. <http://www.ofnumbers.com/wp-content/uploads/2015/04/Permissioned-distributed-ledgers.pdf> , abgerufen am 09.09.2017.
- Szabo, N. (1997). Formalizing and Securing Relationships on Public Networks, Abgerufen am 03.06.2016, von <http://journals.uic.edu/ojs/index.php/fm/article/view/548/469#1>.
- Vukolić, M. (2015). The quest for scalable blockchain fabric: Proof-of-work vs. BFT replication. In *International Workshop on Open Problems in Network Security* (pp. 112-125). Springer, Cham.