Übersichtsarbeit zu Werbung und Glücksspielen

▹ Von Gerhard Bühringer und Robert Czernecka

Zusammenfassung

Ausgangslage: Der neue Glücksspielstaatsvertrag 2021 enthält in § 5 und an anderen Stellen Regelungen zur Werbung. Grundlage der Werbebeschränkungen bzw. -verbote sowie zahlreicher Ausnahmeregelungen sind der Schutz von Personen aus Risikogruppen (vulnerable Erwachsene und Jugendliche). Weiterhin soll die gesamte Bevölkerung vor ihrem „natürlichen Spieltrieb" sowie vor einzelnen Glücksspielen aufgrund unterschiedlich riskant eingeschätzter Merkmale wie z. B. Spieldauer geschützt werden. Zielsetzung: Zusammenstellung wissenschaftlicher Erkenntnisse zur Regulierung der Werbung für Glücksspielangebote. Grundlage ist eine verhaltenswissenschaftliche Perspektive bei der Gestaltung eines Verbraucherschutzes für die Gesamtzahl aller (potenziellen) Nutzer/-innen, die über den Schutz von vulnerablen Spielern/-innen hinausgeht. Methodik: narratives Review der wissenschaftlichen Literatur zum Zusammenhang von Glücksspielwerbung und Glücksspielstörungen. Ergebnisse: Für die Gesamtgruppe der Nutzer*innen sowie für die Gruppe der resilienten (risikoarmen) Spielteilnehmenden zeigen sich keine bis geringe korrelative Zusammenhänge zwischen Glücksspielwerbung und Glücksspielstörungen. Für die Risikogruppen Kinder/Jugendliche sowie vulnerable erwachsene Spielteilnehmende wurden korrelative Zusammenhänge zwischen Werbung und kritischen Merkmalen des Glücksspielens beobachtet. Zur Relevanz spezifischer Werberegelungen für einzelne Glücksspiele aufgrund des vermuteten Spieltriebs bzw. als riskant eingestufter Glücksspielmerkmale liegen keine Erkenntnisse vor, ebenfalls fehlen Erkenntnisse zu kausalen Einflüssen von Werbung auf problematisches Glücksspielverhalten. Schlussfolgerungen: Die wissenschaftlichen Erkenntnisse zu (korrelativen) Zusammenhängen von Glücksspielwerbung und Glücksspielstörungen sind gering und durch eine Vielzahl methodischer Mängel wenig belastbar. Die wenigen Ergebnisse unterstützen eine Werberegulierung einschließlich Verbote zum Schutz von Gruppen mit einem erhöhten Risiko wie Jugendliche und vulnerable Erwachsene. Sie erlauben nicht die Differenzierungstiefe spezifischer Werberichtlinien im GlüStV 2021 für einzelne Glücksspiele nach dem Grad des angenommenen Risikopotenzials bzw. zum Schutz der Bevölkerung vor dem angenommenen Spieltrieb. Daraus können für die Gruppe der resilienten (risikoarmen) Spielteilnehmenden solche Regeln für die Werbung abgeleitet werden, die den Spielgemeinschafts- und Unterhaltungscharakter in den Vordergrund stellen, die Risiken verständlich benennen sowie Hilfeangebote einschließen. Zum Schutz von Kindern und Jugendlichen kann ein Verbot von Werbung über altersbezogene Werbekanäle, handelnde Personen und Inhalte abgeleitet werden. Zum Schutz vulnerabler Spielteilnehmender sollen auffällig gewordene Personen nicht direkt mit Werbung adressiert werden und Werbung soll nicht Themen wie die Lösung von Alltagsproblemen zum Inhalt haben. Richtlinien zur Werbung sollen wegen der bisher geringen Forschungskenntnisse regelmäßig evaluationsbasiert überarbeitet und von einer Aufsichtsbehörde kontrolliert und Verstöße sanktioniert werden.

1.Einführung

1.1 Hintergrund: Werberegulierung im GlüStV 2021

Der Glücksspielstaatsvertrag in der Neufassung mit voraussichtlicher Gültigkeit ab 01.07.2021 (Landtag NRW, 2020) enthält in § 5 sowie über den Text verteilt zahlreiche Regelungen zur Werbung, die sich in einer generellen Aussage zur Werbeerlaubnis und drei Bereiche mit Werbebeschränkungen bzw. Werbeverboten zusammenfassen lassen. § 5 (1) enthält die allgemeine Aussage: „Inhaber einer Erlaubnis nach § 4 dürfen vorbehaltlich anderweitiger gesetzlicher Regelungen für die erlaubten Glücksspiele werben und Sponsoring betreiben." Dies schließt auch eine „kontrollierte Expansion im Glücksspielsektor", also eine Ausweitung der Zahl der Glücksspielteilnehmenden, mit der Begründung einer Kanalisierung des Spielverhaltens von illegalen zu legalen und von gefährlichen zu weniger gefährlichen legalen Glücksspielen ein. Die Notwendigkeit von Werbung wird insbesondere für Internetangebote betont, die „ohne Werbemaßnahmen von spielwilligen Personen kaum aufgefunden werden könnten." (S. 119[1]).

Zur Ausgestaltung der Werbung liegen eine Vielzahl von Einschränkungen, Verboten und Ausnahmen vor:

(1) Es gibt einige generelle, aber unbestimmte Beschränkungen, insbesondere in § 5 (2):

- „Art und Umfang der Werbung für öffentliches Glücksspiel darf den Zielen des § 1 nicht zuwiderlaufen."
- „Die Werbung darf nicht übermäßig sein." „Übermäßig" ist Werbung dann, wenn sie nicht mehr maßvoll ist und über das hinausgeht, was zur Zielerreichung erforderlich ist (vgl. EuGH, 2011; Urteil vom 30.06.2011, C-212/08, Zeturf, Rn. 72). „Nicht maßvoll ist Werbung jedenfalls dann, wenn die Anziehungskraft des Spiels durch zugkräftige Werbebotschaften erhöht wird, die bedeutende Gewinne verführerisch in Aussicht stellen" (S. 121).

(2) Verschiedene Richtlinien sind nicht nur unbestimmt, sondern auch widersprüchlich und schwierig in Einklang zu bringen: z.B. können Lotterien mit hohen Jackpot-Gewinnen werben, aber die Werbung darf nicht übermäßig sein und alles steht unter dem Vorbehalt von (§ 1(1), dass „das Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht verhindert" werden soll.

(3) Es gibt spezifische Begrenzungen und Verbote zur Werbung für einzelne Glücks-

1 Alle Angaben beziehen sich auf die Fassung für den Landtag NRW vom 29.10.2020 (Drucksache 17/11683). Der Gesetzesentwurf steht in diesem Dokument auf S. 3–71, die Erläuterungen dazu auf S. 72–224. Bei Hinweisen auf Paragrafen des GlüStV werden nur diese genannt, bei Hinweisen auf die Erläuterungen nur die Seitenzahl.

spielangebote, z. B.:

- keine Werbung zwischen sechs und 21 Uhr im Rundfunk und im Internet für Online-Angebote (§ 5 (3)),
- Werbung mit aktiven Spielern ist unzulässig für Sportwetten (§5 (3)).
- „Von der äußeren Gestaltung der Spielhalle darf keine Werbung für den Spielbetrieb … ausgehen" (§ 26 (1)); für andere terrestrische Angebote, wie Spielbanken oder Sportwettanbieter, gilt dieses Werbeverbot nicht.
- Personalisierte Werbung an alle Teilnehmende ohne vorherige Zustimmung und Abfrage der Sperrdatei sowie an gesperrte Glücksspieler/-innen ist für alle Glücksspiele verboten, an denen Gesperrte nicht teilnehmen dürfen (§ 5 (5)). Das bedeutet, dass die gängigen Lotterien gemäß § 8 (2) alle Personen ohne vorherige Abfrage und damit auch Gesperrte mit personalisierter Werbung adressieren können (S. 125).

1.2 Begründung für Werbeeinschränkungen

Die Begründung für die verschiedenen generellen und spezifischen Werbebeschränkungen im GlüStV sowie für Ausnahmen basieren auf zwei Argumenten:

Individuelle Risikounterschiede

Erstmals werden bei einem GlüStV wissenschaftliche Erkenntnisse zu dem Konzept der individuellen Vulnerabilität[2] berücksichtigt, einzelne Personen haben demnach ein unterschiedliches Risiko für die Entwicklung und Chronifizierung einer Glücksspielstörung[3] (S. 78 sowie S. 90; zu wissenschaftlichen Grundlagen vgl. u. a.: Clark, Boileau & Zack (2019); Kräplin & Goudriaan, 2018; sowie Bühringer, 2020). Es wird als Folge zwischen vulnerablen Bevölkerungsgruppen wie Minderjährigen und Personen mit einem erhöhten Risiko für eine Glücksspielstörung sowie der überwiegenden Gruppe resilienter (risikoarmer) Spielteilnehmender differenziert.

Glücksspielbezogene Risikounterschiede

Die Werbebeschränkungen unterscheiden weiterhin zwischen den einzelnen Glücksspielen. Die Differenzierung wird zweifach begründet: Zum einen mit dem „natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung", zum anderen mit einem unterschiedlichen „Risikopotenzial der beworbenen Glücksspiele" (S. 90–91 und S. 66–67). Der natürliche Spieltrieb der Bevölkerung zu Glücksspielen soll durch Werbung zu eher zu ungefährlicheren Glücksspielen gelenkt werden (S. 90), und die Werberegulierung orientiert sich „grundsätzlich an dem Risikopotenzial der beworbenen Glücksspiele": „Daher ist die Werbung für gefährlichere Glücksspiele stärker zu beschränken als die Werbung für weniger gefährliche Glücksspiele" (S. 119). Es handelt sich dabei um fachlich konkurrierende Argumente, die ohne spezifische Begründung und Abgrenzung nebeneinander in verwirrender Form verwendet werden: Vereinfacht gesagt wird angenommen, dass zum einen einzelne Gruppen wegen einer erhöhten Vulnerabilität besonders geschützt werden müssen, zum anderen aber auch die Gesamtheit aller Personen. Für letztere gelten zwei verschiedene Begründungen: (1) Je nach angenommenem unterschiedlichem Risiko eines Glücksspiels soll eine abgestufte Werbeeinschränkungen gelten und (2) zusätzlich für alle Teilnehmenden einheitliche Werbebeschränkungen wegen des angenommenen Spieltriebs, da dieser nach der ursprünglich psychoanalytischen Begründung für alle gleich ausgeprägt sein müsste.

1.3 Zielsetzung

Werberegulierung ist gemäß GlüStV 2021 ein integrierter Teil der Glücksspielregulierung. Nach der Begründung zum GlüStV 2021 wird nach „wissenschaftlichen Erkenntnissen" (S. 90) die Werbung je nach Gefährlichkeit eines Glücksspiels unterschiedlich beschränkt (S. 119). Ziel der Überblicksarbeit ist deshalb die Auswertung und Zusammenstellung von Ergebnissen zur Forschung über Glücksspielwerbung und deren mögliche Risiken, insbesondere im Hinblick auf solche Inhalte, die Entwicklung und Verlauf von Glücksspielstörungen fördern können und die als Grundlage für eine Regulierung der Werbung geeignet sein könnten. Die Auswertung erfolgt unter einer umfassenden verhaltenswissenschaftlichen Perspektive des Verbraucherschutzes für die Gesamtzahl aller (potenziellen) Nutzer/-innen. Zur Verdeutlichung der Kontroverse zur Werbung für Glücksspiele zwischen Motivierung zur Glücksspielteilnahme und Verbraucherschutz erfolgt vorab eine Einführung in das aktuelle Spannungsfeld sowie in die gesellschaftspolitischen Grundlagen des Verbraucherschutzes und der damit verbundenen Verantwortung der Glücksspielanbieter (Kapitel 1.4). Danach werden – als fachliche Grundlagen für eine Werberegulierung – die wissenschaftlichen Grundlagen zu Glücksspielen und zur Entwicklung von Glücksspielstörungen (Kapitel 2) zusammengestellt. In Kapitel 3 wird der wissenschaftliche Kenntnisstand zum Einfluss der Werbung auf Glücksspielen dargestellt und anschließend diskutiert (Kapitel 4).

1.4 Werbung im Spannungsfeld von freiem Markt und Verbraucherschutz

Die öffentlichen und fachlichen Äußerungen zur Werbung für Glücksspiele und zum neuen GlüStV könnten kaum gegensätzlicher ausgeprägt sein: Der Spitzenverband der Wer-

Tabelle 1: Merkmale vulnerabler Spieler/-innen (nach Kräplin & Goudriaan, 2018)

Neurobiologische Merkmale	Neuropsychologische Merkmale	Psychologische Merkmale
▶ Genetische und frühkindliche (z.B. Traumata) Risikofaktoren ▶ Dysregulation von Neurotransmittersystemen im Gehirn (Dopamin, Serotonin, Opioide)	▶ Erhöhte Belohnungssensitivität und Bevorzugung sofortiger Belohnungen ▶ Verringerte Bestrafungssensitivität ▶ Erhöhte Aufmerksamkeit und physiologische Reaktion auf Glücksspielreize ▶ Verringerte kognitive Kontrolle (z. B. Verhaltenshemmung) ▶ Erhöhte Risikobereitschaft	▶ Psychische Störungen (besonders Depression, Angst- und Substanzstörungen) ▶ Kognitive Verzerrungen (Kontrollillusion) ▶ Erhöhte Impulsivität (z. B. Handeln, ohne über Konsequenzen nachzudenken), ▶ Ungünstiges Coping (= Bewältigung), z. B. Unterdrückung der Emotionen

Grafik: BzGw / Kräplin & Goudriaan, 2018

2 Genetisch und/oder lebensgeschichtlich (zumeist in Kindheit und Jugend) erworbene Verletzlichkeit/ Anfälligkeit für die Entwicklung einer psychischen Störung, Gegenpol zur Resilienz.

3 Der Begriff für eine klinisch bedeutsame Ausprägung des Glücksspielens wurde gemäß dem aktuellen Klassifikationssystem DSM-5 gewählt. Andere Begriffe ähnlicher Bedeutung sind Glücksspielsucht, Glücksspielabhängigkeit oder pathologisches Glücksspielen, die aber wissenschaftlich aus unterschiedlichen Gründen als veraltet gelten. Gelegentlich wird aus Gründen des Sprachflusses der Begriff abhängiges Spielverhalten gewählt. Charakteristisch sind (a) permanente gedankliche Beschäftigung mit dem Glücksspielen, (b) Vernachlässigung wichtiger persönlicher, sozialer und beruflicher Verpflichtungen in eindeutig schädigender Form und vor allem (c) der Verlust der Kontrolle über Beginn, Ende und zeitliche Dauer des Glücksspielens sowie der eingesetzten Geldmenge.

bewirtschaft in Deutschland (ZAW) hält fest, dass die Werbung zu Glücksspielen „endlich liberalisiert“ wurde: „Der langjährigen Forderung des ZAW, Werbung für lizenzierte Glücksspielangebote grundsätzlich zuzulassen und sie als zwingend notwendig zur Erfüllung des Ziels der Kanalisierung der Spieler in den geregelten Markt anzuerkennen, wurde entsprochen“ (ZAW, 2020). Demgegenüber stehen Forderungen nach einem „weitestgehenden Verbot von Werbung für Glücksspiele aller Art" (Betroffenenbeirat Bayern, 2019) über eine Beschränkung „auf ein Minimum am Point-of-Sale“ (Offener Brief des Fachbeirats nach § 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV vom 10.03.2020) bis hin zum „umfassenden Werbeverbot (inkl. Image- und Dachmarkenverbot) für suchtpotente Formen des Glücksspiels (Spielautomaten, Sportwetten, Casinospiele, Poker jeweils online und offline) … (als) … zwingend (mit der Ausnahme des Point of Sale)“ [Hervorhebung durch die Autoren des fags] (fags, 2020).

Werbung soll potenzielle Kundinnen und Kunden auf Produkte und Dienstleistungen aufmerksam machen, zu deren Erwerb bzw. Nutzung anregen und bei konkurrierenden Angeboten den Verbraucher zur Präferenz des jeweils Beworbenen anregen. Werbung soll auch zur Konsumsteigerung beitragen. Das letzte Ziel wird im Hinblick auf Güter, die zu einer problematischen Nutzung führen können, wie z. B. alkoholische Getränke oder psychotrop wirkende Medikamente, aber auch stark zuckerhaltige Waren, gesellschaftlich zunehmend als kritisch eingeschätzt: Es besteht aktuell eine kontroverse Diskussion darüber, inwieweit der Kunde durch staatliche Regulierung der Werbung geschützt werden soll. Schutzregeln bestehen seit langem für einige Marktsegmente wie z. B. für die Werbung zu Tabak und Alkohol. Sie lassen sich unterteilen in Werberichtlinien (z. B. Regulierung von einzelnen Merkmalen wie Zielgruppen oder Werbeaussagen) und Werbeverbote (z. B. für Tabak im Fernsehen). Dabei stehen sich gesellschaftliche Wertvorstellungen zur Eigenverantwortung des Konsumenten und zur Fürsorgepflicht des Staates für den Schutz des Konsumenten gegenüber. Zur Abwägung der jeweiligen Ausprägung im rechtlichen und täglich-praktischen Handeln gibt es, außer dem Schutz Dritter, keine objektive Richtschnur – sie ist letzten Endes Ergebnis eines Prozesses der gesellschaftlichen und parlamentarischen Willensbildung zur Ausgestaltung des Verbraucherschutzes[4]. Forschung zur Wirkung und Kontrolle von Werbung kann diesen Prozess unterstützen, aber nicht ersetzen.

Verbraucherschutz ist auch für Glücksspielanbieter relevant, insofern dem Anbieter eine Aufklärungspflicht über Spielabläufe und verbundene Risiken übertragen wird, und die Nutzer/-innen danach die Verantwortung für eine risikoarme Nutzung haben. Hinzu kommt allerdings für Glücksspielangebote die Notwendigkeit eines besonderen Schutzes für Teilgruppen der Bevölkerung, die bei Teilnahme an Glücksspielen mit einer hohen Wahrscheinlichkeit eine Glücksspielstörung entwickeln werden, oder bereits entwickelt haben, im Folgenden als „vulnerable Spieler*innen“ bezeichnet. Weiterhin sind Kinder und Jugendliche eine zweite Gruppe vulnerabler und damit besonders schützenswerter Personen für die Entwicklung glücksspielbezogener Probleme. Dies ist bedingt durch umfassende neurobiologische Umstellungsprozesse im Gehirn, die in der Pubertät sich zunächst die intellektuellen und emotionalen Kompetenzen zum selbstständigen Handeln und zur Risikobereitschaft entwickeln lassen und erst verzögert die Fähigkeit zur kognitiven Kontrolle des eigenen Handelns und seiner Folgen. In dieser Zeitspanne zwischen Können und Wollen einerseits und unterentwickelter Selbstkontrolle sowie Risikokompetenz andererseits benötigen Jugendliche einen besonderen Schutz. Der übliche Verbraucherschutz überschreitet hier die Grenze der Aufklärung und Warnung zur Intervention, z. B. in Form einer Spieleinschränkung bis zur Spielsperre. Diese Notwendigkeit eines besonderen Schutzbedarfs für einzelne Gruppen von Marktteilnehmer(inne)n wurde bereits von Vertreter(inne)n einer liberalen Wirtschaftsordnung gesehen („risk to incapable people“). Eine Werberichtlinie muss diese Teilgruppen besonders berücksichtigen.[5]

In diesem Zusammenhang stellen sich somit drei Fragen: ob durch Werbung (1) resiliente (risikoarme) Spieler/-innen eine Vulnerabilität für eine Glücksspielstörung entwickeln, die dann zu einem gestörtem Spielverhalten führt, ob (2) bereits vulnerable Spieler/-innen zur Glücksspielteilnahme angeregt werden und damit ihre Symptomatik verschlimmern, und ob (3) Jugendliche angeregt werden, an Glücksspielen teilzunehmen und die Verbotsregelungen zu umgehen, zum Beispiel durch Teilnahme an illegalen Internet- oder terrestrischen Angeboten.

2. Fachlicher Hintergrund

Als Grundlage für die Auswertung der Literatur zu Werbung werden in diesem Kapitel die Charakteristika und die Größenordnung der betroffenen Gruppen mit einer Glücksspielstörung sowie die Erkenntnisse zur Ätiologie dieser Störung vorgestellt.

2.1 Umfang der Glücksspielteilnehmenden mit einer Glücksspielstörung

Seit 2007 werden in Deutschland regelmäßig epidemiologische Studien mit repräsentativen Stichproben von Erwachsenen, teilweise auch mit Jugendlichen, durchgeführt. Trotz unterschiedlicher Fragebögen und Methodik zeigen sich über zehn Studien zusammenfassend zwei zentrale Ergebnisse: Bei einer Glücksspielteilnahme (BZgA, 2020) von früher etwa 50 Prozent der Bevölkerung, mit leichtem Rückgang in den letzten Jahren (zuletzt 37 Prozent), ist der Anteil der Personen mit einer Glücksspielstörung vergleichsweise gering, und liegt im Durchschnitt der Jahre bei etwa 0,3 bis 0,4 Prozent (Bühringer, Czernecka, Kotter & Kräplin, 2019; BZgA 2020) der Bevölkerung oder etwa einem bis 1,5 Prozent der aktiven Spieler/-innen.

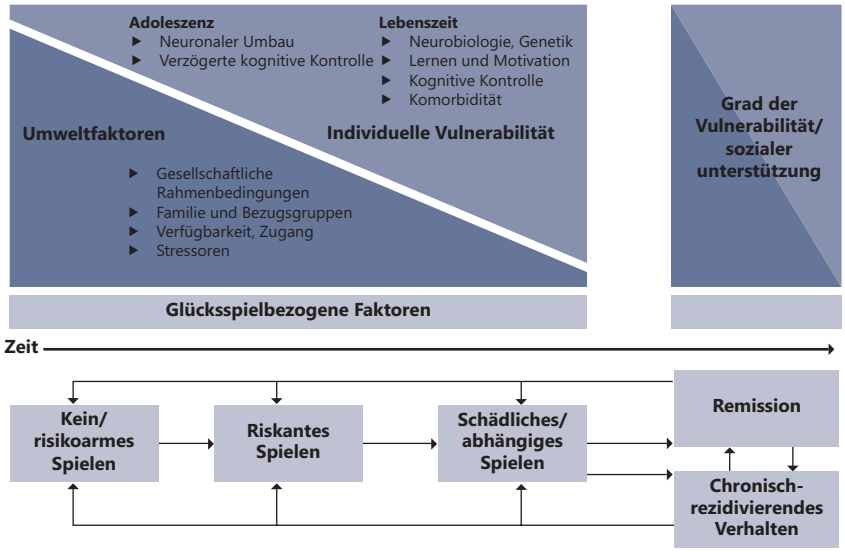
Epidemiologische Studien sind fehleranfällig, es kann zu einem „Overreporting“ kommen, da z. B. die BZgA in ihren Studien ein Screening-Instrument verwendet, das nach übereinstimmenden Untersuchungen die Prävalenzwerte überschätzt (Stinchfield, 2002); es kann aber auch zu einem „Underreporting“ kommen, da besonders betroffene Personen

4 Das Konzept des Verbraucherschutzes ist Ausfluss der Sozialen Marktwirtschaft, die als Kompromiss zwischen kapitalistischer und sozialistischer Marktwirtschaft nach dem Zweiten Weltkrieg in Deutschland von Alfred Müller-Armack und Ludwig Erhard (Schlecht, 1990) entwickelt wurde, u. a. beeinflusst von der Katholischen Soziallehre (Althammer, 2013). In einer grundsätzlich freien Marktgestaltung sollen die Bürger/-innen durch staatliche Regulierungen geschützt werden (u. a. durch Regelungen zur Krankenversicherung und Rentenversicherung).

5 Dieser Teil des besonderen Schutzes für vulnerable Spieler/-innen wird häufig als „Spielerschutz“ bezeichnet. In der folgenden Darstellung wird begrifflich zwischen Verbraucher- und Spielerschutz nicht differenziert, aber neben Jugendlichen sind beide Spielergruppen einbezogen, mit einem besonderen Schutz für vulnerable Spieler/-innen.

in der Regel durch epidemiologische Studien für Befragungen nicht erreicht werden können. Aufgrund der über viele Jahre einheitlichen Untersuchungsinstrumente kann aber davon ausgegangen werden, dass die Werte zumindest die Realität für den zeitlichen Verlauf gut wiedergeben, sodass über einen Zeitraum von mehr als zehn Jahren, trotz Zunahme der terrestrischen und internetbasierten Glücksspielangebote und erheblicher Zunahme der Werbeetats, keine signifikante Zunahme der Zahl der Personen mit einer Glücksspielstörung festzustellen ist. Ähnliche Ergebnisse wurden in anderen europäischen Ländern gefunden (Calado & Griffith, 2016).

Abb. 1: Heuristisches Modell der Entwicklung schädlichen Spielverhaltens
(Bühringer, Braun, Kräplin, Neumann & Sleczka, 2013)



2.2 Bedingungsfaktoren für eine Glücksspielstörung

Bei dem eher geringen Anteil von Spieler/-innen mit einer Glücksspielstörung stellt sich die Frage, was diese Personen charakterisiert, die eine Glücksspielstörung entwickelt haben. Grundsätzlich kommen Personenmerkmale wie z. B. fehlende Selbstkontrolle oder hohe Impulsivität infrage, Glücksspielcharakteristika wie etwa Spieldauer und Einsatzhöhe sowie soziale Faktoren wie etwa Zugang zu Glücksspiel, Verfügbarkeit, Werbung oder gesellschaftliche Attraktivität. Da die Glücksspielcharakteristika für alle Personen gleich sind, soweit sie an legalen bzw. quasi-legalisierten Glücksspielen in Deutschland teilnehmen und die genannten sozialen Faktoren sich nur unwesentlich regional oder in Bevölkerungsgruppen unterscheiden, bleiben als zentrale Bedingungsfaktoren vor allem Personenmerkmale übrig. Es gibt zwar einige soziale Gruppen mit einem erhöhten Risiko, wie Männer in jungem Alter (siehe vorherige Hinweise zur Vulnerabilität von Jugendlichen) und Personen mit einem Migrationshintergrund (mögliche kulturelle Unterschiede oder Traumatisierungen als Vulnerabilitätsfaktor), doch gibt es jeweils weit mehr Angehörige dieser Gruppen, die keine Störung entwickelt haben.

Die Forschung befasst sich erst seit einigen Jahren mit der Analyse von individuellen Einflussfaktoren, die zu einer erhöhten Vulnerabilität für die Entwicklung von psychischen Störungen führen. Hierzu sind aufwendige Längsschnittstudien notwendig, um solche Merkmale möglichst frühzeitig vor Beginn des Glücksspielens zu erfassen und die weitere Entwicklung der Person im Laufe der Glücksspielteilnahme zu beobachten. Untersucht man lediglich aktive Glücksspieler/-innen, so besteht immer das „Henne-Ei-Problem", ob die auffälligen Personenmerkmale zur Entwicklung einer Störung geführt haben oder ob umgekehrt die Störung die Personenmerkmale beeinflusst hat. Insofern hilft es auch nicht, aktive Spieler/-innen bzw. Personen mit einer Glückspielstörung nach ihren Glücksspielpräferenzen zu befragen und daraus Schlussfolgerungen für die unterschiedliche Gefährlichkeit von Glücksspielen zu ziehen – ähnlich wie eine Frage zu Alkoholpräferenzen. Diese Art des Studiendesigns kann mögliche alternative Hypothesen zur Kausalrichtung der Effekte nicht prüfen, z. B. dass Personen mit einem erhöhten Risiko für eine Glücksspielstörung unabhängig von dem jeweiligen Einstieg in ein Glücksspiel diese Störung entwickeln und sich im Laufe der Zeit dann Glücksspielen mit einem höheren Reiz und schnellerer Spieldauer zuwenden (insbesondere Automatenspiele in Spielhallen und Spielbanken sowie schnelle Internetangebote). Aus der Forschung der letzten Jahre ergibt sich eine Reihe solcher Vulnerabilitätsfaktoren, die in Tabelle 1 zusammengestellt sind.

2.3 Entwicklung einer Glücksspielstörung

Eine multidisziplinär zusammengesetzte Arbeitsgruppe im Rahmen des europäischen Forschungsprojekts ALICE-RAP hat zwischen 2011 und 2016 die Literatur zur Entwicklung von Substanz- und Glücksspielstörungen gesichtet (Gell et al., 2016). Ein Ergebnis war die Weiterentwicklung des Vulnerabilitäts-Risiko-Modells um eine zeitliche Komponente des Einflusses der verschiedenen Merkmalsbereiche über den Zeitverlauf vom Beginn des Glücksspielens bis hin zur Glücksspielstörung (Abb. 1, Weiterentwicklung des Modells von Bühringer et al., 2013).

Das Modell bezieht zunächst Ergebnisse aus der Forschung zur Entwicklung einer Glücksspielstörung ein und geht davon aus, dass der überwiegende Teil der Glücksspieler im Stadium eines risikoarmen Verhaltens verbleibt. Für einen kleinen Teil entwickelt sich eine Glücksspielstörung in mehreren Schritten, wobei die Entwicklungsstufen individuell sehr rasch (wenige Wochen) bis sehr langsam (mehrere Jahre) ablaufen können. Das beschriebene Modell geht auch von einer unterschiedlichen temporären Relevanz der Einflussfaktoren aus, insofern psychosoziale Faktoren wie Glücksspielen von Freunden oder in der Familie, soziale Faktoren wie Vorbilder für Glücksspielen, Werbung sowie Merkmale des Glücksspielangebots für das erstmalige Glücksspielen und für die Entwicklung zeitweilig riskanten Spielverhaltens im jungen Erwachsenenleben eine Rolle spielen, während der Übergang zur Glücksspielstörung eher bei Personen mit den oben dargestellten Vulnerabilitätsfaktoren auftritt. Untersuchungen zeigen, dass komorbide psychische Störungen bei vielen vulnerablen Spieler/-innen eine hohe Prävalenz haben (Lorains, Cowlishaw & Thomas, 2011; Sleczka, Kraus, Braun & Bühringer, 2013).

Noch wenig erforscht ist die Frage, ob im späteren Lebensverlauf die Vulnerabilität bei einzelnen Personen derart verstärkt wird,

etwa durch traumatische Lebensereignisse, dass sich erst im höheren Alter bzw. nach langjähriger unauffälliger Spielteilnahme eine Glücksspielstörung entwickelt. Wenig erforscht sind auch die positiven oder negativen Einflussfaktoren für Spontanremissionen. Es ist lediglich bekannt, dass der Anteil der Personen mit einer Spontanremission auffällig hoch ist: Ein Mini-Review über acht Studien zeigte, dass etwa 80 Prozent der remittierten Glücksspieler keine formale (professionelle) Hilfe in Anspruch nahmen (Rumpf, Petzold, Bischof & Bischof, 2018). In einer deutschen Studie (Bischof et al., 2020) wiesen etwa 46 Prozent der Spieler/-innen mit einer DSM-IV-Lebenszeitdiagnose für eine Glücksspielstörung zum Zeitpunkt der Untersuchung eine vollständige Remission (keine Diagnosekriterien lagen mehr vor) auf, ohne dass sie in ihrem Leben eine formale Hilfe erhalten hatten. Diese Werte erklären möglicherweise, neben hohen Behandlungsschwellen, die geringe Inanspruchnahme einer professionellen Hilfe.

3. Ergebnisse

Die folgende Übersicht geht zunächst auf die wissenschaftliche Methodik zur Untersuchung der Fragestellung und den begrenzten Wissensstand ein. Anschließend werden die Ergebnisse zu den drei weiter oben formulierten Zielgruppen aus der bisherigen Forschung dargestellt: Kinder/Jugendliche, vulnerable Spielteilnehmende und resiliente (risikoarme) Spielteilnehmende. Allerdings wurde in den bisherigen Studien wenig zwischen den eingeführten Zielgruppen unterschieden, da die wissenschaftlichen Grundlagen zur Beschreibung und Analyse der Gruppe der vulnerablen Spieler/-innen erst in den letzten Jahren geschaffen wurden. Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass Werbung nur einen von vielen Einflussfaktoren auf Glücksspielteilnahme und die Entwicklung von Glücksspielstörungen darstellt. Mögliche andere risikoverstärkende bzw. risikokompensierende Faktoren werden bei Studien zur Werbung nicht berücksichtig oder gar experimentell variiert.

3.1 Forschungsmethodik[6]

Bei der Untersuchung von Glücksspielwerbung können drei verschiedene Fragestellungen differenziert werden: (1) Umfang und Effizienz der Glücksspielwerbung, (2) Zusammenhang zwischen Glücksspielwerbung und Glücksspielstörung, insbesondere für die weiter oben formulierten Zielgruppen, sowie 3) Analyse des Inhalts und der Werbebotschaften der Glücksspielwerbung (Binde, 2014).

(1) Erfassung von Umfang und Effizienz der Glücksspielwerbung

Bei der Untersuchung des Umfangs der Glücksspielwerbung werden Werbeausgaben einzelner Anbieter oder nationale Werbeausgaben analysiert. Dies geschieht meist durch Schätzungen der Werbeetats. Weiterhin kann die Größe der Werbeanzeigen in Zeitungen und Zeitschriften, das Bestimmen der Glücksspielwerbezeit im Fernsehen oder Medien-Tracking im Internet (z. B. soziale Medien, In-Game) oder über verschiedene Medien-Kanäle genutzt werden, um den Umfang, Ausgaben für und die Exposition durch Glücksspielwerbung zu bestimmen. In einem weiteren Schritt kann dies, um die Effizienz der Wirkung der Glücksspielwerbung und Trends über einen längeren Zeitraum zu bestimmen, mit der Anzahl der Glücksspieler/-innen korreliert werden. Dies basiert auf der Annahme, dass es neben Art und Umfang der Glücksspielwerbung keine relevanten Veränderungen hinsichtlich glücksspielbezogener Faktoren gibt, wie z. B. gleichzeitige Veränderungen beim Angebot, da diese das Ergebnis beeinflussen würden.

(2a) Erfassung des Einflusses von Glücksspielwerbung auf die Entwicklung einer Glücksspielstörung

Bei der Betrachtung des Einflusses von Glücksspielwerbung sind Studien, die den Umfang der Werbung und der Prävalenz der Glücksspielstörung zur gleichen Zeit (also korrelativ) erheben, nicht sehr sinnvoll, da sie keine Kausalschlüsse zulassen. Es kann mit einem solchen Studienaufbau nicht gezeigt werden, ob die Personen aufgrund der Werbung eine Glücksspielstörung entwickeln oder ob Personen mit einer Glücksspielstörung empfänglicher für Glücksspielwerbebotschaften sind und diese stärker wahrnehmen. Ein weiteres methodisches Problem sind die unterschiedlichen und teilweise sehr weiten, nicht an der ICD/DSM-Klassifikation validierten Definitionen „problematischen Glücksspielens“ (Cox, Enns & Michaud, 2004).

Auch Längsschnittstudien über mehre Messzeitpunkte sind nur bedingt aussagekräftig, da es möglicherweise andere Faktoren gibt, die einen größeren Einfluss auf die Entwicklung einer Glückspielstörung haben als die Wahrnehmung sowie das Vorhandensein von Glücksspielwerbung, wie z. B. ein glücksspiel-„freundliches“ Elternhaus oder am Glücksspiel beteiligte Gleichaltrige, da hierdurch ebenfalls die Exposition von Glücksspiel steigen kann. Experimentelle Studien mit einer längeren Beobachtungsdauer fehlen und sind ethisch kritisch. Ein weiteres Problem ist das Messen der Exposition durch Glücksspielwerbung bei einer Person: Die gemessene Exposition wird mit einem mit dem Glücksspielverhalten assoziierten Wert (z. B. verbrachte Zeit beim Glücksspiel, Scoring auf einem Fragebogen, Höhe der für Glücksspiel ausgegebenen Menge Geldes oder Verluste) korreliert und dabei für andere Variablen wie Alter oder Glücksspielerfahrung statistisch kontrolliert. In der Theorie ist dieses Vorgehen vielversprechend, in der Durchführung schwierig umzusetzen. Binde (2014) warnt daher, dass Studien zum Einfluss von Glücksspielwerbung auf Glücksspielverhalten oder auf eine Glücksspielstörung unreliable Ergebnisse ergeben können, da zu viele methodologische Probleme auftreten können (vor allem das Messen der Werbeexposition und die Kontrolle von anderen Faktoren im Sinne von Störvariablen).

Einfache Befragungen von Personen nach dem Einfluss von Werbung auf sie selbst sind vorsichtig zu interpretieren und eher unreliabel, da die Personen möglicherweise nicht bemerken, wie Werbung sie beeinflusst und dann angeben, dass sie nicht beeinflusst worden sind. Befragungen sind dann methodologisch besser, wenn in einer Studie soziodemografisch unterschiedliche Gruppen verglichen werden, die sich in mehreren Merkmalen (z. B. Herkunft, Alter, Geschlecht, ethnische Zugehörigkeit) unterscheiden. Selbstauskünfte von Personen zum Einfluss von Glücksspielwerbung sind laut Binde (2014) allerdings immer fehleranfällig und vorsichtig zu interpretieren. Bei Untersuchungen zu bestimmten Werbesegmenten muss bei den Fragen differenziert

6 In Kapitel 3.1 und 3.2 werden statt „Glücksspielstörung“ die Originalbegriffe aus den Publikationen für eine möglicherweise klinisch auffällige Form des Glücksspielens verwendet, wie problematisches oder abhängiges Glücksspielen oder Problemspielen. Die jeweiligen Definitionen in den einzelnen Publikationen sind sehr unterschiedlich und entsprechen nicht klassifikatorischen Standards, sodass die Relevanz der Kategorisierung eines Glücksspielverhaltens als „Problem“ unklar bleibt.

erfasst werden, ob Personen eine bestimmte Werbung lediglich schon einmal gesehen haben und deshalb nur wiedererkennen (Recall im Sinne des gesehen Habens),oder ob sie sich mit den Inhalten beschäftigt haben (Recognition im Sinne eines erfolgreichen Verarbeitungsprozesses).

(2b) Erfassung des Zusammenhangs zwischen Glücksspielwerbung und Glücksspielstörung für bestimmte Zielgruppen
Die meisten Studien, die die Allgemeinbevölkerung oder Glücksspieler/-innen allgemein untersuchten oder ökonometrische Betrachtungen zur Glücksspielwerbungseffizienz vornahmen, unterschieden nicht zwischen resilienten und vulnerablen Glücksspielern/-innen oder konnten dies methodologisch nicht tun. Es gibt allerdings spezifische Betrachtungen für die Zielgruppe der Jugendlichen bzw. für Personen, die eine Glücksspielstörung aufweisen und damit der oben dargestellten Zielgruppe „vulnerabler Spieler*innen" entsprechen oder nahekommen.
Es gibt mehre experimentelle Laboruntersuchungen, die im Bereich der Glücksspielwerbung eingesetzt wurden oder aus Untersuchungen des Einflusses von Alkoholwerbung abgeleitet werden können. Ihre Ergebnisse sind nicht ohne Einschränkungen in die reale Welt überführbar, da sie unter Laborbedingungen erhoben wurden, sie könnten aber dabei helfen, besser zu erschließen, auf welche Werbeinhalte vulnerable Glücksspieler besonders stark ansprechen. Eine experimentelle Möglichkeit der Untersuchung, die bereits umgesetzt wurde, ist die Anwendung von Eyetracking, indem die Pupille der Versuchspersonen während des Browsens im Internet von einer Kamera fixiert und so aufgenommen wird, wie oft und wie lange Glücksspielwerbung betrachtet wird. In einem zweiten Schritt wird untersucht, ob die Versuchspersonen die Glücksspielwerbung wiedererkennen, da es sein könnte, dass die Werbung betrachtet wird, ohne kognitiv verarbeitet zu werden. Andere mögliche experimentelle Versuchsanordnungen, die aus der Alkoholwerbeforschung entlehnt wurden, sind das Vorführen von Werbe-TV-Clips oder Online-Werbeanzeigen gegenüber Gruppen mit schwachem und mit ausgeprägtem Konsum und dem Messen der Herzschlagrate und der Hautleitfähigkeit oder der Untersuchung mithilfe von Magnetresonanztomografie. Diese Experimente sind meistens als Intergruppenvergleich angelegt, könnten aber auch als Vergleich zwischen verschiedenen Werbeinhalten dargestellt werden.
(3) Analyse des Inhalts und der Werbebotschaften der Glücksspielwerbung
Bei der Untersuchung von Werbeinhalten und -botschaften wird eine Stichprobe von Werbebotschaften eingegrenzt, ihr Inhalt wird zuvor theoretisch abgeleiteten Kategorien zugeordnet (z. B., dass die Werbung positive Aussagen zu Glücksspielen enthält, die Gewinnaussichten betont, zu impulsivem Glücksspiel aufruft). Die kategorisierten Ergebnisse werden in einem nächsten Schritt pro Kategorie quantifiziert. Entweder wird mit den Ergebnissen eine allgemeine („Wie gestalten sich die Glücksspielwerbebotschaften?") oder eine spezifische Forschungsfrage („Wird bei Glücksspielwerbung während Football-Spielen besonders häufig zu impulsiven Wetten aufgerufen?") beantwortet.

3.2 Ergebnisse aus der Forschung zur Werbung für einzelne Zielgruppen:
Die meisten Studien sind nicht ausschließlich einer der weiter oben definierten Zielgruppen zugeordnet, deshalb erfolgte die Zuordnung nach Schwerpunkten.

Zielgruppe 1: Jugendliche
Die meisten Jugendlichen haben laut eigenen Angaben bereits Glücksspiel-Werbung wahrgenommen. Eine Erhebung in Großbritannien konnte zeigen, dass Kinder etwa vier Werbespots zum Glücksspielen in der Woche im Fernsehen sehen, Erwachsene im Durchschnitt nur zwei (Ofcom-Report, 2013, zitiert nach Binde, 2014, S. 21). Es gibt mehrere längsschnittliche Studien, die einen Einfluss von Alkoholwerbung auf Alkoholkonsum bei Jugendlichen gefunden haben. Allerdings gibt es auch zwei Publikationen (Nelson, 2010; Nelson, 2011; zitiert nach Binde, 2014, S. 28ff.), die zeigen, dass die Studien große methodologische und analytische Probleme aufweisen, sodass Schlussfolgerungen auf den Einfluss von Alkoholwerbung auf -konsum kaum gezogen werden können. Binde (2014) geht davon aus, dass diese Studien keinen Einfluss von Alkoholwerbung auf -verhalten zeigen können, betont allerdings ausdrücklich, dass die Kritik an den Studien nicht darauf beruht, dass Alkoholwerbung gar keinen Einfluss auf Alkoholkonsum hat, sondern, dass es wenig plausibel erscheint, dass diese Studien den Einfluss von Werbung auf Konsum reliabel messen und beziffern können. Dies gilt vor allem für das Messen der Exposition durch Alkoholwerbung und die Kontrolle von anderen Einflüssen wie Lebensstil, Familie, Freunde und generelles Umfeld. In einer anderen Studie mit Jugendlichen gaben 40 Prozent der Befragten an, dass sie mit einer größeren Wahrscheinlichkeit ein Lottoticket kaufen würden, wenn sie eine Lotto-Werbung sähen. Bei den ebenfalls in der Studie befragten Jugendlichen mit (illegalem) problematischem Glücksspielverhalten war der Prozentsatz mit 55 Prozent erhöht (Korn, Reynolds & Hurson, 2008).
In seinem Bericht beschreibt Binde (2014, S. 23 ff.) eine Eyetracking-Studie mit Jugendlichen im Alter von 15 Jahren, die herausfinden wollte, wie stark die Jugendlichen verschiedene Werbeinhalte (u. a. zu Glücksspielen, Diätprodukten, Technik) wahrnehmen. Die Betrachtung der Werbebanner wurde dabei mithilfe von Eyetracking gemessen. Es zeigte sich, dass die Jugendlichen nur zehn Prozent der im Experiment dargebotenen Internet-Werbung betrachtet haben, im Durchschnitt über das 15 Minuten währende Experiment etwa 15 Sekunden lang. Damit zeigt sich eine große Diskrepanz zwischen potenzieller (alle präsentierten Werbebanner) und tatsächlicher (alle betrachteten Werbebanner) Exposition. In qualitativen Nachinterviews gaben einige Versuchspersonen an, Werbebanner nicht wiederzuerkennen, die sie betrachtet hatten. Daraus lässt sich auf einen weiteren Unterschied zwischen tatsächlicher und wahrgenommener Exposition schließen. Glücksspielwerbung war die am dritthäufigsten beachtete von zehn betrachteten Werbekategorien und Jungen achteten in der Studie viermal stärker auf Glücksspielwerbung als Mädchen. In der qualitativen Nachbefragung gaben die meisten Jugendlichen an, dass sie jegliche Internetwerbung nicht mögen und versuchten, sie zu vermeiden bzw. zu ignorieren. Die Studie hat in einem Laborsetting stattgefunden und ihre Ergebnisse können deshalb nicht einfach in die reale Welt übertragen werden.
Aus einer aktuellen korrelativen Studie mit einem Querschnittsdesign, deren Ergebnisse trotzdem von den Autoren kausal interpretiert werden (siehe 2.2), lassen sich dennoch einige vorsichtige Schlussfolgerungen ableiten (Parrado-González & León-Jariego 2020):

- Werbung kann bei Jugendlichen zur „Normalisierung" des Glücksspielens beitragen und sollte für diese Gruppe möglichst vermieden werden.
- Gegen die Entwicklung einer positiven Ein-

stellung zum Glücksspielen sind auch pädagogische Maßnahmen im Elternhaus zur Entwicklung einer kritischen Einschätzung der Glücksspiele notwendig.[7]
- Eltern sehen häufig die Risiken des Glücksspielens für ihre Kinder nicht und müssen darüber informiert und zu präventiven Maßnahmen angeleitet werden.

Zielgruppe 2: risikoarme Spieler/-innen
Die meisten erwachsenen Personen haben laut Befragungen schon einmal Glücksspielwerbung wahrgenommen. In der Allgemeinbevölkerung wird Glücksspielwerbung zumeist als befangen und übertreibend angesehen, verbunden mit der Einschätzung der Werbeabsicht, Teilnehmer/-innen um ihr Geld zu betrügen, indem verschiedene psychologische Tricks angewendet werden. Binde (2014) sieht dies nicht als überraschend, da die Allgemeinbevölkerung gegenüber Werbung allgemein zumeist eine negative Meinung hat. Es gibt weiterhin verschiedene Studien zum Einfluss von Lotto-Werbung auf die Teilnahme am Lotto. Einige zeigen Zusammenhänge, andere nicht. Es zeigte sich, dass die Werbung über die Höhe des Jackpots einen höheren Einfluss auf die Teilnahme an einer Lotterie hatte als der Einfluss der Werbung zur generellen Teilnahme an Lotto (Munoz, 2009, nach Binde, 2014, S. 26).
Bouguettaya et al. (2020) haben in einem systematischem Review 24 Studien aus den letzten Jahren ausgewählt und zum Zusammenhang von Glücksspielwerbung einerseits und glücksspielbezogenen Einstellungen, Absichten und Verhalten untersucht. Je nach Studienart erfolgten qualitative oder quantitative Analysen (Metaanalysen). Die Autoren kommen zu dem Ergebnis: „… this research review of the past two decades, using available evidence shows that exposure to gambling-related advertising is likely associated with more positive gambling related-attitudes, greater gambling intentions, and increases in gambling and problem gambling behaviour". Das heißt, sie finden einen (korrelativen) Zusammenhang von Werbung und Glücksspielverhalten einschließlich „Problemspielens". Die Studie hat schwerwiegende methodische Mängel, auf die die Autoren teilweise auch hinweisen:
- Keine Studie erlaubt auf Basis ihres jeweiligen Designs eine kausale Aussage.
- Die Qualität der Studien wird gemäß heutiger Standards nicht geprüft und im Sinne einer Gewichtung der Evidenz einbezogen.
- Studien mit Stichproben von Kindern (ab acht Jahren), Jugendlichen, Erwachsenen, solcher mit und ohne Glücksspielerfahrung, werden zusammengefasst, obwohl sie nicht einer homogenen Gruppe entsprechen.
- Die Art der Messung der Exposition durch Werbung variiert stark.
- „Problematisches Glücksspielen" wird nur über die Glücksspielfrequenz erhoben.
- Sehr viele Studien zeigen unklare Ergebnisse.
- Fast alle Studien haben nur Selbstangaben einbezogen.

Zielgruppe 3: vulnerable Spieler/-innen
Laut Binde (2014) zeigt eine Meta-Studie von Williams, West und Simpson (2012) zu 202 Studien, dass die Prävalenzraten in den USA, Canada und Australien seit 1997 fallen, im Rest der Welt seit 2004. Der Umfang von Glücksspielwerbung sei gleichzeitig in den letzten Jahren in vielen Ländern deutlich gestiegen. Binde (2014) schließt daraus, dass diese Betrachtung die Hypothese nicht unterstützt, dass Werbung zur Erhöhung des Anteils von Personen mit einer Glücksspielstörung führe. Bei dieser Art von Untersuchungen gibt es laut Binde (2014) allerdings einige methodologische Probleme: Es werden verschiedene Fragebögen und unterschiedliche Kriterien für eine Glücksspielstörung benutzt und die Prävalenzraten für eine Störung müssten stark schwanken, um statistisch signifikante Unterschiede zu zeigen. Weiterhin ist schwierig zu beurteilen, ob sich das Wahrnehmen der Werbung mit Verzögerung doch auf die Glücksspielstörung auswirken könnte. Der fehlende bzw. zumindest nicht nachweisbare Zusammenhang zwischen Glücksspielwerbung und Glücksspielstörung zeigt sich bis heute auch in Deutschland (vgl. Kap. 2.1): Seit 2007 sind die Prävalenzwerte für eine Glücksspielstörung, trotz Zunahme der Glücksspielangebote und trotz Zunahme der Werbeausgaben bei gleichzeitiger Verringerung der Teilnehmer/-innen am Glücksspiel in den letzten fünf Jahren (research tools, 2020), nicht gestiegen.
Planzer, Gray und Shaffer (2014, nach Binde, 2014, S. 31ff.) haben im Rahmen einer Untersuchung zur Glücksspielregulierung auch die Werberichtlinien der Jahre 1997 bis 2010 für terrestrisches und Online-Glücksspiel europäischer Länder in drei Kategorien eingeteilt (keine Restriktionen, einige Restriktionen, Verbot) und dann den Zusammenhang mit den Prävalenzen (unterschiedlicher Definitionen) einer Glücksspielstörung geprüft. Die Einhaltung der Werberichtlinien wurde dabei nicht geprüft. Als Ergebnis gaben die Autoren an, dass Prävalenzen für eine subklinische Ausprägung der Störung durch Glücksspiel bei strengeren Werberichtlinien zum Online-Glücksspiel niedriger waren. Es zeigten sich keine Zusammenhänge bei terrestrischem Glücksspiel. Die Studie hat allerdings einen gravierenden methodischen Mangel, da der Grad der Werberestriktionen als dreistufiges Rating auf Ordinalskalenniveau erfasst wurde (keine Restriktion / einige Restriktionen /Werbeverbot) und die Ausprägungen dieser Werte mit den Prävalenzwerten für glücksspielbezogene Probleme korreliert wurden; ein unzulässiges statistisches Vorgehen. Die Autoren weisen auch darauf hin, dass ihre Ergebnisse wegen der Querschnittserhebung nicht kausal interpretiert werden dürften, so dass auch hier der Einfluss der Werbung unklar bleibt.
Es gibt viele Querschnittsstudien, die einen Zusammenhang zwischen Glücksspielstörung und einer hohen Erinnerung (methodologisch schlechter) oder einem hohen Wiedererkennen (methodologisch besser) von Glücksspiel-Werbung gefunden haben. Wie bereits erwähnt, lassen sie keine kausalen Schlüsse zu: Mögliche konkurrierende Erklärungen sind, dass Glücksspielwerbung einen Einfluss auf eine Glücksspielstörung haben könnten alternativ, dass Personen mit einer Glücksspielstörung eher Glücksspielwerbung betrachten als andere Personen.
Bei Befragungen von Glücksspieler(inne)n gaben Personen mit einer Glücksspielstörung in mehreren Studien häufiger als nicht auffällige Glücksspieler(inne)n an, dass Glücksspielwerbung einen Einfluss habe und das Verlangen nach Glücksspielen ausgelöst wurde und sie durch die Werbung häufiger an Glücksspielen teilnahmen bzw. die Werbung bei ihnen ein Craving, am Glücksspiel teilzunehmen, erzeugte. Bei qualitativen Interviews bestätigten einige Personen mit einer Glücksspielstörung, dass Werbung einen negativen Einfluss auf ihr Glücksspielverhalten habe, die Mehrheit jedoch nicht. Personen mit einer Glücksspielstörung berichteten bei

7 An diesem Beispiel wird für die Gruppe der Jugendlichen deutlich, dass neben Werbebeschränkungen auch pädagogische Maßnahmen in Elternhaus und Schule notwendig sind.

Befragungen einen größeren Einfluss von Werbe-Slogans zu einem großen Lottojackpot als Personen ohne eine solche Störung.

4. Diskussion

Die Forschung zum Einfluss der Werbung auf Entwicklung, Verlauf und Prävalenz von Glücksspielstörungen weist viele methodische und konzeptionelle Schwächen auf, unter anderem: (a) ungeeignete Untersuchungspläne für die Ableitung kausaler Zusammenhänge zwischen Werbung bzw. Merkmalen der Werbung und der Entwicklung bzw. Verstärkung einer Glücksspielstörung, (b) das Auftreten vieler möglicher Faktoren, die die Bestimmung des Einflusses bzw. Zusammenhangs von Glücksspielwerbung auf Glücksspielverhalten stören, und (c) sehr unterschiedliche Untersuchungsinstrumente mit einem zumeist breiten Begriff „problematischen Glücksspielens" unter Einbeziehung präklinischen, häufig an der Spielfrequenz orientierten, eher instabilen Verhaltens. Klare Schlussfolgerungen für eine Regulierung der Werbung sind schwer zu ziehen, da die wenigen Studien nur korrelative Zusammenhänge erlauben, keine kausalen Aussagen. Zusammenfassend und sehr vorsichtig formuliert ist der Einfluss der Glücksspielwerbung auf Entwicklung und Verlauf von problematischem Glücksspielen für die Gesamtgruppe aller aktuellen Teilnehmer/-innen wahrscheinlich weder beträchtlich noch zu vernachlässigen (vgl. auch Binde, 2014). Der geringe wissenschaftliche Kenntnisstand und die zurückhaltende Aussage zum Einfluss der Werbung auf Entstehung und Aufrechterhaltung einer Glücksspielstörung steht im deutlichen Gegensatz zu einer sehr differenzierten Werberegulierung nach „wissenschaftlichen Erkenntnissen" (S. 90) im GlüStV 2021. Im Einzelnen lassen sich für Schlussfolgerungen zur Werberegulierung aufgrund der unterschiedlichen Vulnerabilität der drei definierten Zielgruppen folgende Ergebnisse festhalten:

- Vorsichtig kann man interpretieren, dass Werbung eher keinen Einfluss auf die Gruppe der resilienten (risikoarmen) Spielteilnehmer/-innen hat, eine Glücksspielstörung zu entwickeln. Dennoch wird vorgeschlagen, dass Werbung im Rahmen des allgemeinen Verbraucherschutzes so reguliert und gestaltet wird, dass sie den Spielgemeinschafts- und Unterhaltungscharakter in den Vordergrund stellt sowie das Ziel einer risikobewussten und risikoarmen Glücksspielteilnahme fördert und nicht untergräbt, z. B. durch unrealistische Gewinnversprechungen, Anreize zur Steigerung von Einsatz und Spieldauer oder Hinweise zur Stimmungssteigerung bzw. Problemreduzierung durch Glücksspielteilnahme.
- Glücksspielwerbung trägt wahrscheinlich zur Aufrechterhaltung bereits riskanten Glücksspielens oder einer Glücksspielstörung bei oder verstärkt diese. Vorsichtig kann man deshalb interpretieren, dass sich bei vulnerablen Spielteilnehmer/-innen eine Glücksspielstörung bei solchen Werbebotschaften entwickeln kann, die eine Reduzierung von Alltagsproblemen durch Spielen suggerieren, z. B. durch Motive wie Entspannung oder Ablenkung von Problemen. Ebenfalls bestehen Hinweise, dass vulnerable Spielteilnehmer/-innen mit einer vorhandenen Glücksspielstörung durch Werbung angereizt werden könnten, mehr zu spielen oder – nach einer Unterbrechung – erneut zu spielen. Dazu kommt auch, dass solche betroffenen Spielteilnehmer/-innen Glücksspielwerbung stärker wahrnehmen. Werbeeinschränkungen und -verbote erscheinen für diese Personen notwendig, insbesondere für persönlich adressierte Werbebotschaften und Werbekanäle.
- Die Teilnahme an Glücksspielen ist für Kinder und Jugendliche verboten, sodass Werberichtlinien für diese Zielgruppe eigentlich überflüssig sind, da mit dem Spielverbot (und entsprechender Kontrolle) auch ein Werbeverbot verbunden ist (§5 (2)). Gleichzeitig kann aber nicht ausgeschlossen werden, dass Werbung für Erwachsene von Kindern und Jugendlichen in aktiver oder passiver Form rezipiert wird. Aus der Forschung lässt sich vorsichtig das Risiko ableiten, dass bei Kindern durch das Wahrnehmen von Werbung ein möglicherweise problematisches Interesse an (der späteren Teilnahme an) Glücksspielen geweckt werden könnte und dass sie Glücksspielen als normalen und risikolosen Weg der Geldeinnahme einschätzen könnten. Beide möglichen Risiken unterstützen die Notwendigkeit von Verboten altersbezogener (a) Werbeinhalte, (b) werbender Personen und (c) Werbekanäle. Beispiele (Monaghan, Deverensky & Sklar, 2008) für solche Verbote sind: (a) Themen, die spezifisch in Inhalt, Gestaltung oder Aussage auf Kinder und Jugendliche ausgerichtet sind (Werbeinhalte), (b) Prominente, YouTuber, (Instagram-)Influencer und Streamer, die vor allem Jugendliche und Kinder ansprechen (werbende Personen) sowie (c) Medien, Foren und Veranstaltungen, die Kinder und Jugendliche als Zielgruppe haben, Werbegeschenke und Promotionsaktionen für Kinder oder Jugendliche bzw. in der Nähe von Kinder- und Jugendeinrichtungen, Nutzung von SMS oder Messenger-Diensten oder App-basierte Pop-up-Nachrichten auf Mobiltelefonen für Jugendliche, soweit technisch möglich (Werbekanäle).

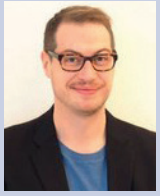
Der GlüStV begründet Werbebeschränkungen und -verbote zusätzlich mit dem vermuteten Spieltrieb sowie angenommenen unterschiedlichen Risikomerkmalen einzelner Glücksspiele. Für die Werberegulierung nach angenommenen unterschiedlichen Risikomerkmalen einzelner Glücksspiele gibt es keine Erkenntnisse. Auch zu Werbebeschränkungen aufgrund des „natürlichen Spieltriebs der Bevölkerung", der zu vermeintlich weniger gefährlichen Glücksspielen gelenkt werden soll, gibt es keine wissenschaftliche Unterstützung. Dies ist möglicherweise auch dadurch bedingt, dass das Konstrukt des Triebs in der Forschung generell (vgl. z. B. Carr, 2016) und in der Spielsuchtforschung speziell seit Langem keine Rollen spielt bzw. explizit abgelehnt wird (Bühringer & Zeltner, 2020; Landgraf et al., 2020).

Der Beitrag zeigt als ein zentrales Ergebnis die defizitäre Forschungslage zur Gestaltung von Werberichtlinien auf, die nur wenige und vorsichtige Schlussfolgerungen zu Werbebeschränkungen erlaubt, insbesondere für die Differenzierungstiefe der Regulierung im GlüStV 2021 für unterschiedliche Glücksspie-

▷ Die Autoren

Prof. Dr. rer. soc. Gerhard Bühringer ist Leiter der Arbeitsgruppe Abhängiges Verhalten, Risikoanalyse und Risikomanagement, Institut für Klinische Psychologie und Psychotherapie der TU Dresden.

Fotos: BzGw/privat



Robert Czernecka ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Klinische Psychologie und Psychotherapie der TU Dresden.

Foto: BzGw/TU Dresden

le. Für die Umsetzung in Werberegulierungen erfordert der Kenntnisstand deshalb zahlreiche „Entscheidungen unter Unsicherheit" bei Sachverhalten, bei denen durch allgemeine Einschränkungen des Verhaltensspielraums der Bevölkerung eine Schutzwirkung vermutet wird. Die jeweilige Ausgestaltung dazu ist Gegenstand der parlamentarischen Willensbildung, wissenschaftliche Erkenntnisse können dazu nur beitragen.

Aus wissenschaftlicher Sicht sind die in diesem Beitrag vorgeschlagenen Schlussfolgerungen für Werbebeschränkungen und -verbote für Kinder und Jugendliche und vulnerable Spielteilnehmende nachvollziehbar und vertretbar. Aber der geringe Kenntnisstand erfordert nach der Umsetzung des GlüStV 2021 die Einbeziehung einer regelmäßigen und bei Verabschiedung des GlüStV bereits gesicherten Evaluation auch der Werberegulierung sowie einer sukzessiven Verbesserung auf der Grundlage eines begleitenden Monitorings im Rahmen der geplanten Glücksspielbehörde. Der geringe Wissensstand macht auch deutlich, dass die konfrontative Auseinandersetzung in Deutschland zur Werberegulierung als Teil einer Glücksspielregulierung mangels empirischer Basis für die einzelnen Positionen nicht zielführend ist und abgelöst werden sollte durch eine gemeinsame Diskussion aller Fachleute zur Konsensbildung bei „Entscheidungen unter Unsicherheit". Einschlägige Fachgesellschaften könnten dazu einen Beitrag leisten.

Danksagung

Wir möchten uns bei Dr. Anja Kräplin und Theresa Wirkus für die mehrfache kritische Durchsicht des Manuskripts bedanken.

Deklaration konkurrierender Interessen

Prof. Dr. Gerhard Bühringer

Direkte Interessen: Die finanzielle Förderung (alleine oder zusammen mit anderen Projektleitern) für Forschungsvorhaben zum Glücksspielen (Spieler- und Verbraucherschutz, Regulierungskonzepte) am IFT Institut für Therapieforschung bzw. an der TU Dresden erfolgte in den letzten 15 Jahren durch folgende Organisationen: Bayerisches Staatsministerium für Gesundheit und Pflege aus Mitteln des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat (oberste Glücksspielaufsichtsbehörde über eigene Glücksspielangebote im Rahmen des Glücksspielmonopols sowie über private Anbieter), Bundesministerium für Gesundheit, Bundesministerium für Wirtschaft (Aufsichtsbehörde über Teilbereiche des Rechts für Geldspielautomaten), Deutsche Forschungsgemeinschaft (Einzelförderung sowie SFB-Teilprojekt), Mitglieder des Düsseldorfer Kreises (Westdeutsche Lotterie und Lotto Thüringen, Westdeutsche Spielbanken und Spielbank Bad Homburg, Tipico, Löwen Entertainment und Schmidt Gruppe); Europäische Kommission (ALICE-RAP) sowie weitere staatliche und gewerbliche Glücksspielanbieter (b-win, Baden-Württembergische Spielbanken, Bundesverband deutscher Spielbanken).

Förderung einer multizentrischen internationalen Psychotherapiestudie zur Behandlung älterer Alkoholabhängiger durch die Lundbeck Stiftung und eines Therapiekonzepts für die Behandlung psychischer Störungen bei Piloten durch insgesamt elf Fluggesellschaften. Die fördernden Stellen hatten keinen Einfluss auf Untersuchungsplan, Durchführung, Auswertung, Interpretation und Publikation der Studien und ihrer Ergebnisse.

Indirekte Interessen: Mitgliedschaft im Düsseldorfer Kreis: interdisziplinäre Initiative von Vertretern der öffentlichen und privaten Glücksspielanbieter, der Forschung, Beratung und des Hilfesystems zur Entwicklung von Vorschlägen für eine bundesweite Glücksspielregulierung sowie für einen öffentlich kontrollierten Jugend-, Verbraucher- und Spielerschutz (www.duesseldorfer-kreis.de). Weiterhin 2008–2019 Mitglied und früherer Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats der Europäischen Drogenbeobachtungsbehörde (EMCDDA), der u. a. Verbotsempfehlungen und Forschungsempfehlungen für die Europäische Kommission erarbeitet.

Robert Czernecka

Die Forschungsarbeit von Robert Czernecka wird teilweise durch eine unbeschränkte Zuwendung von Mitgliedern des Düsseldorfer Kreises an die TU Dresden unterstützt.

Literatur

Althammer, J. (2013). Caritas in veritate. Katholische Soziallehre im Zeitalter der Globalisierung. Berlin: Duncker & Humblot.

Betroffenenbeirat Bayern (2019). Forderung eines Werbeverbots für Glücksspiele aller Art – Stellungnahme vom 27.01.2019. Abgerufen unter: https://www.lsgbayern.de/fileadmin/user_upload/lsg/News/190218_Stellungnahme_Verbot_von_Glu%CC%88cksspielwerbung_final.pdf am 13.11.2020.

Binde, P. (2014). Gambling advertising: A critical research review. London: The Responsible Gambling Trust.

Bischof, A., Bischof, G., Meyer, C., John, U., Hodgins D.C. & Rumpf, H.-J (2020). Untreated pathological gamblers: who recovers and who does not? International Gambling Studies, 20(2), 200-213, DOI: 10.1080/14459795.2019.1703201.

Bouguettaya, A., Lynott, D., Carter, A., Zerhouni, O., Meyer, S., Ladegaard, I., Gardner, J. & O'Brien, K. S. (2020). The relationship between gambling advertising and gambling attitudes, intentions, and

behaviours: a critical and meta-analytic review. Current Opinion in Behavioral Sciences, 31, 89–101.
Bühringer, G. (2020). Stellungnahme aus der Wissenschaft zum GlüNeuRStV. Beiträge zum Glücksspielwesen – eine Fachreihe des Behörden Spiegel, Sonderausgabe zum Glücksspielneuregulierungsstaatsvertrag [GlüNeuRStV (E)] vom Januar 2020, 20-21.
Bühringer, G., Braun, B., Kräplin, A., Neumann, M., & Sleczka, P. (2013). Gambling – two sides of the same coin: recreational activity and public health problem. ALICE RAP Policy Paper Series, Policy Brief 2, 1-15.
Bühringer G., Czernecka, R., Kotter, R. & Kräplin, A. (2019). Zur Relevanz der Merkmale von Spielstätten für die Regulierung des Glücksspielens am Beispiel der Geldspielgeräte. In J. Krüper (Hrsg.), Strukturfragen der Glücksspielregulierung (S. 47-72). Tübingen: Mohr Siebeck.
Bühringer, G. & Zeltner, G. (2020). Stellungnahme – Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag 2021 – GlüStV 2021). Abgerufen unter https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/de/search/?trisaction=search.detail&year=2020&num=304 am 14.08.2020.
BZgA (2020). GLÜCKSSPIELVERHALTEN UND GLÜCKSSPIELSUCHT IN DEUTSCHLAND. Ergebnisse des Surveys 2019 und Trends. BZgA-Forschungsbericht. Köln: Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung. doi: 10.17623/BZGA:225-GS-SY19-1.0.
Calado, F. & Griffith, M.D. (2016). Problem gambling worldwide: An update and systematic review of empirical research (2000–2015). Journal of Behavioral Addictions 5(4), 592-613.
Carr, A. (2016). Handbook of Child and Adolescent Clinical Psychology: A Contextual Approach (Third Edition). Routledge: Abingdon.
Clark, L., Boileau, I. & Zack, M. (2019). Neuroimaging of Reward Mechanisms in Gambling Disorder: an integrative review. Mol Psychiatry 24, 674–693. doi: https://doi.org/10.1038/s41380-018-0230-2
Cox, B.J., Enns, M.W. & Michaud, V. (2004). Comparison between the South Oaks Gambling Screen and a DSM-IV-based interview in a community survey of problem gambling. Canadian Journal of Psychiatry, 49, 258-264.
EuGH (2011). URTEIL DES GERICHTSHOFS (Achte Kammer) 30. Juni 2011, in der Rechtssache C—212/08. Abgerufen unter: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:62008CJ0212&from=DE.
Fachbeirat (2020). Offener Brief – Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland. Forderung zu einer Verschiebung des derzeitigen Prozesses vom 10.03.2020. Abgerufen unter: https://www.gluecksspielsucht.de/files/fags-brief-mp-10.03.2020_aktuell.pdf am 13.11.2020.
fags (2020). Stellungnahme zum Staatsvertrag zur Neuregelung des Glücksspielwesens in Deutschland, fags – Entwurf vom 17/18.01.2020. Abgerufen unter https://www.gluecksspielsucht.de/files/fags-2020-02-07-stellungnahme-gluestv.pdf am 13.11.2020.
Gell, L., Bühringer, G., McLeod, J., Forberger, S., Holmes, J., Lingford-Hughes, A. & Meier, P. (Hrsg.). (2016). What determines harm from addictive substance and behaviours? Oxford: Oxford University Press.
Korn, D., Reynolds, J. & Hurson, T. (2008). Commercial gambling advertising: Understanding the youth connection (Final report). Guelph: Ontario Problem Gambling Research Centre.
Kräplin, A. & Goudriaan, A. E. (2018). Characteristics and risk factors of gambling disorder as basis for responsible gambling strategies. SUCHT, 64(5-6), 247-256. doi:10.1024/0939-5911/a000559.
Landgraf, K., Wulf, R., Füchtenschnieder, I., Hardeling, A., Hayer, T., Rehbein, F. & Rumpf, H.-J. (2020). Anhörung zum Entwurf des Glücksspielneuregulierungsstaatsvertrags – Stellungnahme des Fachbeirats. Verfügbar unter: https://www.dg-sucht.de/fileadmin/user_upload/pdf/aktuelles/Stellungnahme_des_Fachbeirats_zum_Staatsvertrag_zur_Neuregulierung_des_Gl%C3%BCcksspielwesens_in_Deutschland.pdf.
Landtag NRW (2020). Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag 2021– GlüStV 2021) vom 29. Oktober 2020 (Drucksache 17/11683). [Die zugehörigen Erläuterungen stehen auf Seite 72 –223]. Verfügbar unter: https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD17-11683.pdf.
Lorains, F. K., Cowlishaw, S. & Thomas, S. A. (2011). Prevalence of comorbid disorders in problem and pathological gambling: systematic review and meta-analysis of population surveys. Addiction, 106(3), 490-498.
Monaghan, S., Deverensky, J. & Sklar, A. (2008). Impact of gambling advertisements and marketing on children and adolescents: Policy recommendations to minimise harm. Journal of Gambling Issues, 22, 252-274.
Munoz, Y.R. 2009. An investigation into the sales-advertising relationship: The state lottery case. Austin: University of Texas.
Nelson, J.P. (2010). What is learned from longitudinal studies of advertising and youth drinking and smoking? A critical assessment. International Journal of Environmental Research & Public Health 10(3), 870-926.
Nelson, J.P. (2011). Alcohol marketing, adolescent drinking, and publication bias in longitudinal studies: A critical survey using meta-analysis. Journal of Economic Surveys 25(2), 191-232.
Ofcom (2013). Trends in Advertising Activity – Gambling. London: Independent Regulator and Competition Authority for the UK Communications Industries (Ofcom).
Parrado-González, A. & León-Jariego, J. C. (2020). Exposure to gambling advertising and adolescent gambling behaviour. Moderating effects of perceived family support. International Gambling Studies, 20(2), 214-230. doi:10.1080/14459795.2020.1712737.
Planzer, S., Gray, H. M. & Shaffer, H. J. (2014). Associations between national gambling policies and disordered gambling prevalence rates within Europe. International Journal of Law and Psychiatry, 37(2), 217-229. DOI:10.1016/j.ijlp.2013.11.002.
research tools (2020). Pressemitteilung vom 26.08.2020. Abgerufen unter https://research-tools.net/werbemarktanalyse-gluecksspiel-2020/ am 13.11.2020.
Rumpf, H.-J., Petzold, M., Bischof, A. & Bischof, G. (2018). Mini-review: Recovery without treatment in gambling disorder and problematic gambling. SUCHT, 64, 275–282.
Sleczka, P., Kraus, L., Braun, B. & Bühringer, G. (2013). Komorbide Störungen bei pathologischen Glücksspielern: ein Überblick. Wiener Zeitschrift für Suchttherapie, 2(3), 171-177.
Schlecht, O. (1990). Grundlagen und Perspektiven der sozialen Marktwirtschaft. Tübingen: Mohr Siebeck.
Stinchfield, R. (2002). Reliability, validity, and classification accuracy of the South Oaks Gambling Screen (SOGS). Addictive Behaviors, 27(1), 1-19.
Williams, R. J., West, B. L. & Simpson, R. I. (2012). Prevention of Problem Gambling: A Comprehensive Review of the Evidence, and Identified Best Practices. Report prepared for the Ontario Problem Gambling Research Centre and the Ontario Ministry of Health and Long Term Care. October 1, 2012.
ZAW – die Werbewirtschaft (2020). Glücksspiel. Abgerufen unter https://zaw.de/politik-positionen/gluecksspiel/ am 13.11.2020.