



Identifikation von Verhaltensmustern aus Daten zu einem effektiven Spielerschutz

**Zusammenfassender Bericht zur Umfeldanalyse bzgl.
regulatorischer Aspekte im Spielerschutz**

In den meisten europäischen Staaten gibt es spezifische Gesetze für das Glücksspiel. Interessanterweise scheint es eine Korrelation zwischen der Breite des Glücksspielangebotes und der Spielhäufigkeit der BürgerInnen zu geben.¹ Die meisten Regulierungen können in drei Kategorien unterteilt werden:

- Beschränkungen der allgemeinen Verfügbarkeit von Glücksspielen;
- Beschränkungen in Bezug darauf wer spielen kann;
- Beschränkungen in Bezug darauf wie Glücksspiele angeboten werden.²

In den letzten Jahren haben sich zahlreiche Glücksspielregulierungen in Europa verändert. Viele europäische Regulierungen beziehen sich hauptsächlich auf den terrestrischen Bereich. In manchen Ländern, wie etwa Deutschland, ist das Online-Glücksspiel nicht einmal rechtlich erlaubt. Nichtsdestotrotz wächst die Beliebtheit des Online-Glücksspiels stetig.³ Das Wachstum bezieht sich auf die Anzahl der TeilnehmerInnen, die angebotenen Produkte und die Verfügbarkeit.⁴ Als zentraleuropäischer Staat existiert in Österreich eine lange Geschichte in Zusammenhang mit dem Thema Glücksspiel. Im Jahre 1751 wurde eine Lotterie mit 90 Zahlen namens „Lotto di Genova“ in Österreich eingeführt⁵ und das erste Casino wurde in Wien 1934⁶ eröffnet. Im Jahre 2009 wurde zum ersten Mal eine Prävalenzstudie in Österreich durchgeführt. Dabei wurden die Teilnahmeghäufigkeit, Fakten in Zusammenhang mit glücksspielbezogenen Problemen und die Akzeptanz von Spielerschutzmaßnahmen erhoben. Teile der Studie wurden von Kalke et al. (2015) wiederholt.⁷ In 2009 als auch in 2015 lag der Anteil der österreichischen ProblemspielerInnen bei 1.1%. Im Vergleich zu anderen europäischen Ländern liegt Österreich damit im unteren Drittel.⁸ Die österreichische Regulierung weist einige spezifische Aspekte auf, welche in wenigen weiteren Ländern vorzufinden sind. Die betrifft z.B. die Verwendung von

¹ Welte, J. W., Tidwell, M. C. O., Barnes, G. M., Hoffman, J. H., & Wieczorek, W. F. (2016). The relationship between the number of types of legal gambling and the rates of gambling behaviors and problems across US states. *Journal of gambling studies*, 32(2), 379-390.

² Williams, R. J., West, B. L., & Simpson, R. I. (2012). Prevention of problem gambling: A comprehensive review of the evidence and identified best practices. Ontario Problem Gambling Research Centre and the Ontario Ministry of Health and Long Term Care. <http://hdl.handle.net/10133/3121> (26.4.2018)

³ Gainsbury, S. (2012). Internet gambling: Current research findings and implications. Springer Science & Business Media.

⁴ Lycka, M. (2011). Online gambling: towards a transnational regulation. *Gaming Law Review and Economics*, 15(4), 179-195.

⁵ Grohall, G., Helmenstein, C., Kleissner, A., & Moser, B. (2008). Sport und Glücksspielmonopol in Österreich.

⁶ https://www.wien.gv.at/wiki/index.php/Casinos_Austria (26.4.2018)

⁷ Kalke, J., Buth, S., Thon, N., & Wurst, F. M. (2018). Gambling Behaviour and Acceptance of Protection Measures for Gamblers in the Austrian General Population-Results of the Representative Surveys in 2009 and 2015. *SUCHT THERAPIE*, 19(1), 11-20.

⁸ Calado, F., & Griffiths, M. D. (2016). Problem gambling worldwide: an update and systematic review of empirical research (2000–2015). *Journal of behavioral addictions*, 5(4), 592-613.

Spielerkarten auf Glücksspielautomaten, die Trennung von VLTs und Glücksspielautomaten und auch die Besonderheit, dass Sportwetten „Geschicklichkeitsspiele“ sind. Manche Teile des Glücksspiels unterliegen der nationalen Regulierung (Casino, Lotterie, VLT, Online) und andere sind Sache der Bundesländer (Glücksspielautomaten, Sportwetten). Wie schon erwähnt sind Sportwetten eigentlich keine Glücksspiele und werden in weiterer Folge auch nicht näher betrachtet.

1. Nationale Regulierung

Das Glücksspiel in Österreich wird durch die Regelung des Glücksspielwesens im „Glücksspielgesetz (GSpG)“ vom 28. November 1989 geregelt.⁹ Dabei handelt es sich um Spiele, bei denen die Entscheidung über das Spielergebnis ausschließlich oder vorwiegend vom Zufall abhängt. Der österreichische Staat hat das Recht, Lizenzen für Casinos, Lotterien und Poker zu vergeben. Das Ziel des Monopols liegt in der Reduzierung von glücksspielbezogenen Problemen, wobei den ÖsterreicherInnen jedoch genügend Spielmöglichkeiten angeboten werden sollen. Die LizenznehmerInnen werden vom Bundesministerium für Finanzen überwacht. Dabei wird auch betrachtet, ob Werbung lediglich zum Zweck der Kanalisierung des legalen Angebots verwendet wird.

Lotterie-Lizenz

Die Lotterielizenz wird für einen Zeitraum von 15 Jahren vergeben. Teil dieser Lizenz sind Video Lottery Terminals (VLT) und das Online-Glücksspiel. Die Österreichischen Lotterien haben am 1.10.2012 die Lotterielizenz erhalten, welche bis zum 30.09.2027 gilt. Damit kann das Unternehmen Instant (Rubbellose) und Ziehungsspiele (Lotto) online als auch terrestrisch vertreiben. Sowohl das Online-Glücksspiel, welches auch Casino und Poker beinhaltet, als auch VLTs sind in der Lizenz inbegriffen und werden von den Österreichischen Lotterien angeboten. Insgesamt können 5.000 VLTs in eigens dafür vorgesehenen Outlets aufgestellt werden. Auf VLTs sind die Ausspielungsquoten fixiert und vom Bundesministerium für Finanzen genehmigt. Die Gewinnermittlung erfolgt nicht am Automat selbst, sondern in einem zentralen Rechensystem der Österreichischen Lotterien. Online werden Glücksspiele von win2day¹⁰, einer 100%-igen Tochterfirma der Österreichischen Lotterien, angeboten. Win2day bietet neben Lotterierprodukten auch Casino, Poker und Sportwetten an.

⁹ siehe konsolidierte Fassung vom 26.4.2018

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10004611>

¹⁰ <https://www.win2day.at/>

Casino-Lizenz

Am 19.12.2012 erhielten die Casinos Austria sechs Lizenzen für urbane Regionen. Am 9.9.2013 wurden sechs weitere Lizenzen für ländliche Regionen an die Casinos Austria vergeben. Bisher haben alle Verfahren die Kompatibilität mit EU Recht bestätigt. Die urbanen und ländlichen Lizenzen gelten bis zum 31.12.2017, bzw. 31.12.2030.

Spielerschutzvorschriften und technische Vorschriften

Das Bundesministerium für Finanzen ist für die Glücksspielaufsicht verantwortlich.¹¹ Es werden auch spezifische Anforderungen an die LizenznehmerInnen beschrieben, deren Einhaltung vom Bundesministerium für Finanzen überprüft wird. Das Bundesministerium für Finanzen muss eine dedizierte Stelle für den Spielerschutz im Ministerium einsetzen.

Zu den Tätigkeiten der Stelle gehören:

- Vernetzung, Koordination und Zusammenarbeit in Spielerschutzangelegenheiten mit Behörden und fachlichen Einrichtungen auf Bundes-, Landes- sowie Regionalebene sowie international;
- Spielerschutz einschließlich Spielsuchtprävention im österreichischen sowie internationalen Glücksspielrecht;
- Fachliche Beurteilung von Spielerschutzkonzepten der Bundeskonzessionäre;
- Unterstützung der Glücksspielaufsicht in fachlicher Hinsicht;
- Aufklärungs- und Informationsarbeit über die Risiken des Glücksspiels;
- Unterstützung des Spielerschutzes in Beratung, Forschung und Entwicklung;
- Information über Beratung und Hilfe.

§25 des GSpG schreibt vor, dass die Anzahl der Besuche und die Spielintensität in Casinos pro Gast beobachtet werden müssen. Dasselbe gilt auch für VLT Outlets. Bei einer begründeten Annahme, dass Häufigkeit und Intensität des Spielens das Existenzminimum gefährden, werden Bonitätsauskünfte eingeholt und bei Bedarf Beratungsgespräche durch besonders geschulte MitarbeiterInnen durchgeführt, wobei unter anderem eine dauernde Besuchssperre

¹¹ siehe konsolidierte Fassung vom 26.4.2018
<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10004611>

oder vorübergehende Besuchsbeschränkung die Folge sein kann.¹² Bei Verletzung der gesetzlich festgelegten Pflichten können für die Spielbankleitung zivilrechtliche Haftungsfolgen entstehen.

VLT Outlet-BesucherInnen müssen mindestens 18 Jahre alt sein und müssen sich mit einem gültigen Lichtbildausweis identifizieren, um spielen zu können. Dazu stellt der Lizenznehmer der VLT Outlets, *winwin*, eine personenbezogene Spielerkarte aus. Wie schon erwähnt, muss der Lizenznehmer das Spielverhalten auch gemäß §25 GSpG beobachten und bei Verdacht auf problematisches Verhalten einschreiten. Zusätzlich müssen SpielerInnen nach zwei Stunden eine „Cool Down“ Phase einlegen. Um den Verlust zu minimieren, beträgt der maximale Einsatz € 10 und Spiele müssen mindestens 1 Sekunde lang andauern. Dies hängt damit zusammen, dass zahlreiche Studien gezeigt haben, dass die Spieldauer mit dem Suchtpotential zusammenhängt. Der VLT-Lizenznehmer muss ein Warnsystem mit abgestuften Spielerschutzmaßnahmen einrichten. Dies reicht von der Spielerinformation bis zur Spielersperre, abhängig vom Ausmaß der Besuche der SpielteilnehmerInnen.

Der Onlineanbieter *win2day* beschränkt das wöchentliche Einzahlvolumen auf € 800. Zusätzlich verwendet *win2day* auch ein „Player Tracking Tool“, um problematisches Spielverhalten so früh wie möglich zu erkennen.

2. Landesgesetz

Jedes der neun österreichischen Bundesländer kann selbst entscheiden, ob Glücksspielautomaten zugelassen werden. Die nationalen Spielerschutzmaßnahmen müssen von den Bundesländern eingehalten werden, es können jedoch restriktivere Maßnahmen eingeführt werden. Der Unterschied zwischen Glücksspielautomaten und VLTs besteht darin, dass bei ersteren die Berechnung nicht in einem zentralen System erfolgt. Aus Sicht der SpielerInnen sind die Unterschiede zwischen den beiden Produkttypen marginal bis gar nicht vorhanden. Derzeit haben fünf von neun Bundesländern Lizenzen vergeben. Dabei gibt es mehrere LizenznehmerInnen, welche auf der Website des Bundesministeriums für Finanzen eingesehen werden können.¹³ Manche LizenznehmerInnen sind auch in mehreren Bundesländern tätig. Das Gesetz unterscheidet zwischen Automatensalons mit zehn bis fünfzig

¹² bzgl. Effektivität dieser Maßnahmen, siehe Hayer, T., & Meyer, G. (2011). Self-exclusion as a harm minimization strategy: Evidence for the casino sector from selected European countries. *Journal of Gambling Studies*, 27(4), 685-700.

¹³ <https://www.bmf.gv.at/steuern/gluecksspiel-spielerschutz/in-oesterreich/gspg-konzessionaere.html> (26.4.2018)

Automaten und Einzelaufstellungen mit maximal drei Automaten (Einzelaufstellung). §5 Abs. 3-5 regelt die Spielerschutzmaßnahme, welche auch für VLTs gilt. Es muss ein Zutrittssystem geschaffen werden, welches nur Personen die das 18. Lebensjahr vollendet haben den Zutritt erlaubt.

Es muss ein Warnsystem mit abgestuften Spielerschutzmaßnahmen eingerichtet werden. Dies reicht von der Spielerinformation bis zur Spielersperre, abhängig vom Ausmaß der Besuche des Spielteilnehmers. Einzelaufstellungen müssen auch eine Spielerkarte ausstellen. Das Spielen auf Glücksspielautomaten in Einzelaufstellung ist nur höchstens für drei Stunden je SpielteilnehmerIn innerhalb von 24 Stunden erlaubt. Der Einsatz pro Spiel darf höchstens € 1 betragen und jedes Spiel muss mindestens zwei Sekunden dauern. In Automatensalons mit zehn bis fünfzig Automaten beträgt die maximal erlaubte Spieldauer innerhalb von 24h zwei Stunden, der maximale Einsatz pro Spiel beträgt € 10 und Spiel müssen mindestens eine Sekunde dauern. Zusätzlich darf der maximale Gewinn pro Spiel in Automatensalons € 10.000 nicht überschreiten. Bei Einzelaufstellungen beträgt der maximale Gewinn € 1.000. Jackpots sind in Automatensalons nicht erlaubt.

Alle Automaten in allen österreichischen Casinos, als auch VLT Outlets und Automatensalons, sind mit dem Bundesrechenzentrum verbunden. Das Bundesrechenzentrum steht zu 100% im Eigentum des Bundesministeriums für Finanzen. Die Automaten liefern täglich Informationen über die Höhe der Einsätze und Höhe der Auszahlungen. Es werden auch andere Informationen, wie etwa ob ein Automat geöffnet wurde, via des G2S-Protokolls täglich pro Automat geliefert. Es werden jedoch keine personenbezogenen Spielverhaltensdaten übermittelt, sondern Aggregate pro Automat. Im Zuge einer Evaluierung im Jahre 2018 sollen für VLTs und Automaten in den Bundesländern folgende Spielerschutzaspekte überprüft werden:

- a) die minimale und die maximale Ausschüttungsquote;
- b) die maximalen Ein- und Auszahlungen pro Spiel;
- c) die Mindestspieldauer von Einzelspielen;
- d) die Abkühlungsphase der SpielerInnen.

Für Automaten in Casinos sollen folgende Spielerschutzaspekte überprüft werden:

- a) die minimale und die maximale Ausschüttungsquote;
- b) die maximalen Ein- und Auszahlungen pro Spiel;
- c) die Spieldauer von Einzelspielen.

3. Internationaler Vergleich

Als zentraleuropäisches Land reguliert Österreich das Glücksspiel im zulässigen Rahmen der von der EU vorgeschriebenen Richtlinien. In Europa ist die Regulierung jedoch sehr heterogen und reicht von Monopolen wie in Österreich und in Norwegen, bis zu Lizenzschemas wie etwa in Dänemark, Frankreich oder Italien. Hier soll nun jedoch hauptsächlich das terrestrische Spiel abseits der Casinos betrachtet werden. Obwohl nur für Einzelaufstellungen explizit vorgeschrieben, verwenden alle LizenznehmerInnen der Landesauspielungen mit Glücksspielautomaten ein Personenidentifikationssystem, welches jedes Spiel eindeutig einer Person zuordnet. Dies passiert auch bei VLTs, jedoch nicht bei Automaten in Casinos. Die Identifikation ist jedoch nicht betreiberübergreifend und somit könnte ein/e SpielerIn durchaus die vorgeschriebene Spieldauer überschreiten, wenn in mehreren Automatensalons gespielt wird. Sperren sind auch nicht betreiberübergreifend und ein/e SpielerIn, welche aufgrund mangelnder Ressourcen und/oder problematischen Spielens gesperrt wurde, kann durchaus bei einem anderen Betreiber weiterspielen. Personenbezogenes Spielen wird meistens durch Spielerkarten ermöglicht, es gibt jedoch auch biometrische Methoden über den Fingerabdruck, Iris-Scan oder Gesichtserkennung. Im Gegensatz zum Onlinespiel, wo die Zuordnung des Spiels zur Person unumgänglich ist, ist dies im terrestrischen Spiel weltweit äußerst selten.

In Norwegen wird das Glücksspiel durch zwei sich im Eigentum des Staates befindliche Unternehmen abgewickelt. *Norsk Rikstoto*¹⁴ bietet ausschließlich Pferdewetten online und terrestrisch an. Seit 2017 sind alle Aufzeichnungen personenbezogen. *Norsk Tipping*¹⁵ bietet in Norwegen Lotto, Instantprodukte, VLTs und Onlineglücksspiel an. Der Kunde wird über sämtliche Kanäle hinweg eindeutig identifiziert. In Schweden herrscht eine ähnliche Situation mit *ATG*¹⁶ und *Svenska Spel*¹⁷. Durch die eindeutige Identifizierung ist es natürlich auch

¹⁴ <https://www.rikstoto.no/> (26.4.2018)

¹⁵ <https://www.norsk-tipping.no/> (26.4.2018)

¹⁶ <https://www.atg.se/> (26.4.2018)

möglich, Spielerschutzmaßnahmen zu implementieren, welche übergreifend evaluiert werden können.¹⁸ SpielerInnen stehen „Responsible Gaming“-Maßnahmen, wie etwa Verlustlimits, durchaus positiv gegenüber. Zahlreiche Studien¹⁹ haben gezeigt, dass OnlinespielerInnen auch sehr häufig terrestrisch spielen, was für eine einheitliche Betrachtung des Spielverhaltens spricht. In Massachusetts wurde 2017 eine Spielerkarte auf freiwilliger Basis eingeführt, welche es dem Spieler erlaubt voreingestellte Limits zu beobachten.²⁰ Hier erhält der/die SpielerIn auch Informationen, wenn 50%, 75%, 100% des Limits ausgeschöpft sind. Eine Evaluierung hat gezeigt, dass *PlayMyWay*-User weniger Geld verlieren als andere SpielerInnen. Eine ausführliche Analyse in diesem Bereich können z.B. Tom et al. (2017)²¹ entnommen werden. In Nova Scotia, Kanada gab es ebenfalls ein Pilotprogramm mit VLTs und Spielerkarte namens *MyPlay*. SpielerInnen hatten die Möglichkeit, sich selbst zu sperren und individuelle Limits zu setzen. Das System wurde jedoch 2015 eingestellt. Für Details bzgl. der Evaluierung des Systems, siehe Schellinck und Schrans (2010)²². Es zeigte sich unter anderem, dass Viel-SpielerInnen dem System mehr zustimmten als Wenig-SpielerInnen.

¹⁷ <https://www.svenskaspel.se/> (26.4.2018)

¹⁸ Auer, M., Reiestad, S. H., & Griffiths, M. D. (2018). Global Limit Setting as a Responsible Gambling Tool: What Do Players Think?. *International Journal of Mental Health and Addiction*, 1-13.

¹⁹ Griffiths, M., Wardle, H., Orford, J., Sproston, K., & Erens, B. (2009). Sociodemographic correlates of internet gambling: Findings from the 2007 British Gambling Prevalence Survey. *CyberPsychology & Behavior*, 12(2), 199-202.

²⁰ <https://massgaming.com/about/playmyway/> (26.4.2018)

²¹ <https://massgaming.com/wp-content/uploads/PlayMyWay-Preliminary-Evaluation-11-21-17.pdf> (26.4.2018)

²² <https://www.focalresearch.com/sites/default/files/publications/Technical%20Report%20Phase%201%20My-Play%20Benchmark%20Final%20%20 Focal %20Jan%2028%202011.pdf> (26.4.2018)