



Positionspapier: *Vorschlag für Leitlinien zur Regulierung von Glücksspielwerbung in Deutschland*

Chemnitz, 17. Februar 2021

Grundlage für den Vorschlag zu Werbeleitlinien sind die Regelungen im GlüStV 2021 und die dazugehörigen Erläuterungen sowie der ausgewertete wissenschaftliche Kenntnisstand zum Einfluss der Werbung auf Art und Umfang der glücksspielbezogenen Problemlage¹.

1. Hintergrund

Der GlüStV 2021 steht vor dem Dilemma, bei der Regulierung der Werbung auf der einen Seite für legale Glücksspiele Werbung nicht nur zuzulassen, sondern auch als notwendig zu erachten. Dies schließt eine „kontrollierte Expansion im Glücksspielsektor“, also eine Ausweitung der Zahl der Glücksspielteilnehmenden, mit der Begründung einer Kanalisierung des „Spieltriebs“ von illegalen zu legalen und von gefährlichen legalen zu weniger gefährlichen legalen Glücksspielen ein. Damit soll Werbung auch zur Reputation legaler Glücksspiele beitragen. Auf der anderen Seite darf Werbung nicht übermäßig sein, „sie darf insbesondere nicht gezielt Unentschlossene anreizen und zur Teilnahme motivieren wollen“². Diese Widersprüche werden an keiner Stelle des GlüStV 2021 oder der Begründungen aufgelöst.

Im Einzelnen erfolgt die Regulierung der Werbung im GlüStV 2021 nach zwei Kriterien: nach individuellen Risikounterschieden in der Bevölkerung sowie nach Risikounterschieden bei einzelnen Glücksspielen:

1. Individuelle Risikounterschiede

Erstmals werden bei einem GlüStV wissenschaftliche Erkenntnisse zu dem Konzept der individuellen Vulnerabilität berücksichtigt, einzelne Personen haben demnach ein unterschiedliches Risiko für die Entwicklung und Chronifizierung einer Glücksspielstörung³. Es wird als Folge zwischen vulnerablen Bevölkerungsgruppen wie Minderjährigen und Personen mit einem erhöhten Risiko für eine Glücksspielstörung sowie der überwiegenden Gruppe risikoarmer und risikobewusster (resilienter) Spielteilnehmer differenziert.

2. 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

¹ Eine umfassende suchtwissenschaftliche Herleitung in Bühringer & Czernecka (2021) in der Zeitschrift „Beiträge zum Glücksspielwesen“ des BehördenSpiegel, Ausgabe 1/2021

² Erläuterungen zum Glücksspielstaatsvertrag 2021, S. 66 und 67 [Landtag NRW (2020)]; sowie GlüStV 2021, § 5(2), S. 11/12 [Landtag NRW (2020)]

³ Erläuterungen zum GlüStV 2021, S. 26 (Fn. 2); zu wissenschaftlichen Grundlagen vgl. u.a.: Clark, Boileau & Zack (2019); Kräplin & Goudriaan (2018) sowie Bühringer (2020)



Glücksspiele“⁴. Der erste Differenzierungsgrund erfolgt, ohne den Zusammenhang zur Triebtheorie oder zur Relevanz für Glücksspielstörungen herzustellen⁵. Dies ist aus mehreren Gründen fragwürdig: zum einen ist der „natürliche Spieltrieb“ von Freud im Rahmen seiner psychoanalytischen Konzepte für kindliches Spielverhalten seit langem nicht mehr aktueller Stand der entwicklungspsychologischen Forschung⁶, zum anderen ist der Spieltrieb wegen seiner Eindimensionalität als Einflussfaktor weder in der Suchtforschung allgemein⁷ noch in der Glücksspielforschung ein anerkanntes ätio-pathologisches Modell für die Entwicklung von Abhängigkeitserkrankungen⁸. Weiterhin würde selbst bei Gültigkeit des Konzepts der „Spieltrieb“ alle Menschen im Sinne einer allgemeinen Vulnerabilität gleich betreffen und keine differenzierten Regelungen für einzelne Glücksspiele oder Personengruppen erlauben.

Der zweite Differenzierungsgrund betrifft das angenommene unterschiedliche Risikopotenzial einzelner Glücksspiele, das mehrfach begründet wird: durch Hinweise auf korrelative Zusammenhänge von Glücksspielnutzung und Störungshäufigkeit und durch Zitate zu merkmalsbedingten Risikounterschieden.⁹ Auch hier sind die Forschungsergebnisse für die vorgenommene Differenzierungstiefe der Werberregelungen entweder ungeeignet (korrelative Aussagen und hohe Konfidenzintervalle) oder unzureichend aussagekräftig¹⁰. Sie können nicht erklären, warum ohne die bisherigen Regelungen bei 99% der jeweils aktiven Spieler gemäß den epidemiologischen Studien der letzten etwa 15 Jahre in Deutschland keine Glücksspielstörung gefunden wurde.

Den Texten zum GlüStV 2021 und den Erläuterungen kann man entnehmen, dass (unter Vernachlässigung kleiner Lotterien) das geringste Risiko Lotto zugeordnet, das Angebot von Spielbanken und dem Automatenpiel sowie den Internetangeboten als Hochrisikobereich bewertet wird. Entsprechend sind die Werberestriktionen abgestuft. Dies führt aber – neben der fehlenden Begründung für diese differenzierte Abstufung – zu weiteren Dilemmata und Inkonsistenzen, dargestellt am Beispiel der Regelung der Werbung zur Gewinnhöhe. Generell gilt zunächst als allgemeine Aussage: „Die Werbung darf nicht übermäßig sein“¹¹. In den Erläuterungen wird dazu ausgeführt: „Nicht maßvoll ist Werbung jedenfalls dann, wenn die Anziehungskraft des Spiels durch zugkräftige Werbebotschaften erhöht wird, die bedeutende Gewinne verführerisch in Aussicht stellen“¹². Dem gegenüber heißt es aber, dass „besondere Merkmale einzelner Glücksspiele in der Werbung herausgestellt werden dürfen“, „insbesondere Merkmale wie bei Lotterien die [...] im Vergleich zu anderen Spielformen [...] hohen Gewinne (Jackpots) oder Ausschüttungsquoten“¹³.

⁴ GlüStV 2021, §1 (2) sowie Erläuterungen zum GlüStV 2021, S.26-27 und 66-67 (Fn. 2)

⁵ Erläuterungen zum GlüStV 2021, S.65-77 (Fn. 2)

⁶ Vgl. z. B. Carr (2016)

⁷ Vgl. Lindenmeyer (2013)

⁸ Siehe dazu auch die Kritik von Bühringer & Zeltner (2020) sowie Landgraf et al. (2020)

⁹ U. a. Meyer, Fiebig, Häfeli & Mörsen (2011); Hayer, Girndt & Kalke (2019)

¹⁰ Kalke & Hayer (2018);

¹¹ GlüStV 2021, §5 (2), S. 12 (Fn. 2)

¹² Erläuterungen zum GlüStV 2021, S. 69 (Fn. 2)

¹³ Erläuterungen zum GlüStV 2021, S. 70 (Fn. 2)



Eine weitere Inkonsistenz: Werbung ist zwar erlaubt, aber „von der äußeren Gestaltung der Spielhalle darf keine Werbung ... ausgehen“¹⁴, für Outlets von ebenfalls als riskant eingestuften Sportwetten gilt dieses Werbeverbot nicht.

2. Ergebnisse zur Glücksspielwerbung¹⁵

Die Auswertung der wissenschaftlichen Literatur zur Glücksspielwerbung hat gezeigt, dass Forschungserkenntnisse zum Einfluss von Werbung auf die Entwicklung einer Glücksspielstörung insgesamt gering und die Studien zumeist von schlechter methodologischer Qualität sind. Sie erlauben kaum kausale Aussagen zur Relevanz der Werbung. Die wenigen Ergebnisse sind auch nicht spezifisch für einzelne Glücksspiele und können die Differenzierungstiefe im GlüStV 2021 für Werberegeln zu einzelnen Glücksspielen nicht begründen.

Zusammenfassend haben die Ergebnisse aus Studien ergeben, dass die beiden Gruppen *Jugendliche* und *vulnerable Erwachsene* (einschließlich solcher mit einer bereits ausgeprägten Glücksspielstörung) auch in der Werbung besonders geschützt und die dritte Gruppe der *risikoarmen und risikobewussten Spieler* durch Hinweise zum Verbraucherschutz in ihrem vorsichtigen Umgang mit Glücksspielen gestützt werden sollten. Eine Ableitung spezifischer Werberegeln für einzelne Glücksspiele unterstützt der wissenschaftliche Kenntnisstand zur Werbung allerdings nicht. Die in Abschnitt 3 zusammengestellten Punkte für Werbeleitlinien zum GlüStV 2021 stellen deshalb *Vorschläge für eine Konsensbildung* dar, die so weit als derzeit möglich wissenschaftliche Erkenntnisse verwenden und die sich ausschließlich am Risiko für einzelne Gruppen von Spielteilnehmern orientieren:

- Werbeeinschränkungen und -verbote für (1) Kinder und Jugendliche sowie (2) vulnerable Erwachsene einschließlich Personen mit einer ausgebildeten Glücksspielstörung sind notwendig.
- Werbeeinschränkungen zur Stärkung des Verbraucherschutzes und für die Unterstützung einer risikoarmen und risikobewussten Glücksspielteilnahme sind hilfreich.
- Spezifische Werbeeinschränkungen für einzelne Glücksspiele sind nicht ausreichend wissenschaftlich belegt und damit sachlich nicht begründet.

Zum Verbot der Werbung für Jugendliche ist zu ergänzen, dass ein reines Verbot unzureichend ist. Jugendliche werden mit Glücksspielen konfrontiert und müssen mit pädagogischen Maßnahmen in Elternhaus und Schule darauf vorbereitet werden, vom Verständnis des Zufalls- und Wahrscheinlichkeitsbegriffs bis zu den Frühmerkmalen einer riskanten Spielteilnahme. Ähnliches gilt für die Gruppe vulnerabler Personen in der Entwicklung oder mit einer manifesten Glücksspielstörung: Eine Werberegulierung kann möglicherweise eine Verschlimmerung oder einen Rückfall nach Abstinenz verhindern, wird aber die individuelle Problemlage nicht verbessern. Maßnahmen zur Früherkennung und Unterstützung/Hilfe sind zusätzlich notwendig.

Der Vorschlag für Werbeleitlinien berücksichtigt auch die defizitäre Forschungslage. Dies bedeutet zum einen für die Umsetzung von Werbeleitlinien die Einbeziehung einer regelmäßigen Evaluation und sukzessiven Verbesserung auf der Grundlage eines begleitenden Monitorings im Rahmen der geplanten Glücksspielbehörde. Zum anderen wird

¹⁴ GlüStV 2021, § 26, S. 44 (Fn. 2)

¹⁵ Aus: Bühringer & Czernecka 2021, siehe auch Binde (2014)



damit 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. Wie in anderen Bereichen auch könnten dazu einschlägige Fachgesellschaften einen Beitrag leisten.

3. Vorschlag für Werbeleitlinien

Regulierungsgruppe 1: Jugendliche

Die Teilnahme an Glücksspielen ist für Kinder und Jugendliche verboten, so dass Werbeleitlinien für diese Zielgruppe eigentlich überflüssig sein sollten, da mit dem Spielverbot (und entsprechender Kontrolle) auch ein Werbeverbot verbunden ist (§5(2)). Werbung für Erwachsene lässt sich aber nicht so gestalten oder umsetzen, dass Kinder und Jugendliche diese in aktiver oder passiver Form nicht hören oder sehen. Dies wäre nur durch ein vollständiges Werbeverbot möglich, was der GlüStV 2021 nicht vorsieht. Aus der Forschung lässt sich vorsichtig das Risiko ableiten, dass bei Kindern durch das Wahrnehmen von Werbung ein Interesse an (der späteren Teilnahme an) Glücksspielen geweckt werden könnte und dass sie Glücksspielen als normalen und risikolosen Weg der Geldeinnahme einschätzen könnten. Beides soll verhindert werden. Daraus kann als Konsensvorschlag folgende allgemeine Regel für alle Werbeangebote abgeleitet werden:

Leitlinie zum Schutz von Kindern und Jugendlichen

- (1) Werbeverbot für Kinder und Jugendliche: Werbung darf Kinder und Jugendliche nicht als Zielgruppe ansprechen. Dies bezieht sich auf
 - altersbezogene Werbekanäle und Werbemedien,
 - altersbezogen handelnde Personen und
 - altersbezogene Inhalte und Botschaften.

Regulierungsgruppe 2: Risikoarme Spielteilnehmer

Werbung für Glücksspiele soll auch die risikoarme (im finanziellen Rahmen) und risikobewusste Teilnahme (Kenntnis der Risiken und der Wege zur Risikominimierung) unterstützen. Daraus können als Konsensvorschlag folgende allgemeine Regeln für alle Werbeangebote abgeleitet werden:

Leitlinien zu Werbeinhalten für die Unterstützung einer risikoarmen Spielteilnahme

- (1) Werbung darf nicht die Möglichkeit der Lösung von finanziellen, emotionalen und psychosozialen Problemen durch Glücksspielen suggerieren.
- (2) Es wird nicht mit der Aussage geworben, dass Gewinnen einfach ist.
- (3) Es erfolgt keine Betonung hoher Gewinne ohne deutlich sichtbare und verständliche Hinweise auf die Gewinnwahrscheinlichkeit.
- (4) Das Verlustrisiko muss in für Laien verständlicher Weise dargestellt werden. Dabei muss vor einer Teilnahme zum Gelderwerb sowie vor einer erneuten Spielteilnahme zum Ausgleich von Spielverlusten gewarnt und eine risikoarme und risikobewusste Teilnahme durch Ratschläge unterstützt werden.



- (5) Die finanziellen und abhängigkeitsbezogenen Risiken häufig wiederholter Spielteilnahme, hoher Einsätze sowie langer Spielphasen sollen dargestellt werden.
- (6) Es werden Hinweise zur frühzeitigen Hilfe bei beginnenden Problemen gegeben.

Regulierungsgruppe 3: Vulnerable Spielteilnehmer

Werbung darf sich nicht direkt an Personen richten, die wegen einer Spielproblematik auffällig geworden sind. Dies betrifft somit Einschränkungen der Verbreitungswege und Werbekanäle, weiterhin dürfen bei den Werbeinhalten keine Problemlösungen durch eine Spielteilnahme suggeriert werden, die bei vulnerablen Spielern zu einer problematischen Spielentwicklung führen könnten (z.B. Hilfe bei Einsamkeit oder Niedergeschlagenheit). Im Übrigen gelten alle Werbeleitlinien für risikoarme Spielteilnehmer auch für den Schutz vulnerabler Spielteilnehmer. Daraus können als Konsensvorschlag folgende allgemeine Regeln für alle Werbeangebote abgeleitet werden:

Leitlinien zu Verbreitungswegen und Inhalten von Werbung für den Schutz vulnerabler Spielteilnehmer

- (1) Spielteilnehmer, die bei einem Anbieter registriert sind (Spielpause, Spieleinschränkung oder Spielsperre) bzw. sich einer regionalen oder zentralen Sperrdatei befinden, dürfen nicht in persönlich adressierten Werbebotschaften angesprochen werden.
- (2) Das Verbot gilt für die Dauer der Sperre¹⁶.
- (3) Es werden keine Werbeinhalte verwendet, die eine Lösung emotionaler Probleme durch Glücksspielen und die damit verbundenen Rahmenbedingungen wie soziale Kontakte suggerieren, wie z.B. bei Einsamkeit, Niedergeschlagenheit, Lustlosigkeit.

Für den Düsseldorfer Kreis:

Prof. Dr. Gerhard Bühringer
(TU Dresden)

Prof. Dr. Jörg Ennuschat
(Ruhr-Universität Bochum)

Dr. Daniel Henzgen
(Löwen Entertainment)

Robert Hess
(SchmidtGruppe)

Karin Klein
(Tipico)

Lutz Schenkel
(François-Blanc-Spielbank,
Bad Homburg v.d. Höhe)

Jochen Staschewski
(Thüringer Staatslotterie)

Axel Weber
(WestLotto)

Günther Zeltner
(Evangelische Gesellschaft Stuttgart)

Knut Walter
(Sprecher Düsseldorfer Kreis)

¹⁶ Nach Ablauf einer Sperre wird der Dateieintrag gelöscht, sodass eine spätere Überprüfung auf Vorliegen einer früheren Sperre nicht mehr möglich ist



Literatur

- Binde, P. (2014). *Gambling advertising: A critical research review*. The Responsible Gambling Trust: London.
- Bühringer, G. & Czernecka, R. (2021). Übersichtsarbeit zu Werbung und Glücksspielen. *Beiträge zum Glücksspielwesen – eine Fachreihe des Behörden Spiegel*. Ausgabe 1/2021 (Publikation in Vorbereitung)
- 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. & Zeltner, G. (2020). *Stellungnahme: Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag 2021 - GlüStV 2021)*. Verfügbar unter: <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/de/search/?trisaction=search.detail&year=2020&num=304> am 14.08.2020].
- 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>
- Hayer, T., Girndt, L. & Kalke, J. (2019). *Das Gefährdungspotenzial von Online-Glücksspielen: Eine systematische Literaturanalyse*. Verfügbar unter: http://www.tobha.de/Bericht_final.pdf
- Kalke, J. & Hayer, T. (2018). *Expertise zur wissenschaftlichen Evidenz der Spieler- und Jugendschutzmaßnahmen im Glücksspieländerungsstaatsvertrag (2012): Ein systematischer Review*. Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz: Hamburg. Verfügbar unter: <https://suche.transparenz.hamburg.de/dataset/gutachten-ueber-spieler-und-jugendschutzmassnahmen-nach-dem-glueckspielaenderungsstaatsvertrag?forceWeb=true>
- 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., Füchtenschneider, 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%BCksspielwesens_in_Deutschland.pdf
- Landtag NRW (2020). *Entwurf des Staatsvertrages zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag 2021– GlüStV 2021) vom 28. Mai 2020* (die zugehörigen Erläuterungen ab Dokumentenseite 65). Verfügbar unter: <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV17-3443.pdf>.
- Lindenmeyer J. (2013). *Warum werden Menschen süchtig? Psychologische Erklärungsmodelle*. In: Badura B., Ducki A., Schröder H., Klose J., Meyer M. (Eds) Fehlzeiten-Report 2013. Fehlzeiten-Report, Vol. 2013. Springer, Berlin, Heidelberg.
- Meyer, G., Fiebig, M., Häfeli, J. & Mörsen, C. (2011). Development of an assessment tool to evaluate the risk potential of different gambling types. *International Gambling Studies*, 11 (2), 221–236. doi:10.1080/14459795.2011.584890