

Glücksspielforschung

Michael Adams · Ingo Fiedler *Hrsg.*

RESEARCH

Ingo Fiedler

Fred Steinmetz

Lennart Ante

Marc von Meduna *Hrsg.*

# Regulierung von Onlineglücksspielen



Springer Gabler

---

# Glücksspielforschung

**Reihe herausgegeben von**

Michael Adams, Hamburg, Deutschland

Ingo Fiedler, Hamburg, Deutschland

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

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

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

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

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

---

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

# Regulierung von Onlineglücksspielen

 Springer Gabler

*Hrsg.*

Ingo Fiedler  
Hamburg, Deutschland

Fred Steinmetz  
Hamburg, Deutschland

Lennart Ante  
Hamburg, Deutschland

Marc von Meduna  
Hamburg, Deutschland

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

ISSN 2569-6084

ISSN 2569-6106 (electronic)

Glücksspielforschung

ISBN 978-3-658-29845-6

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Vorwort

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

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

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

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

## **Vorwort zum Zwischenbericht vom 29.08.2018**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **Deklaration von Interessenkonflikten**

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

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

# Inhaltsverzeichnis

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

---

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

---

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

---

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

---

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

---

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

---

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

---

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

---

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

---

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

---

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

---

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

---

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

---

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

---

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

---

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

---

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

## Abbildungsverzeichnis

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

---

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

---

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