

## I. AUFSätze

## Mess- und Bewertungsinstrument zur Feststellung des Gefährdungspotentials von Glücksspielprodukten Von dem Wissenschaftlichen Forum Glücksspiel\*

### 1. Einleitung

In seiner grundlegenden Entscheidung vom 28. März 2006 hat das Bundesverfassungsgericht Folgendes ausgeführt:<sup>1</sup> „Nach dem gegenwärtigen Stand der Forschung steht fest, dass Glücksspiele und Wetten zu krankhaftem Suchtverhalten führen können. ... Allerdings haben unterschiedliche Glücksspielformen ein unterschiedliches Suchtpotenzial.“ Die nähere Bestimmung des Suchtpotentials eines konkreten Glücksspielproduktes war bislang freilich kaum möglich. Vor diesem Hintergrund stellte sich das Wissenschaftliche Forum auf Initiative von Aktion Mensch und ARD Fernsehlotterie der Aufgabe, ein praxistaugliches Mess- und Bewertungsinstrument zur Feststellung des Gefährdungspotentials von Glücksspielprodukten zu entwickeln. Anfang 2008 wurde ein erstes Modell des Instruments im Heft 1/2008 der ZfWG publiziert. Mittlerweile ist das Instrument fortentwickelt und empirisch validiert sowie dem Fachpublikum am 6. Juli 2010 auf einer öffentlichen Präsentation vorgestellt worden. Im Folgenden sollen Kernpunkte des Instruments skizziert werden.

### 2. Rechtliches Umfeld

Das vorstehend genannte Urteil des BVerfG erklärte das vorherige Regulierungsmodell für Sportwetten für verfassungswidrig. Das Verdikt der Verfassungswidrigkeit galt jedoch nicht dem Staatsmonopol für Sportwetten als solchem, sondern dessen früherer Ausgestaltung, bei dem das BVerfG die konsequente Ausrichtung auf die Bekämpfung der Suchtgefahren vermiste. Daraufhin verständigten sich die Länder auf einen neuen Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV), der am 1. Januar 2008 in Kraft trat. Der GlüStV hält am weit reichenden Staatsmonopol für Sportwetten und Lotterien fest, ergänzt dieses aber um weitere Restriktionen. So sind Glücksspiele im Internet untersagt (§ 4 Abs. 4 GlüStV). Ferner ist die Werbung stark beschränkt (§ 5 GlüStV).

Die Verfassungs- und Unionsrechtskonformität des GlüStV wird in Literatur und Rechtsprechung lebhaft diskutiert.<sup>2</sup> Das BVerfG hat die grundsätzliche Verfassungsmäßigkeit der zentralen Regelungen des GlüStV bereits bejaht.<sup>3</sup> Die weitaus

meisten Gerichte, namentlich die Obergerichte, gehen zudem von der Vereinbarkeit des GlüStV mit dem Unionsrecht aus.<sup>4</sup> Eine abschließende Klärung durch den EuGH steht noch aus und wird für September 2010 erwartet. Die Generalanwälte beim EuGH haben in ihren Schlussanträgen zu den deutschen Vorlageverfahren die Unionsrechtskonformität des GlüStV nicht länger in Zweifel gezogen.<sup>5</sup>

Deshalb kann die Verfassungs- und Unionsrechtskonformität des GlüStV – jedenfalls in seinen Grundzügen – zugrunde gelegt werden. Dennoch steht der GlüStV auf dem Prüfstand. Seine Auswirkungen sind von den Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder unter Mitwirkung des Fachbeirates bis Ende 2010 zu evaluieren (§ 27 GlüStV). Zudem ist die Geltungsdauer des GlüStV befristet, sodass in Kürze auf politischer Ebene über sein Schicksal zu entscheiden sein wird: Der GlüStV tritt mit Ablauf des 31. Dezember 2011 außer Kraft, sofern nicht mindestens 13 Länder unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Evaluierung sein Fortgelten beschließen (§ 28 Abs. 1 GlüStV).

Gegenstand der Evaluierung wird insbesondere das totale Internetverbot des § 4 Abs. 4 GlüStV sein, das in der Praxis nur von den staatlichen Anbietern beachtet, von den privaten, kommerziellen Konkurrenten aber umgangen wird. Zu prüfen ist ferner, ob die recht grob strukturierte Regulierungskonzeption des GlüStV angesichts des sich zunehmend auffächernden Glücksspielangebotes noch angemessen ist. Der GlüStV kennt zwar bereits eine Unterscheidung zwischen Lotterien mit geringerem und mit besonderem Gefährdungspotential, sieht im Übrigen aber weitgehend identische Regelungen für alle vom Staatsvertrag erfassten Glücksspiele (insbesondere Lotterien und Sportwetten) vor. Eine künftige Regulierung könnte weiter ausdifferenziert werden, sei es durch feiner abgestufte Regelungen im neuen GlüStV selbst, sei es durch eine im neuen GlüStV enthaltene und dort vorstrukturierte Ermächtigung an die Glücksspielaufsicht zur Feinjustierung z.B. mittels Auflagen und Ausnahmen.

Wenn die Länder, schon um die Verhältnismäßigkeit der Einzelregelungen und die Gesamtkohärenz des deutschen Glücksspielregimes zu sichern, sich für eine stärker ausdifferenzierte Regulierung entscheiden, müssen sie über ein Instrument verfügen, das zuverlässig das Gefährdungspotential von

\* An der Finalisierung dieses Instruments haben mitgewirkt: Prof. Dr. Reiner Clement, Hochschule Bonn-Rhein-Sieg; Prof. Dr. Jörg Ennuschat, Universität Konstanz; Prof. Jörg Häfeli, Hochschule Luzern - Soziale Arbeit; Prof. Dr. Gerhard Meyer, Universität Bremen; Chantal Mörsen, Dipl.-Psychologin, Charité Berlin; Prof. Dr. Franz W. Peren, Hochschule Bonn-Rhein-Sieg; Prof. Dr. Wiltrud Terlau, Hochschule Bonn-Rhein-Sieg. Die Wissenschaftler des Wissenschaftlichen Forums Glücksspiel danken ausdrücklich den beiden deutschen Soziallotterien, die das Projekt initiiert und diese Forschungsarbeiten finanziell ermöglicht haben.

1 ZfWG 2006, 16 (26).

2 Siehe hierzu etwa den Überblick bei Ennuschat, J., Klestil, S. (2010): Der Glücksspielstaatsvertrag auf dem Prüfstand der Rechtsprechung, in: ZfWG, Heft 3, S. 153 – 158.

3 ZfWG 2008, 351 ff. und ZfWG 2009, 99 ff.

4 Siehe etwa VGH Baden-Württemberg, ZfWG 2010, 24 (34 ff.); Bayerischer VGH, ZfWG 2009, 27 (40 ff.); OVG Rheinland-Pfalz, ZfWG 2009, 417 (421 ff.); OVG Sachsen-Anhalt, Ur. v. 17.2.2010 – 3 L 6/08, juris Rn. 62 ff.

5 Schlussanträge des Generalanwalts Bot v. 26.1.2010, Rs. C-409/06 – Winner Wetten (Vorlage VG Köln), ZfWG 2010, 45 ff.; Schlussanträge des Generalanwalts Mengozzi v. 4.3.2010, verb. Rs. C-316/07 u.a. – Markus Stoß u.a. (Vorlagen der VG Gießen und Stuttgart), ZfWG 2010, 55 ff.; Schlussanträge des Generalanwalts Mengozzi v. 4.3.2010, Rs. C-46/08 – Carmen Media Group Ltd. (Vorlage VG Schleswig), ZfWG 2010, 66 ff.

Glücksspielprodukten Auskunft gibt. Ein zentraler Aspekt bei der Beurteilung der Gefährlichkeit ist das Suchtpotential (vgl. § 1 Nr. 1 GlüStV). Weitere, außerhalb des Anwendungsbereichs des Messinstruments stehende Gefahren treten hinzu, z.B. betrügerische Machenschaften sowie die Folge- und Begleitkriminalität (siehe § 1 Nr. 4 GlüStV).

### 3. Der ökonomische Kontext

Der Glücksspielmarkt ist weltweit einer der umsatzträchtigsten Wirtschaftszweige, auch wenn die Prognosen zum Teil deutlich differieren. Global befindet sich der Glücksspielmarkt gegenwärtig im Umbruch.<sup>6</sup> Vor allem in Asien und Osteuropa sind die Märkte noch weitgehend ungesättigt, so dass vor allem dort hohe Wachstumsraten erwartet werden. Zu beobachten ist eine Innovationsfreude der Anbieter von Glücksspielen, die tendenziell zu einer deutlich wachsenden Differenzierung von Glücksspielprodukten führt. Insbesondere das Internet fördert das globale Angebot von Online-Glücksspielen.<sup>7</sup> Eine wachsende Zahl von EU-Ländern bereitet derzeit die kontrollierte Öffnung ihrer Märkte für Online-Glücksspiele vor und legt damit ihre bisherige Zurückhaltung ab.<sup>8</sup> In, soweit ersichtlich, allen EU-Ländern wird diese vor allem durch die Online-Angebote getragene Dynamik des Glücksspielmarktes gleichzeitig einer staatlichen Regulierung unterworfen, um die mögliche Spielsucht der Bevölkerung zu kanalisieren und die möglicherweise damit verbundenen sozialen Folgekosten einzuschränken.

Das Marktvolumen des Glücksspielmarktes in Deutschland betrug gemessen am Bruttospielertrag<sup>9</sup> im Jahr 2009 rund 10,2 Mrd. €. <sup>10</sup> Diese Zahl verbirgt eine deutlich unterschiedliche Entwicklung in verschiedenen Segmenten des Glücksspielmarktes. Aus ökonomischer Sicht sind vor allem der regulierte, legale und der unregulierte, nach deutschem Recht illegale Markt zu unterscheiden.

- Der regulierte Markt hat vergleichsweise starke Umsatzeinbrüche zu verzeichnen. Der regulierte Lottomarkt verzeichnete gemessen am Spieleinsatz von 2005 bis 2009 einen Umsatzrückgang von 1,8 Mrd. €. Die Spielbanken erwirtschafteten gut 0,3 Mrd. € geringere Bruttospielerträge im gleichen Zeitraum. Anteilig am stärksten rückläufig waren die Spieleinsätze bei der Sportwette „Oddset“. Hier ging der Umsatz seit 2005 um etwa 250 Mio. € oder 60% zurück. Starke Beschränkungen in der Werbung und beim Vertriebsweg Internet führten zu rückläufigen

Marktentwicklungen.<sup>11</sup> Aus Sicht wirtschaftswissenschaftlicher Gutachten ist diese Entwicklung nicht unerwartet. Bereits im Jahr 2006 hatten das Ifo-Institut,<sup>12</sup> das Beratungsunternehmen Deloitte<sup>13</sup> und im Jahr 2008 die MKW Wirtschaftsforschung<sup>14</sup> in getrennten Studien diese Entwicklung vorhergesehen.

- Parallel zu den rückläufigen staatlichen Angeboten entwickelte sich im Internet ein stetig wachsender und aus Sicht der Rechtsprechung unregulierter Markt. Zudem wanderten ehemals in Deutschland ansässige Anbieter in das Ausland ab. Insgesamt ist der Online-Markt für Glücksspiele, gemessen am Bruttospielertrag, von 2005 bis 2009 um rund 30% pro Jahr auf rund 1 Mrd. € gewachsen. Im Bereich der Sportwetten erwirtschafteten Online-Anbieter, stationäre Wettshops und Hinterzimmer (Schwarzmarkt)<sup>15</sup> im Jahr 2009 rund 7,3 Mrd. € Spieleinsätze.<sup>16</sup> Gemessen am Bruttospielertrag entfallen 86% des Wettmarktes auf unregulierte Angebote. Über alle Segmente des Glücksspielmarktes erreichen unregulierte Angebote (ohne gewerbliche Unterhaltungsautomaten) einen Anteil von 22,4%.<sup>17</sup>

Die Monopollösung, jedenfalls in der Kombination mit dem Internetverbot, scheint demnach gegenwärtig nicht in der Lage zu sein, die Nachfrage der Bevölkerung nach Glücksspielen zu befriedigen. Dieser Befund kann nicht zwangsläufig als Beweis für die Untauglichkeit des GlüStV herangezogen werden.<sup>18</sup> Fakt ist jedoch, dass schon jetzt ein sehr großer Teil der Nachfrage in staatlich nicht unmittelbar regulierte Märkte abwandert. Vor diesem Hintergrund werden in der Fachliteratur eine Reihe von Regulierungsmodellen diskutiert, die vor allem auf eine Lockerung des Internetverbots zielen, aber teils auch eine Teilliberalisierung<sup>19</sup> sowie eine Differenzierung von Glücksspielprodukten in die Diskussion einbeziehen.

Die Ansätze zur differenzierten Betrachtung der verschiedenen Glücksspielformen, wie sie sich in der Entscheidung des BVerfG und im GlüStV finden, greifen die Ergebnisse der Glücksspielforschung auf, nach denen das Gefährdungspotential zur Spielsucht nicht bei allen Formen des Glücksspiels im Sinne von Cash-Games gleich ausgeprägt ist. Nach den Ergebnissen

6 Eine Übersicht gibt die 5. Auflage des Global Gambling Report; <http://www.gbgc.com/publications/global-gambling-report>.

7 Eine Übersicht gibt der Interactive Gambling Report; <http://www.igamingbusiness.com/content/interactive-gambling-report>.

8 Frankreich ist nach Italien und England das dritte große europäische Land, das seinen Online-Glücksspielmarkt reguliert hat. Dänemark hat ebenfalls ein entsprechendes Gesetz verabschiedet und wird seinen Online-Glücksspielmarkt voraussichtlich im Januar 2011 öffnen.

9 Der Bruttospielertrag ist der Betrag, der nach Abzug der Gewinnauszahlungen gegenüber den Spieleinsätzen verbleibt. Dieser Betrag entspricht den vielfach von Glücksspielanbietern ausgewiesenen Gross Gaming Revenues (GGF).

10 Goldmedia (2010): Glücksspielmarkt Deutschland 2015. Situation und Prognose des Glücksspielmarktes in Deutschland, Berlin.

11 Goldmedia (2010): Glücksspielmarkt Deutschland 2015. Situation und Prognose des Glücksspielmarktes in Deutschland, Berlin.

12 Vgl. Ifo-Institut (2006): Auswirkungen des Bundesverfassungsgerichtsurteils zum Sportwettmarkt auf die deutsche Volkswirtschaft, Forschungsbericht Nr. 32, München.

13 Vgl. VPR und Arbeitskreis Wetten. Vorschläge für ein Duales Wettsystem. Deloitte-Studie zum deutschen Sportwettenmarkt (2006): [http://www.prosiebensat1.de/imperia/md/content/pressezentrum/PKHandout\\_AK\\_Wetten-Stand\\_121006.pdf](http://www.prosiebensat1.de/imperia/md/content/pressezentrum/PKHandout_AK_Wetten-Stand_121006.pdf) [Zugriffsdatum 28.06.2010].

14 Vgl. MKW Wirtschaftsforschung GmbH, Hrsg., (2008): Studie über die Auswirkungen des Glücksspielstaatsvertrags zum Lotteriemarkt und Sportwettmarkt auf die deutsche Volkswirtschaft, München.

15 Hinterzimmergeschäfte offerieren etwa in einem Cafehaus oder Barbetrieb z.B. ein Sportwettenangebot.

16 Spieleinsätze sind als Umsatz definiert und sind vom Bruttospielertrag zu unterscheiden.

17 Goldmedia (2010): Glücksspielmarkt Deutschland 2015. Situation und Prognose des Glücksspielmarktes in Deutschland, Berlin.

18 So Hecker, M. (2010): Der Glücksspielstaatsvertrag: Erfolgsmodell oder Auslaufmodell?, in: ZFWG, Heft 1, S. 167 - 174.

19 Zur Kritik einer Teilliberalisierung vgl. Dietlein, J. (2010): Zur Zukunft der Sportwettenliberalisierung in Deutschland – Abschied von der „Gesamtkohärenz“: ein Freibrief für Teilliberalisierung? – in: ZFWG, Heft 3, S. 159 - 167.

von wissenschaftlichen Studien gelten Glücksspiele als besonders suchtgefährdend, bei denen es eine rasche Spielabfolge gibt und bei denen die Rückmeldung über Gewinn oder Verlust sofort erfolgt. Dazu zählen z.B. im Casino angebotene Spiele wie Roulette oder Black Jack. Derartige Spiele werden umgangssprachlich als harte Glücksspiele bezeichnet. Das Automatenspiel, das in Fachkreisen ebenfalls als hartes Glücksspiel gilt, ist im Gewerberecht geregelt und unterliegt nicht dem GlüStV. Die Bruttospielerträge in diesem Marktsegment betragen im Jahr 2009 rund 3,3 Mrd. €. <sup>20</sup>

Die praktische Umsetzung des GlüStV befriedigt nicht, zumal ein Großteil des deutschen Glücksspielmarktes – insbesondere der Online-Markt – sich seiner Regulierung entzogen hat. Nötig ist daher ein verbessertes Regulierungsinstrumentarium, das sowohl alle Glücksspielbereiche erfasst als auch den Besonderheiten der einzelnen Glücksspielprodukte überzeugend Rechnung trägt. Vor diesem Hintergrund erscheint eine produktbezogene Bewertung von Glücksspielprodukten nicht nur sinnvoll, sondern zur Optimierung der Glücksspielregulierung auch dringend notwendig.

#### 4. Der praktische Bedarf eines solchen Mess- und Bewertungsinstruments

Bereits im Oktober 2006 hatte die Aktion Mensch die hier beteiligten Wissenschaftler der Hochschule Bonn-Rhein-Sieg damit beauftragt, ein Mess- und Bewertungsinstrument zur Feststellung des Gefährdungspotentials von Glücksspielprodukten zu erarbeiten. <sup>21</sup> Diese erste Studie zeigte, dass die Glücksspielforschung in Deutschland noch vorwiegend im klinischen Bereich angesiedelt, d.h. vorwiegend aus psychologisch-medizinischer Sicht geprägt ist. Im Gegensatz z.B. zu Großbritannien, USA, Kanada und Australien fehlte bisher eine wissenschaftlich, interdisziplinäre Glücksspielforschung. <sup>22</sup> Ausgehend von diesem Sachverhalt hatten die Aktion Mensch und die ARD-Fernsehlotterie das Wissenschaftliche Forum Glücksspiel aus Expert(inn)en verschiedener Fachdisziplinen der Glücksspielforschung (Ökonomie, Recht, Medizin, Psychologie, Soziologie) zu Beginn 2007 formiert mit dem Ziel, ein machbares und möglichst objektives Mess- und Bewertungsinstrument zur Feststellung des Gefährdungspotentials von Glücksspielprodukten zu entwickeln. Der theoretische Rahmen eines ersten Modells wurde am 03. Februar 2009 der Öffentlichkeit in Bonn vorgestellt. <sup>23</sup> Die Methodik ist veröffentlicht. <sup>24</sup> Die Einbeziehung von Glücksspielanbietern im Sinne einer öffentlichen Diskussionsplattform bereits im Frühstadium der Entwicklung dieses Instruments bot jedem

Interessierten die Chance, berechnete Interessen einzubringen. Von Anbieterseite wurde im Grundsatz kein Zweifel an der Notwendigkeit eines solchen Instruments geäußert.

Der Wunsch nach Einteilung von Glücksspielprodukten in Gefährdungsgrade ist auch im internationalen Kontext unbestritten. Bekannt sind ähnliche Forschungsarbeiten aus Großbritannien, <sup>25</sup> Finnland <sup>26</sup> und Schweden. <sup>27</sup> Die empirische Basis dieser Arbeiten scheint jedoch – soweit veröffentlicht – unzureichend und die methodische Vorgehensweise nicht in allen Punkten durchgehend nachvollziehbar zu sein. <sup>28</sup>

Durch das vom Wissenschaftlichen Forum Glücksspiel entwickelte Mess- und Bewertungsinstrument zur Feststellung des Gefährdungspotentials von Glücksspielprodukten wird dem Gesetzgeber, der Rechtssprechung und der Verwaltungspraxis ein wertvolles Tool an die Hand gegeben, das eine quantitativ, differenzierte Beurteilung von Glücksspielprodukten erlaubt, ohne dass ein komparativer Vergleich nicht möglich wäre. Zudem würde eine allgemein akzeptierte Nutzung dieses Instruments einen signifikanten Beitrag liefern, den Anbietern von Glücksspielprodukten in Deutschland eine unternehmerisch sinnvolle und gebotene Planungssicherheit bei der Gestaltung neuer Glücksspielprodukte zu geben. Auf der Basis dieses Messinstrumentes erscheint es gar möglich, den ordnungsrechtlichen Rahmen für Glücksspielprodukte in Deutschland neu zu gestalten. Denkbar wäre z.B. eine wissenschaftlich begleitete Zertifizierung durch eine unabhängige Prüfstelle, die angebotene Glücksspielprodukte nach ihrem jeweiligen Suchtgefährdungsgrad einstuft und sie für einen mehr oder minder geregelten Wettbewerb freigibt. Verbraucher könnten das Gefährdungspotential von Glücksspielprodukten selbständig beurteilen. Anbieter könnten auf dieser ordnungspolitischen Grundlage neue, weniger suchtgefährdende Produkte erstellen. Eine ähnliche Vorgehensweise wird gegenwärtig z.B. in Großbritannien angedacht und zum Teil auch bereits in praxi genutzt. <sup>29</sup>

#### 5. Die empirische Methodik

Die empirische Entwicklung des Messinstrumentes basierte auf zwei Modulen. Im ersten Modul erfolgte im Rahmen einer Delphi-Studie die Befragung von Spielsucht-Experten aus den Bereichen Forschung und Versorgung. Bei der Delphi-Methodik handelt es sich um ein systematisches, mehrstufiges und feedbackorientiertes Verfahren, in dem in mehreren Runden Expertenurteile zur Problemlösung erhoben werden, bis ein vorher festgelegtes Abbruchkriterium, z.B. Konsensbildung oder Stabilität der Antworten, erreicht wird. <sup>30</sup>

20 Goldmedia (2010): Glücksspielmarkt Deutschland 2015. Situation und Prognose des Glücksspielmarktes in Deutschland, Berlin.

21 Peren, F.W., Clement, R. & Terlau, W. (2006). Darstellung und Auswertung der herrschenden deutschen und europäischen Glücksspielforschung zum Thema „Spielsucht“. Studie im Auftrag der Aktion Mensch, Bonn.

22 Angesprochen sind vor allem die Disziplinen Medizin, Psychologie, Rechtswissenschaft, Ökonomie und Sozialwissenschaften.

23 Peren, F.W., Clement, R. & Terlau, W. (2007). Entwurf eines Mess- und Beurteilungsinstruments zur Bewertung der Suchtpotentiale von Glücksspielen. Vortrag auf dem Workshop des Wissenschaftlichen Forums Glücksspiel, Bonn.

24 Becker, T., Beutel, M.E., Clement, R., Ennuschat, J., Grüsser-Sinopoli, S., Häfeli, J., Meyer, G. Mörsen, C., Peren, F.W., Reeckmann, M. & Terlau, W. (2008): Mess- und Bewertungsinstrumente zur Feststellung des Gefährdungspotenzials von Glücksspielprodukten, Heft 1, S. 1 – 11.

25 GamGARD - Gaming Assessment Measure – Guidance about Responsible Design; <http://www.gamgard.com>.

26 Product Evaluation Method for Reducing Potential Hazards (Finnland); <http://www.veikkaus.fi>

27 Playscan; <http://www.spelinstitutet.se>.

28 Vgl. Peren, F.W. (2009). *Assessment Tool to measure and Evaluate the Risk potential of Gambling products – AsTERIG*. Vortrag auf dem Social Responsibility Seminar der EL European Lotteries Association, Barcelona.

29 <http://www.gamgard.com>.

30 Vgl. Häder, M. & Häder, S. (2000). Die Delphi-Methode als Gegenstand methodischer Forschungen. In M. Häder & S. Häder (Hrsg.), *Die Delphi-Technik in den Sozialwissenschaften. Methodische Forschungen und innovative Anwendungen* (S. 11-31). Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Die Expertenbefragung umfasste vier Erhebungsphasen. Der Schwerpunkt der ersten beiden Phasen lag in der Auswahl von Veranstaltungsmerkmalen, die das Gefährdungspotential von Glücksspielen maßgeblich bedingen. Hierzu erstellte das Monitoring-Team im Vorfeld eine Liste sämtlicher in der Literatur aufgeführter Merkmale, die die Experten in der ersten Erhebungsphase bezüglich ihres Gefährdungspotentials anhand einer Likert-Skala einschätzen sollten. Weiterhin waren die Experten aufgefordert, Vorschläge zu Zusammenfassungen, Ausschlüssen und Ergänzungen von Merkmalen zu unterbreiten, auf deren Grundlage in der zweiten Phase eine Auswahl von 15 Merkmalen (in Anlehnung an die Praxistauglichkeit und den internationalen Instrumenten) getroffen wurde. Die dritte Erhebungsphase betraf die Entwicklung der Skalen zu den ermittelten Veranstaltungsmerkmalen, die zunächst, orientiert an den unterschiedlichen realen Ausprägungen der Merkmale bei einzelnen Glücksspielformen, von dem Monitoring-Team konstruiert wurden. Die Experten schätzten die Merkmalsausprägungen der einzelnen Skalen hinsichtlich ihres Gefährdungspotentials auf einer Likert-Skala ein und empfahlen Änderungen im Wortlaut und Bedeutungsgehalt. Daneben brachten die Experten zwölf verschiedene Glücksspielformen bezüglich ihres Gefährdungspotentials in eine Rangreihe. Die vierte Erhebungsphase umfasste die Einschätzung des Gefährdungspotentials der Merkmale bezüglich verschiedener Glücksspielformen. Notwendige Änderungen in den Ausprägungen einiger Merkmale erforderten zudem eine erneute Bewertung durch die Experten.

In dem auf der Delphi-Studie aufbauenden zweiten Modul fand eine standardisierte Datenerhebung von Normalspielern sowie problematischen und pathologischen Spielern statt, deren Rekrutierung sich über stationäre Einrichtungen und Selbsthilfegruppen, Gast- und Spielstätten sowie via Internet realisieren ließ. Die Spielerbefragung diente der empirischen Validierung und testtheoretischen Absicherung des Instruments. Vor dem Hintergrund der Ergebnisse der Delphi-Studie wurden zwei Fragebögen zur Validierung der ermittelten Merkmale (Fragebogen „Merkmale“) und entwickelten Skalen (Fragebogen „Skalen“) ausgearbeitet. In dem Fragebogen „Merkmale“ sollten die Spieler analog zur vierten Erhebungsphase der Delphi-Studie eine Einschätzung des Gefährdungspotentials der Merkmale abgeben und eine Rangreihe der zwölf Glücksspielformen bilden. In dem Fragebogen „Skalen“ wurden analog die Ausprägungen der Merkmale hinsichtlich ihrer Gefährdungspotentials auf einer Likert-Skala abgefragt.

Die endgültige Auswahl der relevantesten Merkmale zur Erfassung des Gefährdungspotentials von Glücksspielen, die Bestimmung ihrer Gewichte und die Ermittlung der Merkmalsausprägungen erfolgten durch die Zusammenführung der Experten- und Spielereinschätzungen zu einer Gesamtstichprobe (mit entsprechender Gewichtung

der Teilstichproben) und statistischen Analyseverfahren wie der ordinalen logistischen Regression.

**6. Die empirischen Ergebnisse**

Die Experteneinschätzungen führten zur Reduktion der ursprünglichen Merkmalsliste von 61 auf 27 Merkmale. Die Analyse der Häufigkeiten ergab unter Berücksichtigung der größten Diskrepanz zwischen zwei Merkmalen eine Anzahl von 14 Merkmalen, die nach Einschätzung der Experten wesentliche Bedeutung für die Ausprägung des Gefährdungspotentials haben.

In einer separaten, parallel zur Delphi-Studie durchgeführten Untersuchung haben Beutel und Mörsen (2009)<sup>31</sup> die Ergebnisse einer Literaturanalyse<sup>32</sup>, die zwölf relevante Veranstaltungsmerkmalen ergab, in einer Befragung von Glücksspielanbietern sowie Gelegenheits- und pathologischen Spielern empirisch überprüft. Zehn Merkmale, die eine empirische Bestätigung fanden, waren auch Bestandteil der Expertenauswahl. Zudem erwiesen sich die Merkmale „Jackpot“ und „Vermarktung“, die in der Delphi-Studie heraus gefallen waren, als bedeutsam. Dieser Befund führte bei der Konzeption des zweiten Moduls zu einer Erweiterung der Liste um diese beiden Merkmale sowie zu einer nachträglichen Einschätzung ihres Gefährdungspotentials und der jeweiligen Merkmalsausprägungen durch die Experten der Delphi-Studie.

Das Ergebnis der Spielerbefragung und statistischen Analyse der Gesamtstichprobe ist eine Liste von zehn Merkmalen:

Merkmal	Definition
Ereignisfrequenz	Zeiteinheit zwischen Einsatz, Spiel- ausgang und nächster Gelegenheit zum Spieleinsatz
Auszahlungsintervall	Zeitspanne zwischen Spielausgang und Gewinnauszahlung
Jackpot	Höhe des Gewinns, der sich durch fort- laufende Aufsummierung von Einsatz- anteilen aller Spieler bei nicht fälligen Gewinnauszahlungen ergibt
Kontinuität des Spiels	Ausmaß, in dem das Spiel ununterbro- chen (ohne Pausen) fortgesetzt werden kann oder ein Wechsel zwischen ver- schiedenen Spielen nahtlos möglich ist
Gewinnwahrscheinlichkeit	Wahrscheinlichkeit, einen Gewinn zu erzielen (einschließlich der Gewinne unterhalb der Einsatzhöhe)

31 Beutel, M. & Mörsen, C. (2009). Ergebnisse der Validierungsstudie. Vortrag auf dem Workshop des Wissenschaftlichen Forums Glücksspiel, Bonn.  
32 Vgl. Peren, F.W., Clement, R. & Terlau, W. (2006). Darstellung und Auswertung der herrschenden deutschen und europäischen Glücksspielforschung zum Thema „Spielsucht“. Studie im Auftrag der Aktion Mensch, Bonn.

Merkmal	Definition
Verfügbarkeit	Einfachheit, mit der ein Spieler den Zugang zum Glücksspiel erreicht
MultipleSpiel-/ Einsatzgelegenheiten	Möglichkeiten, zur gleichen Zeit mehrfache Einsätze zu tätigen oder sich an mehreren Spielen gleichzeitig zu beteiligen
Variable Einsatzhöhe	Ausmaß, in dem der Spieler die Einsatzhöhe in einem Spiel selbst bestimmen kann
Ton- und Lichteffekte	Auditive und visuelle Effekte während des Spiels und der Spielpräsentation
Fast-Gewinne	Spielausgänge, bei denen der Spieler glaubt, fast gewonnen zu haben (knappes Verfehlen des Gewinns)

Tab. 1: Merkmale zur Beurteilung des Gefährdungspotentials von Glücksspielprodukten

In die Berechnung des Gefährdungspotentials von Glücksspielprodukten gehen die zehn Merkmale mit unterschiedlicher Gewichtung ein. Das höchste Gewicht erzielte die Ereignisfrequenz mit einem Wert von 3, während die Kontinuität des Spiels den geringsten Wert von 1 erhielt. Die Merkmalskallen wurden im Wesentlichen durch die Ergebnisse der Spielerbefragung bzw. der Gesamtstichprobe bestätigt. Die Anzahl der Ausprägungen der Merkmale liegt in einer Spannbreite von 2 bis 8. So verfügt das Merkmal „Fast-Gewinne“ über zwei Ausprägungen („nicht absichtlich erzeugt, zufällig auftretend“, 1 Punkt; „absichtlich vom Anbieter/Hersteller erzeugt, überzufällig häufig auftretend“, 4 Punkte), während zum Merkmal „Ereignisfrequenz“ acht Ausprägungen vorliegen („mehr als 6 Tage“, 0 Punkte; „mehr als 24 Stunden bis 6 Tage, 1 Punkt; „mehr als 4 Stunden bis 24 Stunden“, 1,5 Punkte; „mehr als 30 Minuten bis 4 Stunden“, 2 Punkte; „mehr als 3 Minuten bis 30 Minuten“, 2,5 Punkte; „mehr als 1 Minute bis 3 Minuten“, 3 Punkte; „15 Sekunden bis 1 Minute“, 3,5 Punkte; „weniger als 15 Sekunden“, 4 Punkte).

Zur Berechnung des Gefährdungspotentials eines Glücksspiels wird zunächst für jedes Merkmal die jeweilige Ausprägung bestimmt und der entsprechende Punktwert mit dem Gewicht des Merkmals multipliziert. Die Summe dieser Produkte ergibt den Gesamtwert des Glücksspiels (Vgl. Tab. 2). Die Gewichte addieren sich über die zehn Merkmale zu einem Gesamtwert von 15,7, der bei jedem zu bewerteten Glücksspielprodukte fix ist. Um eine objektive Bewertung einzelner Produkte zu gewährleisten, bedarf es der genauen Festlegung einzelner Kriterien im Rahmen eines Leitfadens zur Anwendung des Messinstruments. Multipliziert man die sich hieraus ergebenden individuellen Punkte mit den generellen Gewichten der Merkmale, so ergibt sich in der Summe ein Punktergebnis, das in seiner Ausprägung maximal den Wert von 60,65 bzw. maxi-

mal einen Score von rund 3,863 (60,65 : 15,7) erreichen kann.

Merkmal	Gewichtung	Punkte	Ausprägung
Ereignisfrequenz	3,0	4,0	12,0
Kontinuität des Spiels	1,0	4,0	4,0
Gewinnwahrscheinlichkeit			
Ton- und Lichteffekte			
Variable Einsatzhöhe			
Verfügbarkeit			
Jackpot			
Auszahlungsintervall			
Fast-Gewinne			
Multiple Spiel-/ Einsatzgelegenheiten			
<b>Summen</b>	<b>15,7</b>		<b>60,65</b>

Tab. 2: Vorgehensweise: Multiplikation von generellen Gewichten und individuellen Punktwerten

Unterteilt man die Punktergebnisse beispielsweise in fünf gleich breite Klassen<sup>33</sup>, so ergibt sich die in Tab. 3 dargestellte Zuordnung in fünf Gefährdungsklassen bzw. in den in der rechten Spalte benannten resp. Gefährdungspotentialen.

Punktergebnis	Score	Gefährdungsklasse	Gefährdungspotential
< 21,45	< 1,366	A	sehr gering
21,46 – 31,25	1,367 – 1,990	B	gering
31,26 – 41,05	1,991 – 2,615	C	mittel
41,06 – 50,85	2,616 – 3,239	D	hoch
50,86 – 60,65	3,240 – 3,863	E	sehr hoch

Tab. 3: Gefährdungsklassen von Glücksspielprodukten

### 7. Gütekriterien

Die testtheoretische Überprüfung liefert deutliche Hinweise darauf, dass es sich um ein zuverlässiges und valides Messinstrument handelt. Die Kennwerte der Reliabilität sprechen für eine hohe Homogenität und inter-

33 Alternativ wäre es denkbar, die Klasseneinteilung uneinheitlich mit Hilfe einer sich im Zeitverlauf möglicherweise ändernden Clusteranalyse vorzunehmen. Diese Option wurde von den Verfassern hinreichend getestet. Die praktische Vorgehensweise obliegt den aktuellen Bedingungen und orientiert sich weitgehend an dem dann gültigen Leitfaden.

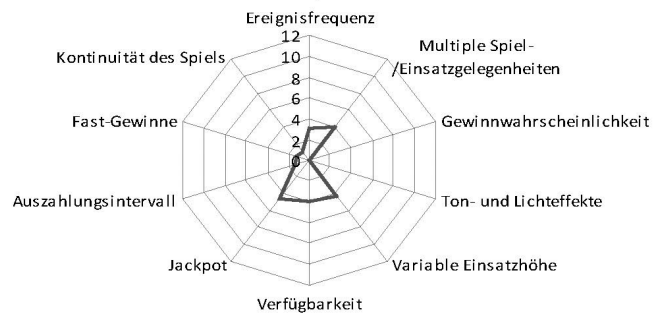
ne Konsistenz des Instruments. Die Strukturanalyse mittels Faktorenanalyse legt ein eindimensionales Instrument nahe, das das Gefährdungspotential von Glücksspielen im Sinne eines einheitlichen Konstrukts erfasst. Die Analyse der Kriteriumsvalidität ergab starke positive Zusammenhänge zwischen dem Instrument und externen empirischen Kriterien wie Angaben zu problembehafteten Glücksspielformen von Klienten aus Versorgungseinrichtungen<sup>34</sup>, Prävalenzraten problematischen und pathologischen Spielverhaltens bezogen auf verschiedene Glücksspielformen<sup>35</sup> und Einschätzungen des Gefährdungspotentials von Glücksspielformen<sup>36</sup>. Inhaltliche Übereinstimmungen mit dem angelsächsischen Instrument<sup>37</sup> sind ein Beleg für die inhaltlich-logische Validität. Eine empirische Überprüfung der Objektivität steht noch aus.

**8. Fallstudie**

Die unterschiedliche Bedeutung von Kriterien für das Gefährdungspotential von Glücksspielprodukten lässt sich sinnvoll durch eine Scorecard (Zählkarte) visualisieren. Scorecards eignen sich zur quantitativen Bewertung bei Potenzial- und Risikoanalysen, zur Beurteilung von Produkt- und Leistungsideen und vielen weiteren Fragestellungen.<sup>38</sup> Hier soll exemplarisch die Bewertung des Gefährdungspotentials anhand des Glücksspielprodukts „Lotto 6 aus 49“, das in Deutschland mittwochs und samstags angeboten wird, aufgezeigt und visualisiert werden.

Das entsprechende Spinnendiagramm ist in Abb. 1 dargestellt. Es zeigt die Größe und Form der Fläche innerhalb des graphischen Produktprofils und relativiert sie zur gesamt möglichen Fläche des totalen Spinnennetzes. Die Ausschläge bestimmter Merkmale werden deutlich. Möchte man die Art der Ausprägungen genauer analysieren und miteinander vergleichen, so empfiehlt sich in Ergänzung des Spinnendiagramms ein Balkendiagramm der Art, wie dieses in der Abb. 2 exemplarisch für „Lotto 6 aus 49“ dargestellt ist. In diesem Beispiel wird deutlich, dass hier besonders die Merkmale „Jackpot“, „Variable Einsatzhöhe“, „Multiple Spiel-/Einsatzmöglichkeiten“ sowie „Verfügbarkeit“ eine Rolle für mögliche Suchtgefährdungspotentiale zu spielen scheinen, während „Ton- und Lichteffekte“ sowie die „Gewinnwahrscheinlichkeit“ hier keinerlei Gefährdungspotentiale zu initiieren scheinen.

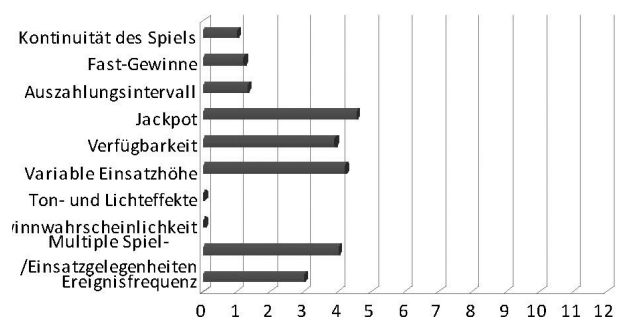
**Produktprofil**



Score 1,47 Gefährdungspotential gering (B)

Abb. 1: Spinnendiagramm zum Gefährdungspotential von „Lotto 6 aus 49“

**Produktprofil**



Score 1,47 Gefährdungspotential gering (B)

Abb. 2: Balkendiagramm zum Gefährdungspotential von „Lotto 6 aus 49“

**9. Ausblick**

Nicht alle Glücksspielprodukte haben das gleiche Gefährdungspotential. Davon gehen sowohl das Bundesverfassungsgericht als auch der Glücksspielstaatsvertrag aus. Glücksspielprodukte zeichnen sich durch situationale und strukturelle Merkmale aus, die in Kombination zu einem mehr oder minder großen Gefährdungspotential führen. Die strukturellen Merkmale sind anhand von empirischen Untersuchungen bei Spielern bzw. durch Einschätzung von Experten gut identifizierbar. Sie können daher auch durch ein Mess- und Beurteilungsinstrument bewertet und dargestellt werden.

Das vorliegende Instrument bemisst anhand von Punktwerten (Scores), wie groß das Gefährdungspotential eines Glücksspielproduktes sein kann. Es lässt dadurch auch einen Vergleich der Suchtpotentiale zwischen verschiedenen Glücksspielprodukten zu. Darüber hinaus zeigt das Instrument, wo konkret die Gefährdungspotentiale einzelner Glücksspielprodukte liegen. Damit wird es zum unverzichtbaren Werkzeug für die Gesetzgebung, für die Rechtsprechung sowie für die Verwaltungspraxis, da es die Möglichkeit einer konkreten und komparativen Identifizierung von Gefährdungspotentialen einzelner Glücksspielprodukte liefert. In der Praxis sollten stets konkrete Produkte und nicht z.B. Produktgruppen (Lotterien, Geldspielautomaten) oder gar Anbieter beurteilt werden.

34 Meyer, G. & Hayer, T. (2005). Das Gefährdungspotenzial von Lotterien und Sportwetten. Eine Untersuchung von Spielern aus Versorgungseinrichtungen. Düsseldorf: Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen.  
 35 Vgl. BZgA (2008). Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, BZgA (2008). Glücksspielverhalten und problematisches Glücksspielen in Deutschland 2007. Ergebnisse einer Repräsentativbefragung. www.bzga.de/studien [Zugriff am 05.01.2009].  
 36 Beutel, M. & Mörsen, C. (2009). Ergebnisse der Validierungsstudie. Vortrag auf dem Workshop des Wissenschaftlichen Forums Glücksspiel, Bonn.  
 37 Griffiths, M.D., Wood, R.T.A & Parke, J. (2008). GAM-GaRD: A new social responsibility tool. http://www.ncpgambling.org/files/members/NCPG\_Fall08-newsVol11\_13\_.pdf [Zugriff am 29.01.2009].  
 38 Vgl. z.B. bezogen auf Standortentscheidungen von Unternehmen Peren, F.W., Clement, R.: Globale Standortanalyse, in: Harvard Businessmanager, 6, 1998, S. 70 – 77, Reineke, R.D., Bock, F. (Hrsg.): Gabler Lexikon Unternehmensberatung, Wiesbaden 2007 sowie Gabler Wirtschaftslexikon (2009). Peren-Clement-Index. http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/peren-clement-index.html [Zugriff am 15.11.2009].

Die Analyse der Struktur der einzelnen Merkmale und deren Signifikanz zur Generierung von möglichen Suchtgefährdungspotentialen des jeweils betrachteten Glücksspielproduktes macht es zudem möglich, weniger gefährdende Produkte gezielt zu gestalten und dem Verbraucher anzubieten. Ein Hinweis auf die Gefährdungsklasse von Glücksspielprodukten könnte z.B. auf Spielscheinen oder in Spielstätten angebracht werden. Eine visuelle Darstellung gäbe dem individuell verantwortlichen Entscheidungsträger nachvollziehbare Kriterien an die Hand, um das Gefährdungspotential von Glücksspielprodukten bewerten zu können. Der Verbraucher könnte das Gefährdungspotential von Glücksspielprodukten selbständig beurteilen. Mit Hilfe eines solchen Instruments lassen sich nicht nur bestehende, sondern auch neue Glücksspielangebote hinsichtlich ihres

Gefährdungspotentials bewerten.<sup>39</sup> Hierzu erscheint es sinnvoll und geboten, eine wissenschaftlich begleitete Zertifizierung durch eine unabhängige Prüfstelle zu schaffen. Die angebotenen Glücksspielprodukte ließen sich so de facto je nach ihrem Gefährdungsgrad einem mehr oder minder geregelten Wettbewerb unterwerfen.

Mit dem vorliegenden Instrument sind die Forschungsarbeiten zunächst beendet. Das Instrument kann nun in praxi angewendet werden und sollte sich jetzt dynamisch „on the job“ weiterentwickeln.

---

39 Vgl. *Peren, F.W., Clement, R. & Terlau, W.* (2010). Die volkswirtschaftlichen Kosten einer Monopolisierung von Sportwetten in der Bundesrepublik Deutschland Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen des Glücksspielstaatsvertrages für den deutschen Sportwettenmarkt, Wirtschaftswissenschaftliches Gutachten, Bonn.