

Prof. Dr. phil. Suzanne Lischer, Hochschule Luzern

Die gesetzliche Grundlage für die Früherkennung von Spielerinnen und Spielern mit risikobehaftetem Spielverhalten

In der Schweiz sind die Spielbanken und die Veranstalter von Großspielen gesetzlich verpflichtet geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um gefährdete Spielerinnen und Spieler frühzeitig zu erkennen. Im Zuge der Öffnung des Online-Glücksspielmarktes müssen für diesen Bereich Früherkennungsprozesse entwickelt werden. Konkrete Kriterien liefern theoretische Modelle aus der Glücksspielsuchtforschung. Die Herausforderung auf Veranstalterseite besteht darin, die Modelle in sachgerechte Prozesse des Spielerschutzes zu überführen.

I. Gesetzliche Grundlagen

Die Schweiz blickt in Bezug auf das Glücksspiel auf eine ereignisreiche Zeit zurück. Am 1.1.2019 ist das Geldspielgesetz (BGS) mit den dazugehörigen Verordnungen (VGS 2018, SPBV-EJPD 2018) in Kraft getreten. Das BGS löst das Spielbankengesetz vom 18.12.1998 sowie das Lotteriegesez vom 8.6.1923 ab. Es gibt den regulatorischen Rahmen für die in der Schweiz angebotenen Geldspiele vor. Mit dem BGS haben die Spielbanken die Möglichkeit erhalten, Spielbankenspiele online durchzuführen. Für die Veranstalter von Großspielen – Lotterien, Sportwetten und Geschicklichkeitsspiele, die jeweils automatisiert, interkantonal oder online durchgeführt werden – bestand diese Option bereits. Im Gegenzug wird der Zugang zu nicht bewilligten Online-Spielangeboten gesperrt (Art. 86 Abs. 1 BGS). Wer auf eine gesperrte Seite zugreifen möchte, wird auf eine Informationsseite umgeleitet und eben darüber in Kenntnis gesetzt, dass der Zugriff auf diese Seite gesperrt ist. Zudem findet sich auf der Informationsseite eine Liste mit den in der Schweiz zugelassenen Onlinespielen. Unabhängig davon, ob die Onlinespiele von Spielbanken oder Veranstaltern von Großspielen angeboten werden, müssen sie die allgemeinen Vorschriften des BGS zum Schutz vor exzessivem Geldspiel, Sicherheit und Geldwäschereibekämpfung erfüllen (Bundesamt für Justiz, 2018).

Das Kapitel sechs des BGS umfasst die Bestimmungen zum Sozialschutz, die sowohl für die Spielbanken als auch für die Veranstalter von Großspielen gelten. Von Bedeutung ist insbesondere der Art. 76 BGS: Demnach müssen sowohl Spielbanken als auch die Lotteriegesellschaften in einem Sozialkonzept darlegen, mit welchen präventiven Maßnahmen sie unter Berücksichtigung des Gefährdungspotenzials und der Merkmale des Vertriebskanals der verschiedenen Spielangebote die Spielerinnen und Spieler schützen (Abs. 1). Abs. 2 Bst. b verlangt, dass gefährdete Spielerinnen und Spieler frühzeitig erkannt werden. Diese gesetzliche Bestimmung wird in Art. 81 der Verordnung des Bundesrates mit der Vorgabe konkretisiert, dass geeignete und sachdienliche Kriterien zur Beobachtung des Spielverhaltens der Spielerinnen und Spieler festgelegt werden (Abs. 1 Bst. a VGS).

Der Art. 80 BGS betrifft die Spielsperre. Die Spielbanken und die Veranstalter von online durchgeführten Lotterien und Sportwetten schließen Personen vom Spielbetrieb aus,

von denen sie aufgrund eigener Wahrnehmungen oder infolge von Meldungen Dritter wissen oder annehmen müssen, dass sie: a) überschuldet sind oder ihren finanziellen Verpflichtungen nicht nachkommen oder b) Spieleinsätze tätigen, die in keinem Verhältnis zu ihrem Einkommen und Vermögen stehen (Abs. 1). Ferner müssen sie Personen vom Spielbetrieb ausschließen, von denen sie aufgrund einer Meldung einer Fachstelle oder Sozialbehörde wissen oder annehmen müssen, dass sie spielsüchtig sind (Abs. 2). Die Spielerinnen und Spieler können selbst bei einer Spielbank oder einem Veranstalter von Großspielen, die Spielsperren aussprechen, eine Spielsperre beantragen (Abs. 5). Diese Sperre erstreckt sich auf die Spielbankenspiele, die online durchgeführten Großspiele sowie die Großspiele, auf welche die interkantonale Behörde nach Abs. 3 die Spielsperre ausgedehnt hat. Für den Vollzug der Spielsperre führen die Spielbanken und Veranstalter von Großspielen, die Spielsperren verhängen, ein gemeinsames Register, welches Angaben zur Identität der gesperrten Personen sowie zu Art und Grund der Sperre enthält (Art. 82 BGS). Somit handelt es sich um ein anbieter- und spielformübergreifendes Sperrsystem.

Mit Art. 84 VGS wird Art. 81 BGS zur Aufhebung der Spielsperre präzisiert. Die Gültigkeit einer Spielsperre ist grundsätzlich von unbeschränkter Dauer. Nach Art. 81 BGS kann die Spielsperre auf Antrag der betroffenen Person aufgehoben werden, wenn der Grund dafür nicht mehr besteht (Abs. 1 BGS). Die Aufhebung der freiwilligen Spielsperre kann indessen erst nach drei Monaten beantragt werden (Art. 84 Abs. 1 VGS). Der Gesetzgeber begründet die Ungleichbehandlung damit, dass bei einer freiwilligen Spielsperre grundsätzlich kein anderer Grund als der Wunsch der betroffenen Person besteht. Die Sperre wäre folglich ohne weitere Auflagen aufzuheben, sobald die betroffene Person diesen Wunsch äußert. Es war deshalb notwendig, in der Verordnung eine Mindestdauer festzulegen, während die freiwillige Sperre nicht aufgehoben werden kann (Bundesamt für Justiz, 2018). Unabhängig davon, ob die Spielsperre angeordnet oder selbst beantragt erfolgt ist, muss eine kantonal anerkannte Fachperson oder eine Suchtfachstelle in das Aufhebungsverfahren einbezogen werden (Art. 81 Abs. 3 BGS). Die Spielbank oder der Veranstalter von Großspielen muss sicherstellen, dass die Voraussetzungen des Art. 80 Abs. 1 Bst a und b BGS nicht zutreffen. Dies erfordert in der Regel, dass die gesperrte Person einen Finanznachweis erbringt (Lischer & Schwarz, 2018).

Das sechste Kapitel des Gesetzes wird in der Verordnung bezüglich der online durchgeführten Spiele konkretisiert, unabhängig davon, ob es sich um Spielbankenspiele, Sportwetten oder Lotterien handelt. Die Art. 87–90 der Geldspielverordnung (VGS) beschreiben die Maßnahmen zum Schutz der Spielerinnen und Spieler, welche die Veranstalter mindestens einführen müssen (Bundesamt für Justiz, 2018).

- Die Spielerin oder der Spieler muss Zugang zu folgenden Informationen über die eigene Spieltätigkeit haben: Summe der Einsätze während eines Zeitraums, den sie oder er bestimmen kann (Tag, Woche, Monat), Summe der Gewinne sowie Nettoergebnis (Gewinne abzüglich Einsätze) der Spieltätigkeit in diesem Zeitraum (Art. 87 Abs. 1 VGS).
- Die Spielerin oder der Spieler muss im Voraus Spielbeschränkungen festlegen. Es ist Sache des Veranstalters zu entscheiden, welche der in Art. 87 Abs. 2 genannten Beschränkungen er den Spielerinnen und Spielern anbieten will. Die Höchstwerte sind ab der endgültigen Eröffnung des Spielerkontos zu bestimmen. Die Spielerin oder der Spieler muss die selbst bestimmten Höchstwerte jederzeit anpassen können. Die Senkung eines Höchstwerts wird unmittelbar wirksam. Damit die Beschränkungen, die sich die Spielerin oder der Spieler im Vorfeld auferlegt, ihre Funktion auch erfüllen, dürfen die Höchstwerte nicht „in der Hitze des Gefechts“ erhöht werden. In Art. 87 Abs. 4 VGS ist deshalb für die Umsetzung einer Erhöhung eine Wartezeit von mindestens 24 Stunden vorgeschrieben.
- Es müssen allgemeine Informationen über das exzessive Geldspiel zur Verfügung stehen, insbesondere über die Möglichkeit und das konkrete Vorgehen, um sich für Spiele sperren zu lassen (Art. 88 Bst. c VGS).
- Es muss die Möglichkeit geben, vorübergehend aus dem Spiel auszusteigen (Cooling-off-Phase; Art. 89 VGS). So kann die Spielerin oder der Spieler entscheiden, wie lange (Abs. 1) und aus welchen Spielen (Abs. 2) sie oder er aussteigen will. Der vorübergehende Ausstieg gilt nur für Spiele des entsprechenden Veranstalters. Sobald die Spielerin oder der Spieler die Dauer des vorübergehenden Ausstiegs bestimmt hat, kann sie oder er diese Dauer nicht mehr selbst ändern. Auf begründeten Antrag kann der Veranstalter den vorübergehenden Ausstieg aufheben, sofern er festgestellt hat, dass die Voraussetzungen für eine Spielsperre nach Art. 80 BGS nicht erfüllt sind (Abs. 3).
- Um risikobehaftetes Spielverhalten von Spielerinnen und Spielern frühzeitig zu erkennen (Art. 90 VGS), beobachtet der Veranstalter von Onlinespielen mittels der im Sozialkonzept vorgesehenen geeigneten und sachdienlichen Beobachtungskriterien das Spielverhalten jeder Spielerin und jedes Spielers (Abs. 1). Erfüllt das beobachtete Spielverhalten ein oder mehrere Kriterien, so muss die Veranstalterseite rasch die erforderlichen Maßnahmen treffen. Sie überprüft insbesondere, ob die Spielerin oder der Spieler die Voraussetzungen für eine Sperre nach Art. 80 BGS erfüllt. Bei Bedarf tritt sie mit der Person direkt in Kontakt (Abs. 2).

Den Veranstaltern von Onlinespielen steht es frei, zusätzliche Mittel zur Kontrolle und Einschränkung des Spielkonsums anzubieten (Art. 91 Abs. 1 VGS).

II. Theoretische Einordnung der Früherkennung

Das Geldspielgesetz legt also fest, dass gefährdete Spielerinnen und Spieler früh erkannt werden sollen (Art. 76 Abs. 1 Bst. b BGS, Art. 81 Abs. 1 Bst. a VGS, Art. 90 Abs. 1, 2 VGS). Bei online durchgeführten Spielen ist es möglich, die Spielerinnen und Spieler lückenlos zu beobachten. Das bietet viele Möglichkeiten zur Früherkennung, sofern an-

gemessene automatisierte Systeme eingerichtet werden (Bundesamt für Justiz, 2018). Der Veranstalter wird durch einen Alert gewarnt, wenn bei einer Spielerin oder einem Spieler eines oder mehrere der im Vorhinein bestimmten Kriterien erfüllt sind. Wenn eine gefährdete Person erkannt wurde, muss auf Veranstalterseite in jedem Fall abgeklärt werden, ob die Voraussetzung einer Spielsperre nach Art. 80 Abs. 1 BGS gegeben ist. In der Regel bedeutet das, dass das Spielverhalten der Person beobachtet und ihre Bonität überprüft werden muss. Dies kann auch die persönliche Kontaktaufnahme eines Mitarbeiters oder einer Mitarbeiterin, beispielsweise per E-Mail, mit der gefährdeten Person erfordern. Sind die Informationen nicht ausreichend plausibilisiert, kann die Person aufgefordert werden, beim Veranstalter einen Finanznachweis einzureichen.

Wie ist die Früherkennung von Spielerinnen und Spielern mit risikobehaftetem Spielverhalten präventionstheoretisch einzuordnen? Früherkennung bedeutet, dass maladaptive Entwicklungsverläufe systematisch erfasst werden und fest verankerte Strukturen existieren, 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 in der Unternehmenskultur des Veranstalters zu verankern (Häfeli, Lischer, & Schwarz, 2011). Während die Spielbanken in Bezug auf die Früherkennung von Personen mit risikobehaftetem Spielverhalten im terrestrischen Glücksspiel über eine fast 20-jährige Expertise verfügen, ist die entsprechende Erfahrung im Bereich des Online-Glücksspiels karg (Lischer, 2019). Im Zuge der Öffnung des Online-Glücksspielmarktes mussten Veranstalter von Onlinespielen daher spezifische Früherkennungsprozesse entwickeln, um Personen mit einem risikohaften Spielverhalten frühzeitig zu erkennen. Zum einen wurde hierfür bereits bestehende Früherkennungsprozesse aus dem terrestrischen Bereich genutzt. Zum anderen konnte auf bestehende Erfahrungen aus dem internationalen Online-Glücksspielmarkt zurückgegriffen werden. Dass die Verhaltenskodizes der Veranstalter von Onlinespielen Spielerschutzmaßnahmen, sogenannte Responsible-Gambling-Measures anbieten, wie etwa Spielsperren, Geld- oder Zeitlimits und Selbst-Evaluationstools, ist heute üblich. Allerdings enthalten nicht alle Verhaltenskodizes Empfehlungen zur Früherkennung von Personen mit risikobehaftetem Spielverhalten oder aber die Empfehlungen sind vage. So schlägt etwa die Global Gambling Guidance Group (G4) in Bezug auf die Identifizierung von problematischem Spielverhalten die folgenden Indikatoren vor: „Possible indications might include, but are not limited to, comments via chat room, email contact, conversations with employees/staff members, number of plays, repeatedly increase their gambling/betting limits [...]“ (Global Gambling Guidance Group, n.d.) Die Indikatoren sind plausibel, die Frage der Operationalisierung bleibt indessen unbeantwortet.

Konkrete Kriterien liefern derweil theoretische Modelle aus der Glücksspielsuchtforschung. Unter dem Stichwort „Behavioral Analysis of Online Gambling“ befassen sich seit den 2010er-Jahren verschiedene Forschergruppen mit der Identifizierung von Verhalten, welches auf glücksspielspezifische Probleme hindeutet. Mit dem Ziel, eine Grundlage für die Entwicklung von Früherkennungsprozessen für Problemplayerinnen und -spieler zu erarbeiten, untersuchten Braverman und Shaffer (2010) Verhaltensmuster und Cha-

rakteristika von Onlinespielern und -spielerinnen, die ihr Konto bei einem Online-Sportwettenanbieter wegen glücksspielbedingter Probleme von sich aus geschlossen haben. Die Subgruppe zeichnete sich durch die folgenden Kriterien aus: a) hohe Spielfrequenz (aktive Spieltage während eines Monats) und b) intensive Spielteilnahme (durchschnittliche Anzahl der Einsätze pro aktivem Tag), verbunden mit c) großer Variabilität der getätigten Einsätze und d) steigenden Einsätzen im ersten Monat nach der Registrierung (Braverman & Shaffer, 2010). Auf der Grundlage derselben Kriterien und Clustering-Verfahren gelang es Dragičević, Tsogas und Kudic (2011) anhand des Datensatzes eines anderen Veranstalters von Onlinespielen, Risikospiele und -spielerinnen im ersten Monat nach der Registrierung von den übrigen Spielerinnen und Spielern zu unterscheiden. Eine konzeptionelle Weiterentwicklung der Studie von Braverman und Shaffer (2010) nahmen Adami und Kollegen vor, indem sie zwei neue Kriterien vorschlugen, um Risikospiele und -spielerinnen frühzeitig erkennen zu können: erstens das „Sägezahn-Muster“, d. h. das Oszillieren zwischen steigenden Einsätzen und deren rapidem Abfallen, zweitens die Anzahl der verschiedenen gespielten Spielformen (Adami et al., 2013). Neben den identifizierten verhaltensbezogenen Kriterien wurden monetäre Kriterien vorgeschlagen, etwa der Nettoverlust (Dragičević et al., 2011) oder der ansteigende Nettoverlust im Zeitverlauf (Xuan & Shaffer, 2009). Ferner lassen sich aus dem Einzahlungs- und Auszahlungsverhalten Hinweise auf ein problematisches Spielverhalten ableiten (Häusler, 2016). Braverman und Shaffer (2010) und die darauf aufbauenden Studien definierten das problematische Spielverhalten über den Proxy der Selbstsperrung im Vergleich zu einer Kontrollgruppe aus Spielerinnen und Spielern, die sich im selben Zeitraum nicht sperren ließen. Natürlich muss angenommen werden, dass es auch Spieler und Spielerinnen gibt, die zwar von glücksspielbezogenen Problemen betroffen sind, sich aber trotzdem nicht selbst vom Glücksspiel ausschließen. Aus diesem Grund wurden zusätzlich alternative Proxys zur Definition glücksspielbezogener Probleme verwendet. So nutzten Gray et al. (2012) sogenannte Red-Flag-Indikatoren und stellten fest, dass sich die betroffenen Personen in der Zahl der aktiven Spieltage (Frequenz) sowie den durchschnittlichen Einsätzen pro Tag (Intensität) von denjenigen Spielern unterschieden, welche die Red-Flag-Voraussetzungen nicht erfüllten (Gray et al., 2012).

Jüngere Studien greifen für die Entwicklung von Vorhersagemodellen auf maschinelles Lernen (Machine Learning) zurück. Mithilfe des Datensatzes eines Online-Sportwettenanbieters testete Philander (2014) eine Reihe von Data-Mining-Verfahren zur Klassifizierung von Personen, die als Grund für die Kontoschließung glücksspielbedingte Probleme angegeben haben. Er verglich anhand der verschiedenen Verfahren die Daten dieser Personen mit jenen von noch aktiven Spielerinnen und Spielern. Als Inputvariablen dienten die verhaltensbezogenen Kriterien Frequenz, Intensität, Variabilität und der Spielverlauf sowie soziodemografische Kriterien (Alter, Geschlecht, Land des ständigen Wohnsitzes). Von den geprüften Verfahren erwiesen sich künstliche neuronale Netze insgesamt als die zuverlässigste Klassifikationsmethode, nichtsdestotrotz konnten nicht alle Personen mit glücksspielbedingten Problemen identifiziert werden. Zudem erwiesen sich falsch-positive Ergebnisse als Problem (Philander, 2014). Eine weitere Forschergruppe

stützte sich auf dieselben Inputvariablen, nutzte aber den Datensatz eines anderen Online-Glücksspielanbieters. Das Random-Forest-Verfahren zeigte die höchste Klassifizierungsleistung (Percy et al., 2016). Maschinelles Lernen eignet sich gut, um innerhalb eines Datensatzes Personen mit risikoreichem Spielverhalten von den übrigen Spielerinnen und Spielern abzugrenzen und neue Erkenntnisse zur Früherkennung zu generieren. Allerdings muss darauf hingewiesen werden, dass die Evidenz zum gegenwärtigen Zeitpunkt lediglich auf einer beschränkten Anzahl an Datensätzen beruht (Deng et al., 2019).

Die referierten Untersuchungen befassen sich vorwiegend mit Spielverhaltensdaten. Doch darf auch im Online-Glücksspiel die soziale Interaktion zwischen der Veranstalterseite und dem Kunden oder der Kundin nicht außer Acht gelassen werden, um Anhaltspunkte zur Identifikation gefährdeter Personen zu erhalten. Grundlage einer diesbezüglichen Untersuchung von Häfeli und Kollegen (2011) waren schriftliche Kontaktaufnahmen zum Anbieter seitens solcher Spielerinnen und Spieler, die zu einem späteren Zeitpunkt eine Sperre des Spielkontos wegen glücksspielbezogener Probleme beantragten. Anhand der Schreiben wurden mehrere Kriterien identifiziert, die für die Früherkennung von Personen mit problematischem Spielverhalten herangezogen werden können: Häufigkeit der Mails, Anfragen wegen Konto-Wiedereröffnung, Finanztransaktionen und Konto-Administration oder aber die Tonalität des Schreibens (Häfeli et al., 2011). Dass sich die Kriterien zur Früherkennung von Problemspielern bewähren, bestätigte eine Folgeuntersuchung (Häfeli, Lischer, & Häusler, 2015). Die Studien sind in Bezug auf die Konsolidierung der Evidenz zur Früherkennung von Personen mit risikohaftem Spielverhalten sehr vielversprechend. Trotzdem bleibt festzuhalten, dass die Früherkennung von Risikospiele und Risikospiele nicht Algorithmen überlassen werden darf. Es bedarf der Kombination aus einer computerbasierten und einer menschlichen Risikoeinschätzung. Hierfür sind gut geschulte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nötig, welche für die Früherkennung von Personen mit risikohaftem Spielverhalten sensibilisiert sind.

III. Schlussfolgerung

Mit der Öffnung des schweizerischen Glücksspielmarktes für Onlinespiele standen die Spielbanken und die Veranstalter von Großspielen vor der Herausforderung, sachdienliche Kriterien für die Früherkennung von Personen mit risikoreichem Spielverhalten zu definieren. Neben ihrer Expertise aus dem terrestrischen Bereich griffen sie auf die Best Practice von ausländischen Online-Glücksspielanbietern und die theoretischen Modelle aus der Glücksspiel-suchtforschung zurück. Auf dieser Grundlage haben sich Modelle aus monetären und nicht-monetären Kriterien entwickelt.

Die Plausibilität der Kriterien Spielfrequenz, Intensität, steigende Einsätze, Spielverlauf und Nettoverlust ist unbestritten, doch liegt die Schwierigkeit in der jeweiligen Operationalisierung und damit einhergehend in der Festlegung eines sachgerechten Schwellenwertes. So finden sich weder in den Verhaltenskodizes der internationalen Onlinespielanbieter noch in der wissenschaftlichen Literatur konkrete Hinweise darauf, ab welchem Betrag ein Nettoverlust als „hoch“ zu klassifizieren bzw. ab welcher Dauer eine Spiel-

teilnahme als kritisch einzustufen ist. Die Sachdienlichkeit der Kriterien und der damit einhergehenden Schwellenwerte muss kontinuierlich evaluiert werden. Neben der Definition der „geeigneten und sachdienlichen Beobachungskriterien“ müssen Prozesse implementiert werden, welche systematisch festlegen, welche Maßnahmen auf welchen Alert hin zu ergreifen sind. Für den Schweizer Glücksspielmarkt bedeutet dies, dass im Rahmen eines Früherkennungsprozesses abgeklärt werden muss, ob die Voraussetzungen einer Spielsperre nach Art. 80 Abs. 1 BGS gegeben sind. Die zu ergreifenden Maßnahmen müssen dem identifizierten Risiko angemessen sein. Es ist die Aufgabe der Aufsichtsbehörde, die Anwendung der Prozesse sowie die Umsetzung der Maßnahmen zu überwachen.

Insgesamt liefern das Geldspielgesetz und seine Verordnungen eine gute Grundlage für die Umsetzung eines effektiven Spielerschutzes. Die Regulierung des bisher verbotenen Online-Glücksspiels ist ein pragmatischer Schritt des Gesetzgebers, der aus der Perspektive der Prävention gegen glücksspielbedingte Probleme sowie vor dem Hintergrund der Steuerausfälle nachvollziehbar ist. Freilich birgt die Regulierung des Online-Glücksspielmarktes aus Sicht des Spielerschutzes auch Risiken. Dass die Online-Glücksspielprodukte nun im Rahmen von Art. 74 BGS sowie nach Art. 76–78 VGS beworben werden dürfen, kann den Zielen des Spielerschutzes zuwiderlaufen. Positiv zu werten ist: Infolge der gesetzlichen Verankerung ist die Aufgabe, Personen mit risikoreichem Spielverhalten frühzeitig zu erkennen, für die Spielbanken und die Veranstalter von Großspielen eine verbindliche Pflicht. Die Herausforderung besteht weiterhin darin, Kriterien zu definieren, welche sich durch eine hohe Sensitivität und eine hohe Spezifität auszeichnen. Die Sensitivität sorgt dafür, dass so viele Risikospielegerinnen und -spieler wie möglich erkannt werden; die Spezifität gewährleistet, dass eine Person mit unproblematischem Spielverhalten nicht in den Fokus der Früherkennung gerät. Diese Herausforderung betrifft sowohl die Veranstalter als auch die Wissenschaft, deren Aufgabe es ist, die Evidenz des Forschungsbereiches Behavioral Analysis im Glücksspielbereich weiterzuentwickeln.

Summary

On 1st of January 2019, the Federal Act on Gambling and the associated ordinances entered into force, replacing the 1998 Gaming Act and the 1923 Lotteries Act. With the revised laws, casinos have been given the opportunity to offer casino games online; a possibility that already existed for the lotteries. Regardless of whether online games are offered by casinos or lotteries, they must comply with general regulations relating to protection against excessive gambling, security and the combating of money laundering. As is already the practice in land-based gambling, online games operators are obliged, as part of their social concept, set out early detection criteria and processes for identifying at-risk gamblers. For this purpose, the operators, in addition to having nearly 20 years of expertise in the land-based sector, also draw upon the best practices of foreign online gaming operators and theoretical models from gambling addiction research. This results in models based on monetary and non-monetary criteria. The plausibility of the criteria derived from the literature, such as playing frequency, intensity, increasing stakes, trajectory and net loss, is undispu-

ted, but the difficulty lies in operationalising these, and thus in the determining an appropriate threshold value. Careful consideration must be given to when the corresponding values are defined as high. In addition to the definition of appropriate and relevant early detection criteria, processes should be implemented that systematically determine which action is to be taken in response to which alert. Under Swiss law, it must be clarified in every early detection case whether the prerequisites for an exclusion are met. The subsequent measures to be taken must be appropriate to the identified risk. It is the task of the regulatory boards, both for casinos and lotteries, to monitor the application of the processes and the implementation of the measures.

Overall, the revised law and its ordinances provide a good framework for the implementation of effective player protection. The regulation of online gaming, which has been banned in the past, is a pragmatic step by the legislator, which is understandable from the perspective of prevention against gambling-related problems and against the background of tax losses. Nonetheless, the regulation of the online gaming market also involves risks from a player protection perspective. The fact that online gaming products may now be promoted might run counter to the goals of player protection. However, the early detection of at-risk players is an important component of player protection. It is equally important that appropriate measures are legally binding for operators.

Referenzen

- 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.
- 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.
- Bundesamt für Justiz. (2018). Verordnungen zum Geldspielgesetz Erläuterungen vom 22. Oktober 2018. <https://www.ejpd.admin.ch/dam/data/bj/wirtschaft/gesetzgebung/archiv/geldspielgesetz/erlaeueterungen-vo-d.pdf>
- Deng, X., Lesch, T., & Clark, L. (2019). Applying data science to behavioral analysis of online gambling. *Current Addiction Reports*, 6(3), 159–164.
- Dragičević, 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.
- Global Gambling Guidance Group. (n.d.). G4Responsible Gaming Code of Practice Version 2.1 January 2018. https://eb081705-9aa4-4de5-bb8f-9bd1f27b0bc5.filesusr.com/ugd/dcf d9b_407eef5ab19c4441ae86555eb656f39e.pdf
- 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.
- Häfeli, J., Lischer, S., & Schwarz, J. (2011). Early detection items and responsible gambling features for online gambling. *International Gambling Studies*, 11(3), 273–288.
- 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.

Häusler, J. (2016). Follow the money: Using payment behaviour as predictor for future self-exclusion. *International Gambling Studies*, 16(2), 246–262.

Lischer, S. (2019). Early detection of at-risk gamblers to reduce harm. In Bowden-Jones, H., Dickson, C., Dunand, C., & Simon, O. (Ed.), *Harm Reduction for Gambling: A Public Health Approach*. (pp. 120–127).

Lischer, S., & Schwarz, J. (2018). Self-exclusion and imposed exclusion as strategies for reducing harm: Data from three Swiss Casinos. *Journal of Gambling Issues*, 40.

Percy, C., França, M., Dragičević, S., & d'Avila Garcez, A. (2016). Predicting online gambling self-exclusion: An analysis of the performance of supervised machine learning models. *International Gambling Studies*, 16(2), 193–210.

Philander, K. S. (2014). Identifying high-risk online gamblers: A comparison of data mining procedures. *International Gambling Studies*, 14(1), 53–63.

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.

Rechtliche Quellen

Bundesgesetz über Geldspiele (Geldspielgesetz, BGS) vom 29. September 2017 (Stand am 1.7.2019). <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20172704/index.html>
Verordnung über Geldspiele (Geldspielverordnung, VGS) vom 7. November 2018 (Stand am 1.7.2019). <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20182206/index.html>

Verordnung des EJPD über Spielbanken (Spielbankenverordnung EJPD, SPBV-EJPD) vom 7. November 2018 (Stand am 1.1.2019). <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20182207/index.html>

Univ.-Prof. Dr. iur. Bernd J. Hartmann, LL.M. (Virginia), Osnabrück, und
Priv.-Doz. Dr. iur. Tristan Barczak, LL.M., Münster, zurzeit Karlsruhe

Kanalisierungspflicht und Kohärenzgebot in Zeiten des Online-Glücksspiels*

„K. und k.“ kennen wir als Kurzform für „kaiserlich und königlich“. Robert Musil schreibt über „Kakanien“, wie er die Österreichisch-Ungarische Doppelmonarchie nennt, dass es einer „Geheimwissenschaft“ bedürfe, um sicher sagen zu können, welche „Einrichtungen und Menschen“ „k. und k.“ zu rufen waren. Kohärenz und Kanalisierung könnten also auch „K. und k.“ heißen: Was sie für das Online-Glücksspiel verlangen, ist nicht selbstverständlich und daher umstritten. Dieser Beitrag bemüht sich um Aufklärung.

I. Das Online-Glücksspiel und die Reform des Glücksspielstaatsvertrags

Seit dem 1.1.2008 gilt der Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag – GlüStV).¹ Der Staatsvertrag bewirkte mit seinem Inkrafttreten ein regelmäßiges und ab dem 1.1.2009² ein ausnahmsloses Verbot des Glücksspiels im Internet (sog. Totalverbots-³ oder Prohibitionsmodell⁴). Das Verbot war vorgesehen, so hieß es damals in den amtlichen Erläuterungen zum Glücksspielstaatsvertrag 2008, weil das Online-Glücksspiel „nach Feststellung des Bundesverfassungsgerichts und nach Aussage der Suchtexperten in besonderem Maße suchtgefährdend [...] und eine Begrenzung des Glücksspiels bei Internetangeboten nicht zu erreichen“⁵ sei. Der Erste Glücksspieländerungsstaatsvertrag (1. GlüÄndStV – GlüStV 2012) lockerte das Totalverbot im Jahr 2012 (§ 4 Abs. 5, § 27 Abs. 2 GlüStV), allerdings nur für Sportwetten, Lotterien und Pferdewetten, und ließ das Totalverbot für Online-

Glücksspiele, namentlich für Online-Casinos und -Poker-spiele, unberührt.

Der Dritte Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (3. GlüÄndStV – GlüStV 2019), der zum 1.1.2020 in Kraft getreten ist,⁶ hatte

* Der Aufsatz, dessen Ergebnisse der Erstverfasser am 22.11.2019 im Rahmen des Bochumer Gesprächs zu Glücksspiel und Gesellschaft zur Zukunft des Online-Glücksspiels an der Ruhruniversität Bochum vorstellen konnte, gründet auf Teilen des Gutachtens „Kanalisierungspflicht und Kohärenzgebot als Grundprinzipien der Glücksspielregulierung“, das der Erstautor unter Mitarbeit des Zweitautors der VDAI Verlags- und Messegeseellschaft mbH erstattet hat. Für diese Veröffentlichung haben wir den Text aktualisiert. Er befindet sich auf dem Stand vom 1.2.2020. Einige Passagen dieses Aufsatzes haben, teilweise wörtlich, bereits in dem Editorial „Kohärente Kanalisierung“ (ZfWG 2020, 1 f.) Verwendung gefunden. Die Verfasser danken Herrn Dr. Matthew LeMieux, Universität Osnabrück, für die Übersetzung der Zusammenfassung.

- 1 Zur Regelung als Staatsvertrag in Verbindung mit Ausführungsgesetzen siehe Hartmann/Kemper, ZfWG 2020, 8, 9 f.
- 2 Zwischen dem 1.1.2008 und dem 1.1.2009 konnten die Länder gem. § 25 Abs. 6 GlüStV a.F. nach Maßgabe eines landesrechtlichen Erlaubnisverfahrens Ausnahmen von dem Verbot des § 4 Abs. 4 GlüStV „befristet auf ein Jahr nach In-Kraft-Treten des Staatsvertrages“ zulassen, vgl. dazu statt vieler Postel, in: Dietlein/Hecker/Ruttig (Hrsg.), Glücksspielrecht, 2. Aufl. 2013, GlüStV § 4 Rn. 80; zu möglichen weiteren Ausnahmen nach dem Rennwett- und Lotteriegesezt sowie über alte DDR-Lizenzen aber Schöttle, K&R 2008, 155, 159.
- 3 So etwa Grünwald/Koch, MMR 2008, 711, 713 f.; Koenig, EuZW 2017, 494, 499; ders., NVwZ 2018, 841, 843 ff.
- 4 Schenke, ZfWG 2015, 170, 171.
- 5 So die Erläuterungen zum Glücksspielstaatsvertrag 2008, BayLT-Drs. 15/8486, S. 11. Die Begründung bezieht sich hier auf die Entscheidung des Ersten Senats zum staatlichen Sportwettenmonopol, vgl. BVerfGE 115, 276 ff.
- 6 Siehe nur Thüringer Landtag, Drs. 6/7188, S. 6; Nds. GVBl. 2019, 411, 414 und dazu Lüder, NVwZ 2019, 190 ff.