



## *Die Forschungsstelle Glücksspiel informiert...*

(von Prof. Dr. Tilman Becker)

### **FORSCHUNGSBEDARF IM BEREICH GLÜCKSSPIEL AUS SICHT DER FORSCHUNGSSTELLE GLÜCKSSPIEL**

In dem neuen Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland wird das staatliche Glücksspielmonopol damit begründet, dass die Spielsucht eine Gefahr für die Allgemeinheit darstellt und nur das staatliche Monopol geeignet ist, den natürlichen Spieltrieb zu kanalisieren. Dementsprechend ist sich der Staat auch seiner Aufgaben in der Prävention und Therapie der Glücksspielsucht bewusst. Weiterhin wird in § 11 des Staatsvertrags festgelegt, dass die Länder die wissenschaftliche Forschung zur Vermeidung und Abwehr von Suchtgefahren durch Glücksspiele sicherstellen werden.

In den Gesetzen der Bundesländer zur Ausführung des Staatsvertrags in Deutschland wird dieser Staatsvertrag in Ländergesetzgebung umgesetzt. Dabei sehen die Ausführungsgesetze je nach Bundesland ganz unterschiedliche Bestimmungen für die Förderung der Prävention, Therapie und der wissenschaftlichen Forschung im Bereich Glücksspiel vor.

Einige Bundesländer beschränken sich hier auf ganz allgemeine Formulierungen wie: „die Sicherstellung wissenschaftlicher Forschung zur Vermeidung und Abwehr von Suchtgefahren durch Glücksspiele wird als öffentliche Aufgabe betrachtet.“ Andere Bundesländer sehen hier ganz genau festgelegte Summen oder prozentuale Anteile an den Spieleinsätzen oder an den Reinerträgen vor. Baden-Württemberg sieht hier vor, dass die wissenschaftliche Forschung zur Vermeidung und Abwehr von Suchtgefahren durch Glücksspiele, die Suchtprävention und -hilfe als öffentliche Aufgaben wahrgenommen und dass hierfür ein angemessener Anteil aus den Reinerträgen zur Verfügung gestellt wird.

Der Fachbeirat Glücksspielsucht und die Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen vertreten durch Prof. Dr. Jobst Böning; Prof. Dr. Gerhard Bühringer, Inhaber der Professur für Suchtforschung an der technischen Universität Dresden und Mitarbeiter; Prof. Dr. Karl Mann, Inhaber der Professur für Suchtforschung am Zentralinstitut für Seelische Gesundheit in Mannheim; Prof. Dr. Gerhard Meyer vom Institut für Psychologie und Kognitionsforschung der Universität Bremen; sowie Prof. Dr. Heino Stöver von der Universität Bremen haben in

ihren Beiträgen in der letzten Ausgabe der Zeitschrift Sucht vom Juni 2008 ihre Vorstellungen über den Forschungsbedarf im Bereich des Glücksspiels dargelegt. Entsprechend der Qualifikation aller dieser Autoren beschränkt sich die Perspektive auf die medizinischen und psychopathologischen Aspekte des Glücksspiels.

Aus Sicht der interdisziplinären Forschungsstelle Glücksspiels besteht ein dringender Forschungsbedarf vor allem in den folgenden Bereichen:

### ***1. Analyse des Marktes für Sportwetten***

Es ist sehr wenig über den Markt für Sportwetten bekannt. Es liegen hier nur die Umsatzzahlen des staatlichen Anbieters ODDSET vor. Dieser Umsatz ist drastisch von etwa 540 Millionen im Jahr 2000 auf weniger als die Hälfte gesunken ist. Über den Umsatz der privaten Sportwettenanbieter liegen nur sehr ungenaue Schätzungen vor. Diese schwanken zwischen 1,8 Mrd. € und 3,5 Mrd. € und dürften sich seit 2000 mehr als verzehnfacht haben. Es ist überhaupt nichts über den illegalen Sportwettenmarkt bekannt. Dieser untergliedert sich in das Internet und die Wettbüros. Mittlerweile dürfte das illegale Sportwettenangebot etwa 90% des Marktes für Sportwetten ausmachen. Weiterhin besteht in der Bevölkerung kein Bewusstsein über die Illegalität des Angebots von bedeutenden Anbietern. Die Untersuchung des Marktes für Sportwetten besteht, wie jede vollständige Marktanalyse, aus drei Teilen, der Analyse des Angebot, der Analyse der Nachfrage und der Analyse der staatlichen Eingriffe, d.h. der Regulierung, auf diesem Markt. Der Umsatz der nicht staatlichen Anbieter wäre zu quantifizieren. Das Verhalten der Nachfrager auf dem Markt für Sportwetten wäre zu untersuchen. Hier wäre z.B. zu klären, welche Gruppen aus der Bevölkerung das staatliche und das nicht staatliche Angebot nutzen und aus welchen Gründen. Um diesen Markt zu regulieren ist eine Kenntnis der Substitutionsbeziehungen zwischen legalem und illegalem Angebot von entscheidender Bedeutung. Diese Kenntnis kann nur in empirischen Untersuchungen des Konsumentenverhaltens gewonnen werden. Weiterhin wäre hier untersuchen, wie die die Umsetzung des Staatsvertrags in den einzelnen Bundesländern erfolgt.

### ***2. Analyse des Marktes für Pokerspiel***

Poker ist aus rechtlicher Sicht ein Glücksspiel. Damit sind von privaten Personen organisierte Pokerveranstaltungen, bei denen um Geld gespielt wird, verboten. Es war bisher Praxis der Behörden, bei einem Eintrittsgeld von 15.- € davon auszugehen, dass diese der Deckung der Kosten dienen. Gewinne dürfen nur gespendete Sachpreise sein. Nun soll diese Grenze auf 0 € gesenkt werden. Begründet wird dies mit dem Spielschutz. Doch es bestehen berechtigte Zweifel daran, ob diese Maßnahme wirklich dem Spielschutz dient, da die Gefahr besteht, dass zukünftig kostenlose Pokerturniere vor allem von Interpokeranbietern veranstaltet werden, um Kunden zu gewinnen. Für andere Veranstalter kann keine Kostendeckung erreicht werden. Methodisch wäre zu untersuchen, wie die Anbieter und Nachfrager auf diese Änderung reagieren und wie die Angebots- und Nachfrage vor dieser Änderung beschaffen war. Insbesondere die Substitutionsbeziehungen wären zu untersuchen. Ohne eine Kenntnis der Anbieter und Teilnehmer an Pokerturnieren ist eine vernünftige Regulierung des Pokermarktes schwer vorstellbar. Über das Angebot und die Nachfrage auf diesem Markt ist so gut wie nichts bekannt. Auch hier würde eine Marktanalyse wieder in der Analyse des Angebots, der Nachfrage und der Regulierung bestehen.

### ***3. Analyse des Konsums von Glücksspielen***

Im Rahmen einer Befragung von "normalen" Konsumenten und Klienten der Suchthilfeeinrichtungen könnte das jeweilige Konsummuster erhoben werden. Es könnte geklärt werden, ob es sich bei pathologischen Spielern um Konsumenten mehrerer Formen von Glücksspielen handelt und wie die Konsumzusammensetzung sich von der der normalen Konsumenten unterscheidet. Dies wäre für die Früherkennung und Prävention von Risikospielern und pathologischen Spielern von Bedeutung. Auch ist von Interesse, wie hoch die Ausgaben für die einzelnen Formen des Glücksspiels und der Anteil der Ausgaben pathologischer Spieler hieran ist. Auch Informationen über das Ausmaß der glücksspielbedingten Verschuldung könnten hier erhoben werden.

### ***4. Gründe für die Teilnahme an Glücksspielen bei normalen und pathologischen Spielern***

Die Teilnahme an Glücksspielen kann nicht als wirtschaftliche Aktivität interpretiert werden. Der Erwartungswert einer solchen Investition ist geringer als der Einsatz. Eine derartige Investition lohnt sich nur für Personen, die sehr risikofreudig sind. Nur diese sind bereit, auf ein sicheres Einkommen zu verzichten, um die Chance für ein möglicherweise höheres Einkommen, aber mit einem geringeren Erwartungswert, zu erwerben. Auf der anderen Seite schließen dieselben Personen z.B. eine Reisegepäckversicherung ab. Dies kann nur mit einem risikoaversen Verhalten erklärt werden. Es wäre zu klären, welche Gründe es für die Teilnahme an Glücksspielen gibt, wenn dies nicht als wirtschaftliche Aktivität erklärt werden kann. Hier gibt es eine erste Untersuchung des Max-Planck Instituts für Gesellschaftsforschung (Beckert und Lutter, 2007) für die Gründe der Teilnahme an der Lotterie „6 aus 49“. Lotteriespiel kann alternativ als Spannungsmanagement oder als soziales Netzwerk interpretiert werden. Insbesondere jedoch motiviert der Wunsch nach Tagträume zum Kauf von Lotterielosen. Dies wäre auch für andere Glücksspiele zu untersuchen. Insbesondere wäre zu untersuchen, ob und wie sich die Motivation für die Wahl eines Glücksspiels und die Teilnahme an diesem Glücksspiel bei normalen Spielern von pathologischen Spielern unterscheidet.

### ***5. Typen von pathologischen Spielern***

In der Literatur werden zwei Typen von pathologischen Spielern unterschieden, die Action-Sucher und die Escape-Sucher (Hand 2004). Es liegen nur ganz wenige empirische Untersuchungen hierzu aus dem englischsprachigen Raum vor. Hier wäre empirisch zu klären, welche Typen von pathologischen Spielern unterschieden werden können und welche Formen von Therapie für diese unterschiedlichen Typen von Spielern sinnvoll sind.

### ***6. Auswirkungen der Werbung und der Höhe des Jackpots auf das Suchtgefährdungspotential***

Sowohl in dem neuen Staatsvertrag als auch in vielen gerichtlichen Auseinandersetzungen (z.B. VG Freiburg) wird häufig unterstellt, dass Werbung und ein hoher Jackpot nicht vereinbar mit dem Auftrag des Staates zur Suchtprävention sind. Es liegen bisher hierüber kaum wissenschaftliche Erkenntnisse vor. Um diese Fragestellung zu untersuchen, wären verschiedene methodische Vorgehensweisen denkbar. So könnten Befragungen von Klienten und Therapeuten eine gewisse Information geben. Sehr gut geeignet wären auch ökonomische Experimente mit Risikospielern und pathologischen Spielern sowie mit einer Vergleichsgruppe normaler Spieler.

### ***7. Bedeutung sozialer Beziehungen für das pathologische Spielverhalten***

Es gibt verschiedene Erklärungsansätze für ein pathologisches Spielverhalten. So ist bekannt, dass etwa 50% auf die genetische Veranlagung zurück zu führen ist. Auch die Erziehung, und die Umwelt werden als Determinanten angesehen. Für die Therapie ist insbesondere auch der Ansatz des erlernten Verhaltens von Bedeutung. Es ist zwar bekannt, dass pathologische Spieler soziodemographische Merkmale aufweisen, die nicht der Grundgesamtheit der Bevölkerung entsprechen (untere soziale Schichten sind überrepräsentiert). Doch wissen wir überhaupt nichts über die Bedeutung der sozialen Beziehungen bzw. deren Fehlen als Ursachen für das pathologische Spielverhalten. Eine Kenntnis der sozialen Umwelt der pathologischen Spieler und deren soziale Beziehungen sind nicht nur für die Früherkennung und Prävention, sondern auch für die Therapie von ganz entscheidender Bedeutung.

### ***8. Umfang und Erscheinungsformen des Glücksspiels bei Kindern und Jugendlichen***

Gerade für Kinder und Jugendliche stellt das Glücksspiel eine Gefahr dar. Wenn in einem jugendlichen Alter bereits ein pathologisches Spielverhalten erlernt wird, so sind die Aussichten für die spätere Spielerkarriere besonders schlecht. Gerade der Schutz der Kinder und Jugendlichen ist daher von großer Bedeutung. Zu dem Spielverhalten von Kinder und Jugendlichen liegt bisher nur eine einzige umfassende empirische Untersuchung vor (Schmidt, L., H. Kähnert und K. Hurrelmann (2003), die allerdings mittlerweile überholt sein dürfte. Insbesondere die Bedeutung des Pokerspiels und der Sportwetten für Kinder und Jugendliche wären hier zu untersuchen. Dies könnte im Rahmen einer Befragung von Schülern erfolgen.

### ***9. Glücksspiel und Straftaten/Verschuldung***

Die aktuellste Untersuchung zu diesem Thema stammt aus der Mitte der 90'er Jahre (Mayer, Althof und Stadler, 1997). Mittlerweile hat sich das Angebot von Glücksspielen erheblich gewandelt. Neue Formen des Glücksspiels (Internetangebot, Sportwetten etc.) mit einem erheblichen Suchtgefährdungspotential sind auf den Markt gekommen. Die Studie von Mayer et al. stützt sich auf die Befragung von Klienten in den Suchthilfeeinrichtungen. Die Delinquenz wird damit erheblich unterschätzt. Es wäre hier angebracht, nicht die pathologischen Spieler, die sich in Behandlung begeben haben, nach der Delinquenz zu befragen, sondern Straftäter nach der Bedeutung des Glücksspiels für die Delinquenz. Im Rahmen dieses Vorhabens könnte auch die Bedeutung von Glücksspiel als Indikator für dissoziales Verhalten bei Mehrfach- und Intensivtätern untersucht werden.

### ***10. Bedeutung neuer Formen des Glücksspiels (Wetten, Gewinnspiele) und deren Gefährdungspotential***

Wir wissen so gut wie überhaupt nichts über die Bedeutung neuer Formen des Glücksspiels, wie Wetten (andere als Sportwetten) oder Gewinnspiele. Aus eigenen Berechnungen ist bekannt, dass die Gewinnspiele im Fernsehen etwa einen Anteil von 2% an dem Nettoumsatz auf dem Markt für Gewinnspiele ausmachen. Gibt es hier riskantes oder pathologisches Spielverhalten?

### ***11. Internet-Beratungsprogramme für pathologische Spieler***

In einigen Ländern, wie z.B. in Schweden, werden bereits erfolgreich Internet-Beratungsprogramme für pathologische Spieler eingesetzt und sind für andere Länder geplant. Der Vorteil dieser Programme ist, dass man gerade die Personen erreicht, die davor zurück

schrecken, eine Suchthilfeeinrichtung aufzusuchen, weil sie sich nicht als krank sondern als problembelastet sehen. Die Nutzung und der Erfolg dieser Programme könnten in einer wissenschaftlichen Begleitforschung erhoben werden. Erste Erfahrungen mit dieser Form der Beratung könnten für Deutschland gesammelt werden.

### ***12. Vergleich der Beratungs- und Therapieinhalte in Suchteinrichtungen und verhaltenstherapeutischen Einrichtungen***

Hier liegen die Daten von etwa 800 Patienten vor, die etwa hälftig in einer von beiden Einrichtungen in Hamburg behandelt wurden. Auf Grund dieser Untersuchung wäre eine bessere Indikationsstellung möglich. Dies wäre von inhaltlicher und ökonomischer Bedeutung.

### ***13. Zusammenhang zwischen der Spielsucht und anderen Verhaltenssüchten***

Gerade in letzter Zeit wurden einige Untersuchungen zu den Komorbiditäten des pathologischen Spielverhaltens vorgenommen. Es fehlt hier jedoch bisher noch eine Analyse des Zusammenhangs zwischen der Spielsucht und den anderen Verhaltenssüchten, wie der Kaufsucht.

### ***14. Kosten-Nutzen-Analyse***

Es wären hier die volkswirtschaftlichen Kosten des Glücksspiels zu ermitteln. Die Kosten setzen sich hauptsächlich aus den Kosten, die durch die Delinquenz verursacht werden und den Kosten für die Behandlung zusammen. Als Nutzenkomponenten wären zu nennen die Steuereinnahmen und die Schaffung von Arbeitsplätzen. Diese Untersuchungen könnten differenziert nach Segmenten des Marktes für Glücksspiel durchgeführt werden. Auch der Zusammenhang von Regulierungssystem und volkswirtschaftlicher Wohlfahrt wäre hier zu untersuchen.

### ***15. Regulierungsoptionen und deren Konsequenzen für den Spielerschutz und die Staatseinnahmen***

Es gibt im Prinzip drei Regulierungsoptionen: staatliches Monopol, Lizenzlösung und freier Marktzugang. Im Rahmen dieses Projektes wären folgende Aspekte zu untersuchen: Ausgestaltungsmöglichkeiten der Lizenzlösung, markt- und verbraucherpolitische Bewertung der Optionen unter Berücksichtigung des Ziels der Eindämmung der Suchtgefahr und der Kanalisierung des Spieltriebs, rechtliche Bewertung der Optionen unter Berücksichtigung des Europäischen Rechts, des Bundesrechts sowie der Länderrechte, steuer- und finanzpolitische Bewertung der Optionen mit einer Schätzung der jeweiligen Einnahmen für die Länderhaushalte. Auch die Manipulationsgefahr und Begleitkriminalität bei den unterschiedlichen Optionen wären Aspekte, die hier zu behandeln wären.

### ***16. Eine politökonomische Analyse der europäischen Optionen für die Regulierung des Glücksspielmarktes***

Die zukünftige Gestaltung des europäischen Glücksspielrechts wird maßgeblich von der Europäischen Kommission und dem Europäischen Gerichtshof bestimmt werden. Die Europäische Kommission wird nur solche Gestaltungsmöglichkeiten durchsetzen können, die auch mit den politischen Realitäten in den Ländern Europas kompatibel sind, bzw. eine Zustimmung durch die Mehrheit dieser Länder finden. Die Einbeziehung des Glücksspiels in

die Dienstleistungsrichtlinie ist (zunächst) an dem politischen Widerstand der Länder gescheitert. Um die zukünftigen Entwicklungen auf europäischer Ebene abschätzen zu können, ist eine Analyse der Regulierungsmaßnahmen in den einzelnen Ländern der EU, deren politischer Einfluss auf die Entscheidungen der Kommission und die Rahmenbedingungen, die von dem Europäischen Gerichtshof gesetzt werden, notwendig.

### **17. Kanalisierung des Spieltriebes**

Die „Kanalisierung des natürlichen Spieltriebes“ ist eine der Hauptbegründungen für das staatliche Glücksspielmonopol. Dieser Rechtsbegriff ist bisher nicht mit Inhalt gefüllt. Auf dem Markt für Sportwetten hat das Angebot des staatlichen Anbieters nur noch einen Marktanteil von etwa 10%. Auf dem Markt für Pokerspiele dürften die Verhältnisse ähnlich beschaffen sein. Daher stellt sich die Frage, ob hier noch von einer Kanalisierung des Spieltriebes gesprochen werden kann bzw. was hierunter zu verstehen ist. Im Rahmen dieses Forschungsvorhabens könnten auch die Auswirkungen des Staatsvertrages auf das illegale Glücksspielangebot evaluiert werden.

### **18. Der rechtliche Rahmen der WTO**

Die Ausgestaltungsmöglichkeiten des Glücksspielrechts werden nicht nur durch den deutschen und den europäischen Rechtsrahmen bestimmt, sondern auch durch internationales Recht. So zeigt die Klage von Antigua gegen die USA, dass dieser Rechtsrahmen zukünftig auch für das deutsche Glücksspielrecht von Bedeutung sein wird. In dem Verfahren wurde Antigua gegenüber den USA Recht gegeben und Antigua ist berechtigt, jährlich Waren im Handelswert von 21 Millionen Dollar zu produzieren, welche eigentlich durch US-Urheberrechte geschützt sind. Diese Lösung wurde im Rahmen des WTO-Urteils vorgeschlagen. Klagen könnten sich zukünftig auch gegen die EU bzw. einzelne Mitgliedsstaaten richten. Dies sollte näher untersucht werden.

Hohenheim, 24. Juli 2008