



BRIEFING PAPER

Covid-19-Pandemie und Geld- und Glücksspiel: Lagebeurteilung, Szenarien und Empfehlungen

Datum: 26. Juni 2020

Die Verbreitung des Coronavirus und die Massnahmen der Behörden könnten die Situation im Bereich Geld- und Glücksspiel deutlich verändern. In diesem Briefing Paper werden diesbezügliche Beobachtungen beschrieben und mögliche Szenarien für die kommenden Wochen und Monate vorgestellt.

Das Wichtigste in Kürze

1. Eine der ersten Massnahmen zur Eindämmung des Covid-19 war die Schliessung der meisten öffentlichen Einrichtungen. Dazu gehörten auch die Schweizer Casinos, die alle restlos geschlossen wurden. Auch das Angebot von Swisslos und der Loterie Romande wurde stark beeinträchtigt.
2. Das Online-Angebot erlebte während des Lockdowns ein starkes Wachstum, das ohne Covid-19 wahrscheinlich geringer ausgefallen wäre. Gleichzeitig nahm das Volumen der Werbung für Online-Geld- und Glücksspiel-Plattformen massiv zu, dies mit teilweise sehr aggressiven Marketingmethoden.
3. Mehrere Studien zeigen, dass unter den Online-Spielenden Probleme weiter verbreitet sind als unter Teilnehmenden an terrestrischen Spielen. Die Zunahme der Online-Geld- und -Glücksspiele lässt einen Anstieg des Anteils der problematisch Spielenden in der Bevölkerung befürchten.
4. Der Lockdown und seine wirtschaftlichen und sozialen Folgen könnten für gewisse Spielerinnen und Spieler zu Stressfaktoren werden, die dazu führen, dass sie die Kontrolle über ihr Spielverhalten verlieren.
5. Das Online-Angebot in der Schweiz ist äusserst jung und die eingesetzten Spielerschutzmodelle konnten noch nicht auf ihre effektive Wirkung für die am stärksten gefährdeten Spielenden geprüft werden.
6. Schätzungen zufolge generieren die Risikospielenden einen grossen Teil der Gewinne der Geld- und Glücksspiele. Es stellt sich also die Frage, ob der Spielerschutz in der anstehenden Wirtschaftskrise tatsächlich eine Priorität darstellen wird.



Das Geld- und Glücksspiel-Angebot vor Covid-19

In der Schweiz ist Betrieb und Aufsicht des Geld- und Glücksspiels zwischen Kantonen und Bund aufgeteilt. Die Kantone veranstalten via Swisslos und Loterie Romande (LoRo) die Grossspiele (Lotterien, Rubbelspiele usw.) und schütten den Gewinn an gemeinnützige Projekte aus. Der Bund hat über die Eidgenössische Spielbankenkommission (ESBK) die Aufsicht über die 21 Spielbanken, auf deren Gewinne sie Steuern erhebt, die an die AHV/IV ausgeschüttet werden. Somit teilen sich Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft jedes Jahr den Gewinn von über einer Milliarde Franken, der durch die Veranstaltung des Geld- und Glücksspiels in der Schweiz anfällt.

Am 1. Januar 2019 ist das neue Geldspielgesetz (BGS) in Kraft getreten, das den Betrieb von Online-Casinos in der Schweiz zulässt. Zwar waren Swisslos und LoRo schon vorher berechtigt, Online-Spiele zu veranstalten, doch konnten die ersten wirklichen Online-Casinos ihre Spiele erst im Juli 2019 anbieten. Daneben brachte das neue Gesetz weitere umfassende Änderungen, die bei der Wirkungsanalyse der Covid-19-Epidemie und der eindämmenden Massnahmen zu berücksichtigen sind. Erstens erhalten neben den Schweizer Lotterien nur bestimmte Casinos aufgrund eines Lizenzierungsverfahrens Zutritt zum schweizerischen Online-Geldspielmarkt. Die Umsetzung dieses Systems hat dazu geführt, dass die ausländischen Anbieter ab September schrittweise blockiert wurden. Zweitens führt das neue BGS die Möglichkeit ein, für Online-Casinos Werbung zu machen.

Die Wirkung des Covid-19 auf den Spielmarkt

Eine der ersten Massnahmen zur Eindämmung des Covid-19 war die Schliessung der meisten öffentlichen Einrichtungen. Dazu gehörten auch die Schweizer Casinos, die alle restlos geschlossen wurden. Auch das Angebot von Swisslos und LoRo wurde wegen der Schliessung der Restaurants und Bars, in denen Lotterien und Sportwetten angeboten werden, stark beeinträchtigt.^[1] Auch der fast vollständige Stillstand der Sportwettkämpfe hat sich stark auf das Sport- und Pferdewetten-Angebot ausgewirkt. Diese Wirkung traf die zwei Lotteriegesellschaften sofort mit grosser Wucht. Ersten Schätzungen zufolge betrug der Einnahmerückgang über 40 Prozent.^[1]

Im Gegensatz dazu erlebte das Online-Angebot ein starkes Wachstum, das ohne Covid-19 wahrscheinlich geringer ausgefallen wäre. Auch wenn in dieser Zeit der Aufschwung des Online-Spiels den Rückgang des sogenannten «terrestrischen» Angebots nicht auszugleichen vermag, haben die Online-Spiel-Plattformen eine starke Zunahme der User-Zahlen registriert.^[1, 2]

Während des Lockdowns nahm das Volumen der Werbung für Online- Geld- und Glücksspiel-Plattformen massiv zu, dies mit teilweise sehr aggressiven Marketingmethoden.^[3] Dabei passte sich der Online-Casino-Markt äusserst rasch an die neue Kundschaft an, die unter normalen Umständen das terrestrische Angebot genutzt hätte. Eine Studie aus dem Jahr 2018, also noch vor Inkrafttreten des BGS, hatte nämlich gezeigt, dass sich die Gruppen der Online-Gamer und der terrestrischen Spielenden nur teilweise überschneiden.^[4] Zum selben Schluss gelangt einer der Schweizer Online-Spiel-Anbieter.^[2] Diese Tatsache hatte schon vor der Pandemie gewisse Casinos dazu animiert, immer vielfältigere Erfahrungen anzubieten, um Spielergruppen mit sehr unterschiedlichen Vorlieben anzusprechen. Während des Lockdowns versuchten gewisse Online-Casinos auch, «Spielerfahrungen» zu verkaufen, die derjenigen in terrestrischen Casinos vor der Schliessung ähnlich sind. So bot ein Casino, das ebenfalls über eine Online-Lizenz verfügt, auf der eigenen Plattform die Möglichkeit an, Wetten zu einem physischen Roulette abzugeben, das im Casino von einem Croupier bedient wurde, der weiterhin vor Ort arbeitete.



Somit hat der Lockdown zu einem starken Rückgang beim herkömmlichen Geld- und Glücksspiel-Angebot geführt und zugleich dem Online-Angebot einen unerwarteten Aufschwung ermöglicht. Unsere Analyse der Folgen der Covid-19-Epidemie konzentriert sich hier auf die Online-Spiele. Es sollte indessen auch geprüft werden, ob sich diese Zeit nicht auch stark auf die Wirtschaftlichkeit der terrestrischen Casinos ausgewirkt hat und ob die Spielergruppen, die zu Online-Angeboten gewechselt haben, nach Aufhebung der Pandemiemassnahmen wieder zum terrestrischen Angebot zurückkehren werden.

Mögliche Problementwicklung

Gewisse Spielerinnen und Spieler weisen Gefährdungsfaktoren auf, die zu einem allmählichen Verlust der Kontrolle über ihr Geld- und Glücksspiel und zu einem sogenannt problematischen Spielverhalten führen können. Aufgrund der Schweizerischen Gesundheitsbefragung 2017 wird davon ausgegangen, dass etwas über 5 Prozent der Spielenden ein riskantes oder problematisches Spielverhalten aufweisen.¹ Diese Prävalenz scheint bei den Online-Spielenden grösser zu sein.² Deren Probleme können sozialer (z. B. häusliche Konflikte), finanzieller und/oder psychischer Art sein (z. B. Angstzustände, Gesundheitsprobleme).

Es liegt in jüngerer Geschichte kein mit der Covid-19-Pandemie vergleichbares Ereignis vor, anhand dessen die Auswirkungen der aktuellen Umwälzungen sowie die Veränderung der Verhaltensweisen und der Probleme der Spielenden beurteilt werden könnten. Die SARS-Krise 2003–2004 in Asien hatte sich auf die terrestrischen Casinos ausgewirkt^[6], aber das Online-Angebot war damals noch nicht so weit entwickelt, dass es als Ersatz hätte dienen können. Daher lassen sich die damaligen Auswirkungen nicht auf die heutige Situation übertragen. Auf wirtschaftlicher Ebene liegen bislang kaum Studien vor, welche die Auswirkungen einer Rezession auf das Spielverhalten untersuchen. In Island hat eine Studie gezeigt, dass nach der Bankenkrise 2008 die Prävalenz der Spielenden mit riskantem oder problematischem Verhalten zugenommen hat. Doch liess sich nicht nachweisen, ob dies mit der Wirtschaftskrise selber zu tun hatte oder mit dem Aufschwung des Online-Spiel-Sektors.^[7] Eine andere Studie hat ergeben, dass die Finanzprobleme nach der Islandkrise Nichtspielende dazu getrieben haben, sich an Lotterien und Rubbelspielen zu beteiligen.^[8]

Unser Interesse gilt in erster Linie der Entwicklung sowie den direkten und indirekten Auswirkungen des Online-Angebots auf das Spielverhalten in der aktuellen Lage. Dazu lassen sich drei Hypothesen formulieren: Die erste Hypothese betrifft die zunehmende Zahl der Online-Geld- und Glücksspielenden während des Lockdowns. Die grössere zeitliche Verfügbarkeit, der unkomplizierte Online-Zugriff und das massiv grössere Werbevolumen für diese Art Spiele könnte gewisse Menschen dazu gebracht haben, diese Spiele erstmals auszuprobieren. Hinzu kommen Spielende, die gewöhnlich in Casinos spielen und als Ersatz für ihre «terrestrische» Gewohnheit möglicherweise zu Online-Spielen übergegangen sind. Hinzu kommt, dass die Grenze zwischen Glücksspielen und Videospiele immer stärker verwischt wird^[4] und dass es bei den Online-Casinos möglich ist, 30 Tage lang ohne Identitätskontrolle zu spielen (solange keine Gewinne anfallen), was vielleicht auch Jugendliche zum erstmaligen Spielen angereizt hat.

Die zweite Hypothese betrifft die Eigenschaften der Online-Geld- und Glücksspiele. Mehrere Studien haben gezeigt, dass Probleme bei den Online-Spielenden weiter verbreitet sind als bei den anderen Spielenden.^[9] Eine Studie, die untern den Online-Spielenden der Schweiz noch vor Eröffnung des ersten schweizerischen Online-Casinos durchgeführt wurde, hat diesbezüglich ergeben, dass knapp jeder zehnte Online-Spieler mässige bis grosse Probleme durch das Spielen aufweist.^[4]

¹ Schätzung aufgrund der Studienergebnisse von Dey und Haug (2019).^[5]

² Risiko- und pathologische Spieler machen 9,0 Prozent aller Online-Spielenden aus.^[4]



Dieser grosse Anteil hat in vielen Fällen mit den Eigenschaften der Online-Geld- und Glücksspiele zu tun (z. B. mehrere Spiele gleichzeitig, schnellere Spielabläufe), mit ihrer ständigen Verfügbarkeit, mit dem virtualisierten Geld und mit der mangelnden sozialen Kontrolle.^[9] Dadurch ist die Gefährdung durch Online-Spiele möglicherweise grösser als durch terrestrische. Sollten gewisse terrestrische Spielerinnen und Spieler nun definitiv zum Online-Angebot wechseln, könnte dies zu einer Zunahme der Problemfälle führen.

Die dritte Hypothese betrifft die psychologische Wirkung des Lockdowns und/oder der Stresslage im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie, die sich auf die Geld- und Glücksspielpraxis in der Bevölkerung auswirkt. Eine Reihe von Studien haben festgestellt, dass eine Verbindung zwischen stressbeladenen Lebensereignissen und problematischem Spielverhalten besteht. Diese scheint von der Persönlichkeit und den Stressbekämpfungsstrategien der Spielenden abhängig zu sein.^[10] Der Lockdown mit seinen daraus folgenden wirtschaftlichen und sozialen Konsequenzen könnte also so grosse Stressfaktoren sein, dass gewisse Spielerinnen und Spieler die Kontrolle verlieren.

Problematisch Spielende und Problemerkennung

Der Kontrollverlust beim Spielverhalten wird vom DSM 5 und ICD-11³ neu als Krankheit anerkannt (Störung durch Glücksspiel, *Gaming Disorder*). Die Geld- und Glücksspielindustrie beruft sich im Allgemeinen auf das verantwortliche Spielen und appelliert somit an die Eigenverantwortung. In der Schweiz müssen die Anbieter, anders als zum Teil grosse ausländische Spielanbieter, Mittel und Wege für den Spielerschutz vorsehen. Somit könnte sich die Blockierung der ausländischen Online-Portale theoretisch positiv auf die am stärksten gefährdeten Spielenden ausgewirkt haben. Doch ist die Zunahme der Anzahl Online-Spielenden (in absoluten Zahlen) während der aktuellen Periode für den Spielerschutz zu einem unpassenden Zeitpunkt aufgetreten. Das Online-Angebot in der Schweiz ist nämlich zu jung, als dass die eingesetzten Schutzmodelle auf ihre effektive Schutzwirkung für die am stärksten gefährdeten Spielenden geprüft werden konnten. Ein kürzlich in der Schweizer Presse erschienener Artikel^[3] hat denn auch Zweifel daran genährt, inwiefern die Online-Casinos diese Spielergruppe überhaupt schützen können.

Nächste Zukunft: zwischen Verschwörungstheorie und tatsächlichen Risiken

Das Coronavirus hat die Wirtschaft im In- und Ausland mit voller Wucht getroffen und führt zu einer Wirtschaftskrise, die von gewissen Beobachtern als die zweitschwerste nach der Weltwirtschaftskrise der 1930er Jahren angesehen wird. Auch die Akteure des Geld- und Glücksspielsektors sind davon betroffen, was einen Schneeballeffekt auf die breitere Schweizer Gesellschaft auslösen könnte. Die Geld- und Glücksspiele sind eine wichtige Finanzierungsquelle für die öffentliche Hand (AHV und Kantone), die kulturellen Vereine und die Sportclubs, die für ihre gemeinnützige Arbeit grosse Finanzhilfen erhalten. Die LoRo gibt zwar an, sie sei zuversichtlich, die kurzfristigen Finanzierungen dank einem Fonds aus dem Geschäftsjahr 2019 aufbringen zu können^[11], doch könnten die Einnahmeausfälle deutlich höher liegen und fallen erst noch in einer Zeit des starken Wirtschaftsrückgangs an. Hinzu kommt, dass Experten bereits seit mehreren Jahren kritisch hinterfragen, ob der Staat sich tatsächlich um das Wohl der Spielenden kümmern kann, wenn er zugleich vom Gewinn der Glücksspiele profitiert. Schätzungen aus Frankreich haben ergeben, dass unter normalen Umständen die Risikospielenden 40 Prozent des Spielertrags generieren.^[12] Die Schweizer Studie zum Online-Spiel hat gezeigt, dass die 9 Prozent der problematischsten Spielenden 46 Prozent der Ausgaben tätigen.^[4] Hier stellt sich also die Frage, ob der Spielerschutz in der anstehenden Wirtschaftskrise tatsächlich eine Priorität darstellen wird.

³ Die Internationale statistische Klassifikation der Krankheiten und verwandter Gesundheitsprobleme (ICD) und das *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders* (DSM) sind Klassifizierungssysteme für Krankheiten. Die ICD wird von der Weltgesundheitsorganisation (WHO) herausgegeben, das DSM von der Amerikanischen psychiatrischen Gesellschaft (APA).



Wachsam bleiben, besser verstehen

Die Zeit der Covid-19-Pandemie könnte grosse Auswirkungen auf das Spielverhalten, die Anzahl der problematischen Spielenden und die Möglichkeiten zum Schutz der gefährdetsten Spielergruppen haben. Das wichtigste Monitoring-Instrument zu Problemen des Geld- und Glücksspiels in der Schweiz ist die Schweizerische Gesundheitsbefragung, die nur bedingt für ein Monitoring geeignet ist^[13] und erst 2022 wieder durchgeführt werden wird. Daher wäre es wichtig, Zugriff auf die Spielerdaten der Casinos und der Online-Plattformen zu erhalten und sie analysieren zu können, um die Wirkung der aktuellen Periode auf das Spielerverhalten zu beurteilen. Überdies wäre eine Befragung der Online-Geld- und Glücksspielenden ein wichtiges Instrument, um die psychischen und sozialen Wirkungen und ihre Auswirkung auf das Spielverhalten in dieser Zeit zu untersuchen.

Bibliografie

- ¹ 24 Heures: «La crise plombe les chiffres de la Loterie Romande», 17. April 2020.
- ² Nau.ch: «Coronavirus zahlt Schweizer Online-Casinos nicht aus», 26. April 2020.
- ³ NZZ am Sonntag: «Unfares Spiel», 19. April 2020.
- ⁴ C. Al Kurdi, L. Notari, et H. Kuendig, «Jeux d'argent sur Internet en Suisse: Un regard quantitatif, qualitatif et prospectif sur les jeux d'argent en ligne et leur convergence avec les jeux vidéo», GREA & Sucht Schweiz, Lausanne, 2020.
- ⁵ Dey M.; Haug S. (2019). *Glücksspiel: Verhalten und Problematik in der Schweiz im Jahr 2017*. Zürich: ISGF.
- ⁶ HSU, Cathy HC. (2006). *Casino industry in Asia Pacific: Development, operation, and impact*. Routledge.
- ⁷ Olason, D.T., Hayer, T., Brosowski, T., & Meyer, G. (2015). «Gambling in the mist of economic crisis: Results from three national prevalence studies from Iceland.» in *Journal of Gambling Studies*, 31(3), 759-774.
- ⁸ Olason, D.T., Hayer, T., Meyer, G., & Brosowski, T. (2017). «Economic recession affects gambling participation but not problematic gambling: Results from a population-based follow-up study.» in *Frontiers in psychology*, 8, 1247.
- ⁹ Gainsbury, S.M. (2015). «Online Gambling Addiction: the Relationship Between Internet Gambling and Disordered Gambling.» in *Curr Addict Rep* 2, 185–193.
- ¹⁰ Wang, C., Neighbors, C., Cunningham-Erdogdu, P., Steers, M. L. N., & Weinstein, A. P. (2020). «Stressful life events and gambling: The roles of coping and impulsivity among college students.» in *Addictive Behaviors*, 106386.
- ¹¹ *Le Temps*: «La Loterie Romande assure son soutien à la culture.» 19. Mai 2020.
- ¹² Costes J-M. (2016). *Quelle part du chiffre d'affaire des jeux d'argent est-elle attribuable aux joueurs problématiques?* Paris: Observatoire des jeux.
- ¹³ Notari L., Gmel G., Kuendig H. (2019). *Développement d'un modèle de monitoring des problèmes liés aux jeux de hasard et d'argent en Suisse*, Sucht Schweiz, Lausanne.