

Fachbeirat Glücksspielsucht

Tätigkeitsbericht

1. Januar bis 31. Dezember 2014

Stand: 02.10.2015



Impressum

Gemeinsame Geschäftsstelle des Fachbeirats nach § 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV

Friedrich-Ebert-Allee 12

65185 Wiesbaden

Telefon: 0611 - 353 1080

Email: ggs@hmdis.hessen.de

Inhalt

1.	Aufgaben
2.	Ernennung und Zusammensetzung der Mitglieder.....
3.	Beschlüsse
3.1	Beschluss (1/2014) vom 26.05.2014 betr.: Fachbeiratsverfahren - SB-Terminals außerhalb von Annahmestellen.....
3.2	Beschluss (2/2014) vom 26.05.2014 betr.: Fachbeiratsverfahren – Einführung der Sofortlotterie „Platin 7“ in Baden-Württemberg und Brandenburg.....
3.3	Beschluss (3/2014) vom 22.07.2014 betr. Fachbeiratsverfahren – 5,--€ Rubbellos „Volltreffer“ der Staatlichen Lotterieverwaltung Bayern.....
4.	Empfehlungen und Stellungnahmen
4.1	Empfehlung (1 /2014) vom 26.05.2014 betr.: Suchthinweise.....
5.	Sonstige Aktivitäten des Fachbeirates im Berichtszeitraum 2014
6.	Bilanz und Ausblick.....
6.1	Jugendschutz
6.2	Spielerkarte.....
6.3	Spielverordnung
6.4	Sportwetten.....
6.5	Werbung.....
6.6	Forderungen.....

Anlage: Kriminologische Erkenntnisse

1. Aufgaben

Der Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) sieht in § 10 Abs. 1 S. 2 die Einrichtung eines Fachbeirates vor, der sich aus Experten in der Bekämpfung der Glücksspielsucht zusammensetzt. Konkretisiert wird dies in §§ 8-14 der Verwaltungsvereinbarung über die Zusammenarbeit der Länder bei der Glücksspielaufsicht und die Einrichtung des Fachbeirats (VwVGlüStV), die zwischen den Ländern abgeschlossen wurde.

Der Fachbeirat führt seine Geschäfte nach Maßgabe der Vorschriften des GlüStV sowie der VwVGlüStV. Er

- untersucht und bewertet im Rahmen von Erlaubnisverfahren die Einführung neuer Glücksspielangebote durch die in § 10 Abs. 2 und 3 GlüStV genannten Veranstalter und die Einführung neuer oder die erhebliche Erweiterung bestehender Vertriebswege nach § 9 Abs. 5 GlüStV,
- berät die Länder nach § 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV bei der ordnungsrechtlichen Aufgabe der Sicherstellung eines ausreichenden Glücksspielangebotes und
- wirkt mit bei der Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrags nach § 32 Satz 1 GlüStV.

Darüber hinaus ist der Fachbeirat berechtigt, neben seinen im GlüStV festgelegten Aufgaben den Ländern Vorschläge für wissenschaftliche Untersuchungen zur Glücksspielsucht, und den Ländern Empfehlungen zu Spielerschutz- und Spielsuchtpräventionsmaßnahmen zu unterbreiten (§ 1 Abs. 2 Nr. 2 VwVGlüStV).

Der Fachbeirat ist an den durch den GlüStV begründeten Auftrag gebunden und im Rahmen der ihm übertragenden Aufgaben nicht weisungsgebunden.

2. Ernennung und Zusammensetzung der Mitglieder

§ 9 Abs. 1 S. 1 VwVGlüStV legt die Zahl der Fachbeiratsmitglieder auf sieben fest. § 9 Abs. 1 S. 2 stellt Anforderungen an die fachliche Qualifikation der Mitglieder. Der Fachbeirat besteht aus sieben Mitgliedern und ist so zusammengesetzt, dass Persönlichkeiten mit ausgewiesener Erfahrung und Fachwissen in den Bereichen

1. nationale und internationale Glücksspielsucht- und Wettsuchtforschung, Suchtprävention, Suchthilfe sowie Suchtbekämpfung,
2. Jugend- und Spielerschutz sowie Jugendhilfe,
3. Bekämpfung der Kriminalität im Zusammenhang mit Glücksspielen einschließlich der Gewährleistung der Integrität des sportlichen Wettbewerbs bei der Veranstaltung und dem Vertrieb von Sportwetten

angemessen vertreten sind und juristischer Sachverstand, insbesondere in den Fragen des Glücksspielrechts und des Jugendschutzes, genutzt werden kann. Die Amtsdauer des Fachbeirats beträgt 7 Jahre. Die Mitglieder werden gemäß § 10 Abs. 1 VwVGlüStV vom Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz auf Vorschlag von

1. der Deutschen Gesellschaft für Suchtforschung und Suchttherapie e.V. (DG Sucht), der Deutschen Hauptstelle für Suchtfragen e.V. (DHS) und des Fachverbands Glücksspielsucht e.V. (fags), drei Sitze,
2. der AG Suchthilfe der Arbeitsgemeinschaft der Obersten Landesgesundheitsbehörden (AOLG), zwei Sitze,
3. der Kriminologischen Zentralstelle e.V., dem Institut für Kriminologie (IFK) der Universität Tübingen, dem Institut für Kriminologie der Universität zu Köln, der Forschungsstelle für Jugendstrafrecht und Kriminalprävention an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel sowie dem Kriminologischen Forschungsinstitut Niedersachsen e.V. (KFN), zwei Sitze,

ernannt.

Mitglieder



Prof. Dr. Michael Adams

Universitätsprofessor, Direktor des Instituts für Recht der Wirtschaft der Universität Hamburg, Arbeitsbereich Zivilrecht – auf Vorschlag Kriminologische Institute



Ilona Füchtenschnieder-Petry

Vorsitzende des Fachverbands Glücksspielsucht (fags) e.V. – auf Vorschlag fags



Dr. phil. Raphael Gaßmann

Geschäftsführer der Deutschen Hauptstelle für Suchtfragen e.V. – auf Vorschlag DHS



Prof. Dr. med. Karl Mann

Universitätsprofessor, Lehrstuhl für Suchtforschung an der Universität Heidelberg, Direktor der Klinik für Abhängiges Verhalten und Suchtmedizin am Zentralinstitut für Seelische Gesundheit (ZI), Vize-Präsident der Deutschen Gesellschaft für Suchtforschung und Suchttherapie (DG Sucht) e.V. – auf Vorschlag DG Sucht



Prof. Dr. Christian Pfeiffer

Universitätsprofessor, Vorstand und Direktor des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen e.V. – auf Vorschlag Kriminologische Institute



Elisabeth Seifert

Geschäftsführerin der Aktion Jugendschutz, Landesarbeitsstelle Bayern e.V. (aj) – auf Vorschlag der AOLG



Wolfgang Schmidt-Rosengarten

Geschäftsführer der Hessischen Landesstelle für Suchtfragen e.V. (HLS) – auf Vorschlag der AOLG

3. Beschlüsse

Im Berichtszeitraum 1. Januar bis 31. Dezember 2014 fasste der Fachbeirat drei Beschlüsse.

Beschluss (1/2014) vom 26.05.2014

des Fachbeirats nach § 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV i. V. m. § 8 Abs. 1 Nr. 1 VwVGlüStV vom 23. Mai 2012

betr.: Fachbeiratsverfahren - SB-Terminals außerhalb von Annahmestellen

Der Fachbeirat hat die von der verfahrensführenden Behörde vorgelegten Unterlagen geprüft, zusammen mit den im Rahmen der Anhörung vorgebrachten Argumenten ausführlich diskutiert und daraufhin den folgenden Beschluss (5:0:0) gefasst:

Der Fachbeirat stimmt der Errichtung von SB-Terminals außerhalb von Annahmestellen mit den folgenden Maßgaben zu und empfiehlt der verfahrensführenden Behörde eine Erlaubniserteilung nur mit diesen Maßgaben:

1. Das Angebot bleibt auf die in den Unterlagen genannten, beantragten Spiele beschränkt.
2. Es wird keine zusätzliche Werbung geschaltet, das heißt die Voreinstellungen bleiben neutral und es erfolgt keine Animation über Spielmöglichkeiten auf dem Startbildschirm.
3. Die Geräte senden weder Ton- noch Lichtsignale aus (d.h. Verzicht auf optische oder akustische Signale).
4. Die zulässige Gesamtzahl der Annahmestellen wird nicht überschritten, das heißt, es erfolgt keine Ausweitung des Angebotes.
5. SB-Terminals dienen im Verhältnis 1:1 ausschließlich dem Ersatz aufgegebener Annahmestellen.
6. Die BZgA-Hinweise werden auf den Spielscheinen abgedruckt.

Begründung:

Unter Berücksichtigung der genannten Voraussetzungen ist eine besondere Gefährdung der Bevölkerung nicht zu befürchten.

Beschluss (2/2014) vom 26.05.2014

des Fachbeirats nach § 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV i. V. m. § 8 Abs. 1 Nr. 1 VwVGlüStV vom 23. Mai 2012

betr.: Fachbeiratsverfahren – Einführung der Sofortlotterie „Platin 7“ in Baden-Württemberg und Brandenburg

Der Fachbeirat hat die von der verfahrensführenden Behörde vorgelegten Unterlagen geprüft und ausführlich diskutiert.

Er stimmt der Einführung der Sofortlotterie „Platin 7“ nicht zu und empfiehlt den verfahrensführenden Behörden eine Ablehnung des Antrags.

Begründung:

Aufgrund des großen Anteils illegaler Angebote wird im Sinne des Kanalisierungsauftrages versucht, ein ständig attraktiveres legales Angebot herbeizuführen, ohne dass der Antrag eine Aussage dazu enthält, wie zugleich die illegalen Angebote verdrängt werden sollen. Die Folge der geplanten Maßnahme ist lediglich, dass der Markt angeheizt wird. Zudem konnten keine Testkaufergebnisse vorgelegt werden, die aber in jedem Fall benötigt werden, da Rubbellose insbesondere im Hinblick auf den Jugendschutz besonders sensibel zu betrachten sind. Da es sich um ein Spiel mit erhöhtem Missbrauchsgefährdungspotential handelt, sind bis zu einer Vorlage von Testkaufergebnissen Verstöße gegen den Jugendschutz nicht auszuschließen.

Zudem ist das geplante zusätzliche Angebot unter Präventionsgesichtspunkten kontraproduktiv. Die GGS wird gebeten, eine Länderabfrage im Auftrag des Fachbeirats zu initiieren mit der Bitte um Übermittlung von Ergebnissen über Testkäufe bei Rubbellosen.

Beschluss (3/2014) vom 22.07.2014

des Fachbeirats nach § 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV i. V. m. § 8 Abs. 1 Nr. 1 VwVGlüStV vom 23. Mai 2012

betr. Fachbeiratsverfahren – 5,-€ Rubbellos „Volltreffer“ der Staatlichen Lotterieverwaltung Bayern

Der Fachbeirat hat die von der verfahrensführenden Behörde vorgelegten Unterlagen geprüft und ausführlich erörtert.

Er stimmt der Einführung der Losbrieflotterie „Volltreffer“ mit der Maßgabe zu, dass Testkäufe durchgeführt und dem Fachbeirat nach Ablauf von zwei Jahren vom Zeitpunkt der Erlaubniserteilung an die entsprechenden Ergebnisse vorgelegt werden. Der Fachbeirat empfiehlt der verfahrensführenden Behörde eine Erlaubniserteilung nur mit dieser Maßgabe (4:1:0).

Begründung:

Eine besondere Gefährdung der Bevölkerung ist nicht zu befürchten. Da es sich bei Sofortlotterien und insbesondere Rubbellosen um Spiele mit erhöhtem Missbrauchsgefährdungspotential handelt, sind Verstöße gegen den Jugendschutz nicht auszuschließen. Deshalb sind diesbezügliche Testkäufe zur Überprüfung der Einhaltung des Jugendschutzes unerlässlich.

4. Empfehlungen und Stellungnahmen

Der Fachbeirat gab im Jahr 2014 eine Empfehlung zum Thema Suchthinweise heraus.

Empfehlung (1 /2014) vom 26.05.2014

des Fachbeirats nach § 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV i.V.m. § 8 Abs. 1 Nr. 1 VwVGlüStV vom 23. Mai 2012

betr.: Suchthinweise

Nach § 7 GlüStV haben Veranstalter und Vermittler von öffentlichen Glücksspielen den Spielern vor der Spielteilnahme spielrelevante Informationen zur Verfügung zu stellen, sowie sie über die Suchtrisiken der von ihnen angebotenen Glücksspiele, das Verbot der Teilnahme Minderjähriger und Möglichkeiten der Beratung und Therapie aufzuklären. Diese Vorschrift wird nach Beobachtung des Fachbeirates Glücksspielsucht in jüngster Zeit zunehmend unzureichend umgesetzt. So fällt auf, dass diese Hinweise kleiner werden oder an Stellen angebracht sind, an denen man sie nicht vermutet. Auf Lottoscheinen finden sie sich z.B. häufig auf der Rückseite. Dort werden sie auch nicht durch eine auffällige Gestaltung hervorgehoben, sondern gehen in den Spielerklärungen unter. Auf Plakaten und Infoscreens sind die Hinweise inzwischen so klein gedruckt, dass sie kaum noch lesbar sind.

Der Fachbeirat empfiehlt den Glücksspielaufsichtsbehörden, verbindliche Regelungen für die Anbringung des „Suchthinweises“ incl. Information über Beratungsmöglichkeiten zu erlassen. Nach Auffassung des Fachbeirates sollten die Suchthinweise (plus Hinweis auf Beratungsmöglichkeit) z.B. sowohl auf der Vorderseite der Lottoscheine als auch auf der Spielquittung aufgedruckt sein. Bei Anzeigen und Werbeflächen sollte ähnlich wie bei Zigarettenschachteln bzw. –werbung ein bestimmter Prozentsatz der Fläche für die Aufklärungshinweise festgelegt werden.

Sehr unterschiedlich fallen auch die Internetauftritte der Lotto- und Spielbankgesellschaften bzgl. der verpflichtenden Suchthinweise aus. Bei einigen fallen die Hinweise auf, bei anderen findet man sie nur schwer. Auch hier sollten einheitliche Regeln in Bezug auf Umfang der Informationen und Platzierung der Hinweise vereinbart werden.

In Bezug auf gewerbliche Geldspielautomaten fällt auf, dass die dort freiwillig angebrachten Aufdrucke „**Übermäßiges Spiel ist keine Lösung bei persönlichen Problemen**“ und die zugehörige BZgA Infotelefonnummer an vielen Automaten inzwischen in Wadenhöhe angebracht ist und somit nicht „ins Auge fällt“. Der Fachbeirat würde es begrüßen, wenn die Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder dem Bundeswirtschaftsminister und der PTB empfehlen, dass Geräte mit derartig angebrachten Suchthinweisen künftig keine Genehmigung mehr bekommen. Darüber hinaus empfiehlt der Fachbeirat, den Text des Aufdrucks zu überarbeiten. Statt „**Übermäßiges Spiel ist keine Lösung bei persönlichen Problemen**“ sollte es besser analog zu den Hinweisen auf Lottoscheinen etc. heißen:

Glücksspielen kann süchtig machen! Der aktuell verwendete Hinweis wurde 1989 entwickelt und als freiwillige Maßnahme umgesetzt. Er ist nicht mehr zeitgemäß. Hinzu kommt, dass die Angaben zu der 01801 Telefonnummer (Citytarif) nicht den gesetzlichen Vorgaben (Telekommunikationsgesetz) entspricht. Eine gesetzeskonforme Preisangabe für die verwendete 01801 Rufnummer würde beispielsweise lauten: "Festnetzpreis 3,9 ct/min; Mobilfunkpreise maximal 42 ct/min." Es erstaunt, dass die intransparente Preisangabe bereits so lange geduldet wird. Immerhin wurde das Telekommunikationsgesetz bereits im Jahr 2009 entsprechend geändert. Der Fachbeirat bittet die Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder sowohl dem BMG als auch dem BMWi den Änderungsbedarf bei den Suchthinweisen an den gewerblichen Geldspielautomaten bzgl. des Textes und der Preisangabe zu übermitteln.

5. Sonstige Aktivitäten des Fachbeirates im Berichtszeitraum 2014

Der Fachbeirat hat in 7 Arbeitssitzungen neben drei Beschlussfassungen und einer Empfehlung folgende Aktivitäten entfaltet:

- Vorstellung und Diskussion der Prävalenzstudie Niedersachsen-Jugendsurvey (siehe Anlage), sowie einer wissenschaftlichen Studie zur Evaluierung des Sperrsystems in deutschen Spielbanken.
- Gespräch mit Vertretern des Deutschen Bundestags, insbesondere den suchtpolitischen Sprechern aller Bundestagsfraktionen in Berlin zu fachpolitischen Fragestellungen im Glücksspielbereich, insbesondere der Spielverordnung mit einem empirischen Überblick zu Prävalenzen und Behandlungsdaten, sozialen Kosten und notwendige Konsequenzen zur Novellierung der Spielverordnung.
- Intensive Auseinandersetzung (inkl. Expertenanhörung) zum Thema Sperrsysteme / Spielerkarten. Details sind auf Seite 15 ff. in diesem Jahresbericht nachzulesen.
- Teilnahme an der „AG Evaluation“ des Glücksspielkollegiums in Stuttgart und München sowie Erstellung eines Textbeitrages für den Zwischenbericht.
- Vorstellung der Arbeit des Fachbeirates in der AG Suchthilfe der AOLG in Magdeburg durch die von den Ländern benannten Vertreter.
- Gemeinsame Sitzung mit dem Glücksspielkollegium und den Mitgliedern der AG Suchthilfe der AOLG in Wiesbaden.

Fachgespräche haben zu folgenden Themen stattgefunden:

- Nachweis der Wirksamkeit von Sozialkonzepten.
- Nichterteilung der Lizenzen für Sportwettenanbieter und die Folgen für den Spieler- und Jugendschutz.
- Bundesweit unabhängige Ombudsstelle
- Bewerbung von Glücksspielangeboten

6. Bilanz und Ausblick

6.1 Jugendschutz

Jugendliche spielen Glücksspiele, obwohl diese laut Glücksspieländerungsstaatsvertrag (§ 4, Abs. 3 Erster GlüÄndStV) und dem Jugendschutzgesetz (§ 6 JuSchG) nicht an Glücksspielen teilnehmen dürfen.

Hierzu einige Zahlen und Fakten¹:

- Die Mehrheit von Jugendlichen hat bereits Erfahrungen mit Glücksspielen:
Angaben zur Lebenszeitprävalenz bewegen sich zwischen 62 % und 82 %. Als aktuelle Glücksspieler bezogen auf den Zeitraum der vergangenen 12 Monate gelten ungefähr 40 % der Jungen und Mädchen, 6 % aller Jugendlichen sind von glücksspielbezogenen Belastungen betroffen. Dabei liegt der Anteil der Problemspieler zwischen 1,3 % und 3 %, der Anteil der Risikospieler wird studienübergreifend auf ca. 3,5 % beziffert.
- Als bevorzugte Spielorte bei Jugendlichen führen derzeit Wettannahmestellen die Rangreihe der favorisierten Anlaufstellen für Glücksspiel an.
- Bei jüngeren Alterskohorten gibt es eine Verlagerung von Glücksspielaktivitäten ins Internet, gerade dort werden Jugendliche mit zahlreichen verlockenden Werbebotschaften konfrontiert.

Diese alarmierenden Befunde zeigen auf, dass Anbieter Jugendschutzregelungen nicht einhalten und verweisen auf die Notwendigkeit, neben dem ordnungsrechtlich-kontrollierenden Jugendschutz dem erzieherischen Jugendschutz (§ 14 SGB VIII) einen hohen Stellenwert einzuräumen.

Folgende Problembereiche kristallisieren sich dabei vorrangig für den Jugendschutz heraus:

Geldspielgeräte in Spielhallen und gastronomischen Betrieben

Ein aktuelles Pilotprojekt zu Spielhallen in Bremen zeigt auf, dass die Umsetzung von Maßnahmen zum Jugend- und Spielerschutz nur gering ausgeprägt ist². Aus der Evaluierung der Novelle der Spielverordnung ist bekannt, dass sich Gaststätten, Imbissbuden und Eckkneipen mit Geldspielgeräten noch weit weniger an das Spielteilnahmeverbot Minderjähriger halten als Spielhallen. Die durch die Änderung der Spielverordnung beschlossene Reduzierung der maximal zulässigen Geldspielgeräte geht in die richtige Richtung. Aus fachlicher Sicht kann es aber nur heißen: Geldspielgeräte raus aus jeglichen gastronomischen Betrieben und die Einführung von personengebundenen Spielerkarten.

¹ Dr. Tobias Hayer, Tim Brosowski: *Evaluation des Browsergames „Spielfieber“: Akzeptanz, Effekte und Potential*, S.6 ff, 2014

² *Spieler- und Jugendschutz in Spielhallen: Ein Praxistest*, Meyer et al, in: *Sucht 61(1)*, 2015, 9-18

Unregulierter Sportwettenbereich

Durch das Verfahren um die Lizenzvergabe im Sportwettenbereich (siehe Kapitel Sportwetten) ist ein großer neuer Problembereich auch für den Jugendschutz entstanden. Sportwettbuden wachsen wie Pilze aus dem Boden. Zahlreiche Anbieter bieten Online- Sportwetten an. Sportwetten sind für Heranwachsende besonders interessant sind, diese Zielgruppe ist oftmals sportbegeistert und glaubt damit Kenntnisse zu besitzen um Sportergebnisse richtig einschätzen zu können. Die voraussichtlich noch lange andauernde juristische Klärung des Lizenzverfahrens und das damit einhergehende regulatorische „Vakuum“ lassen eine Ausweitung der Problemlage vermuten.

Online Angebote

Glücksspiele im Internet sind nicht nur für Jugendliche besonders interessant, u.a. bedingt durch eine hohe Verfügbarkeit, hohe Ereignisdichte, bargeldlosen Zahlungsverkehr und Anonymität. Der Ausschluss Minderjähriger an der Spielteilnahme findet sich oftmals nur in den AGBs, aber nicht in der Praxis und das Verbot der Spielteilnahme Minderjähriger kann besonders leicht umgangen werden.

Nach Hayer haben international ca. 4 % aller Jugendlichen in den letzten 12 Monaten Geld für Online-Glücksspiele ausgegeben, unter den Heranwachsenden mit Internet-Glücksspielerfahrung findet sich ein erhöhter Anteil von Problemspielern (gilt auch für Erwachsene)³. Die wachsende Anzahl mobiler Endgeräte bei Jugendlichen und das „mobile gambling“ lassen auch hier eine zunehmende Problemlage vermuten. Hatte 2010 nur etwa jeder siebte Jugendliche ein eigenes Smartphone, so besitzen laut JIM-Studie ein solches aktuell 88 Prozent der Zwölf- bis 19-Jährigen⁴.

Demoglücksspiele

Weitere Problemfelder für Jugendliche liegen im Bereich der Demospielseiten für Glücksspiele, die unter 18-Jährige problemlos nutzen können sowie der Einbettung von Glücksspielen und Glücksspielelementen in Computerspielen.

Erste korrelative Forschungsbefunde deuten einen solchen Zusammenhang zwischen der Nutzung von Demoseiten und Teilnahmen an „echten“ Glücksspielen sowie der Entwicklung glücksspielbezogener Probleme bei Heranwachsenden an, ohne jedoch Aussagen zu kausalen Wirkmechanismen treffen zu können⁵.

Zu wenig Personal für Kontrollen

Leider sind die personellen Ressourcen für die Vollzugstätigkeit des Jugendschutzes vor Ort sehr ungleich in den einzelnen Kommunen verteilt und mehr als ausbaufähig. Schwerpunktsetzungen der Kontrolltätigkeit verlaufen sehr unterschiedlich und die Kontrolle von Spielhallen und Gastronomiebe-

³ Hayer: *Internetbasiertes Glücksspiel: Spielanreize und Suchtgefahren*, in: *proJugend* 4/2013, S. 4-8.

⁴ *Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest / JIM-Studie 2014 / www.mpfs.de*

⁵ vgl. Griffiths et al, 2012 in: Hayer: *Internetbasiertes Glücksspiel: Spielanreize und Suchtgefahren in proJugend* 4/2013, S. 4-8

trieben konkurriert hier mit Alkoholabgabestellen und anderen jugendschutzrelevanten Orten und Gefährdungsfeldern.

Verkauf von Rubbellosen an Jugendliche

Eine aktuelle Studie aus Nordrhein-Westfalen zeigt auf, dass nach Kartenspielen (26 %) Rubbellose mit 20,5 % die zweithöchste Nutzungsprävalenz bei Kindern und Jugendlichen haben⁶. Selbstverständlich gilt auch bei Rubbellosen ein Abgabeverbot an Minderjährige. Hier sind Abgabestellen noch stärker auf die Einhaltung des Jugendschutzes zu kontrollieren. Anbieter sind gehalten regelmäßig Testkäufe durchzuführen und die Ergebnisse, differenziert nach einzelnen Spielangeboten, zu veröffentlichen. Länder sollten Kommunen festgelegte Kriterien für die Durchführung von Testkäufen vorgeben.

Notwendigkeit eines policy-Mix im Jugendschutz

In der Prävention müssen sich nach heutigen Erkenntnissen verhältnis- und verhaltenspräventive Ansätze und Maßnahmen ergänzen.

Dringlich ist bei Glücksspielen auf eine bessere Einhaltung der Vorgaben des Jugendschutzes und effektive Umsetzung der gesetzlichen Regelungen hinzuwirken. Gleichzeitig ist die langfristige Sicherung von präventiven Maßnahmen und Programmen, die Effekte auf der Einstellungs- und Verhaltenzebene bewirken, zu gewährleisten.

Dabei entfalten verhaltenspräventive Maßnahmen und Programme nur dann eine nennenswerte Wirkung hinsichtlich Einstellungs- und Verhaltensänderungen, wenn zugleich gesetzliche Rahmenbedingungen herrschen, die die Verfügbarkeit beschränken.

⁶ *Konsum von Glücksspielen bei Kindern und Jugendlichen in Nordrhein-Westfalen, Universitätsmedizin Mainz, 2014*
Fachbeirat Glücksspielsucht – Tätigkeitsbericht 2014

6.2 Spielkarte

Einführung einer personenbezogenen Glücksspielkarte?

Der Fachbeirat Glücksspielsucht hat sich im Jahr 2014 mehrfach mit der Frage auseinandergesetzt, ob eine Glücksspielkarte geeignet erscheint, das Abgleiten in suchtartiges Spielen zu verhindern. Wir haben zu diesem Zweck mehrfach Experten eingeladen:

Herrn Dr. Tobias Wild

Referent beim Senator für Inneres und Sport, Referat 21 – Staatsangehörigkeit und Ordnungsrecht, Freie Hansestadt Bremen

Herrn Prof. Dr. rer. nat. Gerhard Meyer

Fachpsychologe für Rechtspsychologie (BDP/DGPs) an der Universität Bremen

Herrn Mario Rollwage

Inhaber und Geschäftsführer der IDS GmbH.

Ausgangspunkt der Überlegungen zur Einführung einer Glücksspielkarte sind die Entwicklungen der letzten zehn Jahre, die der Fachbeirat mit großer Sorge beobachtet. Danach finden süchtige Spieler zu wenig Unterstützung dabei, aus ihrem selbstdestruktiven Spielverhalten auszusteigen. Es gibt zu wenig systematische und wirksame Prävention gegen das Hineinwachsen in suchtartiges Glücksspiel. Gesetzliche oder im Wege von Verordnungen erlassene Bestimmungen, die präventive Kraft entfalten sollen, werden häufig umgangen. Ein Beispiel ist das Verschieben der Spielangebote von Casinos in Café-Casinos, die keinerlei staatlicher Kontrolle unterliegen.

Hinzu kommt, dass Spielersperren an Ländergrenzen enden und dass Ordnungsämter wachsende Probleme damit haben, ein effektiv kontrolliertes Glücksspiel zu gewährleisten. Ferner macht der Graumarkt dem staatlich zugelassenen Markt zunehmend Konkurrenz. Da wichtige Teile des Glücksspielmarktes durch illegale Strukturen geprägt sind, wandern große Teile des eingenommen Geldes am Fiskus vorbei. Alleine im unregulierten Markt der Sportwetten entgehen dem Fiskus laut einer Goldmedia-Studie im Zeitraum 2014 – 2017 rund 1,5 Mrd. Euro an Steuereinnahmen.

Mit großer Sorge nehmen wir schließlich wahr, dass männliche Jugendliche und jüngere Männer in steigendem Maß den vielfältigen Angeboten des Glücksspielmarktes nicht widerstehen können. Ganz ähnlich wie schon seit längerem das Computerspielen, hat sich auch das Glücksspiel zu einem starken Belastungsfaktor entwickelt, der wesentlich zur ausgeprägten Leistungskrise der männlichen 14- bis 30-Jährigen beiträgt.

Angesichts dieser Ausgangslage hat der Fachbeirat im Jahr 2014 einen Schwerpunkt seiner Beratungen der Frage gewidmet, ob und unter welchen Rahmenbedingungen die Einführung einer Glücksspielkarte geeignet erscheint drei Zielen zu dienen: erstens die Prävention gegen Spielsucht nachhaltig

zu verbessern, zweitens die Spielsüchtigen effektiv am Spielen zu hindern und drittens als Nebeneffekt die aus dem Glücksspiel erwachsenden Steuereinnahmen des Staates deutlich zu erhöhen.

Wir haben uns im Jahr 2014 mit drei unterschiedlichen Modellen einer personenbezogenen Glücksspielkarte intensiv auseinander gesetzt:

1. Das Modell der Freien Hansestadt Bremen
2. Das Modell des Landes Norwegen
3. Das Modell der IDS GmbH des Herrn Mario Rollwage

1. Modell Bremen

Bei dem Identitätsverifikationsverfahren und Identitätsverifikationssystem über die EC- bzw. Maestro-Karte oder über den neuen Personalausweis handelt es sich um ein reines Identifizierungsverfahren ohne zusätzliche Funktionen wie zum Beispiel einer Anbindung an eine Sperrdatei.

Informationen zur Erfassung von anonymen Spielerdaten werden nicht erhoben. Eine Auswertung der Daten um beispielsweise zur Spielsucht wichtige Erkenntnisse zu gewinnen, wäre daher nicht möglich. Nach Aussage des Datenschutzbeauftragten des Landes Schleswig-Holstein ist zudem der Einsatz einer EC-Karte zur Identifikation bzw. Verifikation **datenschutzrechtlich nicht zulässig**. Angesichts dieser vielfältigen Nachteile erscheint dem Fachbeirat das Modell Bremen nicht als geeignet dafür, bundesweit eine Glücksspielkarte einzuführen.

2. Modell Norwegen

Die Nutzung einer Spielerkarte ist in Norwegen **personalisiert und verpflichtend**. Die Verantwortlichen in Norwegen sprechen von einem bedeutenden Erfolg bei der Senkung der Spielsucht durch das dort eingeführte Spielerkartensystem. Bezeichnend für das norwegische Modell sind die gesetzlich festgelegten **Fremdbegrenzungen**. Norwegen sieht mittlerweile zwei Automatentypen mit unterschiedlicher Verlustbegrenzung vor.

Aus den **statistischen Daten** konnte die Norwegian Gaming and Foundation Authority die folgenden Erkenntnisse gewinnen:

- **Ausgaben:** Die monatlichen Verluste pro Spieler belaufen sich auf durchschnittlich 85 EUR beim einen bzw. 120 EUR beim anderen Automatentyp.
- **Fremdbegrenzung:** Die gesetzlich vorgesehene monatliche Verlustbegrenzung von 310 EUR bzw. 490 EUR wird von 15 bzw. 12 % der Spieler erreicht.
- **Selbstbegrenzung:** Zwischen 6 und 8 % der Spieler setzen sich niedrigere Verlustbegrenzungen als jene, die gesetzlich vorgesehen sind. Je nach Betrachtungszeitraum erreichen zwischen 12 und 27 % der Spieler ihre selbst gesetzten Begrenzungen.
- **Selbstsperre:** 870 bzw. 239 Spieler schlossen sich selbst für einen begrenzten Zeitraum vom Spiel aus. 1.244 bzw. 783 Spieler schlossen sich selbst permanent vom Spiel aus.

Zur **Messung des Erfolges** der Spielerkartenlösung zieht Norwegen unter anderem die Anzahl der Anrufe bei der Helpline für Problemspieler heran. Diese senkte sich von 2.100 Anrufen im Jahr 2005 auf 657 Anrufe im Jahr 2008 und blieb seither konstant auf diesem Niveau.

Eine Studie zur **Spielsuchtprävalenz** in Norwegen im Herbst 2013 ergab, dass 22.000 Personen in Norwegen als Problemspieler oder pathologische Spieler gelten, das sind 0,6 % der Bevölkerung. Eine zwischen 2009 und 2011 durchgeführte Studie zur Spielsuchtprävalenz in Österreich gab einen Anteil von 1,1 % bzw. 64.000 Spielern mit problematischem oder pathologischem Verhalten. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass die in der Glücksspiel-Novelle 2010 getroffenen Maßnahmen in diesem Zeitraum weitgehend noch nicht wirksam waren.

Trotz der Personalisierung der Spielerkarte zeigt sich auch in Norwegen die **Nutzung mehrerer Karten** durch einzelne Spieler als Herausforderung. So gibt es Fälle, in denen Spieler die Karten ihrer Verwandten verwenden. Um dies zu vermeiden werden Datenanalysen durchgeführt und auffällige Spieler stichprobenartig kontrolliert, wobei nähere Details zu den Auswahlkriterien nicht öffentlich bekannt gegeben werden dürfen. Als Konsequenz bei der Entdeckung des Missbrauchs werden Spielerkarten (bzw. –konten) gesperrt. Ferner erwägt Norwegen die Einführung zusätzlicher Werkzeuge für Problemspieler und die verpflichtende Nutzung weiterer Maßnahmen sowie die Erhöhung der Benutzerfreundlichkeit des Systems.

Die norwegische Lösung basiert auf einer **100 %igen staatlichen Lösung** und einem **Verbot von privaten Glücksspielanbietern**. Ihre Einführung ist offenkundig dadurch begünstigt worden, dass der norwegische Staat aufgrund seiner hohen Erdöleinnahmen in der Lage war, relativ problemlos hierfür eine große staatliche Behörde zu schaffen. Sie hat nicht nur dafür Sorge getragen, das staatliche Konzept zügig umzusetzen. Sehr positiv hervorzuheben ist auch, dass die Behörde von Beginn an ihre Möglichkeiten genutzt hat, die Einführung der Glücksspielkarte laufend zu evaluieren, um gestützt auf die so gewonnenen Erkenntnisse, das Kontrollsystem weiter zu verbessern. Der Fachbeirat würde es deshalb begrüßen, wenn sich Bund und Länder mit diesem Konzept gründlich auseinandersetzen und prüfen, ob es in Deutschland eingeführt werden sollte. (Die zu Norwegen mitgeteilten Fakten beruhen auf einem vom Bundesministerium für Finanzen Österreichs herausgegebenen Text, der im November 2014 erschienen ist: “Zweiter Bericht an den Nationalrat über eine betreiberunabhängige Spielerkarte”.)

3. Modell IDS GmbH/Rollwage

Im Grunde basiert dieses Konzept auf denselben Ausgangsüberlegungen wie das norwegische Modell. Man wäre allerdings nicht darauf angewiesen, zunächst eine relativ große, staatliche Behörde einzurichten. Außerdem würde es neben dem staatlichen Glücksspiel weiterhin private Anbieter geben. Die Kosten für die Einführung und den Betrieb eines solchen Systems würden laut Herrn Rollwage durch die Nutzer und Anbieter getragen. Das Modell wäre danach **für Bund und Länder kostenneutral**. Als weitere Vorteile sieht Herr Rollwage die von ihm angebotene Lösung des Datenschutzproblems und die relativ schnelle Realisierbarkeit.

Kern des von Herrn Rollwage vorgestellten Konzepts ist eine Spielkarte mit Touch-Code-Technologie als Zugangsschlüssel. Transaktionen werden per Code oder PIN/TAN-Verfahren ausgelöst und mit der zentralen Datenbank anonym abgeglichen. Ist der Spieler/die Karte gesperrt, wird die Wette nicht angenommen oder im Casino bleiben die Automaten gesperrt.

Dahinter arbeiten **zwei völlig autarke Datenbanken**, die von unterschiedlichen Anbietern betrieben werden sollen. Die erste Datenbank erfasst personenbezogene Daten, kodiert (**anonymisiert**) diese und gibt sie an ein anderes Unternehmen weiter, das dann in Echtzeit den Spielbetrieb ermöglicht und überwacht. So ist es laut Herrn Rollwage möglich, zum Beispiel Spielerlimits zu setzen, ohne dass Betroffene befürchten müssten, ihre Identität preiszugeben. Bewusst nicht übernommen wird der eigentliche Zahlungsverkehr: die Kontodaten bleiben geheim.

Durch die Trennung der beiden Datenbanken wäre laut Herrn Rollwage die Ausgabe der Spielkarte und die Verwaltung der personenbezogenen Daten in einer staatlichen Datenbank wie etwa einer Sperrdatei jederzeit möglich. Die Identifikation von Spielern würde mittels PostIdent oder im Onlineverfahren (IDknow) erfolgen. Den Datenschutz sieht Herr Rollwage damit gewährleistet. Die Weitergabe der Glücksspielkarte möchte er durch die Einführung von holographischen Sicherheitsmerkmalen, durch einen Token-Generator wie bei einer Banküberweisung (PIN/TAN-Verfahren) sowie ein Passbild auf der Karte verhindern.

Der Fachbeirat gelangt zu der Einschätzung, dass das von Herrn Rollwage dargestellte Konzept in die zukünftige Suche nach einer effektiven Prävention und Kontrolle von Glücksspielsucht einbezogen werden sollte. Er empfiehlt deshalb, dass sich Bund und Länder auch mit diesem Modell gründlich auseinandersetzen und prüfen, ob es in Deutschland eingeführt werden sollte.

6.3 Spielverordnung

Gewerbliche Geldspielautomaten in Spielhallen und gastronomischen Betrieben

Gewerbliche Geldspielautomaten stellen seit Jahren das mit Abstand suchtrelevanteste Glücksspielangebot in Deutschland dar. Dies lässt sich sowohl durch diverse epidemiologische Untersuchungen als auch durch Daten der Suchthilfestatistik belegen.

Als Beispiel seien die Monitoringdaten der BZgA⁷ zum Glücksspielverhalten und zu Glücksspielsucht genannt. Demnach geht sowohl die Lebenszeitprävalenz als auch der Anteil der Personen, die in den letzten zwölf Monaten vor der Befragung irgendein Glücksspiel gespielt haben, seit 2007 kontinuierlich und statistisch signifikant zurück. Eine Ausnahme stellt das Spielen an Geldspielgeräten dar, das, bezogen auf die 12-Monatsprävalenz - entgegen dem allgemeinen Trend - erneut zugenommen hat.

Die Lebenszeit- und 12 Monatsprävalenzen der einzelnen Glücksspiele unterscheiden sich beträchtlich. Bezogen auf die Lebenszeit spielen an Geldspielautomaten in Spielhallen und Gaststätten 21,8 % der Befragten, während in den letzten zwölf Monaten vor der Befragung nur 3,7 % an diesen Automaten gespielt haben. Im Vergleich zu den Vorjahren stellt dies einen Anstieg dar: Im Jahr 2007 spielten im zurückliegenden Jahreszeitraum 2,2 %, im Jahr 2009 2,7 %, im Jahr 2011 2,9 %. Besonders deutlich fällt hier die Zunahme in der Altersgruppe 18 bis 20 Jahre und 21 bis 25 Jahre aus.⁸

Den Daten des BZgA Monitorings zufolge haben sich insbesondere Geldspielautomaten, in zweiter Linie auch Internet-Casinospiele und Sportwetten als risikoreich für das Auftreten problematischen Glücksspielverhaltens erwiesen.⁹

Diese Ergebnisse korrespondieren mit der Suchthilfestatistik: Hilfeaufsuchende Glücksspielerinnen und Glücksspieler, die an gewerblichen Geldspielautomaten spielen, stellen im Vergleich zu anderen Glücksspielformen die mit Abstand größte Gruppe in den ambulanten und stationären Suchthilfeinrichtungen dar.¹⁰

Aus betriebswirtschaftlicher Perspektive kann ergänzt werden, dass alle diesbezüglichen Befunde darauf hindeuten, dass Menschen mit problematischem bzw. pathologischem Glücksspielverhalten zu einem Großteil der Umsätze in Spielhallen beitragen. Neben diversen internationalen wissenschaftli-

⁷ Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA, 2014). Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland. Ergebnisse des Surveys 2013 und Trends. Köln:

⁸ BZgA, 2014

⁹ BZgA, 2014

¹⁰ Meyer, G. (2015). Glücksspiel - Zahlen und Fakten. In Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen e.V. (Hrsg.), Jahrbuch Sucht 15 (S. 140-155). Lengerich: Pabst.

chen Studien¹¹ lässt sich dieser Zusammenhang aktuell eindrücklich mit Zahlen aus Hessen belegen. Bereits 8 Monate nach Einführung der Spielsperre in Spielhallen ließen sich 7.500 Menschen sperren. Die Automatenbranche beklagte daraufhin Umsatzeinbußen von rund 26 %.¹²

Angesichts all dieser Befunde verwundert es, dass die Regulierung der gewerblichen Geldspielautomaten nach wie vor im Bereich des Wirtschaftsrechts angesiedelt ist. So ergibt sich die nahezu absurde Situation, dass die Bundesländer ausgerechnet für die Regulierung des „gefährlichsten“ Glücksspielangebotes nicht zuständig sind. Und das, obwohl die aktuelle Fassung des Art. 74 I Nr. 11 GG den Ländern die einschlägige Regelungskompetenz in Bezug auf Spielhallen zuweist. Die wird aber so interpretiert, dass ausgerechnet die Kernfrage (Bauart der Geräte) ausgeklammert wird.

Die in den vergangenen Jahren vom Wirtschaftsministerium des Bundes vorgelegten Novellierungen der Spielverordnung haben eher zu einer Verschärfung der Glücksspielsuchtproblematik bei gewerblichen Geldspielgeräten beigetragen. Lediglich die letzte Novellierung, die auf einem Maßgabe Beschluss des Bundesrates beruht, schlägt erstmals eine andere Richtung ein. Es wurde u.a. eine moderate Veränderung der Geräte in Bezug auf Reduzierung von Gewinn- und Verlustmöglichkeiten vorgenommen, die aber nicht annähernd mit den Vorschlägen von Suchtexperten oder gar des Fachbeirates Glücksspielsucht übereinstimmen.

Im Sinne einer kohärenten und konsistenten Regulierung des gesamten Glücksspielmarktes besteht hier akuter Handlungsbedarf.

Sollte man sich nicht für einen in anderen Ländern erprobten Regulierungsansatz entscheiden (z.B. Schweiz: keine Geldspielautomaten außerhalb von Spielbanken), besteht die Notwendigkeit nach Übertragung von Spielerschutzmaßnahmen aus dem Bereich des staatlich konzessionierten Glücksspiels. Dazu gehört die möglichst rasche Einführung eines länderübergreifenden Sperrsystems. Die Erfahrungen aus Hessen zeigen, dass es hierfür auf Seiten der Betroffenen eine große Akzeptanz gibt. Des Weiteren sollten gewerbliche Geldspielgeräte nur dort aufgestellt werden, wo sowohl der Zugang kontrolliert werden kann (Jugendschutz) als auch ein Abgleich mit der Sperrdatei erfolgt. Gastronomische Betriebe sollten als Aufstellorte aus den vorgenannten Gründen entfallen. Diese Forderung wird im Übrigen sowohl von der Drogenbeauftragten der Bundesregierung - MdB Marlene Mortler (CSU) als auch von ihrer Vorgängerin im Amt – MdB Mechthild Dyckmans (FDP) geteilt.

Weiterhin ist eine wesentliche Entschärfung der gewerblichen Geräte in Bezug auf Spielgeschwindigkeit (60 Sek.) und reduzierten Gewinn- und Verlustmöglichkeiten erforderlich, die sich an den Vorschlägen orientiert, die der Fachbeirat bereits im Jahr 2008 vorgelegt hat.¹³

¹¹ Williams R. & Wood R. (2007). The proportion of Ontario gambling revenue derived from problem gamblers. *Canadian Public Policy*, 33, 367-387.

¹² <http://www.fr-online.de/rhein-main/gluecksspiel-weniger-umsatz-in-spielhallen.1472796.29620098.html>

Die geltende Regulierung der Geldspielgeräte dient ganz überwiegend den Gewinninteressen der Automatenindustrie und vernachlässigt den Schutz der Menschen und die hohen volkswirtschaftlichen Nettoverluste des gewerblichen Glücksspiels.

6.4 Sportwetten

Sportwetten erfreuen sich einer breiten gesellschaftlichen Akzeptanz. Negative Folgen sind kaum im Bewusstsein der Öffentlichkeit, Sportwetten und Suchtrisiken werden selten miteinander in Zusammenhang gebracht. Besonders auf Sportbegeisterte üben Sportwetten einen großen Reiz aus. Hohe Gewinnaussichten, vermeintlich sichere Tipps und die eigenen Sportkenntnisse animieren viele Menschen, sich an Sportwetten zu beteiligen. Dieser vermeintliche Kompetenzeinfluss ist jedoch mit einem erhöhten Suchtpotenzial verbunden.

Auch Jugendliche sind von Sportwetten fasziniert und zocken munter mit. Und das, obwohl eine gesetzliche Teilnahmebeschränkung ab 18 Jahren besteht. Nach einer Studie in Rheinland-Pfalz haben bereits 10 % der jungen Menschen im Alter von 12 bis 18 Jahren an Sportwetten teilgenommen.¹⁴ Speziell Jugendliche neigen bei Sportwetten zur überhöhten Selbsteinschätzung ihrer Kompetenz und ihres Insiderwissens. Kurzfristiger Erfolg führt zur Überschätzung der eigenen Fähigkeit und kann somit eine spätere Problementwicklung einleiten.

Obwohl es in Deutschland noch keine Lizenzen für private Sportwettangebote gibt, nimmt die Dichte der Wettbüros stetig zu. Dadurch verändern sich nicht nur Stadtbilder, es erhöhen sich auch Suchtgefahren. So mangelhaft die strukturellen Präventionsmaßnahmen in Spielhallen auch sein mögen, nicht einmal dieses Minimum an Spieler- und Jugendschutz ist derzeit im Bereich der Sportwetten vorhanden. Wie in anderen Feldern des Glücksspiels, führen auch hier mangelnde politische Entscheidungen und fehlende eindeutige juristische Regelungen zu Rechtsunsicherheiten, ja sogar zur Etablierung rechtsfreier Räume.

Das, im Rahmen der Änderung des Glücksspielstaatsvertrages von 2012, in einem mühsamen politischen Kompromiss zwischen den Bundesländern vereinbarte Verfahren, an 20 Anbieter Lizenzen zu verteilen, führte in ein Desaster. Über zwei Jahre zog sich die Lizenzvergabe für die zuzulassenden Sportwettenanbieter hin. Eine Zeitspanne, die die Anbieter nutzten, um ihre Terrains abzustecken, ohne dass die Aufsichtsbehörden flächendeckend tätig wurden.

Das hessische Innenministerium, das das Lizenzierungsverfahren federführend für alle Bundesländer betreibt, hat im September 2014 die 20 Wett-Unternehmen informiert, die eine Lizenz erhalten haben. Umgehend ist eingetreten was zu erwarten war: die unterlegenen Antragsteller haben Rechtsmittel

¹³ <https://innen.hessen.de/sites/default/files/media/hmdis/geldspielgeraete.pdf>

¹⁴ Duven, E. et al.: *Problematisches Glücksspielverhalten bei Kindern und Jugendlichen in Rheinland-Pfalz*. Mainz 2011

eingelegt, um die Konzessionserteilung zu verhindern. Dieses Vorgehen blockiert derzeit die weitere Umsetzung der getroffenen Entscheidungen.

Allerdings ist der Interimszustand für die Betreiber lukrativ. Ohne jegliche Auflagen zum Spieler- und Jugendschutz, ohne große Sorgen, von den Ordnungs- oder Gewerbebeamten kontrolliert zu werden, können Sie ihren Geschäften in einem prosperierenden Segment der Glücksspielbranche nachgehen. Dabei führen die Betreiber gerne ihre Steuer nach dem Rennwett- und Lotteriegesezt in Höhe 5 % des Umsatzes an den Staat ab.

Ein interessanter Vorgang: Unternehmen, die für Deutschland keine gültige staatliche Lizenz für ihr geschäftliches Handeln besitzen, bezahlen Steuern in Deutschland.

Bei 4,5 Milliarden Euro Umsatz haben Anbieter von Sportwetten im Jahr 2014 bundesweit die Rekordsumme von rund 226 Millionen Euro an Sportwettsteuern gezahlt.¹⁵ Rund 97 % der Steuereinnahmen – 219 Millionen Euro – stammen dabei von privaten Anbietern. Der Rest, also nur 3 %, des Steueraufkommens trägt der staatliche Anbieter Oddset. 2013 lagen die Wettumsätze noch bei etwa 3,8 Milliarden Euro.

In einem aktuellen Teilaspekt zeigt sich die Absurdität der Gesetzeslage im Sportwettenbereich. Die Deutsche Telekom, die immer noch zu fast einem Drittel dem Staat gehört, wird ab 2015 auch als Anbieter von Sportwetten auftreten, allerdings ohne über eine deutsche Sportwetten-Lizenz zu verfügen. Die Deutsche Telekom hat 64 Prozent an der Deutschen Sportwetten GmbH (DSW) übernommen. Die Deutsche Sportwetten GmbH (DSW) wurde ursprünglich von der Österreichischen Sportwetten GmbH (ÖSW) gegründet, die wiederum Teil der Casinos Austria AG ist, und die auch in Zukunft über eine Minderheitsbeteiligung verfügt. Mit Hilfe der österreichischen Lizenz der ÖSW wird damit das Angebot der Deutschen Telekom quasi legalisiert.

6.5 Werbung

Jährlich auf neuem Höchstniveau: Expandierende Werbung für Glücksspiel unterläuft Jugend- und Spielerschutz

In seiner Urteilsbegründung zum staatlichen Monopol für Sportwetten zitiert das Bundesverfassungsgericht die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen: „Ein gewisses Maß an Angebot und Werbung entspreche gerade der ordnungsrechtlichen Zielsetzung einer Kanalisierung des Spieltriebs...“ (Bundesverfassungsgericht, 2006, 10).

Das Gericht betont: „Die [staatlichen] Einnahmeeffekte können aber dazu (ver)führen, dass der Staat die Zulassung von Wetten und das Eröffnen von Wettangeboten letztlich im Sinne einer Bewirtschaftung der Wettleidenschaft betreibt, indem die Wetten wie eine grundsätzlich unbedenkliche Freizeitbeschäftigung vermarktet werden.“ (Bundesverfassungsgericht, 2006, 18)

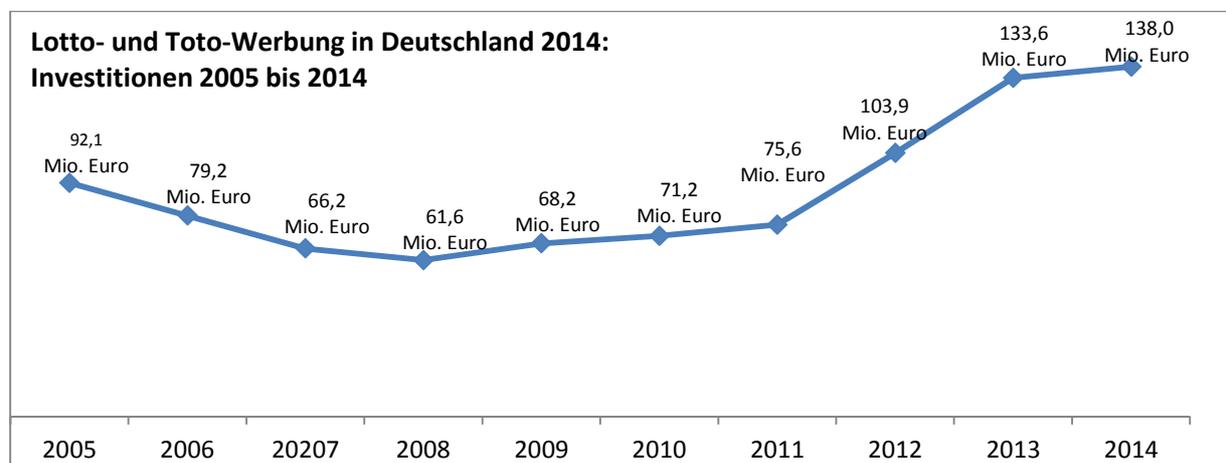
¹⁵ Frankfurter Rundschau vom 03.02.2015

Das Gericht fordert: „Die Werbung für das Wettangebot hat sich zur Vermeidung eines Aufforderungscharakters bei Wahrung des Ziels, legale Wettmöglichkeiten anzubieten, auf eine Information und Aufklärung über die Möglichkeit zum Wetten zu beschränken.“ (Bundesverfassungsgericht, 2006, 22)

§ 5 Abs. 1 des GlüStV von 2008 ist dem Thema Werbung gewidmet und zitiert diese höchstrichterliche Entscheidung wörtlich. Der Erste Glücksspieländerungsstaatsvertrag von 2011 hingegen, der nicht zuletzt die Bedingungen einer Marktöffnung für bislang illegale, privatwirtschaftlich organisierte Glücksspielangebote formuliert, setzt seinen ebenfalls der Werbung gewidmeten § 5 unter die Maßgabe, „Art und Umfang der Werbung für öffentliches Glücksspiel ist an den Zielen des § 1 auszurichten“ (Erster GlüÄndStV, 2011, 11), also der Verhinderung von Wertsucht (1), der Lenkung des natürlichen Spieltriebs der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen (2), dem Jugend- und Spielerschutz (3), dem Schutz vor betrügerischen Machenschaften und Begleitkriminalität (4) sowie der Abwehr von Gefahren für die Integrität des sportlichen Wettbewerbs (5). Im Zusammenhang mit Werbung besitzen v.a. die erstgenannten drei Aspekte dieser Zielausrichtung besondere Relevanz.

Auf einen erneuten Bezug zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verzichtet der Erste Glücksspieländerungsstaatsvertrag hingegen - die ‚Beschränkung auf Information und Aufklärung‘ also wird nicht mehr als Rahmen der öffentlichen Bewerbung von Glücksspielen genannt.

Folgerichtig wurden die Werbeausgaben für Lotto und Toto vom Jahr 2011 zu 2012 um mehr als 25 Prozent und bis 2014 noch einmal um mehr als 35 Prozent auf nunmehr rund 138 Mio. Euro gesteigert:



Quelle: Zentralverband der deutschen Werbewirtschaft, 2015, 167

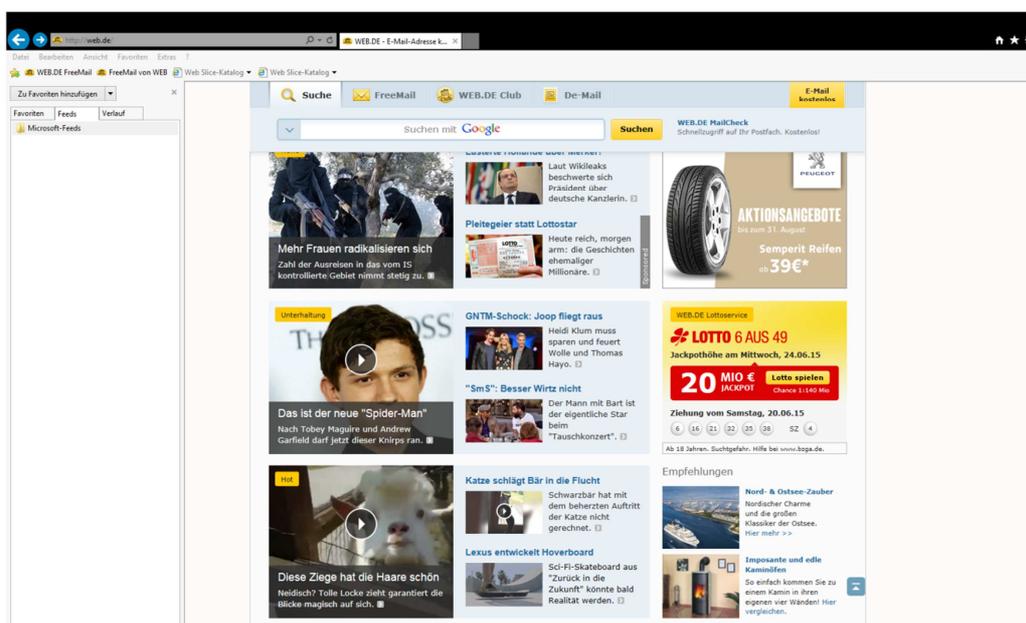
Nicht unerwähnt bleiben können in diesem Zusammenhang auch die Werbeausgaben für andere Glücksspiele als Lotto. Die Werbeaufwendungen für Internetseiten, die Online-Glücksspiele mit Geldinsatz anbieten, stiegen allein von 2013 (53.823.227 €) auf 2014 (71.145.244 €) um mehr als 32 Prozent. Die Werbeaufwendung für Casinos und Spielbanken wuchsen gar von 2013 (1.710.454 €) auf 2014 (2.675.458 €) um mehr als 56 Prozent¹⁶.

¹⁶ Daten gem. Werbemarktanalyse von The Nielsen Company (Germany) GmbH, 2015
 Fachbeirat Glücksspielsucht – Tätigkeitsbericht 2014

Rekordsteigerungen verbuchen die Werbe- und Marketingaufwendungen der Gauselmann AG. Allein von 2011 auf 2013 wurde diese fast verdoppelt: von 15,2 Mio. Euro auf 27,8 Mio. Euro (siehe Gauselmann AG, 2011, 9 und 2013, 9). Bezüglich der nach gegenwärtiger Gesetzeslage unerlaubten Glücksspiele sind hier keine nachvollziehbaren Angaben möglich. Entsprechende Daten liegen auch dem Statistischen Bundesamt nicht vor, was der Natur illegaler Geschäftszweige entspricht. Dabei ist die inzwischen schon selbstverständliche Allgegenwart von Werbung für verbotene Glücksspiele bemerkenswert, etwa als Bandenwerbung im Bundesligafußball für nicht-konzessionierte Sportwettunternehmer. Hier wurde inzwischen, vor den Augen der gesamten Öffentlichkeit, ein von der Rechtsordnung losgelöster Raum etabliert, dessen staatliche Duldung einen unhaltbaren Zustand darstellt. Gerade dass dies im Bereich des auch durch Steuermittel und Gebühren finanzierten Profifußballs geschieht, scheint besonders bemerkenswert.

Entsprechend umfangreich gestaltet sich auch die Zusammenarbeit des deutschen Fußballs mit legalen Glücksspielanbietern: Zum Berichtszeitpunkt (2013) warben die Landeslotteriegesellschaften des DLTB mit insgesamt 23 Profi-Fußballklubs (Barth, 2013, 8). Zudem warben 20 Profiklubs der Deutschen Fußballbundesligen für private Sportwettanbieter (Barth, 2013, 9). Von einer „beschränkten“ Werbung kann vor diesem Hintergrund nicht mehr die Rede sein – auch, wenn auf die „Suchtgefahr“ des geldgewinnorientierten Glücksspiels hingewiesen wird.

So schaltet der Vermittler „Lotto24“ beinahe täglich Lottowerbung im Internet (etwa auf den Startseiten populärer Internetmaildienste), die auch einen (kleinen) Hinweis auf die mögliche Problematik des Spiels enthält: „Ab 18 Jahren. Suchtgefahr. Hilfe bei www.bzga.de.“ Klickt der (möglicherweise pathologisch) Spielende diesen Hinweis an, wird er jedoch keineswegs zur Internetseite der BZgA weitergeleitet, geschweige denn, was sinnvoller wäre, zu einem speziellen Angebot für Personen mit problematischem Spielverhalten. Vielmehr führt der Link direkt zur Hauptseite des Lottovermittlers, die dem Ausfüllen eines virtuellen Lottoscheins dient.



(Screenshot vom 24.6.2015)

Mehrfache Versuche des Fachbeirates Glücksspielsucht, über die Beauftragung seiner Geschäftsstelle dieses höchst problematische und unethische Verhalten eines Vermittlers staatlicher Lotterien zu unterbinden, blieben folgenlos.

Aktuell schaltet Lotto24 Werbung unter dem Slogan „Spielen Sie sich glücklich!“¹⁷ und will zum EuroJackpot-Spiel mit der aberwitzig absurden Aussage verleiten: „Jetzt die persönlichen Glückszahlen [...] tippen und den Jackpot knacken. Mit nur etwas Glück ist vielleicht einer von euch der glückliche Gewinner“¹⁸. (Die Wahrscheinlichkeit, den EuroJackpot „zu knacken“, beträgt in der entsprechenden Gewinnklasse 1 weniger als 1:95 Millionen.) Der Vermittler staatlichen Glücksspiels verstößt damit ganz nebenbei augenscheinlich gegen Soll-Bestimmungen aus den unverbindlichen „Verhaltensregeln des Deutschen Werberats über die kommerzielle Kommunikation für Glücksspiele“ (Deutscher Werberat, 2012). Das Gremium, dem die im Zentralverband der deutschen Werbewirtschaft (ZAW) zusammengeschlossenen Organisationen der werbenden Wirtschaft, des Handels, der Medien, der Agenturen, der Marktforschung sowie der Werbeberufe angehören, soll durch sog. Selbstregulierung den Erlass einklagbarer, sanktionsbewehrter Gesetze zur Werbebeschränkung verhindern - was bislang gelingt.¹⁹

Laut eigener Formulierung sollen die ZAW-„Verhaltensregeln“ bezüglich kommerziellen Glücksspiels u. a. gewährleisten, dass Werbung für Glücksspiele nicht „als Aufforderung zu problematischem Spielverhalten missverstanden“ wird, sowie verhindern, dass sie sich „an Kinder und Jugendliche richtet“ (Deutscher Werberat, 2012, 1). Charakteristisch für die Tauglichkeit der in diesem Zusammenhang formulierten „Soll“-Formulierungen sind die Aufforderungen, nicht in Medien zu werben, „deren redaktioneller Teil sich mehrheitlich an Kinder und Jugendliche richtet“ und „nur Darsteller [zu] zeigen, die auch vom optischen Eindruck her mindestens als junge Erwachsene wahrgenommen werden“ (Deutscher Werberat, 2012, 2).

Diese Regeln folgen der propagandistischen Unterstellung der Werbeindustrie, allgemein verbreitete Werbung, die Kinder oder Jugendliche nicht beeinflusst, wäre überhaupt möglich. Dass Werbung für Glücksspiel Kinder, Jugendliche oder pathologisch Spielende nicht *gezielt* anspricht, heißt nicht, dass sie diese nicht anspricht. Im Gegenteil: Wendet sich Werbung z. B. an junge Erwachsene, so erreicht sie unmittelbar alle Heranwachsenden, die erwachsen sein, werden oder wirken wollen, was grundsätzlich ihrem Entwicklungsstadium entspricht. Entscheidend ist also nicht, an wen sich Werbung oberflächlich richtet, sondern wen sie tatsächlich erreicht.²⁰

¹⁷ Gesehen am 3.7.2015 unter <https://www.facebook.com/Lotto24?v=wall&filter=1>. Diese Werbung übererfüllt eindeutig den vom Bundesverfassungsgericht kritisierten Tatbestand der Vermarktung des Wettens „wie eine grundsätzlich unbedenkliche Freizeitbeschäftigung“ (Bundesverfassungsgericht, 2006, 18).

¹⁸ Gesehen: wie zu Fußnote 2. Die scheinbar relativierende Formulierung „vielleicht“ bezieht sich hier semantisch eindeutig auf das nachfolgende „einer von euch“ (also sämtlicher Leser dieser Werbung), nicht hingegen auf „mit nur etwas Glück“.

¹⁹ Mit welchen Mechanismen die Arbeit des Werberates die Interessen der Werbetreibenden vor den Interessen der Verbraucher/-innen schützt, zeigt u.a. eine EU-finanzierte Studie zur Alkoholwerbung in Deutschland: DHS, 2011.

²⁰ Siehe hierzu auch Hanewinkel et al., 2011 sowie Hanewinkel, Morgenstern, 2009 und Morgenstern et al., 2011.

Statt unverbindlicher, nicht einklagbarer Soll-Formulierungen der Werbetreibenden erfordert der wirksame Schutz Minderjähriger vor dem Glücksspiel um Geld sowie die Verhinderung und Bekämpfung Pathologischen Glücksspielens eine strikte Einhaltung der vom Bundesverfassungsgericht geforderten Beschränkung auf „Information und Aufklärung über die Möglichkeit zum Wetten“ (Bundesverfassungsgericht, 2006, 22).

In Übereinstimmung mit diesem höchstrichterlichen Urteil fordert der Fachbeirat Glücksspielsucht die grundsätzliche Untersagung jeglicher Werbung für jegliches Glücksspiel.

Einer solchen wirksamen Strategie zum Schutz der Verbraucher/innen vor Werbung für ein unstrittig höchst problematisches Gut wird von ökonomisch interessierter Seite bisweilen Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG entgegengebracht: „Jeder hat das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten [...]“. Neben allen Zweifeln, ob vorsätzlich irreführende Behauptungen als Meinungsäußerungen gelten können, ist das scheinbare Argument rechtlich unhaltbar: So ist die Werbung für gefährliche Schusswaffen selbstverständlich gesetzlich untersagt, und sogar Werbung für verschreibungspflichtige Medikamente darf, vor allem wegen deren Missbrauchspotenzial, gem. Heilmittelwerbe-gesetz ausschließlich gegenüber einem Fachpublikum (hiermit legalen Handel Treibende und verschreibende Heilberufe) beworben werden (Heilmittelwerbe-gesetz - HWG, 2015). Sog. Publikumswerbung ist grundsätzlich untersagt. Die Schutzargumentation der Werbetreibenden für Glücksspiel mit Art. 5 GG zielt damit vollkommen ins Leere - woran auch ihre ständige Wiederholung nichts ändert.

Im Übrigen kann der gesetzliche Auftrag einer „Kanalisation des Spieltriebs“ auch effektiv durch Produktqualität erfolgen: also durch hohe Ausschüttungsquoten, die über sämtliche Gewinnklassen verteilt werden, damit einhergehend geringen Verlustwahrscheinlichkeiten, und durch die staatlich garantierte ordnungsgemäße Durchführung der Glücksspiele. Wird die vielbemühte Mündigkeit des Verbrauchers tatsächlich ernst genommen, wäre jegliche Werbung zur Erfüllung des gesetzlichen Auftrags damit überflüssig. So wäre es möglich, die Interessen wirksamen Jugend- und Spielerschutzes zu wahren.

Literatur

Barth, Dietmar (2013): Werbung für Glücksspiele und Sportwetten im deutschen Profifußball. Stuttgart: Universität Hohenheim.

Bundesverfassungsgericht (2006): Leitsatz zum Urteil des Ersten Senats vom 28. März 2006. Ein staatliches Monopol für Sportwetten ist mit dem Grundrecht der Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG nur vereinbar, wenn es konsequent am Ziel der Bekämpfung von Suchtgefahren ausgerichtet ist.- 1 BvR 1054/01 –

Deutscher Werberat (2012): Glücksspiel. Verhaltensregeln des Deutschen Werberats über die kommerzielle Kommunikation für Glücksspiele. Fassung von 2012. Berlin.

Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen (Hrsg.) (2011): Beobachtung von Alkoholwerbung in Deutschland. AMMIE - Alcohol Marketing Monitoring in Europe. Kurzbericht. Hamm.

Erster Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (Erster Glücksspieländerungsstaatsvertrag – Erster (GlüÄndStV) vom 15.12.2011.

Gauselmann AG (2013): Konzernabschluss zum Geschäftsjahr vom 01.01.2013 bis zum 31.12.2013. Konzernbilanz zum 31. Dezember 2013. Espelkamp. Internet: www.bundesanzeiger.de, Zugriff: 06.07.2015.

Gauselmann AG (2011): Konzernabschluss zum 31. Dezember 2011. Konzernbilanz zum 31. Dezember 2011. Espelkamp. Internet: www.bundesanzeiger.de, Zugriff: 06.07.2015.

Gesetz über die Werbung auf dem Gebiete des Heilwesens (Heilmittelwerbegesetz - HWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Oktober 1994 (BGBl. I S. 3068), zuletzt geändert worden durch Artikel 8a des Gesetzes vom 15. April 2015 (BGBl. I S. 583).

Hanewinkel, Reiner et al. (2011): Cigarette advertising and teen smoking initiation. In: Pediatrics, 127(2), e271-e278.

Hanewinkel, Reiner; Morgenstern, Matthis (2009): Werbung für Alkohol und Tabak: Ein Risikofaktor für die Initiierung des Substanzkonsums? In: Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen (Hrsg.): Jahrbuch Sucht 2009. Geesthacht: Neuland. 229-238.

Morgenstern, Matthis et al. (2011): Exposure to alcohol advertising and teen drinking. In: Preventive Medicine, 52, 146-151.

Zentralverband der deutschen Werbewirtschaft (ZAW) (2015): Werbung 2015. Berlin.

6.6 Forderungen

Jugendschutz

Für einen wirksamen ordnungsrechtlichen Jugendschutz besteht die Notwendigkeit von

- Einlasskontrollen in Spielhallen,
- einem Verbot von Geldspielgeräten in gastronomischen Betrieben,
- einer wirksamen Umsetzung des Teilnahmeverbots Jugendlicher bei Online-Glücksspielen sowie
- eine stärkere Kontrolltätigkeit beim Vollzug des Jugendschutzes vor Ort.

Spielerkarte

Der Fachbeirat fordert die Einführung einer personengebundenen Spielerkarte, die glücksspielformenübergreifend einzusetzen ist.

Spielverordnung

Grundsätzlich sollten gewerbliche Geldspielgeräte nach Vorbild des Schweizer Modells ausschließlich in Spielbanken betrieben werden.

Übergangsweise sollten folgende Maßnahmen umgesetzt werden:

- keine Geldspielgeräte in gastronomischen und schein gastronomischen Betrieben,
- Einführung eines länder- und glücksspielformenübergreifenden Sperrsystems,
- Pflicht zur Zutrittskontrolle und Abgleich mit der Sperrdatei,
- Entschärfung der Geräte in Bezug auf Spielgeschwindigkeit und Reduktion der Gewinn- und Verlustmöglichkeiten.

Sportwetten

Grundsätzlich sollten Sportwetten von einem staatlichen Monopolträger angeboten werden.

Die Erfahrungen zeigen, dass es durch den zahlenmäßig begrenzten Konzessionierungsversuch nicht gelungen ist, den illegalen Markt einzudämmen.

Der Fachbeirat fordert die zuständigen Gesetzgeber und die jeweiligen Behörden auf, bestehende Rechtsunsicherheiten im Bereich der Sportwetten umgehend zu beseitigen, z.B. um den Spieler- und Jugendschutz in diesem Bereich umzusetzen.

Werbung

Grundsätzlich sollte in Übereinstimmung mit dem Sportwettenurteil des Bundesverfassungsgerichtes jegliche Werbung für jegliches Glücksspiel untersagt werden.

Allenfalls kann eine zurückhaltende Werbung am point-of-sale im terrestrischen Bereich geduldet werden.

Anlage

Kriminologische Erkenntnisse

Die Erkenntnis, dass eine intensive Glücksspielnutzung kriminelles Verhalten fördern kann ist nicht neu. Das KFN hat sich deshalb dazu entschlossen, bei seinen regelmäßig wiederholten Jugendbefragungen jeweils auch Daten zum Glücksspiel einzubeziehen. Zuletzt geschah das im Rahmen einer repräsentativen Befragung, die wir im Jahr 2013 mit ca. 11.000 niedersächsischen Neuntklässlern durchführen konnten. Im Durchschnitt waren sie 15 Jahre alt. Zur Messung der Häufigkeit und der Intensität der Glücksspielnutzung wurde der Glücksspiel-Screen DSM-MR-J eingesetzt. Gestützt auf diese Daten haben die beteiligten Wissenschaftler – Florian Rehbein, Tobias Hayer, Dirk Baier und Thomas Mößle - binär logistische Mehrebenen- Regressionsanalysen zur Vorhersage regelmäßiger und riskanter Glücksspielnutzung durchgeführt.

Die Ergebnisse zeigen, dass das Glücksspielverhalten der Jugendlichen von kommerziellen Angeboten dominiert wird. Insgesamt betrachtet weisen 3,5 % der Jugendlichen eine regelmäßige Glücksspielnutzung auf (mindestens mehrmals pro Monat). Im Ergebnis bedeutet dies, dass sie pro Monat hierfür etwa 64 € investieren. Eine besondere Bedeutung kommt den Rubbellosen mit Geldgewinnen zu. Sie werden von beiden Geschlechtern am häufigsten nachgefragt. Auch das privat organisierte Glücksspiel um echte Geldgewinne nimmt einen relativ hohen Stellenwert ein. Dies mag damit zusammenhängen, dass die Jugendlichen hier ein geringes Sanktionierungsrisiko eingehen und bereits mit geringen Geldeinsätzen spielen können.

Insgesamt beträgt die 12-Monatsprävalenz problematischen Glückspiels nach DSM-4-MR-J unter Jugendlichen 0,3 %. Sie liegt damit unter bisherigen deutschen Schätzungen. Offenkundig liegt dies primär am geringen Durchschnittsalter der vom KFN befragten Jugendlichen und ihrer zugleich hohen Altershomogenität. Nur etwa 2 % der Befragten waren älter als 16 Jahre. Außerdem ist zu beachten, dass das vom KFN verwendete Erhebungsinstrument eine eher konservative Messung vornimmt. Dies wird auch daran deutlich, dass die „Problemspieler“ monatlich für Glücksspiel im Durchschnitt 366 € aufbringen, was als deutliches Anzeichen dafür zu bewerten ist, dass es sich hier um ein extremes und die Persönlichkeitsentwicklung der Jugendlichen stark beeinträchtigendes Spielverhalten handelt.

Insgesamt betrachtet hat die Untersuchung eine Vielzahl der theoretisch angenommenen Risikoindikatoren des problematischen Glücksspiels, auch multivariate. So weisen männliche Jugendliche sowie solche mit Migrationshintergrund erwartungsgemäß ein deutlich höheres Risiko für einen regelmäßigen und riskanten Glücksspielkonsum auf. Unter Kontrolle dieser beiden Variablen scheint zudem die Gewaltakzeptanz als Merkmal der Person und die eigene Gewalttäterschaft als Problemverhaltensweise risikoerhöhend zu sein. Besonders aggressiv eingestellte und zu Gewaltverhalten neigende Jugendliche sind offenbar einem erhöhten Risiko für die Ausbildung eines riskanten Glücksspielkonsums ausgesetzt. Von essenzieller Bedeutung für diesen Zusammenhang dürfte ein hoher Grad von Impulsivität sein, der sich wiederum als bedeutsamer Prädiktor sowohl für glücksspielbezogene Probleme als auch für Gewalttaten erwiesen hat.

Im Bereich Freizeitverhalten zeigte sich insbesondere die Mitgliedschaft in Sportvereinen als robuster Prädiktor für die regelmäßige als auch die riskante Glücksspielnutzung. Dieser Befund mag überraschen. Die Mitgliedschaft in Sportvereinen als auch andere organisierte Freizeitaktivitäten gelten vielfach als Schutzfaktoren für eine gesunde kindliche Entwicklung, die beispielsweise das Rauchrisiko verringern. Andererseits belegen Längsschnittdaten, dass die Teilhabe an organisierten Sportangeboten mit einem erhöhten Alkoholkonsum einhergeht und dass die Mitgliedschaft in einem Sportverein möglicherweise in eine „Kultur des Trinkens“ einführt. Hinzu kommt, dass eine ausgeprägte Begeisterung für den Sport offenbar mit einer höheren Wahrscheinlichkeit verknüpft ist, Sportwetten abzugeben.

Neben dem Alkoholkonsum und dem Konsum harter Drogen kommt nach den Erkenntnissen des KFN auch dem delinquenten Freundeskreis eine primäre Bedeutung für die Vorhersage einer regelmäßigen Glücksspielnutzung zu. Offenbar tragen die älteren Mitglieder einer solchen Gruppe erheblich dazu bei, dass neu hinzukommende Jugendliche ihrem Vorbild folgen und ebenfalls in das Glücksspiel einsteigen. Ein regelmäßiger Glücksspielkonsum scheint somit durch bestimmte Peer-Netzwerke ange-regt und aufrechterhalten zu werden, die dann auch mit anderen Formen abweichenden Verhaltens verknüpft sind.

Für die Ausbildung riskanten Glücksspielverhaltens scheinen Substanzkonsum und sonstige Freundschaftsbeziehungen hingegen keine wesentliche Bedeutung zu haben. Vielmehr treten hier Variablen des Schulbesuchs und der Nachbarschaft in den Vordergrund. Höhere Schulformen erweisen sich als Schutzfaktor. Das Schuleschwänzen und ein geringer Zusammenhalt im Wohngebiet haben sich dagegen als Risikoindikatoren erwiesen. Der Glücksspielkonsum im Jugendalter ist damit primär mit einer stärkeren Loslösung von schulischen Leistungskontexten sowie mit einer mangelnden informellen Sozialkontrolle verknüpft.

Einschränkend weisen die KFN-Wissenschaftler darauf hin, dass die von Ihnen durchgeführte Querschnittsbefragung keine eindeutigen Aussagen über die Kausalität von Zusammenhängen sowie die Stabilität des berechtigten Glücksspielverhaltens erlaubt. Derartige Analysen sind nur in Längsschnittstudien möglich, die dann allerdings meist mit wesentlich kleineren Fallzahlen arbeiten müssen. Dieser methodenbedingten Einschränkung versuchen sie durch eine theoriegeleitete Ableitung der zu überprüfenden Modelle zu begegnen. Ferner machen sie darauf aufmerksam, dass die Glücksspielnutzung in der Freundesgruppe sowie in der Familie leider nicht differenziert analysiert werden konnte, weil entsprechende Variable nicht abgefragt wurden. Und schließlich räumen sie ein, dass selbst die Stichprobe von 11.000 Jugendlichen nicht ausgereicht hat, die Gruppe der problematischen Spieler gesondert zu analysieren, weil ihre Gesamtzahl für eine Regressionsanalyse nicht groß genug war. Sie musste deshalb mit der Gruppe der riskanten Spieler zusammengefasst werden. Deshalb erscheinen weitere Studien notwendig, um Theorien zur Entstehung riskanter und problematischer Glücksspiel-

nutzung im Jugendalter weiterzuentwickeln, gefährdete Jugendliche besser zu erkennen und präventive Konzepte passgenauer auf diese Risikogruppe abstimmen zu können.