

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/329153677>

Das Gefährdungspotential von Internet-Glücksspielen und Möglichkeiten des Spielerschutzes

Article · November 2018

CITATIONS

0

READS

38

1 author:



[Suzanne Lischer](#)

Lucerne University of Applied Sciences and Arts

28 PUBLICATIONS 81 CITATIONS

SEE PROFILE

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Exclusion as a player protection measure [View project](#)

Oktober 2018

13. Jahrg.

Sonderbeilage 4/2018

Seite 1–32

ZfWVG

Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht

Online-Casinoverbot und wissenschaftliche Evidenz

Inhalt

Suzanne Lischer

Das Gefährdungspotenzial von Internet-Glücksspielen und Möglichkeiten des Spielerschutzes..... 2

Einleitung 2

Das Gefährdungspotenzial von Online-Glücksspielen 4

Prävalenz von glücksspielbedingten Problemen bei Online-Spielern 8

Spielerschutzmaßnahmen bei Online-Glücksspielen 10

Zusammenführende Bewertung 16

Literatur 17

Prof. Dr. Ralf P. Schenke

Das Verbot von Online-Casino- und Pokerspielen im Lichte der neueren Rechtsprechung des BVerwG 21

Einordnung der Themenstellung 22

Die einfachgesetzliche Ausgangslage 23

Erste unionsrechtliche Einordnung des Verbots 23

Die Argumentation des 8. Senats 25

Kritische Bewertung 26

Fazit und Ausblick 31

Suzanne Lischer, Luzern*

Das Gefährdungspotenzial von Internet-Glücksspielen und Möglichkeiten des Spielerschutzes

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|----|
| I. Einleitung | 2 |
| 1. Einordnung des Untersuchungsgegenstandes | 2 |
| 2. Herleitung der Fragestellung, Aufbau | 3 |
| 3. Methodisches Vorgehen | 4 |
| II. Das Gefährdungspotenzial von Online-Glücksspielen | 4 |
| 1. Risikomerkmale von Glücksspielen im Internet | 5 |
| III. Prävalenz von glücksspielbedingten Problemen bei Online-Spielern | 8 |
| 1. Internationale Befundlage | 8 |
| 2. Befundlage nach deutschen Prävalenzstudien | 9 |
| IV. Spielerschutzmaßnahmen bei Online-Glücksspielen | 10 |
| 1. Die Analyse von Verhaltensdaten und diagnostische Früherkennungssysteme | 10 |
| 2. Vereinbarung zeitlicher und finanzieller Spielbeschränkungen | 12 |
| 3. Spielsperren | 14 |
| 4. Schulung von Mitarbeitern | 15 |
| 5. Spielerschutzmaßnahmen im Vergleich zwischen stationären und Online-Angeboten | 15 |
| V. Zusammenführende Bewertung | 16 |
| 1. Das Gefährdungspotenzial von Online-Glücksspielen | 16 |
| 2. Prävalenz von glücksspielbedingten Problemen bei Online-Spielern | 16 |
| 3. Spielerschutzmaßnahmen | 17 |
| 4. Schlussfolgerungen | 17 |
| VI. Literatur | 17 |

I. Einleitung

1. Einordnung des Untersuchungsgegenstandes

Eine der bedeutendsten Veränderungen in der Glücksspielandschaft der letzten 15 Jahre ist die zunehmende Verfügbarkeit von Online-Glücksspielen (Gainsbury, Russell, Wood, Hing, & Blaszczynski, 2015; Wood & Williams, 2009). Innerhalb weniger Jahre entwickelte sich das Online-Glücksspiel Ende der 1990er-Jahre zu einer florierenden, stark nachgefragten Dienstleistung (King & Barak, 1999). Als Internet-Glücksspiele – synonym mit Online- oder Remote- Glücksspiele – gelten alle Arten von Glücksspielen, die auf private, mit dem Internet verbundene Endgeräte des Kunden (z. B. Computer, Smartphones oder Tablets) als Vertriebskanal zurückgreifen und an denen Kunden daher unabhängig von einer bestimmten Lokalität teilnehmen können.

Der technologische Fortschritt, die schnellere Internetverbindung und die zunehmende Verbreitung von interaktiven Endgeräten tragen dazu bei, dass der Online-Glücksspielmarkt weiterhin wächst. In den letzten zehn Jahren hat sich das Volumen der weltweiten Bruttospielerträge im Online-Bereich von 15 Mrd. Euro im Jahr 2006 auf knapp 40 Mrd. Euro im Jahr 2016 nahezu verdreifacht. Im gleichen Zeitraum haben die Bruttospielerträge im stationären Angebot von rund 250 Mrd. Euro auf etwa 330 Mrd. Euro um weni-

ger als ein Drittel zugenommen. Eine weitere zu beobachtende Tendenz ist die zunehmende Vernetzung von stationärem und Online-Glücksspiel. Beispielsweise können Casinos dank der digitalen Möglichkeiten das Spiel über den stationären Kanal und jenes über den Online-Kanal miteinander verknüpfen (Jung, Kleibrink & Köstner, 2017).

Die immer größer werdende Angebotsvielfalt der Glücksspiele – ob stationär oder online – stellt die Wissenschaft vor neue Aufgaben. Das Gefährdungspotenzial von Glücksspielen ist ein relevantes Untersuchungsgebiet der Glücksspielforschung. Fragestellungen wie: Erhöht die Teilnahme an bestimmten Arten des Glücksspieles die glücksspielbezogenen Risiken einer Person im Vergleich zu anderen Personen, die an anderen Glücksspielen teilnehmen?, können analog auf den Vertriebskanal Internet angewandt werden, z. B.: Erhöht die Teilnahme an Glücksspielen im Internet die glücksspielbezogenen Risiken einer Person im Vergleich zu anderen Personen, die vergleichbare Glücksspiele über andere Vertriebskanäle nutzen?

Grundsätzlich kann jedes stationäre Glücksspiel auch im Internet gespielt werden. Die Eigenschaften des Spiels selbst bleiben dabei unverändert. Allerdings können bestimmte Veranstaltungsmerkmale in einem Vertriebskanal anders ausfallen als in einem anderen (z. B. die unterschiedlichen Zugangsvoraussetzungen des Internets). Vor diesem Hintergrund folgern manche Autoren, dass genau diese strukturellen Unterschiede einen Einfluss auf die Suchtgefährlichkeit haben könnten.

Gambling online, which is currently a minor activity, may be tempting because of the anonymity and accessibility of the Internet. It therefore has the potential to become a social problem in the near future, unless guidelines and legislation are introduced. (Griffiths, 2001)

Nicht selten werden Prognosen über die voraussichtlichen Auswirkungen regulatorischer Entscheidungen ohne ausreichende Evidenzbasis geäußert. So kündigten Parke und Kollegen (2004) im Rahmen der britischen Glücksspielregulierung dramatische Konsequenzen an (Parke, Griffiths, & Irwing, 2004). Wie aus der Datenanalyse der UK Gambling Commission aus den Jahren 2007 bis 2012 hervorgeht, ist die angekündigte Zunahme glücksspielbezogener Probleme jedoch ausgeblieben. In der Tat hat sich die Prävalenz glücksspielbezogener Probleme im Zuge der Regulierung von Glücksspielen im Internet bis heute nicht erhöht (UK Gambling Commission, 2016).¹ Die Debatte hat allerdings dazu beigetragen, dass das Internet im Zusammenhang mit Glücksspielen als potenzieller Risikofaktor angesehen wird (Haucap, Nolte & Stöver, 2017).

Mit dem größeren Angebot sowie der zunehmenden Diversifizierung der Glücksspielprodukte ergibt sich aus der Fra-

* Studie gefördert durch Tipico Services Ltd., Mai 2018.

¹ <http://www.gamblingcommission.gov.uk/news-action-and-statistics/Statistics-and-research/Statistics/Types-of-gambling-and-gambling-involvement.aspx>.

ge nach dem Gefährdungspotenzial von Online-Glücksspielen ein hoher regulatorischer Bedarf. Im Jahr 2009 verwies die Entscheidung C-42/07, Liga Portuguesa, des Europäischen Gerichtshofes (EuGHs) auf Besonderheiten des Angebots von Glücksspielen über das Internet:

[70] Außerdem bergen die Glücksspiele über das Internet, verglichen mit den herkömmlichen Glücksspielmärkten, wegen des fehlenden unmittelbaren Kontakts zwischen dem Verbraucher und dem Anbieter anders geartete und größere Gefahren in sich, dass die Verbraucher eventuell von den Anbietern betrogen werden.²

In seinem Urteil vom 1. Juni 2011 hat das deutsche Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) entschieden, dass das Internetverbot nach § 4 Abs. 4 Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) mit dem unionsrechtlichen Kohärenzgebot vereinbar und damit anwendbar sei. Gemäß Pressemitteilung des BVerwG haben dies auch andere Gerichte, darunter der EuGH, festgestellt:

Dieses Internetverbot verstößt nicht gegen die unionsrechtliche Dienstleistungsfreiheit. Das haben der Gerichtshof der Europäischen Union und das Bundesverwaltungsgericht bezogen auf das vormalige generelle Internetverbot wegen der besonderen Gefährlichkeit des Glücksspiels im Internet gegenüber dem herkömmlichen Glücksspiel (u. a. unbeschränkte Verfügbarkeit des Angebots, Bequemlichkeit, fehlender Jugendschutz) bereits festgestellt.³

2017 hat das Bundesverwaltungsgericht die mit dem Vertriebskanal Internet einhergehenden Risiken im Zusammenhang mit Casinospielen diskutiert und kam zu einer vergleichbaren Begründung.⁴

Das Internetverbot gemäß § 4 Abs. 4 GlüStV, welches auf der Annahme beruht, dass das Medium Internet für die Veranstaltung und den Vertrieb von Glücksspielen per se ein Risikofaktor sei, ist aber umstritten (Haucap, et al., 2017). So hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) eine vertriebswegübergreifende Gesamtkohärenzprüfung angeordnet, wenn Mitgliedsstaaten wie z. B. Deutschland verschiedene Vertriebswege unterschiedlich regulieren. Dies wäre insbesondere dann nicht zu vertreten, wenn eine „Austauschbarkeit der verschiedenen Vertriebskanäle“ aus Sicht der Verbraucher besteht⁵ und die Nutzung des Onlinevertriebskanals (Internet) nicht zu objektiv höheren Risiken führt als traditionelle, stationäre Kanäle (Koenig & Schmitz, 2011).

Basierend auf dem Input von *Addiction and Lifestyles in Contemporary Europe Reframing Addictions Project* (ALICE-RAP), einem internationalen Forschungsprojekt von 200 führenden Suchtwissenschaftlern aus 25 EU-Mitgliedsstaaten, kam im August 2011 auch die Europäische Kommission zu dem Schluss, dass Glücksspielen im Internet im Vergleich zu ähnlichen stationären Glücksspielen keine erhöhte Gefährlichkeit zuzuschreiben ist:

Online and offline gambling are diverse in terms of technical requirements. However, there are commonalities and further research on this is called for. There are likely to be differences in risks between types of games and frequency of games but no games were specifically highlighted or ranked. Overall, the access to online gambling products does not appear to have given rise to problem development or addiction at a

higher rate than in the offline environment. (European Commission, 2011)⁶

Zugleich wies die Europäische Kommission auf die guten Möglichkeiten des Spielerschutzes hin, welche das Internet biete:

At the same time, online gambling provides good opportunities for close monitoring of individual gambling behaviour and early detection of problem development. Public control measures are needed such as for ethical marketing, age and customer verification controls, readily available information on winnings, losses and risks etc., warnings, advisory and support opportunities, exclusion and cooling-off provisions. (ebd.)

Seit den 2000er-Jahren haben alle EU-Staaten das stationäre Glücksspiel in irgendeiner Form reguliert (Swiss Institute of Comparative Law, 2006). Dies geschah auch vor dem Hintergrund der nur schwer durchsetzbaren Prohibition sowie der vielfältigen Vorteile, die ein regulierter Markt mit sich bringt, wie etwa Implementierung von Spielerschutzmaßnahmen oder Steuereinnahmen (Gainsbury & Wood, 2011). Erprobte regulatorische Lösungen aus dem stationären Glücksspielbereich sind jedoch nicht ohne Weiteres auf den Online-Glücksspielbereich übertragbar. So ist z. B. die Mobilität der Spieler im Internet deutlich höher und daher die Kanalisierung der Nachfrage hin zu regulierten Angeboten ein deutlich komplexeres Thema als im stationären Bereich.

2. Herleitung der Fragestellung, Aufbau

Im Vordergrund der Übersichtsarbeit stehen jene Veranstaltungsmerkmale, welche in der Rechtsprechung von C-42/07, Liga Portuguesa, des Europäischen Gerichtshofes (fehlender sozialer Kontakt, Betrugsrisiko) sowie des deutschen BVerwG (unbeschränkte Verfügbarkeit des Angebots, Bequemlichkeit, fehlender Jugendschutz) als besonders risikobehaftet angesehen werden. Dabei soll es nicht darum gehen, das Vorliegen des Gefährdungspotenzials der jeweiligen Veranstaltungsmerkmale zu bestätigen bzw. zu widerlegen. Zur Entwicklung von regulatorischen Lösungen im Online-Glücksspielbereich bedarf es evidenzbasierten Wissens. Die vorliegende Übersichtsarbeit macht es sich daher zur Aufgabe, Evidenzen aus internationalen Studien zu dem Gefährdungspotenzial von Online-Glücksspielen sowie zu den Möglichkeiten des Spielerschutzes zusammenzutragen und zu diskutieren.

Nachfolgend wird die folgende Fragestellung bearbeitet:

- Welchen Einfluss haben die spezifischen Veranstaltungsmerkmale von Online-Glücksspielen auf die Entstehung und/oder Aufrechterhaltung von glücksspielbedingten Problemen?
- Was weiß man über die Prävalenz von glücksspielbedingten Problemen von Online-Spielern?
- Welche evidenzbasierten Spielerschutzmaßnahmen werden in der Praxis eingesetzt?

2 <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=77072&pageIndex=0&doclang=DE&mode=req&dir=&occ=first&part=1>.

3 <http://www.bverwg.de/pm/2017/74>.

4 <http://www.bverwg.de/pm/2017/74>.

5 https://www.jurion.de/urteile/eugh/2011-06-30/rs-c-212_08/.

6 http://ec.europa.eu/internal_market/gambling/docs/workshops/workshop-ii-conclusions_en.pdf

Die Gliederung der Übersichtsarbeit orientiert sich an den Fragen.

In Kapitel 2 werden theoretische Grundlagen zu den eingangs erwähnten Veranstaltungsmerkmalen von Online-Glücksspielen behandelt.

In Kapitel 3 erfolgt eine Darstellung des Forschungsstandes in Bezug auf die Prävalenz von Glücksspielbedingten Problemen bei Online-Glücksspielern. Dabei werden zuerst internationale Studien diskutiert. Danach werden ausgewählte Resultate der deutschen Prävalenzstudien, welche von der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) durchgeführt worden sind, dargestellt und erörtert.

In Kapitel 4 werden Maßnahmen, welche für den Schutz der Spieler konzipiert worden sind, besprochen. Von Interesse ist dabei insbesondere, ob ihre Wirksamkeit empirisch geprüft wurde und wo noch Forschungslücken bestehen.

Eine zusammenführende Bewertung in Kapitel 5 rundet die Übersichtsarbeit ab.

3. Methodisches Vorgehen

Im Rahmen der vorliegenden narrativen Übersichtsarbeit wird die englisch- und deutschsprachige Literatur von 1995, dem Jahr des ersten Online-Wetteinsatzes, (Wood & Williams, 2009) bis 2018 berücksichtigt.

Die Literatursuche erfolgte über die Online-Suchmaschinen PubMed und Google Scholar. Des Weiteren wurde sogenannte Graue Literatur berücksichtigt und schließlich kam auch das „Schneeballverfahren“ zum Einsatz, mit welchem Referenzen von Referenzen nachverfolgt werden (Greenhalgh & Peacock, 2005).

Es wurden die folgenden Ausschlusskriterien festgelegt:

- Studien, die Online-Spiele (ohne Geldeinsatz) berücksichtigen
- Literatur zu Internetsucht allgemein
- Online-Beratung von Spielern mit glücksspielbedingten Problemen
- Studien betreffend Therapie von (Online)-Glücksspielern
- Klinische Studien betreffend Glücksspielsucht

Nach Berücksichtigung dieser Kriterien sowie dem Ausschluss aller Duplikate wurden auf diese Weise die relevanten Artikel identifiziert und gesichtet. Das Vorgehen entspricht den methodischen Vorgaben für narrative Übersichtsarbeiten (Green, Johnson, & Adams, 2006).

II. Das Gefährdungspotenzial von Online-Glücksspielen

Während für die meisten Menschen das Glücksspiel mit Spaß, Stimulation und Zeitvertreib verbunden ist und Geld kontrolliert eingesetzt wird, kommt es bei einer Minderheit als Folge exzessiven Spielens zu schwerwiegenden Problemen psychischer, sozialer oder finanzieller Art. In der fünften Ausgabe des Statistical Manual of Mental Disorders (DSM-5) wird „Störung durch Glücksspielen“, als „ein dauerhaftes und häufig auftretendes fehlangepasstes Glücksspielverhalten, das persönliche, familiäre und/oder berufliche Zielsetzungen stört“ beschrieben (Falkai & Wittchen, 2015). „Glücksspielbedingte Probleme“ [engl. *gambling related harm*] ist ein allgemeinerer Ausdruck und beinhaltet die negativen Konsequenzen, welche auf das Glücksspiel

zurückzuführen sind (Blaszczynski, Parke, Parke, & Rigbye, 2014; Langham et al., 2016). Epidemiologische Untersuchungen gehen davon aus, dass der Anteil an pathologischem Glücksspiel bzw. Störungen durch Glücksspiele in verschiedenen Staaten zwischen 0,2 % und 2,3 % variiert (Gainsbury, Russell, et al., 2014).

Seit Ende der 1990er-Jahre fordern international anerkannte Glücksspielexperten dazu auf, verstärkt eine gesundheitswissenschaftlich informierte Perspektive auf gestörtes Spielverhalten einzunehmen. Die Vorzüge einer solchen Sichtweise werden deutlich herausgestellt:

A public health vantage point encourages the application of a conceptual continuum to the range of risk, resiliency, and protective factors that can influence the development and maintenance of gambling-related problems. [...] By appreciating these relationships and interactions, a public health perspective allows for a comprehensive analysis of the biological, behavioral, social and economic determinants of health and illness (Korn & Shaffer, 1999)

Vor diesem Hintergrund verfolgt die vorliegende Übersichtsarbeit die Fragestellungen rund um das Gefährdungspotenzial von Online-Glücksspielen aus der Public-Health-Perspektive. Die Forschung der letzten Jahre hat zahlreiche Hinweise darauf gegeben, dass zusammenfassend vermutlich drei Gruppen von Faktoren das Risiko für die Entwicklung pathologischen Spielverhaltens beeinflussen (Hodgins, Stea, & Grant, 2011). Zum ersten Bereich gehören individuelle Merkmale. Diese Merkmale sind zum einen genetisch bedingt und umfassen u. a. bestimmte Persönlichkeitsaspekte, wie hohe Impulsivität oder geringe kognitive Kontrolle. Zum anderen handelt es sich um in der Kindheit erworbene Defizite in körpereigenen Belohnungssystemen. Der zweite Faktor betrifft die (Veranstaltungs-)Merkmale der Glücksspielangebote, wie etwa die Höhe von Gewinn und Verlust, Wahrscheinlichkeit einer Gewinnerwartung, Dauer des einzelnen Spiels und Rückmeldung über einen Gewinn oder Verlust. Der dritte Bereich umfasst Faktoren in der sozialen Umwelt. Dazu gehören u. a. die regulatorischen Bestimmungen, verfügbare Schutzmaßnahmen, die soziale Rolle des Glücksspielens und dessen Bedeutung in einer Gesellschaft, aber auch personenbezogene Faktoren in der sozialen Umwelt, wie etwa das Glücksspielverhalten der Eltern oder der Bezugsgruppe (Bühringer, Kotter, & Kräplin, 2016; 2017). Im Rahmen des epidemiologischen Dreiecksmodells wird das Zusammenspiel zwischen diesen verschiedenen Faktoren diskutiert.

It is the relationship of the addicted person with the object of their excessive behavior that defines addiction. It is the confluence of psychological, social and biological forces determines addiction. No single set of factors can define addiction precisely. (Shaffer, 1996)

Einerseits sind Hauptwirkungen denkbar, die dazu führen könnten, dass z. B. ein Spiel gefährlicher als ein anderes ist. Andererseits sind Wechselwirkungen möglich, die dazu führen, dass z. B. das Zusammenspiel zwischen einer bestimmten Eigenschaft eines Spielers und einem spezifischen Merkmal eines Spiels zur Entstehung von Problemen führt. In empirischen Studien ist es nicht einfach, zwischen derartigen Haupt- und Wechselwirkungen zu unterscheiden, und insbesondere die notwendigen Vereinfachungen

im Versuchsdesign bergen die Gefahr, dass die Auswirkungen einer komplexen Wechselwirkung als Hauptwirkungen (z. B. Risikopotenzial eines bestimmten Spiels) interpretiert werden.

Das Ziel von Public-Health-Interventionen ist die Kontrolle von mindestens einem dieser Pole, um gesundheitliche Probleme zu reduzieren oder im besten Fall zu beseitigen (Peller, LaPlante, & Shaffer, 2008). In dieser Perspektive werden in den nachfolgenden Abschnitten zuerst die Veranstaltungsmerkmale besprochen, die in den in Kapitel 1.2. besprochenen Gerichtsurteilen als risikoreich beurteilt werden. Eine Darstellung der Maßnahmen, die das Spielumfeld sozialverträglich gestalten können, erfolgt in Kapitel 4. Auf die Bedeutung der individuellen Vulnerabilitäten der Spieler wird in dieser Übersichtsarbeit nicht eingegangen.

1. Risikomerkmale von Glücksspielen im Internet

Mit der zunehmenden Differenzierung der Glücksspielangebote rückt die Frage nach dem Gefährdungspotenzial der einzelnen Glücksspielprodukte in den Fokus der Wissenschaft und der Regulierung. Von Interesse ist dabei insbesondere die Frage nach den Risiken bestimmter Merkmale von Glücksspielangeboten, welche sich in situationale und strukturelle Merkmale unterteilen lassen (G. Meyer & Bachmann, 2017). Während etwa die Verfügbarkeit oder die Zugänglichkeit (z. B. Öffnungszeiten) situationale Merkmale darstellen, betreffen strukturelle Merkmale konkrete Eigenschaften des Spiels (z. B. Gewinnstruktur). In den letzten Jahren haben sich zahlreiche Forschergruppen mit dem Gefährdungspotenzial stationärer Glücksspiele auseinandergesetzt (Dickerson, 1993; Dowling, Smith, & Thomas, 2005). Aufgrund von theoretischen und konzeptionellen Analysen gelten solche Glücksspiele als eher suchtgefährdend, die eine rasche Spielabfolge aufweisen und eine sofortige Rückmeldung über Gewinn oder Verlust geben, z. B. Glücksspielautomaten (G. Meyer, Häfeli, Mörsen, & Fiebig, 2010).

Die Diskussion um das Gefährdungspotenzial von Glücksspielen wird analog auch für den Vertriebskanal Internet geführt (Griffiths, Parke, Wood, & Parke, 2006). Im Fokus entsprechender Untersuchungen steht die Frage, ob Eigenschaften des Internets – im Vergleich zu einem ähnlichen stationären Angebot – zu einer spezifischen, höheren Gefährdung führen.

a) Verfügbarkeit und Zugänglichkeit von Glücksspielen im Internet

Ein wesentliches situationales Merkmal des Online-Glücksspiels wird in der vereinfachten und bequemen Zugänglichkeit gesehen, welche die unterbrechungsfreie Teilnahme an diversen multiplen Spielformen erlaubt (Gainsbury, Russell, Wood, et al., 2015; Gainsbury & Wood, 2011). So ist es auch naheliegend, dass Online-Spieler, nach den Gründen für die Spielteilnahme befragt, die Zugänglichkeit [*accessibility*] und die Bequemlichkeit [*convenience*] als die wesentlichen Vorteile gegenüber dem stationären Glücksspiel hervorheben (Wood, Williams, & Lawton, 2007).

Eine Vielzahl von Arbeiten hat sich zudem mit dem Zusammenhang zwischen der Verfügbarkeit [*availability*] von Spielmöglichkeiten und der Belastung durch glücksspielbezogene Probleme befasst. Die Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen fasst ihre Befürchtungen zusammen und fol-

gert, dass ein enger linearer Zusammenhang besteht: Eine Vergrößerung des Glücksspielangebotes erhöhe demnach nicht nur den Anteil der Nutzer von Glücksspielen, sondern auch zwangsläufig das Auftreten glücksspielbezogener Probleme (DHS, 2007).

Genau dieses zwangsläufige, lineare Verhältnis wird in epidemiologischen Untersuchungen hingegen zunehmend angezweifelt. Wood und Williams (2009) kommen zu der Erkenntnis, dass sich die Einfachheit eines linearen Zusammenhangs aufgrund empirischer Daten nicht bestätigen lässt. Stattdessen gehen sie von einem komplexen Zusammenhang aus, in dem eine Erhöhung der Verfügbarkeit nicht zwangsläufig eine Erhöhung der glücksspielbezogenen Probleme bedeutet (Wood & Williams, 2009). Die tatsächliche Wirkungsweise dieses komplexen Zusammenhangs war der Inhalt weiterer Arbeiten. Shaffer und LaPlante stellen fest, dass zwischen Verfügbarkeit und pathologischem Spielverhalten zwar ein Zusammenhang besteht, dieser aber nur kurzfristig ist. Wächst die Menge an Glücksspielangeboten, steigt zunächst die Prävalenz glücksspielbezogener Probleme, um daraufhin wieder auf das ursprüngliche Niveau oder sogar darunter abzusinken (Shaffer & LaPlante, 2007). LaPlante und Kollegen (2008) haben diesen Anpassungsprozess direkt am Wettverhalten von Online-Wetttern untersucht und stellten fest, dass sich die erwartete Resilienz oft bereits innerhalb von wenigen Wochen und damit schneller als erwartet bildet (LaPlante, Schumann, LaBrie, & Shaffer, 2008).

Williams, Volberg und Stevens (2012) führten eine vielbeachtete epidemiologische Untersuchung durch, in welcher die Prävalenzraten des problematischen Glücksspiels von insgesamt 14 Ländern verglichen und im Zeitverlauf wiedergegeben wurden. Hierfür analysierten sie insgesamt 202 Prävalenzstudien, welche zwischen 1975 und 2012 erstellt worden waren. Die Befunde sind konsistent mit der Studie von Shaffer und LaPlante (2007): Im Zuge des erweiterten Angebots an Glücksspielprodukten stieg die Prävalenz des problematischen Glücksspiels Anfang der 1990er-Jahre zunächst stark an, um dann aber wieder abzusinken und sich bis 2008 auf einem Niveau zu stabilisieren, das niedriger als das Anfangsniveau war. Die Autoren erklären diesen Verlauf zum einen damit, dass die Kenntnisse und Kompetenzen in der Bevölkerung wachsen und zum anderen die Gesellschaft mit einer Verbesserung des Verbraucherschutzes reagiert. Das heißt, die Angebotsmenge interagiert mit anderen wichtigen Faktoren wie der Fähigkeit der Bevölkerung, sich dem erweiterten Angebot anzupassen (Williams, Volberg, & Stevens, 2012).

Dessen ungeachtet könnte die erleichterte Zugänglichkeit, vor allem für vulnerable Gruppen, Risiken beinhalten (Gainsbury, 2015). Vor diesem Hintergrund betonen Gainsbury und Wood (2011) die Notwendigkeit von regulativen Lösungen, welche nicht zuletzt die Implementierung von Spielerschutzmaßnahmen einschließen. Ausgehend von der vorliegenden Evidenz kann angenommen werden, dass der Zusammenhang zwischen Verfügbarkeit bzw. Zugänglichkeit und den Prävalenzen von pathologischem und problematischem Glücksspiel unter anderem von der Art und dem Vorhandensein angemessener Spielerschutzmaßnahmen moderiert wird (Häfeli, Lischer, & Schwarz, 2011). Glücksspielsuchtexten empfehlen daher, statt auf quantitative Reduktionen des Glücksspielangebots verstärkt auf einen qualitätsbezogenen Verbraucherschutz zu setzen.

welcher generell alle Personen vor kritischen Konsequenzen des Glücksspiels und speziell die Teilgruppe vulnerabler Personen mit einer erhöhten Wahrscheinlichkeit für die Entwicklung pathologischen Glücksspielens schützt (Bühringer & Ennuschat, 2016; Bühringer, et al., 2016).

b) Anonymität im Internet

Verschiedene Autoren haben auf das Risikmerkmal hingewiesen, dass im Rahmen des Online-Glücksspiels kein persönlicher Kontakt zwischen Spieler und Anbieter besteht (Becker et al., 2008). Daraus wird abgeleitet, dass Kunden im Internet die Möglichkeit gegeben wird, anonym an Glücksspielen teilzunehmen. Dies wiederum mache einen effektiven Schutz Jugendlicher und gesperrter Spieler unmöglich.

Glücksspiele im Internet sind generell kontobasiert (Gainsbury, 2011). Das bedeutet, dass jede einzelne Spieltransaktion einem Spielkonto zugeordnet werden kann. Durch Verifikation der im Registrierungsprozess angelegten Stammdaten wird das Spielkonto wiederum einer natürlichen Person zugeordnet (TÜV, 2009). In regulierten Glücksspielmärkten sind Online-Anbieter dazu verpflichtet, einen solchen Verifikationsprozess („Know Your Customer“) aus Gründen des Jugendschutzes und zur Vermeidung von illegalen Aktivitäten durchzuführen (Levi, 2009; Lycka, 2014). Die Spielteilnahme von Minderjährigen und gesperrten Personen wird daher durch das Zusammenspiel mehrerer Methoden der technischen Identifikation und Authentifikation verhindert oder zumindest erschwert (Sparrow, 2009).

In Deutschland stehen neben der Nutzung des elektronischen Personalausweises für diesen Zweck Methoden wie Schufa Premium und Methoden der visuellen Identifikation (z. B. Videoidentifikation oder Fotos vom Ausweisdokument und dessen Eigentümer) zur Verfügung. Zusätzlich ist es möglich, den Kunden über Eingabe eines PINs auf eine vorhergehende Face-to-face Identifikation zurückzuführen. Diese kann z. B. bei Ausstellung des elektronischen Personalausweises, bei Bankgeschäften oder beim Unterzeichnen eines Mobiltelefonie-Vertrags stattgefunden haben.

Glücksspiele im Internet greifen in der Regel auf elektronische Zahlungsmethoden zur Einzahlung auf das Spielkonto zurück. Gängige Verfahren sind die Verwendung einer Kreditkarte, die Überweisung oder Paypal. All diesen Verfahren ist gemeinsam, dass eine Person sie nur nach einer Identifizierung durch den jeweiligen Zahlungsanbieter nutzen kann. Es ist auf legalem Weg nicht möglich, sich mit einer falschen Identität eine Kreditkarte oder Bankverbindung zu verschaffen. Daher ist die Angabe einer dieser Zahlungsmöglichkeiten bei der Einrichtung eines Benutzerkontos für Online-Spiele eine vom Anbieter überprüfbare Angabe, welche sich direkt in Zusammenhang mit weiteren Angaben des Spielers (Name, Adresse etc.) in Verbindung bringen lässt (TÜV, 2009). Wenn z. B. Identität des Spielkontos und der verwendeten Zahlungsinstrumente nicht zusammenpassen, kann die Einzahlung oder Auszahlung verweigert werden.

In einem Übersichtsartikel kamen Wissenschaftler des Oxford Internet Instituts zum Schluss, dass Spieler im Internet keineswegs anonym sind. Vielmehr bietet das Internet weitreichende Methoden der Identitätsverifikation an, die in

regulierten Glücksspielmärkten effektiv eingesetzt werden (Nash, O'Connell, Zevenbergen, & Mishkin, 2012).

c) Zahlungsmittel

Einige Autoren weisen darauf hin, dass die Verwendung von Jetons (Roulette) und Token (z. B. Münzautomaten) dazu führen könnte, dass die tatsächlichen Kosten schlechter wahrnehmbar sind. Damit gehe möglicherweise das Risiko einher, dass Verluste geringer eingeschätzt werden und risikoreicher gespielt werde, da der Spieleinsatz seinen Geldcharakter verliere. In Analogie dazu wird diskutiert, ob bei Online-Spielen der Einsatz von elektronischen Zahlungsmitteln zu vergleichbaren Risiken führen könnte (Becker et al., 2008; Binde, 2011; Cotte & Latour, 2008; Griffiths & Barnes, 2008).

Ebenso wurden diverse Zahlungsmethoden (z. B. Prepaid Cards) als mögliche Quelle von Risiken angesehen. Die Befürchtung ist, dass diese Zahlungsmethoden im Gegensatz zu Kreditkarten oder Banküberweisungen anonym sind und dadurch potenziell einen einfacheren Zugang für Jugendliche oder gesperrte Spieler anbieten. Allerdings ist die Verifikation des Zahlungsmittels ohnehin kein Ersatz für die Identitäts- und Altersverifikation des Spielkontoinhabers (Kapitel 2.1.2). Denn diese findet auch unter der Voraussetzung anonymer Zahlungsmittel statt, d. h. anonyme Zahlungsmittel führen nicht zu einer anonymen Spielteilnahme. Zudem werden anonyme Zahlungsmittel unter anderem auch aus Gründen der Geldwäscheprävention als erhöhtes Risiko behandelt, sodass z. B. die monatlichen Beträge, die von einer Prepaid-Karte auf ein Spielkonto eingezahlt werden können, streng limitiert sind.

Insgesamt scheint es nicht mehr zeitgemäß, zu argumentieren, dass elektronische Zahlungsmethoden ein Risikofaktor seien, weil die Ausgaben vom Nutzer nicht als solche wahrgenommen würden. Dagegen sollte die Möglichkeit, Ausgaben objektiver nachzuverfolgen und darzustellen, als Chance für den Spielerschutz genutzt werden.

d) Konsumentenschutz und Betrugsrisiken

Wegen des fehlenden direkten Kontakts zwischen Kunden und Anbieter vermutet Griffiths (2010) ein erhöhtes Risiko für Betrug am Kunden. Laut seiner Befürchtung seien Konsumenten im Internet möglichen Betrugsversuchen schutzlos ausgesetzt und es gebe keine Möglichkeit sicherzustellen, dass Online-Glücksspiele in einem regulierten Rahmen ablaufen, der Konsumenten eine hinreichende Sicherheit biete.

Entgegen dieser Befürchtungen deutet die Akzeptanz der Kunden in diesem Segment auf eine nur moderate Betrugsgefahr hin (Haucap, et al., 2017). Das alle zwei Jahre erstellte Consumer Conditions Scoreboard⁷ der Europäischen Kommission untersucht die Faktoren Vertrauen, Zufriedenheit und Beschwerden von Konsumenten in allen EU-Mitgliedsstaaten in mehreren Branchen – darunter auch Online-Glücksspiel. Es bestehen gemäß Umfrageergebnissen in der Online-Glücksspielbranche und auf dem Markt der Lotterieservices weniger Probleme zwischen Verbraucher und Anbieter als in anderen Branchen, d. h. die Verbraucherfreundlichkeit der Branche wird von den Konsumenten höher bewertet. Auch das Maß an Vertrauen, das Verbraucher den Online-Glücksspiel- und Lotterieservice-Anbie-

⁷ http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=117250

tern entgegenbringen, ist vergleichbar mit demjenigen der meisten anderen betrachteten Märkte in Deutschland. Die Wahrnehmung der Kunden ist demnach deutlich positiver als von einigen Wissenschaftlern befürchtet und es ist nicht davon auszugehen, dass Konsumenten häufig die Erfahrung machen, bei Glücksspielen im Internet schutzlos betrügerischen Methoden ausgesetzt zu sein.

Betrug und Kriminalität haben für die Glücksspielanbieter deutlich spürbare geschäftsschädigende Auswirkungen. Wird ein Anbieter Ziel von Geldwäschepraktiken, ist dies sowohl mit einem hohen finanziellen Schaden als auch mit Reputationsverlust verbunden. Aus diesen Gründen liegt es nicht zuletzt im Anbieterinteresse, das Risiko krimineller Delikte im Glücksspiel zu minimieren. Zu diesem Zweck verweist etwa die European Gaming and Betting Assoziation (EGBA) in ihren Grundsätzen auf das Prinzip „Nulltoleranz für Betrug und kriminelles Verhalten“.⁸

Als eine weitere Maßnahme zur Abschreckung verweisen die Anbieter in ihren allgemeinen Geschäftsbestimmungen auf die strafrechtlichen Konsequenzen, die bei kriminellen Aktivitäten wie Geldwäsche drohen. Die enge Zusammenarbeit der Anbieter mit den zuständigen Behörden (z. B. die Meldung verdächtiger Zahlungsströme) zielt ebenfalls auf die Bekämpfung von Kriminalität ab (Haucap, et al., 2017). Die regulatorische Überwachung von Glücksspielen im Internet ist einfacher zu bewältigen als jene von stationären Glücksspielangeboten. Von einem Spielautomaten wird nur protokolliert, welche Umsätze zu welchem Zeitpunkt generiert wurden. Was aber fehlt, ist der konkrete Bezug zu einem individuellen Kunden. Wurden die Umsätze an einem Spielautomaten von einer exzessiv spielenden Person generiert oder von vielen moderat spielenden Kunden? Durch die kontobasierte Struktur von Online-Glücksspielen ist hingegen jede Transaktion einem verifizierten Kunden zuzuordnen. Diese Information können Aufsichtsbehörden nutzen, um z. B. die tatsächlichen Abläufe in einem Streitfall zwischen einem Kunden und einem Glücksspielanbieter zu durchleuchten. Ebenso ist diese vollständige Transparenz ein wichtiges Hilfsmittel bei der Bekämpfung von Geldwäsche und Spielmanipulationen. Durch Einsatz eines Safe Servers können diese Protokolle revisionssicher von Dritten aufbewahrt werden, sodass sie Aufsichtsbehörden jederzeit zur Einsicht zur Verfügung stehen.

Demnach geben die Möglichkeiten des Internets den Aufsichtsbehörden erstmals Mittel an die Hand, alle Glücksspieltransaktionen und die daran beteiligten Personen lückenlos zu erfassen. Jede Geldbewegung ist technisch nachvollziehbar und zur Kriminalitätsbekämpfung nutzbar.

e) Das Fehlen von sozialer Kontrolle im Internet

Die Spielteilnahme im Internet findet in der Regel in einem privaten Setting statt (z. B. zu Hause). In verschiedenen Studien wird die Befürchtung geäußert, dass dies dazu führt, dass exzessives Verhalten und dessen Konsequenzen nicht von Dritten beobachtet werden können und daher auch niemand in der Lage ist, schützend einzuschreiten (Gainsbury & Wood, 2011; Gainsbury et al., 2012; Griffiths & Barnes, 2008; G. Meyer & Bachmann, 2017).

An dieser Stelle muss zunächst hinterfragt werden, inwieweit andere Spieler tatsächlich eine schützende Umgebung darstellen können. Rockloff und Kollegen haben untersucht, wie sich die Anwesenheit anderer Spieler auf das

Spielverhalten auswirkt, und beobachteten beim Glücksspiel einen Gruppenzwang: Je mehr andere Spieler anwesend sind, desto größer ist die Persistenz des Spielverhaltens – und damit auch eine mögliche finanzielle Schädigung (Rockloff, Greer, & Fay, 2011). Insbesondere von Poker spielenden Frauen wird das Fehlen des sozialen Drucks, der von anderen Beteiligten ausgeübt wird, als schützendes Merkmal von Online-Glücksspielen berichtet (Abarbanel & Bernhard, 2012).

Das Internet bietet einen guten Rahmen für einen systematischen Spielerschutz, da die individuelle Bereitschaft und Befähigung von einzelnen Mitarbeitern des Anbieters eine geringere Rolle spielt. Vor diesem Hintergrund betrachten Häfeli und Kollegen (2011) das Internet insgesamt als hilfreiche Umgebung für den Spielerschutz. Wie in Abschnitt 2.1.2. erwähnt, wird die Spielaktivität eines jeden Spielers registriert und gespeichert. Damit kann der Anbieter die Kontrolle über das Ausmaß des Spiels der Kunden behalten. Dem Anbieter sind die Dauer der Spielaktivitäten, die Häufigkeit der Spielaktivitäten, die Häufigkeit der Einsätze pro Zeiteinheit und die Höhe der Einsätze bekannt. Ebenso kann er nachvollziehen, wenn jemand Verlusten hinterherjagt oder das Spielverhalten nicht angepasst ist. Somit stehen dem Anbieter Indikatoren zur Verfügung, die für die Früherkennung von Problemspielern eingesetzt werden können (TÜV, 2009). In Bezug auf den Spielerschutz kann im Internet-Glücksspiel daher die Chance gesehen werden, dass die Spieltransaktionen vom Kunden objektiv und unverfälscht überprüft werden können. Die Division on Addiction der Harvard Medical School hat vor rund zehn Jahren einen Forschungsbereich gegründet, der sich mit der Analyse von Spielverhaltensdaten von Online-Spielern zu Zwecken der Früherkennung von glücksspielbezogenen Problemen befasst. Der Forschungsbereich hat eine Vielzahl von Erkenntnissen verschiedenster Forschungsteams zur Verbesserung des Spielerschutzes im Internet hervorgebracht (Braverman, LaBrie, & Shaffer, 2011; Braverman, LaPlante, Nelson, & Shaffer, 2013; Braverman & Shaffer, 2010; Braverman & Shaffer, 2014; Broda et al., 2008; Gray, Jónsson, LaPlante, & Shaffer, 2015; Gray, LaPlante, & Shaffer, 2012; R. A. LaBrie, Kaplan, LaPlante, Nelson, & Shaffer, 2008; LaBrie, LaPlante, Nelson, Schumann, & Shaffer, 2007; LaBrie & Shaffer, 2011; LaPlante, Nelson, & Gray, 2014; LaPlante, Nelson, LaBrie, & Shaffer, 2009; LaPlante et al., 2008; Nelson et al., 2008; Peller et al., 2008; Shaffer, Peller, LaPlante, Nelson, & LaBrie, 2010; Shaffer & Shaffer, 2014; Xuan & Shaffer, 2009) (siehe auch Kapitel 4.1).

Die Analyse von Spieltransaktionen ist aber nicht die einzige Möglichkeit der Früherkennung von potenziellen glücksspielbezogenen Problemen. So findet die Kommunikation zwischen Spieler und Glücksspielanbieter auch im Online-Glücksspielbereich statt – schriftlich, oft in Form von E-Mail oder Chat. Dabei wird die gesamte Kommunikation (insgesamt oft mehrere hunderttausend Kundenkontakte pro Monat) über die Dauer des Kundenverhältnisses aufgezeichnet. Der Inhalt der Kommunikation, aber auch die Tonalität der Konversation liefern Hinweise für die Früherkennung von Problemspielern (Häfeli, Lischer, & Häusler, 2015; Häfeli et al., 2011). Entgegen der Befürchtungen erleichtert die kontobasierte Natur des im

⁸ <http://www.egba.eu/responsibility/egba-standards/>

Internet stattfindenden Glücksspiels die Früherkennung von Problemen, da alle Informationen über das Spiel-, Zahlungs- und Kommunikationsverhalten eines Kunden zentral verfügbar sind und objektiv für Zwecke der Früherkennung zur Verfügung stehen.

III. Prävalenz von glücksspielbedingten Problemen bei Online-Spielern

Um die Frage zu prüfen, ob das Internet aufgrund seiner Eigenschaften ein inhärenter Risikofaktor für Glücksspieler ist, wurde im Laufe der letzten zehn Jahre eine Vielzahl Untersuchungen durchgeführt – oftmals im Zuge großer, bevölkerungsrepräsentativer und staatlich beauftragter Studien.

1. Internationale Befundlage

Die ersten Studien, welche die Charakteristiken und insbesondere auch die Prävalenz pathologischen Glücksspiels der Online-Spieler untersuchten, taten dies auf der Grundlage eines direkten Vergleichs zwischen Online-Spielern und Nutzern stationärer Angebote. So auch Ladd und Petry, die eine höhere Prävalenz von pathologischem Glücksspiel unter den Online-Spielern feststellten (Ladd & Petry, 2002). Dabei wurde implizit davon ausgegangen, dass es sich dabei um zwei klar abgrenzbare Gruppen handelt. Diese methodische Perspektive wurde in der Folge von verschiedenen Forschergruppen weiterverfolgt (Kairouz, Paradis, & Nadeau, 2012; Wood & Williams, 2007). Griffiths und Kollegen kamen auf der Grundlage des British Gambling Prevalence Survey (BGPS) (n=9'003) aus dem Jahr 2007 zum Schluss, dass der Anteil problematischer Spieler unter Nutzern von Online-Glücksspielen erhöht war (Griffiths, Wardle, Orford, Sproston, & Erens, 2009). Wie Wardle und Kollegen (2011) kritisch bemerken, wurden im Rahmen dieser Studien die Spieler dann als „Online-Spieler“ bezeichnet, wenn sie in den letzten zwölf Monaten mindestens einmal online und nicht exklusiv stationär gespielt hatten. Dadurch war die Anzahl der parallel genutzten Glücksspielformen bei den so bezeichneten „Online-Spielern“ stets erhöht, weil Personen, die jede Form von Glücksspiel nutzen, in dieser vereinfachten Betrachtung als Online-Spieler bewertet wurden. Vor diesem Hintergrund weisen Gainsbury und Kollegen darauf hin, dass Online-Spieler nicht als homogene Gruppe betrachtet werden dürfen (Gainsbury, Russell, et al., 2014). Im Zusammenhang mit der erhöhten Prävalenz an problematischen Spielern im Online-Bereich muss daher stets danach gefragt werden, ob ausschließlich Online-Spieler oder aber Spieler, die alle Arten von Spielen nutzen, untersucht wurden.

Um dem Sachverhalt gerecht zu werden, dass die meisten Online-Spieler auch an stationären Spielen teilnehmen, erweiterte die Forschergruppe um Wardle (2011) im Rahmen der British Gambling Prevalence Survey (BGPS 2010) (n=7'756) das Klassifikationsschema um den Typ „Mixed Mode Gambler“. Die Autoren stellten fest, dass Spieler, welche an multiplen Spielformen teilnehmen, die höchsten Prävalenzzahlen an pathologischem Spielverhalten aufweisen (Wardle, Moody, Griffiths, Orford, & Volberg, 2011). Von dem Befund ausgehend, dass eine spielformübergreifende Teilnahme an Glücksspielen ein Prädiktor für glücksspielbedingte Probleme ist, prüften Gainsbury und Kolle-

gen (2015) die Hypothese, wonach Spieler, die sowohl an Online- wie auch an stationären Glücksspielen teilnehmen, anfälliger für glücksspielbedingte Probleme sind als Spieler, die exklusiv an der einen oder der anderen Form teilnehmen. Die Studie bestätigt die Annahme, dass es wichtig ist, nicht ausschließlich nach der Teilnahme an Online- bzw. stationären Glücksspielen zu fragen, sondern dass stattdessen der Fokus auch auf die spielformübergreifende Benutzung als Indikator für Risiken gelegt werden sollte (Blaszczynski, Russell, Gainsbury, & Hing, 2016; Gainsbury, Russell, Blaszczynski, & Hing, 2015; Papineau et al., 2017).

Dieser Befund wird von weiteren Studien gestützt. Welte und Kollegen (2009) zeigten an einer Stichprobe von Jugendlichen, dass die Involviertheit des Spielers ein verlässlicherer Prädiktor von glücksspiel-spezifischen Problemen ist als die jeweilige Glücksspielform (Welte, Barnes, Tidwell, & Hoffman, 2009). Eine Studie, welche ebenfalls auf eine entsprechende Assoziation hinweist, ist die Prävalenzstudie von LaPlante und Kollegen (2009), welche auf der Grundlage der britischen Prävalenzstudie (BGPS) den Zusammenhang zwischen spezifischen Glücksspielformen und glücksspiel-spezifischen Störungen untersuchte. Die Autoren stellen fest, dass, wenn die Variable „Involviertheit“ statistisch kontrolliert wird, die Unterschiede zwischen verschiedenen Glücksspielen in Bezug auf glücksspielbezogene Risiken völlig verschwinden oder sich zumindest deutlich reduzieren.

Die Ergebnisse der referierten Untersuchungen unterscheiden sich im Detail darin, ob die Betrachtung, welche Formen des Glücksspiels ein Spieler nutzt, zusätzliche Information über dessen Risiken, glücksspielbezogene Probleme zu entwickeln, liefert. In allen Studien treten allerdings die Risikofaktoren einzelner Spiele als Hauptwirkung in den Hintergrund, während komplexere Effekte, z. B. die Breite der Nutzung von Glücksspielangeboten (LaPlante et al., 2014) eine wichtigere Rolle einnimmt.

Die Evidenz deutet darauf hin, dass die Frage nach der Involviertheit, definiert nach der Anzahl der verschiedenen genutzten Spielformen, ein besserer Prädiktor für zukünftige glücksspielbezogene Probleme ist als die Frage, an welchen Spielformen der Spieler teilnimmt (Shaffer & Shaffer, 2014). Entsprechend auch:

Recent research suggests that relying exclusively on game types as an explanatory factor for disordered gambling might mask other important contributing factors, such as the range of gambling involvement. (LaPlante et al., 2009)

Die alleinige Gegenüberstellung von Online- und Offline-Spiel wird der Komplexität der Entstehung von glücksspiel-spezifischen Problemen somit nicht gerecht, weil dabei wichtige Variablen, wie Muster des Spielverhaltens und Involviertheit, unberücksichtigt bleiben. Da viele Befragte – insbesondere diejenigen mit dem höchsten Risiko, glücksspielbezogene Probleme zu entwickeln – mehrere Glücksspiele spielen, kann somit kein ursächlicher, sondern nur ein assoziativer Zusammenhang zwischen dem Auftreten glücksspielbedingter Probleme und der Nutzung einzelner Glücksspiele hergestellt werden. Vor diesem Hintergrund mutmaßt Gainsbury, dass das Online-Glücksspiel vermutlich weniger problemverursachend als vielmehr Probleme aufrechterhaltend oder verstärkend wirkt, insbesondere bei intensiver Glücksspielnutzung und wahrscheinlich eher bei

jüngeren, internetaffinen Menschen (Gainsbury, 2015). Dies gilt vor allem für Internet-Casinospiele, die den Ergebnissen zufolge am seltensten ausschließlich, sondern zumeist zusammen mit weiteren Glücksspielformen genutzt werden.

Insgesamt zeigen die zum Teil äußerst unterschiedlichen Erkenntnisse aus Prävalenzstudien und deren Re-Analysen den Bedarf für weitere Forschung zu diesem Thema sehr deutlich.

2. Befundlage nach deutschen Prävalenzstudien

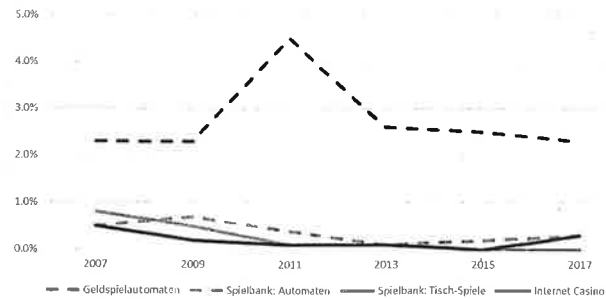
Glücksspiele sind in Deutschland weit verbreitet und die Teilnahme ist in mehreren repräsentativen bundesweiten Befragungen mittlerweile gut dokumentiert (Bühringer et al., 2007; Buth & Stöver, 2008; BZgA, 2008, 2010, 2012, 2014, 2016, 2017; Kraus, Sassen, Pabst, & Bühringer, 2010; C. Meyer et al., 2011). Aufgrund der guten Vergleichbarkeit der von der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) durchgeführten Studien wird in den weiteren Ausführungen primär auf diese Studien abgestellt, um den Verlauf der Prävalenzrate glücksspielbezogener Probleme über die vergangenen Jahre zu analysieren.

Online-Glücksspiele haben erst in jüngerer Zeit eine größere Verbreitung erfahren. Die Autoren der BZgA Studie 2017 vermuten daher, dass es vermutlich noch einige Zeit dauern, bis sich im Zusammenhang mit diesen Spielen auftretende Glücksspielprobleme epidemiologisch niederschlagen. Gegenwärtig ist das exakte Ausmaß der Sucht bei Online-Glücksspielen noch unklar, da die Prävalenzen des mindestens problematischen Glücksspiels unter den Teilnehmern von Online-Glücksspielen schwanken. Nichtsdestotrotz liefert die heute verfügbare Befundlage wichtige Hinweise zum Jugendschutz sowie zur Spielsuchtprävalenz.

a) Jugendschutz

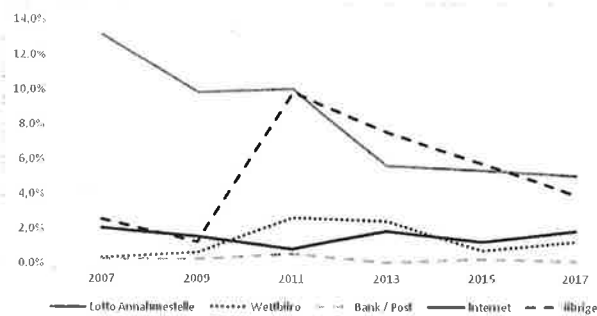
Gemäß den Glücksspielstaatsverträgen ist Jugendlichen die Teilnahme an Glücksspielen grundsätzlich verboten. Es liegt in der Verantwortung des Glücksspielanbieters, diese Teilnahme zu unterbinden. Um die schützende oder gefährdende Wirkung des Vertriebskanals Internet zu beurteilen, ist es sinnvoll zu untersuchen, wie effektiv bei strukturell vergleichbaren Formen des Glücksspiels Jugendliche von der verbotenen Teilnahme abgehalten werden. Die Prävalenzdaten der BZgA-Studien ermöglichen einen solchen Vergleich für verschiedene Formen des Casino-Glücksspiels.

Die nachfolgende Grafik visualisiert die BZgA-Daten aus den Jahren 2007 bis 2017 in Bezug auf die 12-Monats-Prävalenz der Teilnahme an einzelnen ausgewählten Glücksspielen in der Alterskategorie 16 bis 17 Jahre. Die Daten zeigen, dass Geldspielautomaten in Spielhallen und Gaststätten für Jugendliche zugänglicher sind als Casinospiele im Internet. Die Darstellung legt nahe, dass der Schutz der Jugendlichen im Internet greift. Wäre er schwächer ausgeprägt als bei anderen Vertriebskanälen, so wäre eine erhöhte Nutzung von Internet-Glücksspielen durch Minderjährige zu erwarten.



12-Monats-Prävalenz des Glücksspiels insgesamt und einzelner Glücksspiele (in %) nach Alter (16 und 17 Jahre) und Erhebungsjahr
Quelle: BZgA Studie 2017, S. 231 f. (Tabelle 41)

Ebenso betrachten die Studien der BZgA seit 2007 explizit Bezugswege für alle Formen des Glücksspiels – darunter auch den Bezugsweg Internet. Diese Statistik beleuchtet – unabhängig von der Art des Glücksspiels –, bei welchen Bezugswegen die größte Anzahl von Verstößen gegen Vorgaben des Jugendschutzes passieren. Die Darstellung legt nahe, dass das Internet für 16- bis 17-Jährige ein untergeordneter Bezugsweg für die Spielteilnahme zu sein scheint.



Spielorte/Bezugswege von Glücksspielen in der Alterskategorie 16-17 Jahre
Quelle: BZgA Studie 2017, S. 240 f. (Tabelle 42)

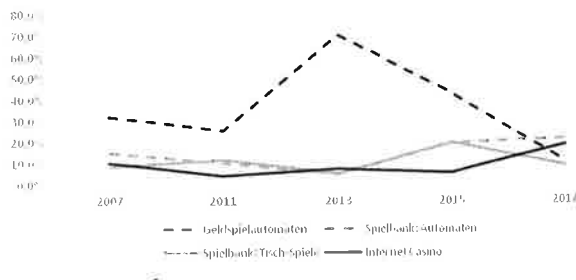
Auch aus dieser von der Art des Glücksspiels losgelösten Perspektive sieht es so aus, als greife der Jugendschutz im Internet-Glücksspiel. Erhöhte Risiken sind bei Lotto-Annahmestellen und der Restkategorie, die z. B. Gaststätten umfasst, zu verorten. Die vorliegenden Daten deuten darauf hin, dass Schwachpunkte im Jugendschutz dort auftreten, wo die Effektivität der eingesetzten Maßnahmen sehr stark von der Pflichterfüllung einzelner Mitarbeiter abhängt und nicht von standardisierten oder automatisierten Prozessen, die zuverlässig mit gleichbleibender Wirksamkeit funktionieren.

Die Befunde der Prävalenzstudien der BZgA sprechen folglich gegen die Annahme, dass 16- bis 17-Jährige einen unkontrollierten Zugang zu Glücksspielen im Internet hätten. Es muss eher von einer strikteren Umsetzung der Zugangskontrollen ausgegangen werden, die vergleichbar mit den Jugendschutzmaßnahmen von stationären Spielbanken ist.

b) Jahresprävalenz problematischen bzw. pathologischen Glücksspielens

Die Evidenzbasis für eine kausale Zuschreibung glücksspielbezogener Probleme zu bestimmten Formen des

Glücksspiels ist relativ schwach. Die BZgA-Daten, welche über die 12-Monats-Prävalenz und Odds Ratios für einzelne Glücksspiele nach Klassifikation im South Oaks Gambling Screen (SOGS) Auskunft geben, liefern Aufschluss darüber, in welchem Ausmaß bestimmte Spiele von problematischen und pathologischen Spielern genutzt werden. Daraus ergeben sich erste Hinweise auf die gesamte Schädigung durch eine Glücksspielform auf gesellschaftlicher Ebene.



12-Monats-Prävalenzen und Odds Ratios für einzelne Glücksspiele nach Klassifikation im SOGS

Quellen: BZgA Studie 2007 (Tabelle 11); 2011 (Tabelle 39); 2013 (Tabelle 41); 2015 (Tabelle 44); 2017 (Tabelle 45) (2009 wurden von der BZgA keine Daten zu dieser Fragestellung berichtet.)

Aus der Grafik geht hervor, dass die Nutzung von Casino-Spielen im Internet durch problematische und pathologische Spieler in den vergangenen Jahren moderater ausgefallen war als jene von z. B. Geldspielautomaten in Spielhallen. In der letzten Erhebung hat sich die Nutzung der verschiedenen Arten von Casino-Spielen durch problematische Spieler jedoch angeglichen.

Da viele Befragte mehrere Glücksspiele spielen, kann zwar kein ursächlicher Zusammenhang (sondern nur ein assoziativer), zwischen dem Auftreten glücksspielbezogener Probleme und der Nutzung einzelner Glücksspiele hergestellt werden (BZGA, 2017). Über die vergangenen fünf BZgA Prävalenzstudien lässt sich allerdings eine erhöhte Assoziation aller Arten von Casino-Glücksspielen (stationär sowohl als auch im Internet) und glücksspielbezogenen Problemen zeigen. Zwischen den einzelnen Arten und Vertriebswegen von Casino-Spielen (Spielhalle, Spielbank, Internet) finden sich allerdings keine – weder ursächliche noch assoziative – Unterschiede bezüglich der Suchtgefährlichkeit.

IV. Spielerschutzmaßnahmen bei Online-Glücksspielen

In den letzten Kapiteln wurden vorwiegend die als risikoreich betrachteten Komponenten des Spiels diskutiert. Folgt man dem Konzept des epidemiologischen Dreiecks, dann ergibt sich die Gefährdung durch eine Wechselwirkung zwischen spezifischen Eigenschaften eines Glücksspiels und Vulnerabilitäten des Spielers unter der Voraussetzung einer Umgebung, die keinen ausreichenden Schutz bietet (Shaffer, Peller, LaPlante, Nelson, & LaBrie, 2010). Die Gestaltung einer schützenden Umgebung, die an die Eigenschaften der angebotenen Glücksspiele angepasst ist, kann daher entscheidend zur Reduktion glücksspielbezogener Risiken beitragen. Eine Vielzahl von Forschern geht davon aus, dass das Internet grundsätzlich eine sehr starke Umge-

bung für die Umsetzung von Spielerschutzmaßnahmen darstellt.

The Internet offers a potentially strong environment for the provision of responsible gambling, including player-focused tools and resources for moderating play such as expenditure tracking, self-set spend limits, time outs and information. (Gainsbury, Russell, Blaszczynski, et al., 2015)

The Internet also provides a unique opportunity for implementing special safeguards and harm reduction efforts. For example, tracking software can record all gambling online activity, which companies could potentially use to control the extent of gambling by specific users. Web-based technology could limit the time per gambling session or the amount of money participants can use to gamble. Recent recommendations for Internet gambling operators include accepting payments with credit cards only, providing options to self-limit gambling expenditure, and providing options that allow users to self-exclude from an Internet site. (Broda et al., 2008)

Die Annahme basiert auf der kontobasierten Struktur von Internet-Glücksspielen: Jede Transaktion wird einer Person zugeordnet, deren Identität zuvor verifiziert wurde (siehe auch 2.1.2.) (Gainsbury, 2011; Philander, 2014). Zwar findet dieser Abgleich größtenteils nur innerhalb der Angebote verschiedener Glücksspielanbieter statt und nicht zwischen diesen. So sieht jeder Online-Anbieter nur die Transaktionen, die bei ihm anfallen, nicht aber jene, die bei anderen Anbietern anfallen (Auer, Schneeberger, & Griffiths, 2012). Im Vergleich dazu muss jedoch festgestellt werden, dass stationäre Anbieter wie Spielbanken oder Spielhallen die Glücksspieltransaktionen, die bei ihnen selbst anfallen, kaum bzw. nur mit großem Aufwand protokollieren und zu Zwecken des Spielerschutzes auswerten können.

In einer jüngst erschienenen Überblicksarbeit wird die Evidenz aus insgesamt 29 empirischen Studien zusammengetragen, welche die wesentlichen Spielerschutzmaßnahmen im stationären sowie im Online-Glücksspielbereich untersuchen. In der Arbeit werden fünf Kategorien von Spielerschutzmaßnahmen identifiziert, für deren Wirksamkeit gegenwärtig die beste Befundlage vorliegt: Konkret handelt es sich um die Analyse von Spielverhalten zur Früherkennung, Vereinbarungen zur zeitlichen und finanziellen Spielbeschränkungen, Vereinbarungen zur Selbstsperrung, Mitarbeiterschulung und spezifische Responsible-Gambling-Funktionen (z. B. Produktdesign) (Ladouceur, Shaffer, Blaszczynski, & Shaffer, 2017). Anhand dieser Kategorien soll besprochen werden, welche Möglichkeiten sich im Internet zum Spielerschutz ergeben.

1. Die Analyse von Verhaltensdaten und diagnostische Früherkennungssysteme

Früherkennung und Frühintervention sind nicht nur effektive Bausteine der Suchtprävention und Schadensminderung auf Seiten der Spieler, sondern dienen zugleich der Sicherung der Sozialverträglichkeit von Glücksspielen. Die frühzeitige Identifikation von Problemspielern ist allerdings für die Glücksspielanbieter mit erheblichen Herausforderungen verknüpft. Früherkennung bedeutet, dass fehlangepasste Entwicklungsverläufe systematisch erfasst werden und es fest verankerte Strukturen gibt, mit deren

Hilfe die Beobachtungen und Daten weitergeleitet, dokumentiert und analysiert werden. Es gilt verbindliche Regeln aufzustellen, standardisierte Abläufe zu entwickeln und den Grundgedanken der Früherkennung und der Frühintervention in der Unternehmenskultur zu verankern (Häfeli & Lischer, 2010; G. Meyer & Hayer, 2008). Die Forschung zur Früherkennung von Problemspielern gewann ab den 2000er-Jahren an Bedeutung (Hancock, Schellinck, & Schrans, 2008).

Die Methode der Früherkennung im stationären Glücksspielbereich wurde in einer Expertenbefragung von Allcock (2002) sowie drei Feldstudien etabliert (Delfabbro, Osborn, Nevile, Skelt, & McMillen, 2007; Häfeli & Schneider, 2005; Schrans & Schellinck, 2004). Die für den Bereich des stationären Glücksspiels generierten Früherkennungsindikatoren der verschiedenen Autoren bauen aufeinander auf und weichen nicht wesentlich voneinander ab. Entsprechend können sie den von Häfeli und Schneider (2005) ermittelten Oberkategorien „Besuchshäufigkeit und Besuchsdauer“, „Geldbeschaffung“, „Einsatzverhalten“, „Sozialverhalten“, „Verhalten und Reaktionen beim Spielen“ sowie „äußere Erscheinung“ zugeordnet werden. Den Zusammenhang zwischen selektierten Früherkennungskriterien und eingeleiteten Maßnahmen in Schweizer Spielbanken beleuchteten erstmals Häfeli und Lischer (2010). Die Befunde verwiesen auf eine geringe Sensitivität der selektierten Früherkennungskriterien. Allerdings wurden die Prozesse für die Früherkennung von Problemspielern in den Schweizer Spielbanken seit Beginn der 2000er-Jahre kontinuierlich optimiert, sodass die Sensitivität der Instrumente der Früherkennung heute deutlich höher ist (Lischer, 2018). Insgesamt muss jedoch festgehalten werden, dass eine Validierung der Früherkennungskriterien im stationären Glücksspielbereich bis heute aussteht.

Anders als das stationäre Glücksspiel sind Online-Glücksspiele kontobasiert (Gainsbury, 2011) und bieten somit grundsätzlich eine vorteilhafte Voraussetzung für die Früherkennung problematischer Spieler (LaBrie & Shaffer, 2011). Das wichtigste Ziel dieses Ansatzes ist die Nutzung von Daten zur Entwicklung und Validierung eines Risikoprofils, welches Aufschluss über problematisches Spielverhalten geben kann (Blaszczynski et al., 2014). Mit dem Ziel, eine Grundlage für die Entwicklung von Früherkennungsprozessen für Problemspieler zu erarbeiten, untersuchten Braverman und Shaffer (2010) Verhaltensmuster und Charakteristiken von Online-Spielern, die ihr Konto bei einem Online-Glücksspielanbieter wegen glücksspielbedingter Probleme geschlossen haben. Die Subgruppe zeichnete sich durch die folgenden Indikatoren aus: a) hohe Besuchsfrequenz und b) intensive Spielteilnahme, verbunden mit c) großer Variabilität der getätigten Einsätze und d) steigenden Einsätzen im ersten Monat nach der Registrierung. Die Befunde sind konsistent mit dem an früherer Stelle diskutierten Befund, wonach „Involviertheit“ ein wichtiger Prädiktor von problematischem Spielverhalten ist (LaPlante et al., 2014; 2009; Welte et al., 2009). Auf der Grundlage derselben Indikatoren und Clustering-Prozesse gelang es Dragicevic, Tsogas und Kudic (2011) anhand eines Datensatzes eines anderen Online-Glücksspielanbieters, Risikospieler im ersten Monat nach der Registrierung von den übrigen Spielern zu unterscheiden (Dragicevic et al., 2011). Eine konzeptionelle Weiterentwicklung der Studie von Braverman und Shaffer (2010) wurde von Adami und Kollegen

vorgenommen, indem sie zwei neue Prädiktoren vorschlugen, um Risikospieler frühzeitig erkennen zu können: das „Sägezahn-Muster“, d. h. das Oszillieren zwischen steigenden Einsätzen und rapidem Rückfall, sowie die Anzahl der verschiedenen gespielten Spielformen (Adami et al., 2013).

Braverman und Shaffer und die darauf aufbauenden Studien definierten das problematische Spielverhalten über den Indikator der Selbstsperre im Vergleich zu einer Kontrollgruppe aus Spielern, die sich im selben Zeitraum nicht gesperrt hatten. Natürlich muss angenommen werden, dass es auch Spieler gibt, die unter glücksspielbezogenen Problemen leiden, sich aber trotzdem nicht selbst vom Glücksspiel ausschließen. Aus diesem Grund wurden zusätzlich alternative Kriterien zur Definition glücksspielbezogener Probleme untersucht. So berücksichtigen die Studien ebenfalls Personen, die durch Mitarbeiter eines Glücksspielanbieters fremdgesperrt worden sind (Braverman et al., 2013; Gray, LaPlante und Shaffer, 2012), oder Personen, an denen laut einem klinischen Screening-Fragebogen Anzeichen möglicher glücksspielbedingter Probleme zu erkennen waren (LaPlante, Nelson & Gray, 2014).

Weitere Befunde zum Spielverhalten, welche Aufschluss über problematisches Spielverhalten geben, lassen sich dem Bericht der Productivity Commission (Australien) entnehmen. Die Empfehlung lautet, dass automatisierte Alerts auf risikobehaftetes Spielverhalten wie etwa eine hohe Spielintensität oder aber eine hohe Spielfrequenz und steigende Einsätze aufmerksam machen sollten (Commission, 2010). Weitere Merkmale, welche auf ein problematisches Spielverhalten hindeuten können, sind das Chasing (Verlusten wird hinterhergejagt), Kontrollverlust (wiederholte Muster von Reduktion gefolgt von einer stark gesteigerten Spielaktivität) sowie die Rückkehr zum Spiel nach einer Selbstsperre (Monaghan & Blaszczynski, 2009).

Anhand von Untersuchungen der Zahlungsdaten konnte gezeigt werden, dass ein gewisses Maß an zusätzlichen Informationen über Risikoverhaltensweisen auch aus Einzahlungen, Auszahlungen und den verwendeten Zahlungsmethoden abgeleitet werden kann. Insgesamt liefern Modelle, die sich auf Spielverhalten beziehen, zwar zuverlässigere Hinweise über das Vorliegen von risikobehaftetem Spiel; die Analyse von Zahlungsdaten kann zu diesen Modellen aber zusätzliche Information beisteuern (Häusler, 2016).

Die referierten Untersuchungen befassen sich vorwiegend mit transaktionalen Daten. Doch darf auch im Online-Glücksspiel die soziale Interaktion zwischen dem Anbieter und dem Kunden nicht außer Acht gelassen werden, um Anhaltspunkte zur Identifikation gefährdeter Spieler zu erhalten. Grundlage der Untersuchung von Häfeli und Kollegen (2011) waren schriftliche Kontaktaufnahmen von Spielern zum Anbieter, die zu einem späteren Zeitpunkt eine Sperre des Spielkontos wegen glücksspielbezogener Probleme beantragt hatten. Dabei wurden mehrere Indikatoren identifiziert, die für die Früherkennung von Problemspielern herangezogen werden können: Häufigkeit der Mails, Anfragen wegen Konto-Wiedereröffnung, Finanztransaktionen und Konto-Administration oder aber die Tonalität des Scheibens (Häfeli et al., 2011). Dass sich die Indikatoren zur Früherkennung von Problemspielern bewähren, bestätigte eine Folgeuntersuchung (Häfeli, Lischer, & Häusler, 2015).

Aus diesen Arbeiten ergibt sich ein Modell aus monetären und nicht-monetären Kriterien, mit denen sich zukünftige Glücksspielbezogene Probleme mit hinreichender Genauigkeit vorhersagen lassen.

Indikatoren eines problematischen Spielverhaltens:

- Frühere Indikation von Problemen (z. B. Selbstsperre)
- Breite des Spielverhaltens (Anzahl der parallel genutzten Glücksspielarten)
- Tiefe des Spielverhaltens (Spielfrequenz)
- Spielvolumen (finanzielles Ausmaß)
- Variabilität der Einsätze / Sägezahn-Muster
- Chasing
- Spielverlauf (Trajektorie)
- Zahlverhalten und Zahlungsmethoden
- Kommunikation und Tonalität

Inzwischen sind zahlreiche Studien erschienen, die sich mit dem Spielverhalten von Online-Spielern auseinandersetzen, doch besteht immer noch ein großer Forschungsbedarf zur Thematik, die entwickelten Modelle in praktische Spielerschutzmaßnahmen zu implementieren (Ladouceur et al., 2017).

2. Vereinbarung zeitlicher und finanzieller Spielbeschränkungen

Viele Spieler setzen sich explizite interne Spielbeschränkungen. Das heißt, der Spieler nimmt sich vor, nicht mehr als einen bestimmten Betrag zu verlieren. Manchen Spielern fällt es allerdings schwer, sich an diese internalen Limits zu halten. Die Rolle von externalen Spielbeschränkungen ist es daher, eine Vereinbarung zwischen Spieler und Anbieter zu treffen, die den Glücksspielanbieter in die Pflicht nimmt. Während der Spieler sein tägliches, wöchentliches oder monatliches Budget festlegt (Verantwortung des Spielers), verpflichtet sich der Anbieter, keine Transaktion zuzulassen, die dieses Budget überschreiten würde (Verantwortung des Anbieters). Im stationären Bereich können solche Spielvereinbarungen dort eingesetzt werden, wo vorwiegend individualisierte Spielerkarten zum Einsatz kommen, die jede einzelne Spieltransaktion aufzeichnen (Parke et al., 2008). In stationären Spielbanken mit Einlasskontrolle sind zudem Besuchsvereinbarungen möglich, die die Besuchsfrequenz limitieren. Die Höhe der Einsätze sowie die Besuchsdauer sind für den Anbieter jedoch nur mit sehr großem Aufwand überprüfbar.

Insgesamt bietet das Online-Glücksspiel optimale Voraussetzungen für Spielvereinbarungen. Jeder Spieler muss ein individuelles Konto eröffnen und alle Spielhandlungen werden fortan registriert und diesem Spielkonto zugerechnet (Blaszczynski et al., 2014). In diesem Rahmen werden zeitliche und finanzielle Aspekte des Spielverhaltens in Echtzeit beobachtet und können daher beschränkt werden. So lassen sich beispielsweise auch Einzahlungen oder Verluste limitieren, wodurch eine zusätzliche Kontrolle über die finanziellen Auswirkungen des Glücksspiels erzielt wird.

a) Spielbeschränkung

Im Vorfeld der Spielteilnahme lassen sich im Sinne des „Pre-Commitment“ (Commission, 2010) individuelle Begrenzungen der Spieldauer, Einsätze und Verluste (wie

auch Spielsperren) speichern. Die Entscheidungen für Spielbeschränkungen sollten in einem vom Glücksspiel unbeeinflussten Gefühlszustand rational getroffen werden (Blaszczynski et al., 2014) und zumindest für die gesamte Spielsession gelten.

Wiebe und Philander (2012) erstellten eine Übersichtsarbeit, in der sie die verschiedenen Spielbeschränkungen nach der Glücksspielform identifizierten und evaluierten. Die Autoren prüften hierfür die Maßnahmen zur Spielbeschränkung von 50 Online-Glücksspielanbietern (Wiebe & Philander, 2012).

Die gängigste Form der Spielbeschränkung ist finanzieller Natur. Es wird unterschieden zwischen:

- *Einzahlungslimit*: Hierbei handelt es sich um den maximalen Betrag, den ein Spieler in einem bestimmten Zeitraum auf sein Spielkonto einzahlen kann.
- *Spillimit*: Hier handelt es sich um den maximalen Betrag, den ein Spieler in einer bestimmten Zeit spielen kann. Gewinne können berücksichtigt oder nicht berücksichtigt werden.
- *Verlustlimit*: Hierbei handelt es sich um den maximalen Verlust, den ein Spieler in einem bestimmten Zeitraum machen kann. Hierbei wird die Formel (Gewinn minus Einsatz) angewendet.
- *Einsatzlimit*: Hierbei wird der Spieleinsatz auf ein einzelnes Spiel oder auf Spielpartien festgelegt (Auer & Griffiths, 2015).

Neben den finanziellen Spielbeschränkungsmöglichkeiten muss die Dauer des Spiels (pro Session, pro Tag, pro Woche, pro Monat) beschränkt werden. Ab der Eröffnung des Spielerkontos muss der Spieler jederzeit einfachen Überblick über seine Spieltätigkeit während eines bestimmten Zeitraums haben.

Während die Spielbeschränkung mit sofortiger Wirkung verschärft werden kann, bedarf es einer Wartefrist, um das Limit zu erhöhen. Empfohlen wird eine Wartefrist von mindestens 24 Stunden. Die Anpassung der Spielbeschränkung gilt es von Seiten des Anbieters in jedem Fall schriftlich zu bestätigen. Der Prozess, der festlegt, unter welchen Voraussetzungen die Limits angepasst werden können, muss klar geregelt und transparent sein.

Von den identifizierten Spielbeschränkungsmöglichkeiten ausgehend, definierten Wiebe und Philander (2012) anhand der nachfolgend genannten Schlüsselkategorien eine Best Practice der möglichen Maßnahmen.

Aufmerksamkeit auf die Möglichkeit der Spielbeschränkung lenken:

- Der Spieler muss während des Registrierungsprozesses auf die Möglichkeiten der Spielbeschränkung aufmerksam gemacht werden.
- Dem Spieler sollen Instrumente zur Verfügung gestellt werden, die ihm die Kontrolle und Beschränkung des Spiels erleichtern (Ausgaben-Rechner und Budget-Vorlagen).

Spielbeschränkung:

- Das Einrichten von Spielbeschränkungen ist Bestandteil des Registrierungsprozesses oder muss vor der ersten Spielteilnahme stattfinden.
- Es werden verschiedene Optionen der Spielbeschränkung angeboten: pro Session, pro Tag, pro Woche oder pro Monat.

- Die Spielbeschränkungen sind während des Spiels auf dem Bildschirm ersichtlich.

Benachrichtigung:

- Hinweise (z. B. Pop-up-Messages), welche die Spieler über das Restguthaben informieren.
- Information über Gewinn und Verlust oder normative Rückmeldung, bevor das Limit erreicht wird.
- Wenn das Limit erreicht ist, wird der Spieler automatisch ausgeloggt.
- Verbot jeder Spielteilnahme, bis die eingerichtete Spielbeschränkung des Spielers abläuft.

Anpassung der Spielbeschränkung:

- Möglichkeit für den Spieler, die Spielbeschränkungen auf mehreren Wegen anzupassen. Die Senkung der Limits kann sofort erfolgen. Die Lockerung der Spielbeschränkung bedarf einer Wartezeit (Cooling-off-Phasen) und wird erst wirksam, wenn die aktuelle Spielbeschränkung abgelaufen ist.
- Jede Anpassung der Spielbeschränkung muss dem Spieler schriftlich bestätigt werden.
- Eine Erhöhung des Spiellimits muss nach Ablauf der Wartezeit noch einmal vom Spieler bestätigt werden, bevor sie aktiv wird.

Spiel-Historie:

- Möglichkeit für den Spieler, ab Eröffnung des Spielkontos Einblick in alle Spielverläufe und Transaktionen zu haben. Inbegriffen sind dabei alle Typen der Spielbeschränkungen, die Dauer der Spielbeschränkung und alle Änderungen, die daran vorgenommen wurden.

Neben der Spielbeschränkung muss die Möglichkeit des vorübergehenden Spielausstiegs bestehen. Der Spieler sollte zudem die Gelegenheit haben, aus einer oder mehreren Glücksspiel-Kategorien vorübergehend auszusteigen.

Die Auswirkungen von Spielbeschränkungen auf das Verhalten von Spielern wurde in der Vergangenheit in einigen wenigen Studien vertieft untersucht. Nelson und Kollegen analysierten das Spielverhalten von 47 134 Spielern, welche im Februar 2005 ein Konto bei einem Sportwettenanbieter eingerichtet hatten. Während der 18-monatigen Beobachtungsphase richteten 567 Online-Sportwetter eine freiwillige Spielbeschränkung ein. Aus den Ergebnisse geht hervor, dass die Spieler vor der Einrichtung des Limits an einer größeren Bandbreite verschiedener Spiele teilgenommen haben und mehr Einsätze als die übrigen Spieler tätigten. Nach der Implementierung der Spielbeschränkungen reduzierten sie die Spielaktivität, den Gesamtbetrag der Einsätze reduzierten sie indessen nicht. Somit konnte in dieser Studie nicht nur die Effektivität von finanziellen Limits, sondern auch jene von Zeitlimits festgestellt werden. Die Autoren hoben den Nutzen der Limits als vielversprechende Maßnahme des Spielerschutzes hervor (Nelson et al., 2008).

Der präventive Effekt von freiwilligen Spielbeschränkungen wurde auch von Auer und Griffiths (2013) anhand der Nutzerdaten von 5 000 Spielern, welche ein österreichischer Online-Anbieter zur Verfügung stellte, untersucht. Im Rahmen dieser Studie wurde das Spielverhalten 30 Tage vor bzw. nach der Limitsetzung verglichen. Die Analyse des Spielerverhaltens zeigte deutlich, dass die freiwillige Spielbeschränkung sich nachhaltig auf die Intensität des Spiel-

verhaltens auswirkte, und zwar nicht nur auf die finanziellen Ausgaben, sondern auch auf die Spieldauer (Auer & Griffiths, 2013).

Neben freiwilligen Spielbeschränkungen gibt es in der Regel auch unternehmensseitige Spielbeschränkungen, welche ebenfalls Zeit- und/oder Geldlimits beinhalten und zum Teil gesetzlich vorgegeben sind. Eine Studie, die unternehmensseitige Limits untersucht, stammt von Broda et al. (2008). Sie macht deutlich, dass es sehr schwierig ist, eine unternehmensseitige Spielbeschränkung so festzulegen, dass sie zumindest für einen großen Teil der Kunden angemessen ist. Vor diesem Hintergrund stellen Broda und Kollegen fest, dass unternehmensseitige Spielbeschränkungen kaum Wirkung zeitigt haben.

Die Evidenz deutet darauf hin, dass entsprechende Spielbeschränkungen die Spieler unterstützen, die Ausgaben zu kontrollieren, und den Druck reduzieren, den Verlusten hinterherzujagen. Vor diesem Hintergrund empfehlen Blaszczynski und Kollegen, dass entsprechende Maßnahmen sowohl im stationären wie auch im Online-Bereich zugänglich gemacht werden sollten (Blaszczynski et al., 2014). Spielbeschränkungen sind allerdings im Internet deutlich leichter umzusetzen als im stationären Betrieb, da alle Spieltransaktionen einem Konto zugeordnet werden können. Um finanzielle Spielbeschränkungen im stationären Betrieb (z. B. Spielbanken) umzusetzen, müssten alle Transaktionen (z. B. das Setzen eines Jetons beim Roulette) überwacht oder auf eine Kundenkarte gespeichert werden.

Insgesamt gelten Spielbeschränkungen als eine wirkungsvolle Spielerschutzmaßnahme. Nichtsdestotrotz weisen Ladouceur und Kollegen (2017) in ihrer Übersichtsarbeit darauf hin, dass sich Spielbeschränkungen nur für einen Teil der Spieler als effektiv erweisen. Für andere Spieler könne diese Maßnahme sogar kontraproduktiv sein (z. B. wenn der Spieler unternehmensseitige Spielbeschränkungen „ausschöpfen“ will). Daher ist der Einsatz von Spielbeschränkungen immer sorgfältig zu prüfen.

b) Pop-up-Nachricht und persönliche Feedbacks

Eine Strategie, Spieler vor Kontrollverlust, Dissoziation und den damit einhergehenden exzessiven Spielsessions zu schützen, besteht darin, dynamische Pop-up-Fenster zu verwenden, welche den Spieler in Echtzeit auf sein Verhalten aufmerksam machen (Monaghan & Blaszczynski, 2009). Im Zusammenhang mit Geldspielautomaten gilt die Effektivität von Pop-up-Nachrichten inzwischen als relativ gut dokumentiert (Monaghan, 2009). Demnach unterstützen Pop-up-Nachrichten zu den gesetzten Spielbeschränkungen (Einsätze, Zeit) deren Einhaltung (Stewart & Wohl, 2013).

Pop-up-Fenster sind mittlerweile bei vielen stationären und Online-Anbietern anzutreffen. Auer und Griffiths (2014) führten eine Studie über die Effektivität von informativen Pop-up-Nachrichten bei Online-Spielautomaten durch. Es zeigte sich, dass die informative Nachricht, die jeweils nach 1 000 Einzelspielen erschien, die Wahrscheinlichkeit, genau zu diesem Zeitpunkt das Spiel zu beenden, erhöht hat (Auer & Griffiths, 2015; Auer, Malischnig, & Griffiths, 2014).

Während sich bei stationären Spielautomaten das Feedback typischerweise nur auf das Spielverhalten innerhalb der aktuellen Session bezieht, könnte die breite Information, welche Online-Anbieter über das individuelle Spielverhalten erhalten, dazu genutzt werden, um ein elaboriertes, z. B.

normatives Feedback zur Verfügung zu stellen. Online-Feedback-Systeme, wie z. B. „Mentor“, stellen Spielern einerseits Informationen über ihr vergangenes und aktuelles Spielverhalten zur Verfügung und schicken ihnen andererseits personalisierte Nachrichten, falls relevante Veränderungen im Verhalten auftreten. Wenn beispielsweise die Einsätze oder Einzahlungen auf das Spielkonto ansteigen, werden Spieler über diesen Umstand ausdrücklich mittels konkreter Textnachricht informiert. Die personalisierten Nachrichten sind gemäß der Theorie der motivationalen Gesprächsführung aufgebaut, somit nicht konfrontativ, sondern motivierend, und beinhalten Tipps und Ratschläge für den Spieler (Auer & Griffiths, 2015).

3. Spielsperren

Die erste Studie, welche den Nutzen der Selbstsperre evaluierte, wurde 2000 vorgelegt (Ladouceur, Jacques, Giroux, Ferland, & Leblond, 2000). Die Forschergruppe aus Quebec befragte 220 Spieler, die sich selbst für die Teilnahme an Glücksspielen in Casinos sperren ließen. Der Befund, wonach die Mehrheit der gesperrten Personen das Glücksspiel in anderen Spielstätten und/oder mit anderen Glücksspielprodukten fortsetzte, deckt sich mit den Untersuchungsergebnissen weiterer Autoren (Blaszczynski, Ladouceur, & Nowak, 2007; Croucher, Croucher, & Leslie, 2006). Hier gilt es jedoch zu beachten, dass der Anteil an gesperrten Spielern, die das Glücksspiel aufgrund einer Selbstsperre gänzlich einstellen, nicht als alleiniger Maßstab zur Beurteilung für deren Wirksamkeit herangezogen werden darf (Nowatzki & Williams, 2002). In dieser Perspektive prüften Ladouceur und Kollegen (2007) in einer Folgeuntersuchung, inwiefern die Selbstsperre das Spielverhalten verändert und sich auf die negativen Konsequenzen des Glücksspiels auswirkt (Ladouceur, Sylvain, & Gosselin, 2007). Eine Studie, welche die Langzeitwirkungen der Selbstsperre überprüfte, wurde von Nelson und Kollegen (2009) vorgelegt. Der Anteil von Personen mit pathologischem Spielverhalten an der Gesamtheit der Casino-Spieler verringerte sich demnach von 79 % vor der Spielsperre auf 15 % in der Zeit danach (Nelson, Kleschinsky, LaBrie, Kaplan, & Shaffer, 2010). Mit dem Modell „Self-Exclusion Educator“ haben Blaszczynski und Kollegen (2007) einen Prozess zur Überleitung gesperrter Spieler in das Hilfesystem vorgestellt. Kern des Systems ist eine unabhängig vom Anbieter beschäftigte Person, die die Spieler auf dem Wege persönlichen Kontakts zur Möglichkeit der Spielsperre informiert (Blaszczynski et al., 2007).

Die erste umfassende Untersuchung zur Effektivität der Spielsperre im deutschsprachigen Raum wurde im Jahr 2010 von G. Meyer und Hayer vorgelegt. Das multimodular angelegte Untersuchungsdesign umfasste eine Querschnittbefragung sowie eine Längsschnittbefragung von freiwillig gesperrten Spielern. Die Autoren stellen fest, dass von Selbstsperrern ein Nutzen ausgeht, der sich jedoch über eine optimierte Ausgestaltung der Sperrprogramme in der Praxis sowie eine verbesserte Vernetzung mit dem Beratungssystem optimieren ließe (G. Meyer & Hayer, 2010). Zusätzlich zur Selbstsperre existiert die Möglichkeit zur Fremdsperre. Hierbei werden die Glücksspielanbieter dazu verpflichtet, aufgrund eigener Beobachtungen oder der Meldung Dritter einen Spieler zu sperren, wobei die Entscheidungsgrundlage vom Glücksspielanbieter dokumentiert werden muss. Eine Evaluation, welche auch für die

Fremdsperre einen präventiven Nutzen belegt, wurde kürzlich vorgelegt (Kotter, Kräplin, & Bühringer, 2017).

Aus den referierten Untersuchungen geht hervor, dass sowohl die Selbst- als auch die Fremdsperre einen Einfluss auf das Spielverhalten, die Lebensqualität, den Schweregrad der Glücksspielsucht sowie auf die Beratungsmotivation der gesperrten Spieler haben. Während die ursprünglichen Effektivitätsraten der Spielsperre relativ schlecht waren, hat der technologische Fortschritt insbesondere bei der Identitätsfeststellung zu immer höherer Effektivität geführt (G. Meyer & Hayer, 2010).

Die Wirksamkeit der Spielsperre im stationären Bereich ist bereits gut erforscht. Für den Online-Bereich liegen dagegen nur wenige Studien vor, welche die Effektivität der Spielsperre untersuchen. Eine der wenigen Studien wurde von Hayer und Meyer (2011) vorgelegt. Im Rahmen der Untersuchung wurden 259 selbstgesperrte Online-Spieler zum Sperrzeitpunkt sowie in den Folgemonaten schriftlich befragt. Die Befunde deuten darauf hin, dass die Spieler vor der Selbstsperre exzessiv gespielt haben. Die Autoren stellen fest, dass Spieler im Internet die Möglichkeit zur Selbstsperre deutlich früher und präventiver nutzen als bei stationären Angeboten. Eine mögliche Erklärung hierfür ist, dass der Prozess der Selbstsperre im Internet ohne persönlichen Kontakt abläuft, der vom Betroffenen oft als schwierig und beschämend wahrgenommen wird. Insgesamt lassen die Resultate erkennen, dass aus der Selbstsperre psychosoziale Effekte im intendierten Sinn resultieren (Hayer & Meyer, 2011). Diese Annahmen werden von Xuan und Shaffer (2009) untermauert, die zeigen konnten, dass Spieler im Internet in den letzten Tagen vor der Selbstsperre rational reagieren und dass das erwartete Nachjagen von Verlusten nicht festgestellt werden konnte. Im direkten Vergleich kann daher festgestellt werden, dass die Hemmschwelle zur Selbstsperre online geringer zu sein scheint (Wood & Griffiths, 2007; Wood & Wood, 2009) als im persönlichen Kontakt zu einem Mitarbeiter, was sich so auswirkt, dass die Sperre früher durchgeführt wird und dadurch die manifeste Selbstschädigung durch Glücksspiele geringer ausfällt (G. Meyer & Hayer, 2010).

Blaszczynski und Kollegen sind der Ansicht, dass die Selbstsperre nicht die alleinige Maßnahme des Spielerschutzes sein sollte. Auch sollte nicht die Abstinenz als alleiniges Ziel der Selbstsperre angesehen werden. Viele Spielern käme es zugute, wenn es ein flexibles Angebot an Sperr-Optionen mit unterschiedlicher Zeitdauer geben würde (Blaszczynski et al., 2014). Diese Einschätzung teilen auch Lischer und Kollegen (2016), welche im Zusammenhang mit dem Schweizerischen Sperrsystem empfehlen, dass die Spielsperre nicht das einzige Instrument des Spielerschutzes sein sollte. Möglichkeiten der individuellen Begrenzung der Häufigkeit des Casinobesuchs sollten als ergänzende Spielerschutzmaßnahmen in Betracht gezogen werden (Lischer, Auerbach, & Schwarz, 2016). Nowatzki und Williams (2002) erstellten eine Liste von Empfehlungen, um die Effektivität der Spielsperre zu erhöhen. Neben der aktiven Bekanntmachung dieser Maßnahme empfehlen die Autoren auch eine spielformübergreifende Sperrliste und deren regulatorische Überwachung. Gesperrten Spielern solle die Möglichkeit einer Beratung gewährt werden. Für die Aufhebung der Spielsperre müsse, so die Autoren, eine Sitzung mit Beratern einer Suchtfachstelle obligatorisch sein (Nowatzki & Williams, 2002).

4. Schulung von Mitarbeitern

Das Wissen rund um die Spielerschutzmaßnahmen soll gemäß der vorliegenden Literatur den Mitarbeitenden im Rahmen von Schulungen vermittelt werden. Meyer und Bachmann (2017) fassen die notwendigen Kenntnisse folgendermaßen zusammen:

- Vermittlung umfassender Fähigkeiten (Sachwissen) und Fertigkeiten (Handlungswissen rund um das Thema des problematischen Spielverhaltens für die im Glücksspiel-sektor beschäftigten Personen)
- Erstellung von Leitlinien zur Beobachtung und Erkennung von Symptomen problematischen Spielverhaltens in den Spielstätten auf empirischer Basis
- Identifikation des problematischen Spielverhaltens und dessen aktive Unterbindung (z. B. durch den Ausschluss vom Spielbetrieb)
- Kommunikationstraining: Erlernen von Strategien zum Ansprechen vermeintlich gefährdeter Spieler
- Team- und Fallsupervision unter externer Begleitung

In der Schweizerischen Spielbankengesetzgebung ist die Schulung der Mitarbeiter gesetzlich vorgegeben und bewährt sich (Carlevaro, Lischer, Sani, Simon, & Tomei, 2017). Damit die Mitarbeiter ihr Fachwissen effektiv im Sinne des Spielerschutzes einsetzen können, bedarf es adäquater Unternehmensstrukturen. Häfeli und Kollegen (2011) konnten aufzeigen, dass auch im Online-Glücksspielbereich Kontakt zwischen Customer Service und Spieler besteht: Die Auto-

ren verwiesen beim untersuchten Online-Glücksspielanbieter auf über 200 000 Kundenkontakte pro Monat, die in schriftlicher Form dokumentiert waren. Ebenfalls wurden systematische Protokolle für Mitarbeiter im Kundendienst zur Erkennung potenzieller Probleme vorgeschlagen (Häfeli et al. 2011; 2015) bzw. evaluiert (Gray, LaPlante & Shaffer, 2012).

Aus den erwähnten Studien geht hervor, dass gut geschulte Mitarbeiter unter adäquaten strukturellen Voraussetzungen auch im Online-Glücksspielbereich in der Lage sind, zu einer sozialverträglichen Umgebung beizutragen.

5. Spielerschutzmaßnahmen im Vergleich zwischen stationären und Online-Angeboten

Abbildung 2 bietet einen Überblick über die Machbarkeit der gängigsten Arten von Spielerschutzmaßnahmen und deren Möglichkeiten zur Umsetzung im stationären und im Online-Glücksspiel. (Siehe Abb. 1)

Sowohl der stationäre Glücksspielbereich als auch das Internet haben Voraussetzungen, welche die Umsetzung mancher Spielerschutzmaßnahmen erleichtern, während sie die Umsetzung anderer erschweren. Spielerschutzmaßnahmen, welche sich im stationären Bereich bewähren, erweisen sich im Online-Bereich daher nicht zwingend als effektiv umsetzbar und umgekehrt (Gainsbury, Blankers, Wilkinson, Schelleman-Offermans, & Cousijn, 2014).

Abbildung 1 Spielerschutzmaßnahmen im stationären und im Online-Glücksspielbereich

| Spielerschutz-Ziel | | Stationäres Glücksspiel | Online-Glücksspiel |
|-----------------------------|------------------------------|---|--|
| Analyse von Verhaltensdaten | Kommunikationsverhalten | Beobachtbar Systematische Aufzeichnung über mehrere Anlässe möglich Auswertung i. d. R. auf Einzelbeobachtungen beschränkt | Beobachtbar Systematische Aufzeichnung über mehrere Anlässe vorgesehen Auswertung mit Querverbindungen zu anderen Beobachtungen leicht möglich |
| | Spielverhalten | Eingeschränkt beobachtbar (durch gut geschultes Personal) Vollständige Beobachtung des Spielverhaltens über individualisierte Kundenkarten | Beobachtbar; systematische Aufzeichnung vorgesehen Auswertung mit Querverbindungen zu anderen Beobachtungen leicht möglich |
| Spielbeschränkung | Dauer und Frequenz | Bei lückenloser Identifikation aller Kunden über Beschränkung der Besuchsfrequenz möglich | Zeit- oder Session-Limits sind verbreitete Schutzmaßnahmen |
| | Finanziell | Nur bei lückenloser Nutzung von individualisierten Kundenkarten, die jede Spieltransaktion aufzeichnen, möglich | Einzahlungs- oder Verlust-Limits sind verbreitete Schutzmaßnahmen |
| | Vorübergehender Spielanstieg | Bei lückenloser Identifikation aller Kunden möglich und verbreitet | Möglich und verbreitet |
| Systematisches Feedback | Informativ | Möglich und teilweise verbreitet | Verbreitet |
| | Normativ | Bei lückenloser Verwendung individualisierter Kundenkarten möglich | Möglich |
| Spielsperre | Selbstsperre | Bei lückenloser Identifikation aller Kunden möglich und verbreitet | Selbstsperrungen sind verbreitete Schutzmaßnahmen |
| | Fremdsperre | Bei lückenloser Identifikation aller Kunden möglich und verbreitet | Fremdsperrungen analog zu Selbstsperrungen leicht umsetzbar, derzeit aber weniger verbreitet |
| Schulung Mitarbeiter | | Verbreitet | Verbreitet |

Die vorgestellten Studien untermauern die Annahme, dass das Internet einen geeigneten Rahmen für den Spielerschutz bietet. Der zentrale Vorteil des Online-Glücksspiels liegt in seiner kontobasierten Natur und der damit einhergehenden Möglichkeit einer objektiven und systematischen Aufzeichnung aller Transaktionen jedes einzelnen Spielers. Auffälligkeiten im Spielverhalten können in Echtzeit erkannt werden und als automatisierter Auslöser von Spielerschutzmaßnahmen dienen.

V. Zusammenführende Bewertung

Die vorliegende narrative Übersichtsarbeit macht es sich zur Aufgabe, faktenbasiertes Wissen rund um das Gefährdungspotenzial von Online-Glücksspielen aus internationalen Studien zusammenzutragen und aus der Public-Health-Perspektive zu diskutieren. Vertieft wird die Frage, ob das Internet durch seine Eigenschaften inhärente Risiken birgt, die über die Risiken vergleichbarer Glücksspiele im stationären Vertrieb hinausgehen. Ergänzt wird der Beitrag mit Befunden aus internationalen Prävalenzstudien. Zudem wird der internationale Forschungsstand zu Spielerschutzmaßnahmen dargestellt.

1. Das Gefährdungspotenzial von Online-Glücksspielen

Im Gegensatz zu stationären Spielbanken sieht der Glücksspielstaatsvertrag, welcher den deutschen Glücksspielmarkt reguliert, ein Verbot für alle Formen des Casino-Glücksspiels im Internet vor. Diese unterschiedliche Behandlung wird mit den Besonderheiten des Internets begründet. Die Befunde und Schlussfolgerungen des zweiten Kapitels, das sich mit den als risikoreich geltenden Eigenschaften des Vertriebswegs Internets beschäftigt, werden nachfolgend resümiert.

a) Verfügbarkeit

Die Annahme, dass – ausgehend vom Status quo – eine Verringerung des Glücksspielangebots auch zu einer Reduzierung des gesellschaftlichen Ausmaßes glücksspielbezogener Probleme führen würde, wird in epidemiologischen Untersuchungen zunehmend angezweifelt (LaPlante & Shaffer, 2007). So zeigen William und Kollegen (2011) auf, dass die Prävalenz an glücksspielbedingten Problemen im Zuge einer Ausweitung des Glücksspielangebots zunächst kurzfristig zunimmt, sich dann aber wieder unterhalb des Anfangsniveaus stabilisiert, weil zum einen die Kenntnisse und Kompetenzen in der Bevölkerung wachsen und zum anderen die Gesellschaft mit einer Verbesserung des Verbraucherschutzes reagiert. Somit ist es wahrscheinlich, dass der Zusammenhang zwischen Verfügbarkeit sowie der Prävalenz von glücksspielbedingten Problemen auch von der Art und dem Vorhandensein angemessener Spielerschutzmaßnahmen moderiert wird (Häfeli et al., 2011).

Indessen mutmaßt Gainsbury (2015), dass der leichtere Zugang, den das Internet bietet, in Hinblick auf vulnerable Personen ein inhärentes Risiko sein könnte. Diesem befürchteten Risiko kann mit gezielten Spielerschutzmaßnahmen begegnet werden. Dies macht die Kanalisierung des Online-Glücksspiels in ein reguliertes Angebot noch bedeutsamer. Ein reguliertes Spielumfeld ist die Voraussetzung, dass Spielerschutzmaßnahmen implementiert und systematisch angewendet werden. Dies setzt einen regulierten Markt voraus, in dem für Konsumenten klar erkennbar ist, dass die Anbieter strengen regulatorischen Vorschriften unterworfen sind

b) Anonymität

Da Glücksspiele im Internet generell kontobasiert ablaufen, wird das Spiel-, Zahlungs- und Kommunikationsverhalten erfasst. Diese Erfassung kann systematisiert, objektiv analysiert und zum Zweck des Spielerschutzes genutzt werden. Spieler im Internet sind keineswegs anonym. Vielmehr bietet das Internet weitreichende Methoden der Identitätsverifikation an, welche in regulierten Glücksspielmärkten effektiv eingesetzt werden können.

c) Soziale Kontrolle

Dem Anbieter stehen Indikatoren zum Spielverhalten zur Verfügung, die für die Früherkennung von Problemspielern eingesetzt werden können. Die Analyse von Spieltransaktionen ist überdies nicht die einzige Möglichkeit der Früherkennung von potenziellen glücksspielbezogenen Problemen. So findet Kommunikation zwischen Spieler und Glücksspielanbieter auch im Online-Glücksspielbereich statt – schriftlich, oft in Form von E-Mail oder Chat (Häfeli et al., 2011). Dabei erweist es sich als Vorteil, dass die gesamte Kommunikation über die Dauer des Kundenverhältnisses aufgezeichnet wird.

d) Zahlungsmittel

Elektronische Zahlungsmittel bergen Risiken. Personen, die im E-Commerce unerfahren sind, laufen daher Gefahr, dass sie bei bargeldlosen Transaktionen leichter den Überblick über ihre Ausgaben verlieren. Die elektronischen Zahlungsmittel bergen aber auch zusätzliche Nutzen. Das Glücksspiel im Internet bietet eine Vielzahl von Hilfsmitteln, die Konsumenten dabei unterstützen, einen besseren Überblick über ihr Spielverhalten zu erlangen (z. B. transparente Darstellung von Gewinnen und Verlusten, Spielkontoauszug, Feedback-Systeme).

e) Betrugsrisiko und Konsumentenschutz

Konsumenten schätzen Glücksspiele im Internet nicht als Bereich ein, mit dem sie unzufrieden wären oder dem sie nicht vertrauen würden. Die regulatorische Überwachung ist im Internet zudem einfacher zu bewerkstelligen, da jede Transaktion dokumentiert wird und von Aufsichtsbehörden eingesehen werden kann.

2. Prävalenz von glücksspielbedingten Problemen bei Online-Spielern

Mit dem Ziel, die Prävalenz von glücksspielbedingten Problemen zu ermitteln, wurde in den letzten zehn Jahren eine Reihe an bevölkerungsrepräsentativen Untersuchungen durchgeführt. Die von der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) getragenen Studien liefern zudem wichtige Angaben zum Spielverhalten Jugendlicher.

a) Befundlage nach internationaler Prävalenzstudien

Die ersten Prävalenzstudien, welche sich mit den Online-Glücksspielen befassten, wiesen für die Online-Glücksspiele eine höhere Prävalenz an glücksspielbedingten Problemen aus (Griffiths, Wardle, Orford, Sproston, & Erens, 2009; Ladd & Petry, 2002). Allerdings wird im Rahmen dieser Studien eine Person dann als „Online-Spieler“ betrachtet, wenn sie im relevanten Zeitraum zumindest einmal online gespielt hat – unabhängig davon, wie viel die betreffende Person auch an stationären Glücksspielen teilgenommen hat (Gainsbury, Russell, Hing, Wood, & Blaszczyński, 2013). Die alleinige Gegenüberstellung von Online- und Offline-Spiel

wird der Komplexität der Entstehung von Glücksspielspezifischen Problemen somit nicht gerecht, weil dabei wichtige Variablen, wie Muster des Spielverhaltens und Involviertheit, unberücksichtigt bleiben (LaPlante et al., 2014). Vor dem Hintergrund, dass insbesondere Spieler mit erhöhtem Risiko mehrere Glücksspiele spielen, kann kein ursächlicher, sondern nur ein assoziativer Zusammenhang zwischen dem Auftreten Glücksspielassoziierter Probleme und der Nutzung einzelner Glücksspielformen hergestellt werden.

b) Befundlage nach deutschen Prävalenzstudien

Die Befundlage zum exakten Ausmaß der Glücksspielbezogenen Probleme bei Online-Glücksspielen in Deutschland ist insgesamt noch nicht erhärtet, da die Prävalenzen des mindestens problematischen Glücksspiels unter den Teilnehmern von Online-Glücksspielen schwanken. Aus der von der BZgA durchgeführten Prävalenzstudie lassen sich in Bezug auf das Online-Glücksspiel jedoch Anhaltspunkte zum Jugendschutz sowie zur Spielsuchtprävalenz (nach SOGS) entnehmen. Demnach zeigen die in dieser Übersichtsarbeit detailliert dargestellten Ergebnisse aus den BZgA-Studien keine erhöhten Probleme durch Glücksspiele, die über das Internet veranstaltet werden. Natürlich bedeutet das nicht, dass Online-Glücksspiele nicht mit Risiken verbunden wären – allerdings sind diese nicht stärker ausgeprägt als die Risiken von vergleichbaren Spielen, die im stationären Vertrieb angeboten werden.

3. Spielerschutzmaßnahmen

Spielerschutzmaßnahmen werden heute sowohl im stationären als auch im Online-Glücksspielbereich durchgeführt. Einige sind bereits gut erforscht (z. B. die Spielsperren), bei anderen steht die Validierung noch aus (z. B. Analyse von Verhaltensdaten). Spielerschutzmaßnahmen, welche sich im stationären Bereich bewähren, erweisen sich im Online-Bereich jedoch nicht zwingend als effektiv und umgekehrt (Gainsbury, Blankers, et al., 2014).

Im Rahmen dieser Übersichtsarbeit werden Spielerschutzmaßnahmen der folgenden Kategorien dargestellt und diskutiert: Analyse der Verhaltensdaten, Spielbeschränkung, systematische Feedbacks, Spielsperren, Schulung von Mitarbeitern. Es kann festgehalten werden, dass eine breite Palette an wirksamen Maßnahmen bekannt ist, um Online-Spieler zu schützen.

In Bezug auf den Spielerschutz liegt der zentrale Vorteil des Online-Glücksspiels in seiner kontobasierten Natur und damit in der Möglichkeit einer objektiven und systematischen Aufzeichnung aller Transaktionen jedes einzelnen Spielers. Auffälligkeiten im Spielverhalten können in Echtzeit erkannt werden und als automatisierter Auslöser von Spielerschutzmaßnahmen dienen.

4. Schlussfolgerungen

In der jüngeren Vergangenheit hat sich die Evidenzbasis in Bezug auf Fragen betreffend das Gefährdungspotenzial von Online-Glücksspielen deutlich verbessert. Während sich Suchtforscher zu Beginn der 2000er-Jahre darauf beschränken mussten, potenzielle risikoreiche Einflussfaktoren theoretisch abzuleiten, konnte in der Zwischenzeit eine empirisch hergeleitete Evidenz generiert werden.

Aus den zusammengetragenen Befunden und der Diskussion geht hervor, dass die Befürchtungen in Bezug auf die

Risiken des Online-Glücksspiels teilweise sehr spekulativ sind. Auch haben sich im internationalen Vergleich die mit der Verbreitung von Online-Glücksspielen verknüpften Befürchtungen einer sprunghaften Erhöhung der Prävalenzraten Glücksspielbezogener Probleme nicht bewahrheitet. Das heißt freilich nicht, dass der Vertriebskanal Internet keine Risiken birgt. Diese gehen allerdings nicht über die Risiken von vergleichbaren stationären Glücksspielangeboten hinaus und können in einem regulierten Markt mit gezielten Spielerschutzmaßnahmen reduziert werden.

In Bezug auf die Anwendung von Spielerschutzmaßnahmen kann man im stationären Glücksspielbereich inzwischen auf eine 20-jährige Expertise zurückblicken. Das Internet ist ein relativ junges Phänomen. Es bedarf weiterer Forschungsarbeiten, um neue Spielerschutzmaßnahmen zu entwickeln bzw. bestehende zu evaluieren. Grundsätzlich sollte die Technologie des Internets als Chance wahrgenommen werden, da sie neue Formen des Spielerschutzes ermöglicht, die im Rahmen eines regulierten Glücksspielmarktes das Schutzniveau für Konsumenten verbessern können. Dieser Nutzen für den Spielerschutz kann allerdings nur erreicht werden, wenn es gelingt, die bestehende Nachfrage in den regulierten Markt zu kanalisieren.

VI. Literatur

- Abarbanel, B. L., & Bernhard, B. J. (2012). Chicks with decks: the female lived experience in poker. *International Gambling Studies*, 12(3), 367–385.
- Adami, N., Benini, S., Boschetti, A., Canini, L., Maione, F., & Temporin, M. (2013). Markers of unsustainable gambling for early detection of at-risk online gamblers. *International Gambling Studies*, 13(2), 188–204.
- Auer, M., Griffiths, M.D. (2015). Spielerschutzmaßnahmen im Online-Glücksspiel. In: Becker T. (Hrsg.), Sucht-, Betrugs- und Kriminalitätsgefährdungspotential von Glücksspielen – Beiträge zum Symposium 2013 der Forschungsstelle Glücksspiel (pp.119–131). Hohenheim, Germany: Peter Lang.
- Auer, M., & Griffiths, M. D. (2013). Voluntary limit setting and player choice in most intense online gamblers: An empirical study of gambling behaviour. *Journal of Gambling Studies*, 29(4), 647–660.
- Auer, M., Malischnig, D., & Griffiths, M. (2014). Is „pop-up“ messaging in online slot machine gambling effective as a responsible gambling strategy? *Journal of Gambling Issues*, (29), 1–10.
- Auer, M., Schneeberger, A., & Griffiths, M. D. (2012). Theoretical loss and gambling intensity: A simulation study. *Gaming Law Review and Economics*, 16(5), 269–273.
- Becker, T., Beutel, M. E., Clement, R., Ennuschat, J., Grüsser-Sinopoli, S., & Häfeli, J. (2008). Mess- und Bewertungsinstrumente zur Feststellung des Gefährdungspotentials von Glücksspielprodukten von dem Wissenschaftlichen Forum Glücksspiel. *ZfWG*, 2, 1–11.
- Binde, P. (2011). What are the most harmful forms of gambling? Analyzing problem gambling prevalence surveys.
- Blaszczynski, A., Russell, A., Gainsbury, S., & Hing, N. (2016). Mental health and online, land-based and mixed gamblers. *Journal of Gambling Studies*, 32(1), 261–275.

- Blaszczynski, A., Ladouceur, R., & Nower, L. (2007). Self-exclusion: A proposed gateway to treatment model. *International Gambling Studies*, 7(1), 59–71.
- Blaszczynski, A., Parke, A., Parke, J., & Rigbye, J. (2014). Operator-based approaches to harm minimisation in gambling: summary, review and future directions.
- Braverman, J., LaBrie, R. A., & Shaffer, H. J. (2011). A taxometric analysis of actual internet sports gambling behavior. *Psychological Assessment*, 23(1), 234.
- Braverman, J., LaPlante, D. A., Nelson, S. E., & Shaffer, H. J. (2013). Using cross-game behavioral markers for early identification of high-risk internet gamblers. *Psychology of Addictive Behaviors*, 27(3), 868.
- Braverman, J., & Shaffer, H. J. (2010). How do gamblers start gambling: Identifying behavioural markers for high-risk internet gambling. *The European Journal of Public Health*, 22(2), 273–278.
- Braverman, J., & Shaffer, H. J. (2014). Accuracy of self-reported versus actual online gambling wins and losses. *Psychological Assessment*, 26(3), 865.
- Broda, A., LaPlante, D. A., Nelson, S. E., LaBrie, R. A., Bosworth, L. B., & Shaffer, H. J. (2008). Virtual harm reduction efforts for Internet gambling: effects of deposit limits on actual Internet sports gambling behavior. *Harm Reduction Journal*, 5(1), 27.
- Bühringer, G., Kotter, R. & Kräplin, A. (2017). Ätiologie von Glücksspielstörungen – Implikationen für den Verbraucherschutz. In J. Krüper (Hrsg.), *Zertifizierung und Akkreditierung als Instrumente qualitativer Glücksspielregulierung* (S. 35–57). Tübingen: Mohr Siebeck.
- Bühringer, G., Ennuschat, J. (2016): Gestaltung glücksspielrechtlicher Regulierung. Beiträge aus der Suchtforschung. Zeitschrift- für Wett- und Glücksspielrecht, 400–404.
- Bühringer, G., Kotter, R. & Kräplin, A. (2016). Qualitätsbezogene anstelle mengenorientierter Regulierung des Glücksspielangebotes. In R. U. Proll (Hrsg.), *Beiträge zum Glücksspielwesen – Eine Fachreihe des Behördenspiegels* (S. 22–26). Bonn: ProPress Verlagsgesellschaft m.b.H.
- Bühringer, G., Kraus, L., Sonntag, D., Pfeiffer-Gerschel, T., & Steiner, S. (2007). Pathologisches Glücksspiel in Deutschland: Spiel- und Bevölkerungsrisiken. *Sucht*, 53(5), 296–307.
- Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (2008): Glücksspielverhalten und problematisches Glücksspielen in Deutschland 2007: Ergebnisse einer Repräsentativbefragung. Köln.
- Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (2010): Glücksspielverhalten und problematisches Glücksspielen in Deutschland 2007 und 2009. Ergebnisse aus zwei repräsentativen Bevölkerungsbefragungen. Köln.
- Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (2012): Glücksspielverhalten und problematisches Glücksspielen in Deutschland. Ergebnisse aus drei repräsentativen Bevölkerungsbefragungen 2007, 2009 und 2011. Köln.
- Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (2014). Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland. Ergebnisse des Surveys 2013 und Trends. Köln.
- Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (2016). *Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland. Ergebnisse des Surveys 2015 und Trends*. Köln.
- Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (2017). Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland. Ergebnisse des Surveys 2017 und Trends. Köln.
- Buth, S., & Stöver, H. (2008). Glücksspielteilnahme und Glücksspielprobleme in Deutschland: Ergebnisse einer bundesweiten Repräsentativbefragung. *Suchttherapie*, 9(01), 3–11.
- Carlevaro, T., Lischer, S., Sani, A.-M., Simon, O., & Tomei, A. (2017). The inclusion of health concerns in Swiss gambling legislation: an opportunity to access industry data. *International Gambling Studies*, 1–8.
- Commission, P. (2010). Gambling. Productivity commission inquiry report. *Canberra: Commonwealth of Australia*.
- Cotte, J., & Latour, K. A. (2008). Blackjack in the kitchen: Understanding online versus casino gambling. *Journal of Consumer Research*, 35(5), 742–758.
- Croucher, J. S., Croucher, R. F., & Leslie, J. R. (2006). Report of the pilot study on the self-exclusion program conducted by GameChange (NSW). *Sydney: GameChange*.
- Delfabbro, P., Osborn, A., Nevile, M., Skelt, L., & McMillen, J. (2007). Identifying problem gamblers in gambling venues. *Gambling Research Australia, Melbourne*.
- Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen (2007). Prävention der Glücksspielsucht. Hamm: DHS. http://www.dhs.de/fileadmin/user_upload/pdf/Broschueren/Memorandum_Gluecksspielsucht.pdf
- Dickerson, M. (1993). Internal and external determinants of persistent gambling: Problems in generalising from one form of gambling to another. *Journal of Gambling Studies*, 9(3), 225–245.
- Dowling, N., Smith, D., & Thomas, T. (2005). Electronic gaming machines: are they the 'crack-cocaine' of gambling? *Addiction*, 100(1), 33–45.
- Dragicevic, S., Tsogas, G., & Kudic, A. (2011). Analysis of casino online gambling data in relation to behavioural risk markers for high-risk gambling and player protection. *International Gambling Studies*, 11(3), 377–391.
- Falkai, P., & Wittchen, H. O. (2015). Diagnostisches und Statistisches Manual Psychiatrischer Störungen DSM-5. *Göttingen, Hogrefe*.
- Gainsbury, S. (2011). Player account-based gambling: Potentials for behaviour-based research methodologies. *International Gambling Studies*, 11(2), 153–171.
- Gainsbury, S. (2015). Online gambling addiction: The relationship between internet gambling and disordered gambling. *Current Addiction Reports*, 2(2), 185–193.
- Gainsbury, S., Blankers, M., Wilkinson, C., Schelleman-Of-farmans, K., & Cousijn, J. (2014). Recommendations for international gambling harm-minimisation guidelines: Comparison with effective public health policy. *Journal of Gambling Studies*, 30(4), 771–788.
- Gainsbury, S., Russell, A., Blaszczynski, A., & Hing, N. (2015). The interaction between gambling activities and modes of access: a comparison of Internet-only, land-based only, and mixed-mode gamblers. *Addictive Behaviors*, 41, 34–40.
- Gainsbury, S., Russell, A., Hing, N., Wood, R., & Blaszczynski, A. (2013). The impact of internet gambling on gambling problems: A comparison of moderate-risk and problem In-

- ternet and non-Internet gamblers. *Psychology of Addictive Behaviors*, 27(4), 1092.
- Gainsbury, S., Russell, A., Hing, N., Wood, R., Lubman, D. I., & Blaszczynski, A. (2014). The prevalence and determinants of problem gambling in Australia: assessing the impact of interactive gambling and new technologies. *Psychology of Addictive Behaviors*, 28(3), 769.
- Gainsbury, S., Russell, A., Wood, R., Hing, N., & Blaszczynski, A. (2015). How risky is Internet gambling? A comparison of subgroups of Internet gamblers based on problem gambling status. *New Media & Society*, 17(6), 861–879.
- Gainsbury, S., & Wood, R. (2011). Internet gambling policy in critical comparative perspective: The effectiveness of existing regulatory frameworks. *International Gambling Studies*, 11(3), 309–323.
- Gainsbury, S., Wood, R., Russell, A., Hing, N., & Blaszczynski, A. (2012). A digital revolution: Comparison of demographic profiles, attitudes and gambling behavior of Internet and non-Internet gamblers. *Computers in Human Behavior*, 28(4), 1388–1398.
- Gray, H. M., Jónsson, G. K., LaPlante, D. A., & Shaffer, H. J. (2015). Expanding the study of internet gambling behavior: Trends within the Icelandic lottery and sportsbetting platform. *Journal of Gambling Studies*, 31(2), 483–499.
- Gray, H. M., LaPlante, D. A., & Shaffer, H. J. (2012). Behavioral characteristics of Internet gamblers who trigger corporate responsible gambling interventions. *Psychology of Addictive Behaviors*, 26(3), 527.
- Green, B. N., Johnson, C. D., & Adams, A. (2006). Writing narrative literature reviews for peer-reviewed journals: secrets of the trade. *Journal of Chiropractic Medicine*, 5(3), 101–117.
- Greenhalgh, T., & Peacock, R. (2005). Effectiveness and efficiency of search methods in systematic reviews of complex evidence: audit of primary sources. *Bmj*, 331(7524), 1064–1065.
- Griffiths, M. (2001). Internet gambling: Preliminary results of the first UK prevalence study. *Journal of Gambling Issues*, (5).
- Griffiths, M., & Barnes, A. (2008). Internet gambling: An online empirical study among student gamblers. *International Journal of Mental Health and Addiction*, 6(2), 194–204.
- Griffiths, M. (2010). Crime and gambling: a brief overview of gambling fraud on the Internet. *Internet Journal of Criminology*.
- Griffiths, M., Parke, A., Wood, R., & Parke, J. (2006). Internet gambling: An overview of psychosocial impacts. *UNLV Gaming Research & Review Journal*, 10(1), 27.
- Griffiths, M., Wardle, H., Orford, J., Sproston, K., & Erens, B. (2009a). Sociodemographic correlates of internet gambling: Findings from the 2007 British gambling prevalence survey. *CyberPsychology & Behavior*, 12(2), 199–202.
- Griffiths, M., Wardle, H., Orford, J., Sproston, K., & Erens, B. (2009b). Sociodemographic correlates of internet gambling: Findings from the 2007 British gambling prevalence survey. *CyberPsychology & Behavior*, 12(2), 199–202.
- Häfeli, J., Lischer, S., & Häusler, J. (2015). Communications-based early detection of gambling-related problems in online gambling. *International Gambling Studies*, 15(1), 23–38.
- Häfeli, J., Lischer, S., & Schwarz, J. (2011). Early detection items and responsible gambling features for online gambling. *International Gambling Studies*, 11(3), 273–288.
- Häusler, J. (2016). Follow the money: using payment behaviour as predictor for future self-exclusion. *International Gambling Studies*, 16(2), 246–262.
- Häfeli, J., & Lischer, S. (2010). Die Früherkennung von Problemspielern in Schweizer Kasinos. *Prävention Und Gesundheitsförderung*, 5(2), 145–150.
- Häfeli, J., & Schneider, C. (2005). Identifikation von Problemspielern im Kasino – ein Screeninginstrument (ID-PS). Hochschule Luzern – Soziale Arbeit, Luzern.
- Hancock, L., Schellinck, T., & Schrans, T. (2008). Gambling and corporate social responsibility (CSR): Re-defining industry and state roles on duty of care, host responsibility and risk management. *Policy and Society*, 27(1), 55–68.
- Haucap, J., Nolte, M., Stöver, H., (2017). Faktenbasierte Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrags, Kölner Studien zum Sportrecht – Band 8
- Hayer, T., & Meyer, G. (2011). Internet self-exclusion: Characteristics of self-excluded gamblers and preliminary evidence for its effectiveness. *International Journal of Mental Health and Addiction*, 9(3), 296–307.
- Hodgins, D. C., Stea, J. N., & Grant, J. E. (2011). Gambling disorders. *The Lancet*, 378(9806), 1874–1884.
- Kairouz, S., Paradis, C., & Nadeau, L. (2012). Are online gamblers more at risk than offline gamblers? *Cyberpsychology, Behavior, and Social Networking*, 15(3), 175–180.
- King, S. A., & Barak, A. (1999). Compulsive Internet gambling: A new form of an old clinical pathology. *CyberPsychology & Behavior*, 2(5), 441–456.
- Kleibrink, J. & Köster, B. (2017). Der Glücksspielmarkt in Deutschland. Eine volkswirtschaftliche Betrachtung. Verfügbar unter: http://research.handelsblatt.com/assets/uploads/Glücksspiel_Studie1_010417.pdf
- Koenig, C., & Schmitz B. (2011). BVerwG 8 C 5.10 und damit auch BGH I ZR 92/09 zum unionsrechtlichen Kohärenzkontroll-TÜV für Glücksspielregulierung!, ZfWG 6/2011, 381–385
- Korn, D. A., & Shaffer, H. J. (1999). Gambling and the health of the public: Adopting a public health perspective. *Journal of Gambling Studies*, 15(4), 289–365.
- Kotter, R., Kräplin, A., & Bühringer, G. (2017). Casino Self- and Forced Excluders' Gambling Behavior Before and After Exclusion. *Journal of Gambling Studies*, 1–19.
- Kraus, L., Sassen, M., Pabst, A., & Bühringer, G. (2010). *Kurzbericht Epidemiologischer Suchtsurvey 2009. Zusatzauswertungen zum Glücksspielverhalten: Prävalenz des (pathologischen) Glücksspiels*. Online verfügbar unter: <http://www.ift.de/index.php>.
- LaBrie, R. A., Kaplan, S. A., LaPlante, D. A., Nelson, S. E., & Shaffer, H. J. (2008). Inside the virtual casino: A prospective longitudinal study of actual Internet casino gambling. *European Journal of Public Health*, 18(4), 410–416.
- LaBrie, R. A., LaPlante, D. A., Nelson, S. E., Schumann, A., & Shaffer, H. J. (2007). Assessing the playing field: A prospective longitudinal study of internet sports gambling behavior. *Journal of Gambling Studies*, 23(3), 347–362.

- LaBrie, R., & Shaffer, H. J. (2011). Identifying behavioral markers of disordered Internet sports gambling. *Addiction Research & Theory, 19*(1), 56–65.
- Ladd, G. T., & Petry, N. M. (2002). Disordered gambling among university-based medical and dental patients: a focus on Internet gambling. *Psychology of Addictive Behaviors, 16*(1), 76.
- Ladouceur, R., Jacques, C., Giroux, I., Ferland, F., & Leblond, J. (2000). Brief communications analysis of a casino's self-exclusion program. *Journal of Gambling Studies, 16*(4), 453–460.
- Ladouceur, R., Shaffer, P., Blaszczynski, A., & Shaffer, H. J. (2017). Responsible gambling: a synthesis of the empirical evidence. *Addiction Research & Theory, 25*(3), 225–235.
- Ladouceur, R., Sylvain, C., & Gosselin, P. (2007). Self-exclusion program: A longitudinal evaluation study. *Journal of Gambling Studies, 23*(1), 85–94.
- Langham, E., Thorne, H., Browne, M., Donaldson, P., Rose, J., & Rockloff, M. (2016). Understanding gambling related harm: a proposed definition, conceptual framework, and taxonomy of harms. *BMC Public Health, 16*(1), 80.
- LaPlante, D. A., Nelson, S. E., & Gray, H. M. (2014). Breadth and depth involvement: Understanding Internet gambling involvement and its relationship to gambling problems. *Psychology of Addictive Behaviors, 28*(2), 396.
- LaPlante, D. A., Nelson, S. E., LaBrie, R. A., & Shaffer, H. J. (2009). Disordered gambling, type of gambling and gambling involvement in the British Gambling Prevalence Survey 2007. *The European Journal of Public Health, 21*(4), 532–537.
- LaPlante, D. A., Schumann, A., LaBrie, R. A., & Shaffer, H. J. (2008). Population trends in Internet sports gambling. *Computers in Human Behavior, 24*(5), 2399–2414.
- LaPlante, D. A., & Shaffer, H. J. (2007). Understanding the influence of gambling opportunities: Expanding exposure models to include adaptation. *American Journal of Orthopsychiatry, 77*(4), 616.
- Levi, M. (2009). Money laundering risks and e-gaming: A European overview and assessment. *Final Report*.
- Lischer, S. (2018). Identifying at-risk gamblers early to reduce harm. In: Harm Reduction for Problem Gambling: A Public Health Approach (in Review).
- Lischer, S., Auerbach, S., & Schwarz, J. (2016). *Die Spielsperre im Kontext des Spielerschutzes*. Hochschule Luzern, Soziale Arbeit.
- Lycka, M. (2014). Regulating online gambling markets: regulatory guide. *Gaming Law Review and Economics, 18*(4), 383–390.
- Meyer, C., Rumpf, H.-J., Kreuzer, A., de Brito, S., Glorius, S., Jeske, C., ... Westram, A. (2011). Pathologisches Glücksspielen und Epidemiologie (PAGE): Entstehung, Komorbidität, Remission und Behandlung. *Endbericht an Das Hessische Ministerium Des Innern Und Für Sport*. Universitäten Greifswald und Lübeck, Greifswald/Lübeck.
- Meyer, G., & Hayer, T. (2008). Die Identifikation von Problem Spielern in Spielstätten. *Prävention Und Gesundheitsförderung, 3*(2), 67–74.
- Meyer, G., & Bachmann, M. (2017). *Spielsucht: Ursachen, Therapie und Prävention von glücksspielbezogenem Suchtverhalten*. Springer-Verlag.
- Meyer, G., Häfeli, J., Mörsen, C., & Fiebig, M. (2010). Die Einschätzung des Gefährdungspotentials von Glücksspielen. *Sucht*.
- Meyer, G., & Hayer, T. (2010). *Die Effektivität der Spielsperre als Massnahme des Spielerschutzes: eine empirische Untersuchung von gesperrten Spielern*. Peter Lang.
- Monaghan, S. (2009). Responsible gambling strategies for Internet gambling: The theoretical and empirical base of using pop-up messages to encourage self-awareness. *Computers in Human Behavior, 25*(1), 202–207.
- Monaghan, S., & Blaszczynski, A. (2009). Internet-based interventions for the treatment of problem gambling. *Toronto: Centre for Addiction and Mental Health*.
- Nash, V., O'Connell, R., Zevenbergen, B., & Mishkin, A. (2012). Effective age verification techniques: Lessons to be learnt from the online gambling industry.
- Nelson, S. E., Kleschinsky, J. H., LaBrie, R. A., Kaplan, S., & Shaffer, H. J. (2010). One decade of self exclusion: Missouri casino self-excluders four to ten years after enrollment. *Journal of Gambling Studies, 26*(1), 129–144.
- Nelson, S. E., LaPlante, D. A., Peller, A. J., Schumann, A., LaBrie, R. A., & Shaffer, H. J. (2008). Real limits in the virtual world: Self-limiting behavior of Internet gamblers. *Journal of Gambling Studies, 24*(4), 463–477.
- Nowatzki, N. R., & Williams, R. J. (2002). Casino self-exclusion programmes: A review of the issues 1. *International Gambling Studies, 2*(1), 3–25.
- Nower, L., & Blaszczynski, A. (2010). Gambling motivations, money-limiting strategies, and precommitment preferences of problem versus non-problem gamblers. *Journal of Gambling Studies, 26*(3), 361–372.
- Papineau, E., Lacroix, G., Sévigny, S., Biron, J.-F., Corneau-Tremblay, N., & Lemétayer, F. (2017). Assessing the differential impacts of online, mixed, and offline gambling. *International Gambling Studies, 1–23*.
- Parke, A., Griffiths, M., & Irwing, P. (2004). Personality traits in pathological gambling: Sensation seeking, deferment of gratification and competitiveness as risk factors. *Addiction Research & Theory, 12*(3), 201–212.
- Parke, J., Rigbye, J., & Parke, A. (2008). Cashless and card-based technologies in gambling: A review of the literature.
- Peller, A. J., LaPlante, D. A., & Shaffer, H. J. (2008). Parameters for safer gambling behavior: Examining the empirical research. *Journal of Gambling Studies, 24*(4), 519–534.
- Philander, K. S. (2014). Identifying high-risk online gamblers: a comparison of data mining procedures. *International Gambling Studies, 14*(1), 53–63.
- Rockloff, M. J., Greer, N., & Fay, C. (2011). The social contagion of gambling: How venue size contributes to player losses. *Journal of Gambling Studies, 27*(3), 487–497.
- Schrans, T., Grace, J., & Schellink, T. (2004). *2003 Nova Scotia Video Lottery Responsible Gaming Features Evaluation*. Focal Research Consultants Halifax, NS.
- Shaffer, H. J. (1996). Understanding the means and objects of addiction: Technology, the internet, and gambling. *Journal of Gambling Studies, 12*(4), 461–469.
- Shaffer, H. J., Peller, A. J., LaPlante, D. A., Nelson, S. E., & LaBrie, R. A. (2010). Toward a paradigm shift in Internet gambling research: From opinion and self-report to

actual behavior. *Addiction Research & Theory*, 18(3), 270–283.

Shaffer, H. J., & Shaffer, P. M. (2014). Psychiatric Epidemiology, Nosology, and Treatment: Considering Internet Gambling. *Psychiatric Annals*, 44(8), 371–378.

Sparrow, M. K. (2009). *Can Internet gambling be effectively regulated? Managing the risks*. Washington, DC: The Brattle Group.

Stewart, M. J., & Wohl, M. J. (2013). Pop-up messages, dissociation, and craving: how monetary limit reminders facilitate adherence in a session of slot machine gambling. *Psychology of Addictive Behaviors*, 27(1), 268.

Swiss Institute of Comparative Law (2006). Study of Gambling Services in the international market of the European Union. Final report. http://ec.europa.eu/internal_market/gambling/docs/study1_en.pdf.

TÜV Rheinland Secure iT GmbH (2009). Was kann das Internet. Bericht. No. 63002 072-01-06, Köln.

Wardle, H., Moody, A., Griffiths, M., Orford, J., & Volberg, R. (2011). Defining the online gambler and patterns of behaviour integration: Evidence from the British Gambling Prevalence Survey 2010. *International Gambling Studies*, 11(3), 339–356.

Welte, J. W., Barnes, G. M., Tidwell, M.-C. O., & Hoffman, J. H. (2009). The association of form of gambling with problem gambling among American youth. *Psychology of Addictive Behaviors*, 23(1), 105.

Wiebe, J., & Philander, K. (2012). *Monetary limits tools for Internet gamblers: A review of their availability, implementation and effectiveness online*. Ontario Problem Gambling

Research Centre. Retrieved from <http://www.responsible-gambling.org/docs/research-reports/monetary-limits-tools-for-internet-gamblers.pdf>.

Williams, R. J., Volberg, R. A., & Stevens, R. M. (2012). *The population prevalence of problem gambling: Methodological influences, standardized rates, jurisdictional differences, and worldwide trends*. Ontario Problem Gambling Research Centre.

Wood, R., & Griffiths, M. (2007). Online guidance, advice, and support for problem gamblers and concerned relatives and friends: an evaluation of the GamAid pilot service. *British Journal of Guidance & Counselling*, 35(4), 373–389.

Wood, R., & Wood, S. A. (2009). An evaluation of two United Kingdom online support forums designed to help people with gambling issues. *Journal of Gambling Issues*, (23), 5–30.

Wood, R., & Williams, R. J. (2007). Problem gambling on the Internet: Implications for Internet gambling policy in North America. *New Media & Society*, 9(3), 520–542.

Wood, R., & Williams, R. J. (2009). *Internet gambling: Prevalence, patterns, problems, and policy options*. Final Report prepared for the Ontario Problem Gambling Research Centre; Guelph, Ontario.

Wood, R., Williams, R. J., & Lawton, P. K. (2007). Why do Internet gamblers prefer online versus land-based venues? Some preliminary findings and implications.

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.

Prof. Dr. Ralf P. Schenke, Würzburg*

Das Verbot von Online-Casino- und Pokerspielen im Lichte der neueren Rechtsprechung des BVerwG

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----|
| I. Einordnung der Themenstellung | 22 |
| II. Die einfachgesetzliche Ausgangslage: Verbot von Online-Casino- und -Pokerspielen nach § 4 Abs. 1 und 4 GlüStV | 23 |
| III. Erste unionsrechtliche Einordnung des Verbots | 23 |
| 1. Der Schutzbereich der Dienstleistungsfreiheit | 23 |
| 2. Einordnung des Eingriffs | 23 |
| 3. Rechtfertigung | 24 |
| IV. Die Argumentation des 8. Senats | 25 |
| V. Kritische Bewertung | 26 |
| 1. Keine Billigung eines generellen Internetverbots durch den EuGH | 26 |
| 2. Die besondere Gefährlichkeit des Internetspiels | 26 |
| 3. Kohärenz des Verbots | 28 |
| 4. Verkennung der Befugnis zur eigenständigen Sachverhaltsaufklärung | 31 |
| VI. Fazit und Ausblick | 31 |

Seit der 2003 zum italienischen Glücksspielrecht gefällten Entscheidung Gambelli¹ ist die Debatte um die Unionsrechtskonformität der Regulierung des deutschen Glücksspielmarktes nicht zur Ruhe gekommen.² In der Entscheidung hatte der EuGH bekanntlich seine Kontrolldichte bei Beschränkungen von Grundfreiheiten erheblich vertieft. Um verhältnismäßig zu sein, müssen diese „kohärent und systematisch“ zur Begrenzung des Glücksspiels beitragen.³ Die mitgliedstaatliche Glücksspielpolitik ist damit unter massi-

* Der Autor ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Deutsches, Europäisches und Internationales Steuerrecht an der Universität Würzburg. Der Beitrag ist aus einem Gutachtenauftrag eines Anbieters von Online-Glücksspielen hervorgegangen.

1 EuGH, Urt v. 6.11.2003, C-243/01 (Piergiorgio Gambelli), Slg. 2003, I-13031.

2 Zuletzt etwa den Bericht über die Podiumsdiskussion am 21.11.2017 in der Vertretung des Saarlandes in Berlin ZfWG 2018, Sonderbeilage 1, S. 1 ff.; speziell zur Regulierung von Online-Casinospielen *Ennuschat*, Gesetzgeberische Optionen zur Regulierung von Online-Casinos, ZfWG 2018, 202.

3 EuGH, 6.11.2003 – C-243/01 (Piergiorgio Gambelli), Slg. 2003, I-13031 Rn. 67.

ven Reformdruck geraten, dem Deutschland aber nur partiell nachgegeben hat. Im 2012 in Kraft getretenen Glücksspieländerungsstaatsvertrag wurde das frühere Sportwettenmonopol im Wege einer Experimentierklausel gelockert. Dagegen halten die Bundesländer im GlüStV weiterhin am Lottomonopol fest, das für den Online-Vertrieb geöffnet wurde, wohingegen Online-Casino- sowie Online-Pokerspiele weiterhin generell verboten sind. Ob dies mit dem Unionsrecht vereinbar ist, ist sowohl seitens der Europäischen Kommission⁴ wie in der Literatur⁵ immer wieder – u. a. durch den Autor –⁶ in Zweifel gezogen worden. Auch die Monopolkommission hat in ihrem 19. Hauptgutachten gefordert, die Experimentierklausel für Sportwetten auf Online-Poker- und Online-Casinospiele auszudehnen.⁷

Dieser Kritik am GlüStV hat der 8. Senat des Bundesverwaltungsgerichts nunmehr eine entschiedene Absage erteilt. In zwei am 26. Oktober 2017 gefällten Parallelentscheidungen wurde die Verfassungs- und Unionsrechtskonformität eines Verbots von Online-Casino- und Online-Pokerspielen bestätigt, ohne die Notwendigkeit einer Vorlage an den EuGH im Wege eines Vorabentscheidungsverfahrens (Art. 267 AEUV) überhaupt in Erwägung zu ziehen.⁸ Der vorliegende Beitrag analysiert die Stichhaltigkeit der unionsrechtlichen Argumentation des BVerwG und kommt zu dem Ergebnis, dass die Entscheidungen den Vorgaben, die sich aus den Grundfreiheiten ergeben, nicht gerecht werden.⁹

I. Einordnung der Themenstellung

Wohl nach Einschätzung sämtlicher Beobachter gehört die Regulierung des deutschen Glücksspielmarktes nicht zu den Ruhmesblättern der jüngeren Gesetzgebungsgeschichte. Die Gründe hierfür sind vielschichtig. Das Glücksspielrecht ist kompetenzrechtlich zersplittert.¹⁰ Dies macht die Dinge nicht einfacher, weil Bundes- und Landesgesetzgebung aufeinander abgestimmt werden müssen. Wohl noch bedeutsamer ist aber das regulatorische Dilemma der Länder, das einem verdeckten Zielkonflikt geschuldet ist: Neben die privaten Anbieter treten staatliche Angebote. Im lukrativen Lottomarkt – und früher auch im Bereich der Sportwetten – agieren die Länder als Monopolanbieter. Nach offizieller Lesart verspricht dies im Interesse des Spielerschutzes und der Betrugsbekämpfung einerseits eine maximale Kontrolle des Spielgeschehens und der vom Glücksspiel ausgehenden Gefahren, sichert andererseits aber auch lukrative Monopolgewinne. Nach der Rechtsprechung des EuGH dürfen die fiskalischen Aspekte aber nur Nebeneffekt einer anderweitig motivierten Glücksspielpolitik sein. Wenn Privaten der Marktzugang verwehrt wird, darf der Staat ein eigenes Glücksspielangebot nur unterhalten, um einen Kanalisierungseffekt auszulösen und die Nachfrage in Richtung der legalen staatlichen Angebote zu lenken.¹¹

Um diese komplexe Regulierungsaufgabe im Dreieck von Spielerschutz, privatwirtschaftlicher und staatlicher Betätigung angemessen zu bewältigen, bedarf es intelligenter Lösungsansätze. Es läge nahe, diese sich in einem Prozess von *Trial and Error* herauskristallisieren zu lassen, bei dem unterschiedliche Lösungswege in einen Wettbewerb der Regulierungskonzepte eintreten. Soweit die Materie kompetenziell den Ländern zugewiesen ist, bestehen hierfür an sich ideale Voraussetzungen. Anstatt ein solches Nebeneinander zuzulassen, verordnet der GlüStV aber eine starre

Einheitsregelung, die jedenfalls in den Augen ihrer Kritiker verbotenerweise (auch) fiskalisch motiviert ist.

Diesen Einwand hatte auch der 1. Senat des BVerfG in seiner im März 2006 getroffenen Sportwetten-Entscheidung aufgegriffen. Er sah die Errichtung eines Monopols für Sportwetten zwar als geeignet und erforderlich, nicht hingegen als angemessen an. Den an entsprechender beruflicher Tätigkeit interessierten Bürgern sei der – strafbewehrte – Ausschluss gewerblicher Wettangebote durch private Wettunternehmen nur dann zumutbar, wenn das bestehende Wettmonopol auch in seiner konkreten Ausgestaltung der Vermeidung und Abwehr von Spielsucht und problematischem Spielerverhalten diene.¹² Die Rechtswidrigkeit der bisherigen Praxis eines staatlichen Sportwettenmonopols ist dann durch zwei weitere, 2010 getroffene Entscheidungen des EuGH bestätigt worden. Auch er hat dem Gesetzgeber in Fortschreibung des Gambelli-Urteils vorgehalten, seine Glücksspielpolitik auf dem Sektor der Sportwetten durch eine gegenläufige Politik in anderen Bereichen der nationalen Glücksspielpolitik zu konterkarieren. Verwiesen wurde sowohl auf die Expansion der Geldautomatenspiele,¹³ aber auch auf eine unangemessene Werbung für die staatlichen Angebote.¹⁴

Eine zwölf bzw. acht Jahre nach diesen Entscheidungen gezogene Bilanz fällt ernüchternd aus und offenbart eine große Diskrepanz zwischen der einfachgesetzlichen Regulierung des Glücksspiels und der Verwaltungswirklichkeit. Im Bereich der Automaten Spiele haben die Länder zwar große regulatorische Anstrengungen unternommen (s. §§ 24 ff. GlüStV), weiterhin bestehen aber viele Gelegenheiten zum legalen und illegalen Spiel. Bei den Großen Lotterien halten die Bundesländer an ihren Monopolangeboten fest, die nach wie vor offensiv beworben werden. Als Reaktion auf die Sportwettenentscheidungen des EuGH und des BVerfG werden private Angebote weitgehend faktisch geduldet und ist der Markt für Sportwetten auch einfachgesetzlich geöffnet worden (s. §§ 4 Abs. 5, 10a GlüStV). Die Erteilung von Konzessionen ist aber an Unzulänglichkeiten des Konzessionsverfahrens gescheitert, die erneut den EuGH beschäftigt¹⁵ und die Kommission mit einer Klagedrohung¹⁶ auf den Plan gerufen haben. Der Versuch eines Neuanfangs durch den 2. GlüÄndStV¹⁷ ist am Widerstand

4 Vgl. etwa EU-Kommission, 7625/15/GROW v. 30.6.2015; Mitteilung der Kommission – SG(2012) D/50777, S. 3 f. v. 20.3.2012.

5 Keber, ZfWG 2011, 83, 89 f.; Koenig, ZfWG 2015, 10, 15; Bovolet-Schober, ZfWG 2012, 381, 385; Bolay/Pfütze, in: Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien 2014, § 4 GlüStV Rn. 126 ff.

6 Schenke, ZfWG 2015, 170 ff.

7 Monopolkommission, Stärkung des Wettbewerbs bei Handel und Dienstleistungen, 19. Hauptgutachten, 2010/11, S. 25.

8 BVerwG, 26.10.2017 – 8 C 14/16, ZfWG 2018, 139 Rn. 35 ff.; BVerwG, 26.10.2017 – 8 C 18/16, ZfWG 2018, 145 Rn. 38 ff.

9 Zur Kritik an der Entscheidung s. auch Kubiciel, NVwZ 2018, 841 ff.; Koenig/Berberich, ZfWG 2018, 153 ff.; Stulz-Herrnstadt/Engelmann, GRUR-Prax, 267.

10 Statt vieler dazu nur Dietlein, in: Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht 2. Aufl., 2013, Einführung Rn. 8 ff.

11 EuGH, 8.9.2010 – C-46/08 (Carmen Media Group Ltd), Slg. 2010, I-8149 Rn. 103.

12 BVerfG, 28.3.2006 – 1 BvR 1054/01 (Staatslotteriesgesetz), E 115, 276, 310.

13 EuGH, 8.9.2010 – C-46/08 (Carmen Media Group Ltd), Slg. 2010, I-8149 Rn. 67.

14 EuGH, 8.9.2010 – C-316/07, C-358/07 bis C-360/07, C-409/07 und C-410/07 (Markus Stoß u.a.), Slg. 2010, I-8069 Rn. 103 ff.

15 EuGH, 4.2.2016, C-336/14 (Ince), ECLI:EU:C:2016:72.

16 <https://www.wett-bonus.com/sportwetten-lizenzen-deutschland/>.

von Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen gescheitert und damit schon Geschichte, bevor er wirklich begonnen hat. Die Zukunft der Sportwettenregulierung ist damit weiterhin offen.

II. Die einfachgesetzliche Ausgangslage: Verbot von Online-Casino- und -Pokerspielen nach § 4 Abs. 1 und 4 GlüStV

Vergleichsweise unkompliziert stellt sich die einfachgesetzliche Rechtslage hingegen für Online-Casino- sowie Online-Pokerspiele dar, die von verschiedenen EU-Unternehmen angeboten werden und die auch in Deutschland große Verbreitung gefunden haben. Nach § 4 Abs. 4 GlüStV ist das Veranstalten und das Vermitteln öffentlicher Glücksspiele im Internet verboten. Zwar wird das Verbot in § 4 Abs. 5 GlüStV teilweise durchbrochen. Die Vorschrift bezieht sich aber allein auf den Eigenvertrieb und die Vermittlung von Lotterien sowie die Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten im Internet.¹⁸ Dass auf Grundlage des GlüStV für eine Legalisierung von Online-Casinospielen sowie Online-Pokerspielen kein Raum ist, machen auch die Erläuterungen des GlüStV unmissverständlich deutlich. Bei den Casinospielen einschließlich Poker sollte es bei der strengen Begrenzung des Angebots auf die Spielbanken verbleiben. Um dies zu rechtfertigen, verweist die Begründung auf die hohe Manipulationsanfälligkeit solcher Spiele, ihr herausragendes Suchtpotenzial sowie ihre Anfälligkeit für eine Nutzung zu Zwecken der Geldwäsche. Daher sei es nicht vertretbar, auch hier das Internet als Vertriebsweg zu öffnen. Soweit eine Nachfrage nach solchen Spielen bestehe, sei diese ausschließlich in den zahlenmäßig stark limitierten und mit besonderen Schutzvorkehrungen versehenen Spielbanken der Länder zu decken.¹⁹ Ein rechtmäßig zumindest denkbarer Ansatz, eine Legalisierung von Online-Casino- und Online-Pokerspielen über eine Analogie zu § 4 Abs. 5 GlüStV den Weg zu ebnet, muss sich damit von vornherein verbieten. Hierfür mag zwar sprechen, dass es wenig stimmig erscheint, Sportwetten gegenüber Casinospielen zu privilegieren und die Spieler von Online-Casinospielen dem Graubzw. Schwarzmarkt zu überlassen,²⁰ obwohl beiden ein etwa vergleichbares Suchtpotential zugesprochen wird.²¹ Angesichts des klar formulierten Willens des Gesetzgebers liefe dies aber auf eine Rechtsfortbildung contra legem hinaus, für die in einer demokratisch-rechtsstaatlichen Methodenlehre kein Raum sein kann.²²

III. Erste unionsrechtliche Einordnung des Verbots

Um Online-Casinospiele und Online-Pokerspiele in Deutschland zu legalisieren, bleibt den Anbietern, die in anderen Mitgliedstaaten der Union ansässig sind, damit allein der Verweis auf höherrangiges Recht. Sollte das Verbot des § 4 Abs. 4 GlüStV mit dem Verfassungs- oder Unionsrecht in Widerspruch stehen, dürfte die Vorschrift wegen des Vorrangs der Verfassung (Art. 20 Abs. 3 Var. 1 GG) und des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts²³ nicht angewendet werden. Die folgenden Ausführungen werden sich ganz auf die Unionsrechtskonformität konzentrieren, aus der sich nach h. M. strengere Anforderungen als aus dem Verfassungsrecht ergeben.²⁴

1. Der Schutzbereich der Dienstleistungsfreiheit

Aus unionsrechtlicher Perspektive fällt der Blick auf die europäischen Grundfreiheiten, genauer auf die nach Art. 56 AEUV geschützte Dienstleistungsfreiheit.²⁵ Diese verbietet Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs innerhalb der Union für Angehörige der Mitgliedstaaten, die in einem anderen Mitgliedstaat als demjenigen des Leistungsempfängers ansässig sind. Der Begriff der Dienstleistung ist in Art. 57 Abs. 1 AEUV als Leistungen definiert, die in der Regel gegen Entgelt erbracht werden, soweit sie nicht den Vorschriften über den freien Waren- und Kapitalverkehr und über die Freizügigkeit der Personen unterliegen. Als Dienstleistungen sind nach Art. 57 Abs. 2 Buchstabe a AEUV gewerbliche Tätigkeiten einzustufen. Hierunter fallen auch grenzüberschreitende Angebote zum Glücksspiel im Internet, was mittlerweile in einer Vielzahl von Entscheidungen des EuGH bestätigt worden ist.²⁶

Dass die Anbieter in Deutschland nicht über die nach § 4 Abs. 1 GlüStV geforderte Erlaubnis verfügen, ein öffentliches Glücksspiel zu veranstalten, schließt den Schutzbereich nicht aus. Vielmehr ist es gerade Sinn und Zweck der Grundfreiheiten, Wettbewerbern aus anderen EU-Mitgliedstaaten den Marktzugang zu eröffnen, den das nationale Recht versperrt hat.²⁷

2. Einordnung des Eingriffs

Das Verbot des § 4 Abs. 1 und 4 GlüStV gilt gleichermaßen für inländische wie für ausländische Anbieter. Damit ist der Eingriff nicht als offene oder mittelbar diskriminierende Regelung, sondern als Beschränkung einzuordnen. Von Bedeutung ist diese Unterscheidung, weil Beschränkungen im Unterschied zu direkten Diskriminierungen nicht nur durch die geschriebenen Rechtfertigungsgründe (Art. 62 AEUV i. V. m. Art. 52 AEUV), sondern prinzipiell auch durch zwingende Allgemeininteressen als ungeschriebene Rechtfertigungsgründe legitimiert werden können.²⁸

17 Zu dessen Bewertung Becker, *Rechtliche Bewertung der Änderungen des Glücksspielstaatsvertrags*, ZfWG 2017, 446 ff.

18 S. auch Bolay/Pfütze (Fn. 5), § 4 GlüStV Rn. 141.

19 Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 20.

20 Monopolkommission (Fn. 7), S. 25.

21 Vgl. Haß/Lang, *Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland. Ergebnisse des Surveys 2015 und Trends, 2016*, S. 102, 158 f.

22 Zur Unzulässigkeit der Rechtsfortbildung contra legem nur Bydlinski, *Juristische Methodenlehre und Rechtsbegriff*, 2. Aufl. 2011, S. 500; Schenke, *Die Rechtsfindung im Steuerrecht*, 2007, S. 58 f.

23 EuGH, 4.2.2016 – C-336/14 (Ince), ECLI:EU:C:2016:72 Rn. 53; EuGH, 8.9.2010 – C-409/06 (Winner Wetten GmbH), Slg. 2010, I-8015 Rn. 69; EuGH, 24.1.2013 – C-186/11, C-209/11 (Stanleybet International Ltd) Rn. 38.

24 Keber (Fn. 6), S. 88 f.; zu einer verfassungsrechtlichen Bewertung s. Schenke (Fn. 7), S. 176 ff.

25 Vgl. dazu ausführlich Schenke (Fn. 6), S. 172 ff.; Schwarze, *DÖV* 1980, 581 ff.

26 EuGH, 12.6.2014, C-156/13 (Digibet Ltd, Gert Albers), ECLI:EU:C:2014:1756 Rn. 21; EuGH, 15.9.2011 – C-347/09 (Jochen Dicking und Franz Ömer), Slg. 2011, I-8185 Rn. 33; EuGH, 3.6.2010 – C-203/08 (Sporting Exchange Ltd) Rn. 24; EuGH, 3.6.2010 – C-258/08 (Ladbrokes), Slg. 2010, I-4757 Rn. 16; EuGH, 8.9.2009 – C-42/07 (Liga Portuguesa des Futebol), Slg. 2009, I-7633 Rn. 52; EuGH, 6.11.2003 – C-243/01 (Piergiorgio Gambelli), Slg. 2003, I-13031 Rn. 54.

27 Vgl. etwa EuGH, 11.6.2015 – C-98/14 (Berlington Hungary), ECLI:EU:C:2015:386 Rn. 51.

28 Statt vieler etwa Ehlers, in: Ehlers, *Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten*, 3. Aufl. 2009, § 7 Rn. 102.

3. Rechtfertigung

Zur Rechtfertigung muss sich der Gesetzgeber nicht nur auf wenigstens einen legitimen Rechtfertigungsgrund berufen können, sondern die einschränkende Regelung muss darüber hinaus auch die Grundsätze der Nichtdiskriminierung und der Verhältnismäßigkeit als Schranken-Schranken beachten. Im Bereich der Glücksspielregulierung bestehen dabei einige Besonderheiten.

a) Regulatorische Freiheiten der Mitgliedstaaten

Mangels Harmonisierung²⁹ und in Anbetracht der „beachtlichen sittlichen, religiösen und kulturellen Unterschiede“ zwischen den Mitgliedstaaten bei der Regulierung des Glücksspiels kommen der sonst geltende Grundsatz der Anerkennung bzw. das Herkunftslandprinzip nicht zur Anwendung.³⁰ Damit steht es jedem Mitgliedstaat frei, die Ziele seiner Glücksspielpolitik sowie das angestrebte Schutzniveau selbst zu bestimmen.³¹

Ähnlich wie in anderen Bereichen³² hat sich auch im Glücksspielrecht die Rechtsprechung des EuGH zu den Rechtfertigungsgründen stark ausdifferenziert.³³ In seiner mittlerweile sehr umfangreichen Judikatur hat der EuGH eine Vielzahl ungeschriebener Rechtfertigungsgründe explizit anerkannt, ebenso wie er verschiedene Rechtfertigungsgründe umgekehrt als unzulässig verworfen hat. Nicht akzeptiert wurden rein wirtschaftliche, insbesondere fiskalische Interessen sowie die Vermehrung von Steuereinnahmen,³⁴ aber auch die bloße Vermeidung verwaltungstechnischer Nachteile durch einen erhöhten Verwaltungsaufwand.³⁵

Gebilligt hat der Gerichtshof dagegen den Verbraucherschutz, d. h. den Schutz der Dienstleistungsempfänger,³⁶ die Bekämpfung von Straftaten im Zusammenhang mit dem Glücksspiel,³⁷ die Eindämmung bzw. Bekämpfung der Spielsucht und die Begrenzung der Ausnutzung der Spiel Leidenschaft der Menschen,³⁸ die Vermeidung der Anreize zu übermäßigen Ausgaben für das Spielen,³⁹ den Schutz der Sozialordnung im Hinblick auf die Folgen des Glücksspiels für den Einzelnen und die Gesellschaft,⁴⁰ die Betrugsvermeidung⁴¹ sowie die Bekämpfung der Geldwäsche.⁴²

b) Vorbehalt der Verhältnismäßigkeit und Kohärenz

Die Prüfung der Verhältnismäßigkeit einer Beschränkung von Grundfreiheiten vollzieht sich in zwei Schritten.⁴³ Die erste Anforderung ist die Geeignetheit der Beschränkung, die zweite Anforderung deren Erforderlichkeit. Im Unterschied zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im deutschen Verfassungsrecht wird auf eine Prüfung der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne, d. h. der Angemessenheit oder Proportionalität, verzichtet. Ein Gleichlauf der Verhältnismäßigkeitsprüfung besteht hingegen im Grundsatz hinsichtlich der Geeignetheit. Hier stellt auch der EuGH üblicherweise nur vergleichsweise geringe Anforderungen an die Geeignetheit einer Maßnahme. Geeignetheit verlangt lediglich, dass das Mittel den Zweck fördern muss.⁴⁴

Abweichendes gilt hingegen unter anderem im glücksspielrechtlichen Kontext. Bereits in seinen ersten glücksspielrechtlichen Entscheidungen hat der EuGH einen vergleichsweise strengen Maßstab angelegt, wonach eine Begrenzung daraufhin zu prüfen ist, ob sie „wirklich“ den vom Gesetzgeber genannten Zielen genügt.⁴⁵ Seit der EuGH-Entscheidung Gambelli prüft der EuGH noch einmal strenger. Die Beschränkung der Spieltätigkeit muss dazu

beitragen, die angestrebten Ziele „kohärent und systematisch“ zu verfolgen.⁴⁶

Die erhöhten Anforderungen an die Prüfung der Geeignetheit dürften einer Besonderheit der Glücksspielregulierung geschuldet sein. Wenn sich der Staat selbst als Glücksspielunternehmer betätigt, muss die staatliche Glücksspielpolitik den oben skizzierten Zielkonflikt zwischen seinen Interessen als staatlicher Glücksspielanbieter und dem Schutz der Allgemeinheit vor den Gefahren des Glücksspiels ausbalancieren. Hier liegt die Versuchung nahe, Beschränkungen private Konkurrenten unter Berufung auf lediglich vorgeschobene Ziele wie den Spieler- oder den Jugendschutz zu rechtfertigen, wohingegen es tatsächlich um die Sicherung der staatlichen Monopolgewinne geht. GA Mengozzi hat diesen Zusammenhang in seinem Schlussantrag zum Verfahren Markus Stoß anschaulich mit dem Begriff des *hypocrisy test*, das heißt dem „Test der Scheinheiligkeit“, bezeichnet. Damit dient das Kohärenzgebot als Prüfstein, ob es der Staat mit der Verfolgung der von ihm angegebenen Ziele wirklich ernst meint.⁴⁷

Anders als im Steuerrecht, bei dem die Kohärenz einen eigenständigen Rechtfertigungsgrund darstellt,⁴⁸ ist die Kohärenz einer Beschränkung im glücksspielrechtlichen Kon-

29 EuGH, 8.9.2009 – C-42/07 (Liga Portuguesa des Futebol), Slg. 2009, I-7633 Rn. 69.

30 *Michl*, Das Kohärenzkriterium in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, ZfWG 2016, 110.

31 EuGH, 8.9.2009 – C-42/07 (Liga Portuguesa des Futebol), Slg. 2009, I-7633 Rn. 59.

32 Vgl. etwa im Überblick zu den steuerrechtlichen Rechtfertigungsgründen *Schenke*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV 2017 Rn. 46 ff.

33 Vgl. etwa *Schenke* (Fn. 6), S. 172 f.

34 EuGH, 16.2.2012 – C-72/10 und C-77/10 (Marcello Costa), ECLI:EU:C:2012:80 Rn. 59; EuGH, 30.6.2011 – C-212/08 (Zeturf), Slg. 2011, I-5633 Rn. 51 f.

35 EuGH, 30.6.2011 – C-212/08 (Zeturf), Slg. 2011, I-5633 Rn. 48.

36 EuGH, 30.6.2011 – C-212/08 (Zeturf), Slg. 2011, I-5633 Rn. 38; EuGH, 24.3.1994 – C-275/92 (Schindler), Slg. 1994, I-01039 Rn. 58; EuGH, 8.9.2009 – C-42/07 (Liga Portuguesa des Futebol), Slg. 2009, I-7633 Rn. 56; EuGH, 30.4.2014 – C-390/12 (Robert Pfleger), ECLI:EU:C:2014:281 Rn. 41; EuGH, 8.9.2016 – C-225/15, ECLI:EU:C:2016:645 Rn. 42.

37 EuGH, 8.9.2016 – C-225/15, ECLI:EU:C:2016:645 Rn. 42 f.; EuGH, 28.1.2016 – C-375/14, ECLI:EU:C:2016:60 Rn. 32.

38 EuGH, 30.6.2011 – C-212/08 (Zeturf), Slg. 2011, I-5633 Rn. 41; EuGH, 8.9.2010 – C-316/07, C-358/07 bis C-360/07, C-409/07 und C-410/07 (Markus Stoß u.a.), Slg. 2010, I-8069 Rn. 75.

39 EuGH, 30.6.2011 – C-212/08 (Zeturf), Slg. 2011, I-5633 Rn. 41; EuGH, 24.3.1994 – C-275/92 (Schindler), Slg. 1994, I-01039 Rn. 60; EuGH, 8.9.2009 – C-42/07 (Liga Portuguesa des Futebol), Slg. 2009, I-7633 Rn. 56; EuGH, 30.4.2014, C-390/12 (Robert Pfleger), ECLI:EU:C:2014:281 Rn. 41; EuGH, 28.1.2016 – C-375/14, ECLI:EU:C:2016:60 Rn. 31.

40 EuGH, 30.6.2011 – C-212/08 (Zeturf), Slg. 2011, I-5633 Rn. 45; EuGH, 24.3.1994 – C-275/92 (Schindler), Slg. 1994, I-01039 Rn. 58; EuGH, 8.9.2009 – C-42/07 (Liga Portuguesa des Futebol), Rn. 56.

41 EuGH, 8.9.2009 – C-42/07 (Liga Portuguesa des Futebol), Slg. 2009, I-7633 Rn. 56; EuGH, 30.4.2014 – C-390/12 (Robert Pfleger), ECLI:EU:C:2014:281 Rn. 41.

42 EuGH, 30.6.2011 – Slg. 2009, C-212/08 (Zeturf), Slg. 2011, I-5633 Rn. 45.

43 *Bolay/Pfütze* (Fn. 5) Rn. 125 ff.

44 *Ehlers*, in: Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, 3. Aufl. 2009, § 7 Rn. 109.

45 EuGH, 21.10.1999 – C-67/98 (Zenatti), Slg. 1999, I-7289 Rn. 36; im Ansatz auch bereits EuGH, 21.9.1999, C-124/97 (Läärä), Slg. 1999, I-6067 Rn. 37.

46 EuGH, 6.11.2003, C-243/01 (Piergiorgio Gambelli), Slg. 2003, I-13031 Rn. 67.

47 *Streinz/Michl*, in: Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, 2014, Art. 34 ff. AEUV Rn. 79.

48 Grundlegend EuGH, 28.1.1992 – C-204/90 (Bachmann), Slg. 1992, I-249.

text somit ein Element der Verhältnismäßigkeitsprüfung und setzt einen anderweitigen Rechtfertigungsgrund voraus. Dieser muss sich dann ungeachtet der Freiheit der Mitgliedstaaten, ihr angestrebtes Schutzniveau zu bestimmen,⁴⁹ daraufhin befragen lassen, ob eine Beschränkung der Grundfreiheiten auch in einer systematischen und kohärenten Weise erfolgt ist. Das Kohärenzgebot ist dann verletzt, wenn die Begründung eines Glücksspielmonopols in Wahrheit nicht darauf zielt, die Kriminalität zu bekämpfen und den Spielerschutz zu verbessern, sondern allein der Maximierung der Staatseinnahmen dient.⁵⁰

Hiermit im Widerspruch steht eine Glücksspielpolitik, die einerseits private Betätigungsmöglichkeiten auf dem Glücksspielmarkt einschränkt, andererseits aber den Verbrauchern Anreize setzt und sie dazu ermuntert, an Lotterien, Glücksspielen oder Wetten teilzunehmen, um hieraus der Staatskasse Einnahmen zufließen zu lassen.⁵¹

Die in den beiden Verfahren vor dem BVerwG entscheidende Frage war damit, inwieweit der Gesetzgeber diesen Anforderungen gerecht geworden ist. Der 8. Senat hat dies uneingeschränkt bejaht.

IV. Die Argumentation des 8. Senats

Nachdem sich der 8. Senat zunächst mit der vermeintlichen Verfassungswidrigkeit des Verbots auseinandergesetzt und diese verneint hat,⁵² prüft er die Unionsrechtskonformität des Online-Verbots von Casino- und Pokerspielen. Den Ausgangspunkt seiner Argumentation markiert die unter Hinweis auf die EuGH-Entscheidungen *Liga Portuguesa*, *Markus Stoß*, *Carmen Media* und *Zeturf* gestützte Behauptung, ein generelles Internetverbot für öffentliches Glücksspiel sei mit dem Unionsrecht vereinbar. An dieser rechtlichen Bewertung habe sich auch nichts durch den Umstand geändert, dass der GlüÄndStV nunmehr den Eigenvertrieb und die Vermittlung von Lotterien sowie die Veranstaltung und Vermittlung von Sport- bzw. Pferdewetten im Internet erlaube.⁵³

Das Internetverbot diene legitimen Gemeinwohlzielen, insbesondere dem Jugendschutz, der Bekämpfung der Spielsucht und der Begleitkriminalität. In der Rechtsprechung des EuGH sei anerkannt, dass Glücksspiele im Internet diese Ziele in besonderem Maße gefährden würden, da das Anbieten von Spielen über das Internet spezifische Gefahren mit sich bringe. Diese gründeten in dem fehlenden unmittelbaren Kontakt zwischen dem Verbraucher und dem Anbieter sowie größeren Gefahren des Auftretens krimineller Verhaltensweisen wie der betrügerischen Manipulation und der Geldwäsche. Besonders gefährdet seien Jugendliche und Personen mit einer ausgeprägten Spielneigung. Zur Begründung wird auf den besonders leichten und ständigen Zugang zu den im Internet angebotenen Spielen, die potentiell große Menge und die Frequenz von Spielangeboten sowie die Isolation des Spielers verwiesen, die durch Anonymität und durch fehlende soziale Kontrolle gekennzeichnet sei.⁵⁴

Die teilweise Öffnung des Internets für erlaubte Lotterien sowie Sport- und Pferdewettangebote diene allein der Schwarzmarktbekämpfung. Damit sei bezweckt, die Nachfrage spieleaffiner Personen in Richtung der legalen Angebote und bei diesen wiederum in Richtung der, insbesondere aus suchtpräventiven Gesichtspunkten weniger gefährdenden Spielformen zu lenken. Dagegen habe der Gesetzgeber das Online-Verbot von Casinospielen und Po-

ker mit Rücksicht auf das herausragende Suchtpotenzial, die hohe Manipulationsanfälligkeit sowie eine Anfälligkeit zur Nutzung für Geldwäsche beibehalten.⁵⁵

Das Internetverbot beschränke zwar die durch Art. 56 f. AEUV gewährleistete Dienstleistungsfreiheit von Glücksspielanbietern. Diese Beschränkung sei aber gerechtfertigt, weil sie verhältnismäßig und insbesondere geeignet sei, zur Erreichung mit ihr verfolgten Gemeinwohlzwecke in systematischer und kohärenter Weise beizutragen. Das nationale Schutzniveau in Bezug auf Glücksspiele zu bestimmen und die Erforderlichkeit einzelner Maßnahmen zu beurteilen, sei grundsätzlich Sache des Mitgliedstaates. Allerdings obliege es dem Mitgliedstaat, der sich auf ein Ziel berufen möchte, um die Dienstleistungsfreiheit zu beschränken, alle Umstände darzulegen, anhand derer sich die Gerichte vergewissern können, dass die Maßnahme tatsächlich den sich aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ergebenden Anforderungen genüge.⁵⁶

Die Eignung des Internetverbots stehe nicht in Zweifel. Eine begrenzte Erlaubnis von Glücksspielen im Rahmen von Sonder- oder Ausschließlichkeitsrechten könne Zielen des Verbraucherschutzes und des Schutzes der sozialen Ordnung dienen, da die Spiellust und der Betrieb der Spiele in kontrollierte Bahnen gelenkt würden. Praktische Probleme, Verbote im Glücksspielwesen wirksam durchzusetzen, würden die grundsätzliche Eignung der Maßnahme nicht infrage stellen.⁵⁷

Weiterhin entspreche das Internetverbot auch dem Kohärenzgebot, wonach eine einschränkende Regelung nicht durch eine gegenläufige mitgliedstaatliche Politik in anderen Glücksspielbereichen mit gleich hohem oder höherem Suchtpotenzial konterkariert werden dürfe. Dabei seien die Mitgliedstaaten allerdings nicht zu einer sämtliche Glücksspielsektoren übergreifenden Gesamtkohärenz glücksspielrechtlicher Maßnahmen verpflichtet. Die teilweise Marktöffnung gelte allein für weniger gefährliche Lotterien sowie Sport- und Pferdewetten. Demgegenüber käme Online-Casinospielen und Online-Poker ein höheres Suchtpotenzial zu und wiesen diese Spiele eine höhere Anfälligkeit für Manipulationen und die Nutzung zur Geldwäsche auf. Nicht erlaubnisfähig seien auf Grundlage des § 4 Abs. 5 Nr. 3 GlüÄndStV zudem Spiele, bei denen besondere Suchtanreize durch schnelle Wiederholung beständen.⁵⁸

49 EuGH, 8.9.2010 – C-316/07, C-358/07 bis C-360/07, C-409/07 und C-410/07 (Markus Stoß u. a.), Slg. 2010, I-8069 Rn. 77; EuGH, 8.9.2009 – C-42/07 (Liga Portuguesa des Futebol), Slg. 2009, I-7633 Rn. 59; zuletzt EuGH, 20.12.2017 – C-322/16 (Global Starnet Ltd), ECLI:EU:C:2017:985 Rn. 39.

50 EuGH, 30.4.2014 – C-390/12 (Robert Pflieger), ECLI:EU:C:2014:281 Rn. 54.

51 EuGH, 8.9.2010 – C-46/08 (Carmen Media Group Ltd), Slg. 2010, I-8149 Rn. 66; EuGH, 6.11.2003 – C-243/01 (Piergiorgio Gambelli), Slg. 2003, I-13031 Rn. 69.

52 BVerwG, 26.10.2017 – 8 C 14/16, ZfWG 2018, 139 Rn. 32 ff.; BVerwG, 26.10.2017 – 8 C 18/16, ZfWG 2018, 145 Rn. 34 ff.

53 BVerwG, 26.10.2017 – 8 C 14/16, ZfWG 2018, 139 Rn. 28; BVerwG, 26.10.2017 – 8 C 18/16, ZfWG 2018, 145 Rn. 30.

54 BVerwG, 26.10.2017 – 8 C 18/16, ZfWG 2018, 145 Rn. 29; BVerwG, 26.10.2017 – 8 C 14/16, ZfWG 2018, 139 Rn. 31.

55 BVerwG, 26.10.2017 – 8 C 18/16, ZfWG 2018, 145 Rn. 30; BVerwG, 26.10.2017 – 8 C 14/16, ZfWG 2018, 139 Rn. 32.

56 BVerwG, 26.10.2017 – 8 C 18/16, ZfWG 2018, 145 Rn. 35 f.; BVerwG, 26.10.2017 – 8 C 14/16, ZfWG 2018, 139 Rn. 38 f.

57 BVerwG, 26.10.2017 – 8 C 18/16, ZfWG 2018, 145 Rn. 37; BVerwG, 26.10.2017 – 8 C 14/16, ZfWG 2018, 139 Rn. 40.

58 BVerwG, 26.10.2017 – 8 C 18/16, ZfWG 2018, 145 Rn. 38 f.; BVerwG, 26.10.2017 – 8 C 14/16, ZfWG 2018, 139 Rn. 41 f.

Zwar sei nach der Rechtsprechung des EuGH die Verhältnismäßigkeit einer restriktiven nationalen Regelung nicht nur mit Blick auf die Zielsetzung der Regelung im Moment ihres Erlasses, sondern auch mit Blick auf die nach ihrem Erlass zu bewertenden Auswirkungen zu beurteilen. Dies könne aber zu keiner anderen Beurteilung führen, weil die partielle und streng regulierte Öffnung des Internetvertriebs hinsichtlich der Sportwetten ausdrücklich Experimentiercharakter habe. Derzeit könne die probeweise Öffnung des Vertriebswegs Internet noch nicht abschließend bewertet werden. Bei der beschränkten Öffnung für Online-Lotterien und -Pferdewetten, die nicht unter einem Experimentiervorbehalt stehen würden, fehle es an jeglichen Anhaltspunkten dafür, dass die regulierte Öffnung eine allgemeine Spielleidenschaft über diesen begrenzten Markt hinaus entfacht habe.⁵⁹

V. Kritische Bewertung

Die Argumentation des BVerwG ist klar strukturiert und auf den ersten Blick gut nachvollziehbar. Entgegenzuhalten ist ihr aber, dass sie sowohl in rechtlicher wie auch in tatsächlicher Hinsicht von einer Reihe fragwürdiger Prämissen ausgeht und so der Rechtsprechung des EuGH nicht hinreichend gerecht wird. Noch weitergehende Kritikpunkte ergeben sich, wenn die Konsistenz der Rechtsprechung des EuGH ihrerseits auf den Prüfstein gestellt wird.

1. Keine Billigung eines generellen Internetverbots durch den EuGH

Fehl geht bereits der Ausgangspunkt der Argumentation des 8. Senats, der EuGH habe bereits mehrfach entschieden, dass ein generelles Internetverbot mit dem Unionsrecht vereinbar sei. Die – im Übrigen ohne konkrete Randnummer – in Bezug genommenen Urteile tragen diese Aussage nicht und werden dem Grundansatz des EuGH auch in keiner Weise gerecht. Zwar räumt der Gerichtshof den Mitgliedstaaten in ständiger Rechtsprechung ein Ermessen ein, nach ihrer Werteordnung festzulegen, welche Erfordernisse sich aus dem Schutz der Verbraucher und der Sozialordnung vor den schädlichen Folgen des Glücksspiels ergeben. Diese Freiheit, das Schutzniveau festzulegen, besteht aber nur in den Grenzen, die sich aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ergeben.⁶⁰ Hierfür liegt die Darlegungslast bei den Mitgliedstaaten, was in zwei jüngeren Entscheidungen des EuGH noch einmal ausdrücklich betont worden ist.⁶¹ Anders als das BVerwG suggeriert, ist ein Internetverbot damit wie jede andere Beschränkung einer Grundfreiheit eine rechtfertigungsbedürftige Ausnahme.

2. Die besondere Gefährlichkeit des Internetspiels

Im Einklang mit der Rechtsprechung des EuGH bewegt sich der 8. Senat hingegen, wenn er von einer besonderen Gefährlichkeit des Glücksspiels über das Internet ausgehen will. Diese These ist in älteren Entscheidungen aufgestellt worden⁶² und der EuGH hat sie auch in einer jüngst veröffentlichten Entscheidung wiederholt. Dort greift der Gerichtshof das Argument auf, das Glücksspiel über das Internet berge, verglichen mit den herkömmlichen Glücksspielmärkten, wegen des fehlenden unmittelbaren Kontakts zwischen dem Verbraucher und dem Anbieter anders gese-

tete und größere Gefahren in sich, dass die Verbraucher eventuell von den Anbietern betrogen werden.⁶³

Hinter diese These der besonderen Gefährlichkeit des Internet-Glücksspiels ist ein großes und wachsendes Fragezeichen zu setzen.⁶⁴ Welches Risiko einem Glücksspiel anhaftet, dürfte nicht allein von seiner objektiven Gefährneigung und den Vulnerabilitäten der Spieler, sondern ganz entscheidend von den konkret zur Verfügung gestellten Spielerschutzmaßnahmen abhängen.⁶⁵ Unter dem letztgenannten Aspekt spricht viel für die Annahme, dass sich im Internet effektive Maßnahmen zum Schutz der Spieler umsetzen lassen. Ermöglicht wird dies durch die kontenbasierte Struktur von Online-Glücksspielen. Transaktionen werden jeweils Personen zugeordnet, deren Identität zuvor verifiziert werden muss.

Entgegen der auch vom 8. Senat wiederholten Annahme, das Spielen im Internet zeichne sich durch eine große Anonymität aus,⁶⁶ trifft genau das Gegenteil zu. Das Internet ist kein kontrollfreier Raum. Vielmehr stellt die virtuelle Welt das Datenschutzrecht genau umgekehrt vor die Herausforderung, dass jede Aktion eine Datenspur hinterlässt. Die traditionelle Bewertung der Gefährlichkeit von Online-Spielen krankt daran, das Potential, das Online-Spiele diesbezüglich bieten, nicht hinreichend zu berücksichtigen. Wird dieses in Rechnung gestellt, spricht viel für die Annahme, dass sich diesbezügliche Risiken effektiv einhegen lassen. Dies unterstreicht eine im Mai 2018 fertiggestellte Metastudie zum Gefährdungspotenzial von Internet-Glücksspielen. Wenn man nicht einem genetischen Fehlschluss unterliegen will, lassen sich deren Ergebnisse nicht allein deshalb in Abrede stellen, weil die Studie durch einen Online-Anbieter von Glücksspielen gefördert wurde.⁶⁷ Hier gibt zu denken, dass sich deren Einschätzungen durchweg auf öffentlich zugängliche Studien stützen und mit denen der Europäischen Kommission decken. Diese hebt hervor, dass Online-basierte Spiele gute Möglichkeiten bieten, das individuelle Spielverhalten engmaschig zu beobachten und frühzeitig auf Probleme aufmerksam zu machen.⁶⁸ Im Folgenden ist auf einzelne Aspekte, die nach Auffassung des 8. Senats eine besondere Gefährneigung des Internet-Glücksspiels begründen sollen, näher einzugehen.

a) Erhöhte Betrugsgefahr

Die Einschätzung, das Spielen im Internet berge besondere Betrugsgefahren in sich, ist mehrfach in der Rechtsprechung

59 BVerwG, 26.10.2017 – 8 C 18/16, ZfWG 2018, 145 Rn. 40; BVerwG, 26.10.2017 – 8 C 14/16, ZfWG 2018, 139 Rn. 43.

60 Vgl. etwa EuGH, 8.9.2016 – C-225/15, ECLI:EU:C:2016:645 Rn. 39; EuGH, 8.9.2009 – C-42/07 (Liga Portuguesa des Futebol), Slg. 2009, I-7633 Rn. 59; EuGH, 6.3.2007 – C-338/04 (Placanica), Slg. 2007, I-1891 Rn. 48.

61 EuGH, 28.2.2018 – C-3/17 (Sporting Odds Ltd), ECLI:EU:C:2018:130 Rn. 53 f.; EuGH, 14.6.2017, C-685/15 (Online Games Handels GmbH), ECLI:EU:C:2017:452 Rn. 65 f.

62 EuGH, 8.9.2009 – C-42/07 (Liga Portuguesa des Futebol), Slg. 2009, I-7633 Rn. 70.

63 EuGH, 28.2.2018 – C-3/17 (Sporting Odds Ltd), ECLI:EU:C:2018:130 Rn. 40.

64 S. auch Kubiciel, NVwZ 2018, 841 ff.

65 Lischer, Das Gefährdungspotenzial von Internet-Glücksspielen und die Möglichkeiten des Spielerschutzes, 2018, S. 20.

66 BVerwG, 26.10.2017 – 8 C 18/16, ZfWG 2018, 145 Rn. 29; BVerwG, 26.10.2017 – 8 C 14/16, ZfWG 2018, 139 Rn. 31.

67 Lischer (Fn. 65), S. 20.

68 European Commission: Directorate General Internal Market and Services, Conclusions-Workshop on Online-Gambling (Ref. Ares(2011)922939_31/09/2011), S. 2.

des EuGH wiederholt worden.⁶⁹ Empirisch evident gemacht worden ist die Behauptung aber bisher nicht. Tatsächlich dürfte es sich hinsichtlich der Betrugsanfälligkeit genau umgekehrt verhalten. Ein etwaiger Betrug, beispielsweise durch eine Manipulation von Ausspielungen, lässt sich in der virtuellen Welt deutlich leichter als in der analogen Welt nachweisen, weil hier alle Glücksspieltransaktionen und die daran beteiligten Personen lückenlos erfasst werden können. Hinzu kommt, dass die Kundenzufriedenheit in der virtuellen in noch viel größerem Umfang als in der analogen Welt das eigentliche Kapital eines Unternehmens darstellt. Neue Geschäftsbeziehungen werden im Internet schnell aufgebaut, aber auch ebenso schnell wieder abgebrochen. Untersuchungen zur Akzeptanz der Kunden deuten nur auf eine moderate Betrugsgefahr hin. Unterstützung erfahren diese Beobachtungen auch im Consumer Conditions Scoreboard, das alle zwei Jahre im Auftrag der Europäischen Kommission erstellt wird. Wenn dort die Häufigkeit von Problemen der Konsumenten bei Online-Spielen und -Lotterien zum Teil deutlich unter den Zahlen anderer Branchen liegt,⁷⁰ lässt sich die These der erhöhten Betrugsgefahr im Online-Glücksspiel nicht aufrechterhalten.

b) Jugendschutz

Ein weiterer Einwand gegen Glücksspielangebote im Internet ist eine Vernachlässigung des Jugendschutzes. Auch dies ist prima facie wenig plausibel, bietet die Kontenbasierung des Internet-Spiels doch gute Möglichkeiten, Jugendliche vom Spiel auszuschließen.⁷¹ Auch hier gilt, dass die vorliegenden Daten die These einer erhöhten Gefährlichkeit nicht zu stützen vermögen. Dies unterstreichen auch die jüngsten Ergebnisse der BZgA. Die 12-Monatsprävalenz für Internet-Casinospiele bewegt sich seit Jahren auf einem sehr niedrigen Niveau, das deutlich unterhalb der Zahlen liegt, die für andere legale Glücksspiele erhoben wurden.⁷²

c) Suchtgefahren

Um die These einer besonderen Gefährlichkeit des Internet-Glücksspiels zu belegen, stützt sich das BVerwG im Einklang mit der Begründung des GlüStV auf das höhere Suchtpotenzial von Online-Casinospielen.⁷³ Dass mit unkontrolliertem Glücksspiel erhebliche Suchtgefahren verbunden sein können, ist ein Gemeinplatz. Eine andere, hiervon zu unterscheidende Frage ist aber erneut, ob sich insoweit zwingende Unterschiede zwischen den Spielformen ergeben.

Auch hier begnügt sich das BVerwG damit, die diesbezügliche Aussage aus der Gesetzesbegründung zu wiederholen, bleibt im Übrigen aber jeden Nachweis schuldig. In der jüngsten BZgA-Studie werden Geldspielautomaten und Sportwetten als risikoreich für das Auftreten von Problem Spielern genannt. Dagegen soll das Ausmaß der Sucht bei Online-Spielen noch unklar sein, weil die Ergebnisse erheblich schwanken.⁷⁴ So betrug der Anteil der zumindest problematischen Spieler unter Nutzern von Online-Casino-Angeboten im BZgA-Survey 2015 lediglich 7,8 %, im Survey 2017 hingegen 26,7 %. Bezeichnenderweise lässt der BZgA-Survey 2018 denn auch offen, ob zwischen dem Glücksspielverhalten und der Teilnahme an einzelnen Glücksspielen ein Kausalzusammenhang besteht.⁷⁵ Demgegenüber legen internationale Studien die Erkenntnis nahe, dass die der Untersuchung zugrundeliegende Trennung von Online-Spielern und den Nutzern stationärer Angebote fragwürdig ist, weil gerade Problemspieler dazu neigen, unterschiedliche Glücksspielangebote parallel zu nutzen.⁷⁶ In diese

Richtung dürften auch die Ergebnisse des BZgA-Survey 2018 deuten, wonach das Ausmaß glücksspielassoziierter Probleme mit den personalen Merkmalsausprägungen männliches Geschlecht, Alter unter 25 Jahren, maximal Hauptschulabschluss, Erwerbslosigkeit und Migrationshintergrund korrespondiert.⁷⁷ Damit bestätigt sich die Feststellung der Generaldirektion Binnenmarkt, dass der Zugang zu Online-Spielen nicht zu einer stärkeren Problemwicklung und höheren Suchtraten als bei stationären Angeboten geführt hat.⁷⁸

Gänzlich unberücksichtigt bleibt zudem, dass gerade das Internet-Glücksspiel einzigartige Möglichkeiten des Spielerschutzes bietet. Während die Nutzung des Glücksspielangebots im stationären Bereich nur schwer zu kontrollieren ist, können beim Internet-Glücksspiel sämtliche Spielvorgänge aufgezeichnet und auf Indikatoren für problematisches Spielverhalten getestet werden. Selbst wenn das Internet-Glücksspiel per se gefährlicher wäre, kann den mit ihm verbundenen Gefahren deshalb wirkungsvoller begegnet werden.⁷⁹

d) Gefahr der Geldwäsche

Dass Glücksspiele genutzt werden können, um Geldwäsche zu betreiben, ist nicht in Abrede zu stellen.⁸⁰ Auch hier gilt aber, dass die Aussage, das Internet-Glücksspiel weise gegenüber herkömmlichen Glücksspielformen eine besondere Gefährlichkeit auf, zu undifferenziert erscheint. Welches Risiko insoweit besteht, ist entscheidend von dem regulatorischen Umfeld des einzelnen Glücksspiels abhängig. Auf EU-Ebene ist die Problematik mittlerweile in der Geldwäsche-Richtlinie (EU) 2015/849 umfassend adressiert worden, die in den meisten Mitgliedstaaten für die dort ansässigen Unternehmen inzwischen umgesetzt worden ist (in Deutschland z. B. durch § 16 GWG). Die Richtlinie bietet keinerlei Anhaltspunkte dafür, dass der Gesetzgeber die Gefahr der Geldwäsche über das Internet als besonders hoch einschätzt. Dass ungeachtet dieser Vorschriften mit dem Internet-Glücksspiel besondere Gefahren verbunden sein sollen, ist weder aus der Gesetzesbegründung auf EU-Ebene noch aus der des GwG ersichtlich. Wenn die Mitgliedstaaten beschließen können, Anbieter von bestimmten Glücksspieldiensten von der Anwendung nationaler Vor-

69 Vgl. etwa EuGH, 8.9.2009 – C-42/07 (Liga Portuguesa des Futebol), Slg. 2009, I-7633 Rn. 70; zuletzt EuGH, 28.2.2018 – C-3/17 (Sporting Odds Ltd), ECLI:EU:C:2018:130 Rn. 40.

70 European Commission, Consumer Markets, 2016, S. 67; s. Lischer (Fn. 65), S. 13.

71 S. auch Lischer (Fn. 65), S. 18.

72 Banz/Lang, Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland. Ergebnisse des Surveys 2017 und Trends 2017, S. 146.

73 BVerwG, 26.10.2017 – 8 C 18/16, ZfWG 2018, 145 Rn. 30; BVerwG, 26.10.2017 – 8 C 14/16, ZfWG 2018, 139 Rn. 32.

74 Sperber, Zusammenfassung der BZgA Studie Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland. Ergebnisse des Surveys 2017, 2018, S. 2 f.

75 Banz/Lang (Fn. 72), S. 134.

76 European Commission: Directorate General Internal Market and Services, Conclusions-Workshop on Online-Gambling (Ref. Ares(2011)922938–31/08/2011), S. 1.

77 Banz/Lang (Fn. 72), S. 15, 131.

78 European Commission: Directorate General Internal Market and Services, Conclusions-Workshop on Online-Gambling (Ref. Ares(2011)922938–31/08/2011), S. 2.

79 Umfassend Lischer (Fn. 65), S. 20 ff.

80 Siehe dazu Erwägungsgrund 21 Richtlinie (EU) 2015/849 des europäischen Parlamentes und des Rates vom 20. Mai 2015 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung.

schriften zur Umsetzung der Richtlinie auszunehmen, hiervon aber generell Casinos ausgenommen sind (Art. 2 Abs. 2 RL (EU) 2015/849), wird auch insoweit nicht zwischen Online- und traditionellen Angeboten unterschieden.

Ganz unabhängig hiervon dürfte sich mit Ablauf der Umsetzungsfrist eine Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit von Glücksspielunternehmen mit Rücksicht auf diese Gefahren ohnehin erledigt haben. Mit der Richtlinie ist dieser Bereich der nationalen Glücksspielpolitik harmonisiert worden, wohingegen die Vorgängerrichtlinie 2005/55/EG lediglich für Casinos anwendbar war.⁸¹ Damit ist aber zugleich den Mitgliedsstaaten die Möglichkeit genommen worden, Glücksspielunternehmen unter Hinweis auf höhere nationale Sicherheitsstandards den Zugang zu ihren Märkten zu versperren. Dies ist vom BVerwG offensichtlich übersehen worden, weil das Argument der erhöhten Anfälligkeit für die Nutzung der Geldwäsche unreflektiert wiederholt wird.

e) Überdehnung des Beurteilungsspielraumes des Gesetzgebers

Angesichts der Gefahren und Risiken, die mit unkontrolliertem Glücksspiel verbunden sind, erscheint es nachvollziehbar, dass die Rechtsprechung dem Gesetzgeber bei Regulierung des neuen Phänomens des Internet-Glücksspiels anfänglich einen erheblichen Gestaltungsspielraum zugebilligt hat. Ebenso legitim ist es, diesen zunächst im Sinne eines Vorsichtsprinzips zu nutzen.

Wenn man den Grundansatz der Kohärenzprüfung nicht konterkarieren will, kann dieser Beurteilungsspielraum aber nicht unbegrenzt sein. Andernfalls besteht die Gefahr, dass sich die Mitgliedstaaten über das Festhalten an fragwürdigen rechtstatsächlichen Prämissen regulatorische Freiheiten verschaffen, die der EuGH mit Rücksicht auf die finanziellen Eigeninteressen der Mitgliedsstaaten gerade ausschließen will.⁸² Insofern wäre der EuGH gut beraten, diesbezüglich den Druck auf die Mitgliedstaaten zu erhöhen. Internet-Glücksspiel ist rund 20 Jahre nach Popularisierung des Mediums kein neues Phänomen mehr. Mittlerweile liegen eine Vielzahl, auch seitens der Kommission geteilter Erkenntnisse vor, die die These der generellen Gefährlichkeit des Glücksspiels als viel zu undifferenziert erscheinen lassen. Insofern ist zu begrüßen, dass der EuGH in der jüngeren Rechtsprechung zumindest einen ersten Schritt in diese Richtung unternommen hat. In den Entscheidungen *Admiral* und *Online-Games* hat er die Forderung aufgestellt, dass sich die Analyse der Verhältnismäßigkeit nicht auf die Analyse der Sachlage im Moment des Erlasses der betreffenden Regelung beschränken kann, sondern dabei auch die Durchführung der Regelung zu berücksichtigen ist.⁸³ Damit ist der mitgliedstaatliche Beurteilungsspielraum erheblich eingeschränkt worden. Dass das BVerwG diese neuere Rechtsprechung zitiert hat,⁸⁴ ist zu begrüßen, sie nicht angewendet zu haben, hingegen schlechthin unverständlich.

3. Kohärenz des Verbots

Jedenfalls in tragenden Teilen nicht unwidersprochen bleiben können ferner die Ausführungen des BVerwG zum Kohärenzgebot.

a) Keine Notwendigkeit einer Gesamtkohärenz

Zuzustimmen ist dem 8. Senat, dass die Kohärenz einer Beschränkung nicht unter dem Vorbehalt einer allgemeinen

Gesamtkohärenz der Regulierung des nationalen Glücksspielmarktes steht.⁸⁵ Widerspricht ein Baustein der nationalen Glücksspielpolitik den Anforderungen des Unionsrechts, hat dies also nicht per se einen „Dominoeffekt“ zur Folge, der das ganze Gebäude der mitgliedstaatlichen Glücksspielpolitik zum Einsturz bringt.

Klar ausgesprochen wird die Absage an eine Gesamtkohärenz zudem in der im Februar 2018 getroffenen Entscheidung *Sporting Odds*. In dieser knüpft der EuGH erneut an eine bereits in der Entscheidung *Carmen Media* gewählte Formulierung an, wonach im Bereich der Glücksspiele grundsätzlich gesondert für jede mit einer nationalen Rechtsvorschrift auferlegte Beschränkung namentlich zu prüfen ist, ob sie geeignet ist, die Verwirklichung des Ziels oder der Ziele zu gewährleisten, die von dem fraglichen Mitgliedstaat geltend gemacht werden, und ob sie nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung dieses Ziels oder dieser Ziele erforderlich ist.⁸⁶

Gebieten die Grundfreiheiten keine Gesamtkohärenz, kann der Wirksamkeit des § 4 Abs. 4 GlüStV deshalb nicht entgegengehalten werden, dass der Betrieb von Online-Casinos in Deutschland keinesfalls ausnahmslos verboten, sondern in Schleswig-Holstein derzeit noch legal ist.⁸⁷ Grundlage hierfür sind nach §§ 18 ff. GlSpielG SH 2011⁸⁸ erteilte Genehmigungen zur Veranstaltung des Online-Casinospiels, die auch nach Aufhebung des Gesetzes solange fortgelten, bis die auf sechs Jahre befristete Genehmigung ausläuft (§ 4 Abs. 3 GlSpielG SH). Ebenso wie es einem Mitgliedstaat frei steht, das Schutzniveau seiner Glücksspielpolitik zu bestimmen, muss dies in föderalen Mitgliedstaaten auch für die gliedstaatlichen Ebenen gelten.⁸⁹

Die gliedstaatliche Autonomie – d. h. in der Bundesrepublik Deutschland die Autonomie der Bundesländer, eine eigenständige Glücksspielpolitik zu betreiben – bedeutet aber nicht, dass der Rechtsrahmen für die Regulierung anderer Glücksspielangebote ohne Bedeutung für die weitere Prüfung ist. Einmal muss der vom jeweiligen Bundesland gewählte Regulierungsansatz eines Glücksspiels mit der eigenen Regulierung anderer Glücksspiele abgestimmt werden. Darüber hinaus verlangt das Kohärenzgebot aber auch, dass die gliedstaatliche Glücksspielpolitik nicht durch einen widersprüchlichen Regulierungsansatz auf der Bundes-

81 Vgl. *Streinz/Michl*, in: *Streinz/Liesching/Hambach*, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien 2014, Art. 34 ff. AEUV Rn. 18.

82 S. auch *Koenig/Berberich* (Fn. 9), S. 154.

83 EuGH, 30.6.2016 – C-464/15 (*Admiral Casinos & Entertainment AG*), ECLI:EU:C:2016:500 Rn. 32 ff.; EuGH, 14.6.2017 – C-685/15 (*Online Games Handels GmbH*), ECLI:EU:C:2017:452 Rn. 53.

84 BVerwG, 26.10.2017 – 8 C 18/16, ZfWG 2018, 145 Rn. 40; BVerwG, 26.10.2017 – 8 C 14/16, ZfWG 2018, 139 Rn. 43.

85 In diese Richtung aber OVG NW, 29.9.2011 – 4 A 17/08, ZfWG 2011, 428 Rn. 70 zum vermeintlichen Erfordernis einer „globale[n] Kohärenz“.

86 EuGH, 28.2.2018 – C-3/17 (*Sporting Odds Ltd*), ECLI:EU:C:2018:130 Rn. 22; EuGH, 8.9.2010 – C-46/08 (*Carmen Media Group Ltd*), Slg. 2010, I-8149 Rn. 60.

87 Vgl. zuletzt *Ennuschat* (Fn. 2), S. 203.

88 Gesetz zur Neuordnung des Glücksspiels (Glücksspielgesetz) v. 20. Oktober 2011 (GVObI. SH 2011, 280), aufgehoben m. W. v. 8. Februar 2013 durch Art. 4 des Gesetzes zur Änderung glücksspielrechtlicher Gesetze vom 1. Februar 2013 (GVObI. S. 64, 69). Gemäß Art. 4 des Gesetzes zur Änderung glücksspielrechtlicher Gesetze vom 1. Februar 2013 (GVObI. S. 64, 69) gilt Folgendes zu beachten: „§ 31 Glücksspielgesetz gilt fort. Das Glücksspielgesetz findet mit Ausnahme der § 20 Abs. 7 und § 23 Abs. 7 Satz 4 und 5 weiter Anwendung, soweit auf seiner Grundlage bereits Genehmigungen erteilt worden sind. Ansonsten wird das Glücksspielgesetz aufgehoben.“

89 S. nur *Dietlein*, ZfWG 2014, 281, 284.

ebene konterkariert wird. Auf den letztgenannten Aspekt ist noch gesondert einzugehen (dazu 3.). Zunächst soll aber untersucht werden, inwieweit die Argumentation des BVerwG zur inneren Stimmigkeit des GlüStV überzeugt.

b) Mangelnde intersektorale Kohärenz in Relation zur Öffnung des Marktes für Online-Sportwetten

Mit der Thematik setzt sich der Senat in jeweils zwei Randnummern der beiden Urteile auseinander, die den Folgewirkungen der Teillockerung des Internetverbots für Lotterien sowie Sport- und Pferdewetten gewidmet sind.⁹⁰ Hier rechtfertigt das BVerwG die Teilöffnung mit dem Argument, Lotterien, Sport- und Pferdewetten seien nach Einschätzung des Gesetzgebers unter suchtpräventiven Gesichtspunkten weniger gefährlich als Online-Casinospiele und Online-Poker.

aa) Online-Wetten

Diese Einschätzung ist für den Bereich der Online-Wetten zumindest fragwürdig. Nach den jüngsten Erkenntnissen der BZgA haben sich Geldspielautomaten und Sportwetten als risikoreich für das Auftreten von Problemspielverhalten erwiesen. Dagegen soll das exakte Ausmaß der Sucht bei Online-Glücksspielen noch unklar sein.⁹¹ In dem zur Zeitpunkt der Entscheidung aktuellen BZgA-Survey 2015 lag der Anteil problematischer und pathologischer Spieler nur bei 7,8 %, der entsprechende Anteil bei Oddset-Wetten hingegen bei 12,5 %.⁹² Angesichts schwankender Ergebnisse und erhöhter Werte für das Online-Casinospiel in der jüngsten Erhebung⁹³ wird man dem Gesetzgeber insoweit aber wohl noch einen Beurteilungsspielraum zubilligen müssen, der allerdings nicht unbegrenzt ist.

Im Grunde zutreffend verweist das BVerwG auf die jüngere, bereits oben referierte EuGH-Rechtsprechung, wonach der Ansatz im Rahmen der Prüfung der Verhältnismäßigkeit einer Maßnahme nicht statisch sein darf, sondern dynamisch sein muss, sodass die Entwicklung der Umstände nach dem Erlass der Regelung zu berücksichtigen ist.⁹⁴ Insoweit bleibt hier die weitere Entwicklung abzuwarten. Sollten sich Online-Wetten unter Suchtaspekten als nicht weniger problematisch als Online-Casinospiele erweisen, so stünden die Länder in der Pflicht, nachzusteuern. Demgegenüber will das BVerwG enger darauf abstellen, ob die regulierte Öffnung der drei Glücksspielarten eine allgemeine Spielleidenschaft über diesen begrenzten Markt hinaus entfacht hätte.⁹⁵ Dieser Prüfstein wird den Anforderungen des EuGH an die Kohärenz der Glücksspielregulierung nicht mehr gerecht. Wenn ein Mitgliedstaat ein bestimmtes Glücksspiel unter Hinweis auf seine besondere Gefährlichkeit verbietet, diese sich aber von denjenigen anderer legaler Glücksspiele nicht nennenswert unterscheidet, verfolgt das Verbot offensichtlich andere Ziele und erweist sich als inkohärent. Hiervon muss jedenfalls gegenwärtig ausgegangen werden, weil die besondere Suchtgefahr von Sportwetten belegt, die des Online-Casospiels hingegen weiterhin offen ist.⁹⁶

bb) Online-Vertrieb im Lottobereich

Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH muss die vom Inhaber eines staatlichen Glücksspielmonopols eventuell durchgeführte Werbung maßvoll und strikt auf das begrenzt bleiben, was erforderlich ist, um die Verbraucher zu den genehmigten Spielnetzwerken zu lenken. „Hingegen darf eine solche Werbung insbesondere nicht darauf abzielen, den natürlichen Spieltrieb der Verbraucher dadurch zu

fördern, dass sie zu aktiver Teilnahme am Spiel angeregt werden, etwa indem das Spiel verharmlost oder ihm ein positives Image verliehen wird, das daran anknüpft, dass die Einnahmen für Aktivitäten im Allgemeininteresse verwendet werden, oder indem die Anziehungskraft des Spiels durch zugkräftige Werbebotschaften erhöht wird, die bedeutende Gewinne verführerisch in Aussicht stellen.“⁹⁷

An dieser Stelle kann die Geschäftspolitik der Lottogesellschaften nicht eingehend analysiert werden. Ein deutlicher Indikator dafür, dass die Vorgaben des EuGH für eine streng am Ziel der Bekämpfung der Glücksspielsucht orientierte Unternehmensstrategie missachtet werden, sind jedoch die stetig steigenden Werbeausgaben. Ausgehend von einem Zwischenhoch in 2001 von 106,14 Millionen Euro entwickelten sich diese bis 2008 rückläufig und betrugen damals 60,4 Millionen Euro. Seitdem sind die Werbeausgaben wieder drastisch angestiegen und haben sich bis 2017 mit zuletzt 197,4 Millionen Euro mehr als verdreifacht.⁹⁸ Wie dies mit den oben skizzierten Anforderungen zu vereinbaren ist, bleibt ebenso offen wie die Frage, warum der 8. Senat diesen Aspekt nicht thematisiert hat.

c) Mangelnde intersektorale Kohärenz in Relation zur Regulierung anderer Glücksspielmärkte

Widerspruch fordert weiterhin heraus, dass sich die Kohärenzprüfung des BVerwG auf die Fragen beschränkt, die sich im Zusammenhang mit der Öffnung des Online-Marktes für Lotterien, Sport- und Pferdewetten stellen. Nicht thematisiert werden hingegen die Rückwirkungen, die sich aus der Regulierung anderer Glücksspiele ergeben. Dass es sich insoweit um ein Versäumnis handelt, wird gleich im Anschluss darzulegen sein (dazu aa.). Die sich hieraus ergebenden Folgerungen sind dann für den Bereich der Automaten Spiele zu untersuchen (dazu bb.).

aa) Vorüberlegungen

Dass zwischen dem Angebot von Automaten Spielen und der Regulierung von Online-Glücksspielen ein Zusammenhang besteht, macht die Entscheidung Carmen Media deutlich. Dort begründet der Gerichtshof die mangelnde Kohärenz des Sportwettenmonopols mit einer von Deutschland beförderten oder jedenfalls doch geduldeten Politik der Angebotsausweitung nicht nur im Bereich von anderen Monopolspielen, sondern auch der Automaten Spiele, die von Privaten – und damit im Nichtmonopolbereich – angeboten werden.⁹⁹ Dies ist insofern bemerkenswert, als die Gesetzgebungskompetenz für die Regulierung dieser Spiele nicht ausschließlich bei den Ländern als den Inhabern des früheren Sportwettenmonopols, sondern hinsichtlich der Gestaltung der in einer Spielhalle aufgestellten Geräte auch beim

90 BVerwG, 26.10.2017 – 8 C 14/16, ZfWG 2018, 139 Rn. 39 f.

91 Sperber (Fn. 74), S. 2 f.

92 Haß/Lang (Fn. 22), S. 102, 158.

93 S. Banz/Lang (Fn. 72), S. 205, wo der Anteil mindestens problematischen Glücksspiels zuletzt mit 26,7 % ermittelt wurde.

94 EuGH, 30.6.2016 – C-464/15 (Admiral Casinos & Entertainment AG), ECLI:EU:C:2016:500 Rn. 37; EuGH, 14.6.2017 – C-685/15 (Online Games Handels GmbH), ECLI:EU:C:2017:452 Rn. 53.

95 BVerwG, 26.10.2017 – 8 C 14/16, ZfWG 2018, 139 Rn. 40.

96 Sperber (Fn. 74), S. 2 f.

97 EuGH, 8.9.2010 – C-316/07, C-358/07 bis C-360/07, C-409/07 und C-410/07 (Markus Stoß u.a.), Slg. 2010, I-8069 Rn. 103.

98 Quelle alexspringer-mediapilot.de, statista (<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/197014/umfrage/werbeausgaben-fuer-lotterien-lotto-und-toton-in-deutschland-seit-2000/>).

99 EuGH, 8.9.2010, C-46/08 (Carmen Media Group Ltd), Slg. 2010, I-8149 Rn. 67.

Bund liegt.¹⁰⁰ Mit diesem denkbaren Gegenargument setzt sich der EuGH explizit auseinander, lässt es aber nicht gelten: Ein Mitgliedstaat kann sich nicht auf Bestimmungen, Übungen oder Umstände seiner internen Rechtsordnung berufen, um die Nichteinhaltung seiner aus dem Unionsrecht folgenden Verpflichtungen zu rechtfertigen. Dementsprechend stehen Bund und Länder gemeinsam in der Verpflichtung, einen Verstoß gegen die Grundfreiheiten zu vermeiden.¹⁰¹

Automatenspiele in die Kohärenzprüfung einzubeziehen, widerspricht auch nicht der oben skizzierten Absage an den Grundsatz der Gesamtkohärenz.¹⁰² Dass Kohärenz keine Gesamtkohärenz fordert, wird ebenfalls in der Carmen Media-Entscheidung ausgeführt. Danach ist nicht die Stimmigkeit der nationalen Glücksspielpolitik insgesamt, sondern „für jede mit den nationalen Rechtsvorschriften auferlegte Beschränkung namentlich zu prüfen [...], ob sie geeignet ist, die Verwirklichung des Ziels oder der Ziele zu gewährleisten“, die von dem fraglichen Mitgliedstaat geltend gemacht werden.¹⁰³ Gleichwohl ist aber die Glücksspielpolitik der Länder mit der auf Bundesebene abzustimmen.

Damit hätte das BVerwG in seine Betrachtung auch die Regulierung der Automatenspiele einbeziehen müssen. Demgegenüber greift auch nicht der denkbare Einwand durch, dass mit dem Verbot von Online-Casinospielen kein Glücksspielmonopol, sondern ein Glücksspiel auf dem Prüfstein steht, bei dem sich auch staatliche Anbieter nicht legal betätigen können. Den Prüfungsmaßstab der strengen Kohärenzprüfung zugunsten einer regulären Verhältnismäßigkeitsprüfung aufzugeben, erscheint nur vertretbar, wenn der Staat seine eigenen unternehmerischen Aktivitäten aufgeben und sich ohne gesteigertes finanzielles Interesse auf seine regulatorische Verantwortung zurückziehen würde. In diesem Fall entfielen der besondere Interessenkonflikt zwischen der staatlichen Unternehmerstellung und seiner Rolle als – scheinbar – neutraler Regulator.¹⁰⁴ Von staatlicher Neutralität bei Regulierung des Glücksspiels kann indes keine Rede sein, wobei nur auf das Lotto- sowie auf das staatliche Casinomonopol verwiesen sei. Ein Totalverbot eines Glücksspielvertriebs wie des Online-Casino- und Online-Pokerspiels löst damit einen Substitutionseffekt aus, der der Marktstellung der staatlichen Monopolanbieter zugutekommt. Dieser Substitutionseffekt ist bei Online-Vertrieb von Casino- und Pokerspielen besonders augenfällig. Wie in den Erläuterungen des GlüStV ausgesprochen wird, kann die Nachfrage nach diesen Spielformen ausschließlich bei den staatlichen Anbietern in den traditionellen, nicht virtuellen Spielformen gedeckt werden.¹⁰⁵ Damit besteht auch bei einem Totalverbot einer Spielform der Interessenkonflikt, der die Verschärfung der regulären Verhältnismäßigkeitsprüfung durch einen strengen Kohärenztest rechtfertigt. Dies fordert im verfassungsrechtlichen Kontext nunmehr auch das BVerfG. In die Überprüfung einer konsequenten Ausgestaltung der Maßnahmen zur Vermeidung und Abwehr der Spielsucht und problematischen Spielerverhaltens sind nach der Spielhallenentscheidung andere Glücksspielformen auch über die Ausgestaltung staatlicher Monopole hinaus insbesondere dann einzubeziehen, wenn der Gesetzgeber (auch) eigene fiskalische Interessen verfolgt.¹⁰⁶

bb) Automatenspiele

Diesen Anforderungen wird der Rechtsrahmen für die Regulierung von Automatenspielen keinesfalls gerecht. Einzuräumen ist, dass die Länder im GlüStV die Möglichkeiten zum legalen Spiel in Spielhallen eingeschränkt haben (§§ 24–26 GlüStV), was zuletzt auch die Billigung des BVerfG gefunden hat.¹⁰⁷ Gleichwohl bestehen aber immer noch erhebliche Möglichkeiten zum Spiel, obwohl dem Automatenspiel nach einhelliger, auch vom BVerfG geteilter Auffassung das höchste Suchtpotential zugesprochen wird.¹⁰⁸ Die Zahl der Geldspielgeräte am Markt hat sich kaum reduziert. Die örtliche Verfügbarkeit hat sogar zugenommen, da eine Ausweichbewegung hin zu einer Aufstellung in Gaststätten und Schein-Gaststätten zu beobachten ist, die nicht der Regelungskompetenz der Länder, sondern des Bundes (SpielV) unterfällt.¹⁰⁹ Dies muss umso bedenklicher erscheinen, als zugleich die Möglichkeiten des Spielerschutzes sehr beschränkt sind. Anders als bei Online-Spielen wird nicht kontenbasiert, sondern anonym gespielt. Auflagen zum Jugendschutz dürften zumindest in den Bundesländern, in denen „Café-Casinos“ verbreitet sind, kaum durchzusetzen sein.¹¹⁰ Eine kohärente und systematische Glücksspielpolitik würde es erfordern, hier wesentlich konsequenter einzuschreiten. Damit muss sich die Glücksspielpolitik der Bundesländer weiterhin den Vorwurf eines Selbstwiderspruchs gefallen lassen. Dies gilt umso mehr, als sich gegenwärtig der Eindruck aufdrängt, dass die Einschränkungen legaler Spielmöglichkeiten im Zuge der Schließung ehemals legaler Spielhallen durch einen Wildwuchs der illegalen „Cafehaus-Casinos“ zunichte gemacht werden.¹¹¹

d) Kohärenz und Angebot sogenannter Online-Games

Noch deutlicher wird der Vorwurf mangelnder Kohärenz, wenn in die Kohärenzbetrachtung die Spielpraxis der Lottogesellschaften einbezogen wird. So bietet die Lotto Hessen GmbH auf ihrer Webseite auch sogenannte Online-Games an, die optisch zum Teil sehr ähnlich aufgebaut sind wie die Spiele, die an Geldspielgeräten verfügbar sind.¹¹² Hier werden Gewinne von 2 bis zu 50.000 Euro in Aussicht gestellt. Vergleichbar dem Geldautomatenspiel wird derartigen Spielformen wegen der vergleichsweise niedrigen Einsätze und der Möglichkeit zur Spielwiederholung ein besonders hohes Suchtpotential zugesprochen.¹¹³ Wo die Rechtsgrundlage für diese Durchbrechung des Online-Ver-

100 Vgl. etwa Seiler, in: Epping/Hillgruber/Axer, Grundgesetz Rn. 44.3.

101 EuGH, 8.9.2010, C-46/08 (Carmen Media Group Ltd), Slg. 2010, I-8149 Rn. 69 f.

102 Vgl. oben E.III.1 (S. 23).

103 EuGH, 8.9.2010, C-46/08 (Carmen Media Group Ltd), Slg. 2010, I-8149 Rn. 60.

104 Vgl. oben I.

105 Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 20.

106 BVerfG, 7.3.2017 – 1 BvR 1314/12, 1 BvR 1630/12, 1 BvR 1694/13, 1 BvR 1874/13, NVwZ 2017, 1111 Rn. 122.

107 BVerfG, 7.3.2017 – 1 BvR 1314/12, 1 BvR 1630/12, 1 BvR 1694/13, 1 BvR 1874/13, NVwZ 2017, 1111.

108 BVerfGE 115, 276, 305; BVerfG, 7.3.2017 – 1 BvR 1314/12, 1 BvR 1630/12, 1 BvR 1694/13, 1 BvR 1874/13, NVwZ 2017, 1111 Rn. 158.

109 Vieweg, Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2016 und Ausblick 2017, S. 15 ff., online verfügbar unter <http://www.vdai.de/ima2017/ifo-wirtschaftsstudie-dt.pdf#page=19>.

110 Vgl. hierzu etwa FAZ v. 15.8.2018, Nr. 188, S. 16; FAZ v. 18.6.2018, Nr. 138, S. 19.

111 Vgl. die Nw. oben Fn. 110.

112 <https://www.lotto-hessen.de/online-games/uebersicht?gbn=5> (letzter Aufruf am 22.8.2018)

bots liegen soll, bleibt vollständig offen, delegitimiert aber zugleich die Stimmigkeit der nationalen Glücksspielpolitik, in der Anspruch und Wirklichkeit weit auseinanderklaffen.

4. Verkenning der Befugnis zur eigenständigen Sachverhaltsaufklärung

Dass es das BVerwG versäumt hat, die vorstehend benannten Aspekte bei der Prüfung der unionsrechtlichen Anwendbarkeit des § 4 Abs. 4 GlüStV zu berücksichtigen, könnte in § 137 Abs. 2 VwGO eine Erklärung finden, wonach das BVerwG an die tatsächlichen Feststellungen der Vorinstanz gebunden ist. Da die Tatsacheninstanzen zu den hier thematisierten Fragen keine tatsächlichen Feststellungen getroffen hatten, sah sich der 8. Senat möglicherweise daran gehindert, diese Leerstelle durch eigene Ermittlungen zu füllen.

Veranlassung zu einer derartigen Selbstbeschränkung bestand nicht. Die Inkohärenz der nationalen Glücksspielpolitik hängt zwar von tatsächlichen Feststellungen ab, hieran ist das BVerwG aber nur grundsätzlich gehindert.¹¹⁴ Zu den Ausnahmen zulässiger Tatsachenermittlungen gehören offenkundige Tatsachen (§ 291 ZPO), die sich anhand allgemein zugänglicher, zuverlässiger Quellen ermitteln lassen.¹¹⁵ Dies hätte dem 8. Senat auch die Ermittlung der für die Beurteilung der Gültigkeit des § 4 Abs. 4 GlüStV als Grenze der Dienstleistungsfreiheit notwendigen Tatsachen ermöglicht.

Geboten erscheint dies auch mit Rücksicht auf die Funktionenteilung, die zwischen nationaler Fachgerichtsbarkeit und dem EuGH in Art. 267 AEUV angelegt ist. Art. 267 Abs. 3 AEUV nimmt die letztinstanzlichen Gerichte hier besonders in die Pflicht, weil diese Fragen zur Auslegung des Unionsrechts nicht nur vorlegen können, sondern diese vorlegen müssen. Dem BVerwG die Aufklärung tatsächlicher Feststellungen zu verwehren, die unmittelbar auf die Wirksamkeit einer Norm durchschlagen, müsste nicht nur die Rechtseinheit, sondern auch den Anwendungsvorang des Unionsrechts gefährden.

VI. Fazit und Ausblick

Mit den beiden Urteilen vom Oktober 2017 zur Zulässigkeit von Online-Casino- und Pokerspielen hat es sich der 8. Senat des Bundesverwaltungsgerichts zu leicht gemacht. Das Gericht ist neben einer verfassungsrechtlichen zwar auch in eine Prüfung der unionsrechtlichen Konformität des Verbots von Internet-Spielen eingetreten. Diese weist aber sowohl in tatsächlicher wie in rechtlicher Hinsicht Leerstellen auf.

In tatsächlicher Hinsicht beruht das Urteil auf Hypothesen der Glücksspielforschung, die den 2000er Jahren entstammen, nicht empirisch validiert sind und durch neuere empirische Untersuchungen widerlegt werden. Dass sich das BVerwG insoweit in guter bzw. schlechter Gesellschaft des EuGH befindet, macht die Sache nicht besser. Rund zwanzig Jahre nachdem sich das Internet zu einem Massenphänomen und Alltagsmedium entwickelt hat, können vage Hypothesen über die generelle Gefährlichkeit des Internet-Glücksspiels den Anforderungen an eine rationale Glücksspielpolitik nicht mehr genügen. Pauschale Vorurteile sollten einer differenzierten Betrachtung Platz machen, wie dies mit der Öffnung des Internet-Spiels bei Lotterien und Sportwetten bereits umgesetzt worden ist. Online-Casino und Online-Pokerspiele hiervon kategorisch auszunehmen, ist nicht überzeugend. Wie auch seitens der europäischen Kommission kritisiert wird, verkennt die These von der be-

sonderen Gefährlichkeit des Internet-Glücksspiels insbesondere das Potenzial, das die Kontenbasierung von Online-Glücksspielen bietet. Die Datenspur und die individuelle Zurechnung jeder Spielaktion ermöglichen eine lückenlose Kontrolle des Online-Spiels, sodass problematisches Spielverhalten frühzeitig erkannt werden kann, aber auch Betrugsrisiken minimiert werden können. Die gleichen Vorzüge bietet die Kontenbasierung auch unter dem Aspekt des Jugendschutzes.

Hinsichtlich der Gefährlichkeit des Internetspiels wird man dem Gesetzgeber sicherlich einen Beurteilungsspielraum zubilligen müssen. Wenn man den Grundansatz der Kohärenzprüfung nicht konterkarieren will, kann dieser aber nicht unbegrenzt sein. Andernfalls besteht die Gefahr, dass sich die Mitgliedstaaten über das Festhalten an fragwürdigen rechtstatsächlichen Prämissen regulatorische Freiheiten verschaffen, die der EuGH mit Rücksicht auf die finanziellen Eigeninteressen der Mitgliedsstaaten mit guten Gründen ausschließen will.

Im Rahmen der Kohärenzprüfung überhaupt nicht thematisiert wurde die Glücksspielpolitik der Lottogesellschaften, die – belegt durch kontinuierlich steigende Werbeausgaben – weiterhin durch eine Politik der Angebotsexpansion gekennzeichnet ist. Erstaunlicherweise nicht geprüft hat das BVerwG auch die Rückwirkungen, die sich aus der Entwicklung anderer Glücksspielmärkte und der Geschäftspolitik einzelner Lottogesellschaften für die Unionsrechtskonformität des Verbots von Online-Casinos und -Pokerspielen ergeben. Werden diese, so wie vom EuGH – und im Übrigen mittlerweile auch vom BVerwG gefordert – in die Betrachtung einbezogen, gerät das Verbot noch zusätzlich unter Druck. Der Effekt, der mit einer strengeren Regulierung des Geldautomatenspiels angestrebt wurde, ist durch den Graumarkt der „Café-Casinos“ zunichte gemacht worden. Zudem bieten die staatlichen Lottogesellschaften zum Teil selbst Online-Spiele an, die in ihrer Spielanlage Online-Casinospielen ähnlich sind. Übersehen hat das BVerwG offensichtlich, dass Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit im Glücksspielrecht nicht mehr unter dem Aspekt der Bekämpfung der Geldwäsche legitimiert werden können. Insoweit ist mit der Neufassung der Geldwäscherichtlinie ein europäischer Standard geschaffen worden, der zwar unterschritten, aber nicht mehr überschritten werden darf.

Das BVerwG hätte damit genügend Anlass gehabt, die durch § 4 Abs. 4 GlüStV aufgeworfenen Rechtsfragen zu den Grenzen der Dienstleistungsfreiheit dem EuGH im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens nach Art. 267 Abs. 3 AEUV vorzulegen. Diese Chance ist erneut verpasst worden. In der EuGH-Statistik zur Zahl der Vorabentscheidungsverfahren nimmt Deutschland mit nunmehr 2449 Verfahren seit langem einen Spitzenplatz ein.¹¹⁶ Umso mehr irritiert es, dass das BVerwG angesichts der unionalen Überformung des Europarechts dazu nur 131 Vorlagen beige-steuert hat. Der hier speziell im Bereich des Glücksspielrechts entstehende Eindruck ist nicht nur unglücklich, sondern markiert eine weitere Facette in einer Glücksspielpolitik, die in einem Zustand brauchbarer Illegalität verharrt.

113 S. allgemein *Banz/Lang* (Fn. 72), S. 170 zu Indikatoren für die hohe Suchtneigung eines Glücksspiels.

114 S. dazu instruktiv BVerwGE 91, 104 Rn. 11 ff.

115 *W.-R. Schenke*, in: *Kopp/Schenke*, Verwaltungsgerichtsordnung 24. Aufl. 2018 Rn. 28; *Neumann*, in: *Sodan/Ziekow*, Verwaltungsgerichtsordnung 5. Aufl. 2018 Rn. 150.

116 Gerichtshof der Europäischen Union, Jahresbericht 2017, S. 131 (https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-04/ra_2017_de.pdf).

Kontakt:

Dr. Ronald Reichert

Rechtsanwalt

Willy-Brandt-Allee 11

53113 Bonn

Telefon: +49 228 72625-128

Telefax: +49 228 72625-99

Email: reichert@redeker.de