

Niedersächsisches Ministerium  
für Soziales, Gesundheit  
und Gleichstellung



DOKUMENTATION DER 31. NIEDERSÄCHSISCHEN SUCHTKONFERENZ 10|2021

# Verbote vs. Freigaben

Welche Art der Verhältnisprävention  
brauchen wir?

Berichte zur Suchtkrankenhilfe



Niedersächsisches Ministerium  
für Soziales, Gesundheit  
und Gleichstellung



# Verbote vs. Freigaben

Welche Art der Verhältnisprävention  
brauchen wir?

## **Impressum**

Herausgegeben vom  
Niedersächsischen Ministerium für Soziales,  
Gesundheit und Gleichstellung  
Hannah-Arendt-Platz 2  
30159 Hannover

in Zusammenarbeit mit der  
Landesvereinigung für Gesundheit und  
Akademie für Sozialmedizin Niedersachsen e. V.  
Fenskeweg 2  
30165 Hannover

Redaktion:  
Thomas Altgeld  
Alexandra Schüssler

Layoutkonzept und Gestaltung:  
hgb – Homann Güner Blum,  
Visuelle Kommunikation,  
Hannover

Erschienen im Juli 2022

Druck:  
Unidruck, Hannover

## VORWORT

**DANIELA BEHRENS**

Niedersächsisches Ministerium  
für Soziales, Gesundheit und  
Gleichstellung

Verbote vs. Freigaben –  
Welche Art der Verhältnisprävention brauchen wir?

6

## VORTRÄGE

**DIETMAR JAZBINSEK**

Am besten alles verbieten?  
Zum Einfluss von Werbung auf das Suchtverhalten

7

**PROF. DR. STEPHAN MÜHLIG**

Cannabis-Freigabe: Ausweg oder Irrweg?

13

**DR. MICHAEL EGERER**

Online-Glücksspiel –  
Kann die Verfügbarkeit reguliert werden?

17

**PROF. DR. JAN-PHILIPP ROCK**

Rückzahlungsansprüche bei Verlusten durch  
Online-Glücksspiel

23

**PROF. DR. UTE MONS**

Verhältnis- vs. verhaltensorientierte Ansätze in der  
Tabakprävention – was wirkt wirklich?

29

**FREDRIC SCHULZ**

Verhältnisprävention in Bezug auf Alkohol

35

**PROF. DR. KNUT TIELKING**

Die inhaltliche Basis des neuen Suchtpräventions-  
konzeptes des Landes Niedersachsen im Fokus  
der Verhältnisprävention

39

## ANHANG

Themen bisheriger Suchtdokumentationen  
Verzeichnis der Referent\*innen

46

DANIELA BEHRENS

Ministerin für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung

# Verbote vs. Freigaben

## Welche Art der Verhältnisprävention brauchen wir?

Sehr geehrte Damen und Herren,

herzlich willkommen zur diesjährigen Niedersächsischen Suchtkonferenz, die in bewährter Form in Kooperation meines Hauses mit der Niedersächsischen Landesvereinigung für Gesundheit stattfindet. Für diese gute Kooperation möchte ich mich bei Herrn Altgeld für die LVG schon zu Beginn herzlich bedanken!

Das diesjährige Thema ist die Verhältnisprävention – Verbote versus Freigaben. Ein wichtiges Thema, da die Bedingungen – was ist in einer Gesellschaft erlaubt, was ist verboten – sich auswirken – auf die\*den Einzelnen und auf die Gesellschaft. Die Nutzung verbotener Suchtmittel löst neben den gesundheitlichen Folgen beispielsweise auch strafrechtliche Konsequenzen aus.

Daher ist es für die Politik insgesamt und für mich als Gesundheitsministerin im Besonderen eine zentrale Aufgabe die Suchtpolitik über die Verhältnisprävention so zu steuern. Es geht darum, Menschen und hier insbesondere Kinder und Jugendliche gut zu schützen. Es geht aber in der Abwägung auch darum, dass

das Recht der\*des Einzelnen auf die eigene Lebensgestaltung gewahrt bleibt.

Und da stellt sich für mich die Frage: Welche Form der Verhältnisprävention brauchen wir? Ich denke wir sind uns alle einig, dass wir eine Kombination von Verhältnisprävention und Verhaltensprävention brauchen. Dabei sollte es darum gehen, dass der Umgang mit Süchten weiter als gesamtgesellschaftliche Aufgabe verankert werden..

Deshalb unterstütze ich nachdrücklich, den in Niedersachsen gewählten und seit Jahren erfolgreichen Ansatz der Basisstrukturförderung der ambulanten Suchthilfe durch das Land und der ergänzenden Finanzierung durch andere Kostenträger.

Es geht darum, Ressourcen gut und effektiv zu nutzen, um in Niedersachsen weiterhin ein wirksames Suchthilfesystem aufrechterhalten zu können. Dazu gehört auch die Stärkung der Verhältnisprävention. Mir ist bewusst, dass verhältnispräventive Ansätze zum Teil auf starke Widerstände stoßen. Gerade

deshalb ist es notwendig, sich zu vergewissern, welche verhältnispräventiven Ansätze wirken und für deren Umsetzung zu kämpfen.

Die heutige Tagung wird das Thema aus unterschiedlichen Blickwinkeln betrachten: ausgehend von verhältnispräventiven Maßnahmen zur Vermeidung von gesundheitsriskantem Verhalten in der Bevölkerung, dem Einfluss von Werbung auf den Suchtmittelkonsum sowie regulativen Ansätzen bei unterschiedlichen substanzgebundenen und substanzungebundenen Süchte bis hin zur Vorstellung des neuen suchtpreventiven Konzeptes für das Land Niedersachsen.

Nun wünsche ich Ihnen einen guten erfolgreichen Konferenzverlauf, neue Erkenntnisse, spannende virtuelle Begegnungen und hoffe, dass wir uns auf der Niedersächsischen Suchtkonferenz im nächsten Jahr wieder persönlich begegnen können.

Vielen Dank.

# Am besten alles verbieten?

## Zum Einfluss von Werbung auf das Suchtverhalten

Der folgende Diskussionsbeitrag geht von einer simplen Prämisse aus: Welchen Einfluss Werbung auf den Konsum legaler Suchtmittel hat, hängt davon ab, wie die Werbung gemacht ist. Das sehen viele Gesundheitsexperten anders. Sie unterstellen der Suchtmittelwerbung eine generelle Wirkung auf das Verhalten der Verbraucher, vor allem auf das von Kindern und Jugendlichen.

### Verführung Minderjähriger

„Uh, wie cool ... Das ist eigentlich voll cool, weil das nach Spaß aussieht!“ Drei Jungs und drei Mädchen im Grundschulalter geraten ins Schwärmen. Vor ihnen am Tisch liegt ein halbes Dutzend Fotos mit Werbeplakaten im Kleinformat. Es handelt sich um Reklame für Zigaretten, E-Zigaretten und Tabakerhitzer. Die Kinder reden darüber, wie ihnen die Werbemotive gefallen. Der einminütige YouTube-Film wurde Anfang 2019 von einer Initiative namens „Sum of us“ produziert. Mit ihrem Clip wollen die Internetaktivisten vor Augen führen, warum sie Unterschriften für ein Tabakwerbeverbot sammeln: „Werbung kommt an – besonders bei Kindern und Jugendlichen“.

Zu demselben Befund kommt das Kieler Institut für Therapie- und Gesundheitsforschung – allerdings mit sehr viel größerem Aufwand. Das IFT Nord hat Tausende von Schulkindern nach ihrer Werberezeption und ihren Konsumgewohnheiten gefragt. Neben Querschnittstudien wurden auch Wiederholungsbefragungen zu verschiedenen Produktgruppen durchgeführt. Die Ergebnisse weisen allesamt in dieselbe Richtung. Demnach führt ...

- » ... Werbung für Zigaretten dazu, dass mehr Minderjährige mit dem Rauchen bzw. dem täglichen Rauchen anfangen (Hanewinkel et al., 2011);
- » ... Werbung für E-Zigaretten dazu, dass mehr Minderjährige mit dem Dampfen bzw. dem Rauchen anfangen. (Hansen et al., 2019);
- » ... Werbung für Alkohol dazu, dass mehr Minderjährige mit dem Trinken bzw. dem Rauschtrinken anfangen (Morgenstern et al., 2011);
- » ... Werbung für Glücksspiel dazu, dass Minderjährige und junge Erwachsene mehr Zeit mit Glücksspielen verbringen bzw. ein pathologisches Spielverhalten entwickeln (Clemens et al., 2017);
- » ... Werbung für Fastfood & Softdrinks dazu, dass Minderjährige mehr Fastfood & Softdrinks konsumieren bzw. übergewichtig werden (Boesch et al., 2019).

Den Auswertungen der Umfragedaten zufolge ist die Reklame ein eigenständiger Risikofaktor für die Initiierung von Suchtverhalten und gesundheits-schädigendem Konsum. Das heißt, die Werbewirkung ist auch dann nachweisbar, wenn man den Einfluss anderer Variablen wie Geschlecht, Familie, sozioökonomischer Status oder Unternehmungslust (sensation seeking) statistisch kontrolliert. Werbung wirkt auf alle Minderjährigen, so der Tenor, und sie wirkt immer, das heißt unabhängig davon, in welcher Weise beispielsweise für Zigaretten oder Spirituosen geworben wird. Was die Zahl der Werbekontakte betrifft, liest das IFT Nord aus seinen Daten eine Dosis-Wirkungs-Beziehung heraus: Je mehr Werbung gesehen wird, desto stärker soll deren Wirkung sein. Wenn dies stimmt, wäre es dann nicht am besten, jede Form von Suchtmittelwerbung zu verbieten?

### Mehr Werbung, mehr Konsum?

Falls eine lineare Werbedosis-Werbewirkungs-Beziehung besteht, müssten die Marketingausgaben der Hersteller und das Konsumverhalten der Verbraucher eng miteinander korrelieren. Schauen wir uns die verfügbaren Daten für den Tabak-,

<b>Tabak</b>	<b>2008</b>	<b>2018</b>	<b>Trend</b>
Ausgaben für Tabakwerbung (inkl. Promotion & Sponsoring)*	192,8 Mio. Euro	193,5 Mio. Euro	+ 0,4 %
Zigarettenabsatz in Stück**	88,0 Mrd. Euro	74,4 Mrd. Euro	- 15 %
Raucherprävalenz*** Altersgruppe 12–17 Jahre	15,4 %	6,6 %	- 57 %

\* Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen: Jahrbuch Sucht (2021) / \*\* Deutscher Zigarettenverband: Zahlen und Fakten (2021) /  
\*\*\* BzGA: Die Drogenaffinität Jugendlicher in Deutschland (2019)

<b>Alkohol</b>	<b>2010</b>	<b>2018</b>	<b>Trend</b>
Ausgaben für Alkoholwerbung* (ohne Sponsoring)	552 Mio. Euro	617 Mio. Euro	+ 12%
Verbrauch an Reinalkohol** Altersgruppe ab 15 Jahren	10,7 Liter	10,7 Liter	+/- 0
Regelmäßiger Alkoholkonsum Altersgruppe 12–17 Jahre	12,9 %	8,7 %	- 33 %
30-Tage-Prävalenz des Rauschtrinkens (12–17 Jahre)	16,7 %	13,6 %	- 19 %

\* Bundesverband der Deutschen Spirituosen-Industrie: Daten aus der Alkoholwirtschaft (2021) /  
\*\* DHS: Jahrbuch Sucht (2021) / \*\*\* BzGA: Die Drogenaffinität Jugendlicher in Deutschland (2019)

<b>Glücksspiel</b>	<b>2010/2011</b>	<b>2019/2020</b>	<b>Trend</b>
Ausgaben für Glücksspielwerbung (ohne Out-of-Home)*	80 Mio. Euro	540 Mio. Euro	+ 575 %
Prävalenz des problematischen Spielverhaltens (16–70 Jahre)**	0,49 % (264.000)	0,39 % (229.000)	- 13 %
Prävalenz des pathologischen Spielverhaltens (16–70 Jahre)**	0,51 % (275.000)	0,34 % (200.000)	- 27 %
Lebenszeitprävalenz Glücksspiel Altersgruppe 16–17 Jahre**	64,4 %	36,4 %	- 43 %

\* Research Tools: Werbemarktanalyse Glücksspiel (2015, 2020) /  
\*\* BzGA: Glücksspielverhalten und Glückspielsucht in Deutschland (2019)

Alkohol- und Glücksspielbereich einmal diesbezüglich an. Der Vergleichszeitraum variiert in den folgenden Tabellen je nach Studienlage. An den erkennbaren Langzeittrends dürfte sich dadurch nichts ändern. (s. Tabellen)

Wir halten fest: Die vom IFT Nord berechnete Dosis-Wirkungs-Beziehung existiert offenkundig nur auf dem Papier. In der Realität besteht ein Konsumrückgang bei gleichbleibend hohen Marketingausgaben (Tabak), ein gleichbleibend hoher Konsum bei steigenden Marketingausgaben (Alkohol) und ein Konsumrückgang bei drastisch steigenden Marketingausgaben (Glücksspiel). In allen drei Bereichen ist der Konsum bei den Kindern und Jugendlichen besonders stark zurückgegangen. Wie lässt sich diese Entwicklung erklären?

## Die Sichtweise der Wirtschaft

Wie viele Gesundheitsexperten rechnen auch die Hersteller legaler Suchtmittel mit einer starken Wirkung der Werbung auf das Verhalten der Verbraucher. Andernfalls würden sie hierzulande nicht über eine Milliarde Euro pro Jahr in das Marketing investieren. Die Werbebranche wiederum und die Medien als Werbeträger leben von diesem Glauben an die Stimulation des Konsums durch Werbung. Was den Suchtmittelkonsum angeht, machen die Wirtschaftsvertreter jedoch eine Ausnahme: Sie gehen davon aus, dass Kinder und Jugendliche gegen eine – offiziell unerwünschte – Wirkung der Werbung

immunisiert werden können. Dafür brauche man keine Fremdsteuerung durch die Politik, sondern könne auf die Selbstregulierung der Wirtschaft vertrauen, betont der Zentralverband der Deutschen Werbewirtschaft (ZAW), in dem Herstellerfirmen, Medienbetriebe, Werbeagenturen und Marktforschungsinstitute organisiert sind.

Regelwerke zum Jugendschutz gibt es auf der Ebene von Einzelunternehmen, Branchenverbänden und branchenübergreifenden Gremien wie dem Deutschen Werberat. Der Werberat ist eine Beschwerdestelle, die 1972 vom ZAW gegründet wurde. In seinen Verhaltensregeln für die Alkohol- und die Glücksspielwerbung legt der Werberat fest, dass die Mitgliedsorganisationen nicht in Medien werben dürfen, deren redaktioneller Teil sich mehrheitlich an Kinder oder Jugendliche richtet. Zudem soll auf Darstellungen und Aussagen verzichtet werden, die Minderjährige besonders ansprechen. Daher dürften in der Werbung auch nur Darsteller zu sehen sein, die „vom optischen Eindruck her mindestens als junge Erwachsene wahrgenommen werden“. Einzelne Mitgliedsverbände haben diese Bestimmungen ergänzt und konkretisiert. So heißt es im Werbekodex des Deutschen Zigarettenverbandes: „Die Darstellung von Models, die jünger als 30 Jahre sind oder von der Mehrzahl der Jugendlichen für jünger als 30 Jahre gehalten werden, ist unzulässig.“ Doch solche freiwilligen Werbebeschränkungen sind nicht die einzigen Sicherheitsvorkehrungen, die den Jugendschutz gewährleisten sollen.

## Werbung für Suchtmittelverzicht

Neben der Selbstregulierung setzen die werbenden Branchen und die Werbewirtschaft auf die gesundheitliche Aufklärung der Jugend und die Stärkung ihrer „Werbekompetenz“. Lobbyverbände der Alkoholindustrie imitieren mit Kampagnen wie „Bier bewusst genießen“ (Deutscher Brauer-Bund) oder „Massvoll genießen“ (Bundesverband der Deutschen Spirituosen-Industrie) die Mäßigungsaufappelle medizinischer Fachgesellschaften. Die „Rauchfrei“-Kampagne der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung wurde mit einer Anschubfinanzierung der Zigarettenindustrie gestartet. Tabakkonzerne wie Philip Morris und Imperial Brands loben das Schulprogramm „Be smart – don't start“ als vorbildlich und wegweisend (Schaller et al., 2014). Und der Verband der Rauchtobakindustrie verkündet in seinen Politikbriefen, warum seiner Ansicht nach der Raucheranteil unter den Jugendlichen sinkt: „Prävention wirkt“.

Die Hersteller können sich bei ihrer öffentlichen Unterstützung der Präventionsprogramme auf das Institut für Therapieforchung berufen, denn Anti-Tabak-Kampagnen wie „Be smart – don't start“ werden vom IFT Nord nicht nur organisiert, sondern auch evaluiert. Die entsprechenden Studien listet die Webseite des Instituts: [www.ift-nord.de](http://www.ift-nord.de). Egal, um welche Maßnahme es geht – um die „Aktion Glasklar“ oder „Klar bleiben“, um „Eigenständig werden“ oder „Fit und stark fürs Leben“, um „Klasse 2000“ oder „Lieber schlau als blau“ –,

die Kieler Schülerbefragungen kommen stets zu demselben Ergebnis. Demnach führt Werbung für den Suchtmittelverzicht in den Interventionsklassen dazu, dass weniger Schüler mit dem Rauchen oder Trinken anfangen bzw. dazu, dass sie weniger Tabak oder Alkohol konsumieren als in den Schulklassen ohne Präventionsprogramm. Was genau als positive Wirkung verbucht wird, kann sich von Evaluation zu Evaluation unterscheiden – aber irgendein „präventiver Effekt“ bei dieser oder jener Subgruppe der Befragten ist stets dabei.

Dasselbe trifft auf die Verlautbarungen der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung zu, die eng mit dem IFT Nord kooperiert. Hinweise auf Misserfolge, wie man sie vom normalen Schulunterricht oder aktuell von der Corona-Impfkampagne kennt, sucht man auf der Webseite der Bundeszentrale vergebens. Als die Behörde 2017 ihr 50-jähriges Bestehen feierte, wurde der Rückgang des Tabak- und des Alkoholkonsums unter den Jugendlichen zu einem Erfolg der Kampagnen „Rauchfrei“ und „Kenn dein Limit“ deklariert. Ähnliche Erfolgsmeldungen finden sich in den alljährlichen Drogenberichten der Bundesregierung. „Deutschland ist auf einem guten Weg“, verkündete die Drogenbeauftragte Daniela Ludwig bei der Veröffentlichung des Jahresberichts 2021 und begründete damit zugleich den Start der neuen Bundesinitiative „Rauchfrei leben“. Das Vertrauen in die Wirksamkeit der Anti-Werbung ist also groß und weitverbreitet, aber ist es auch berechtigt?

## Mega-Trend Werbevermeidung

In einer Analyse der Kampagnen „Be smart – don't start“ und „Klasse 2000“ kam das Deutsche Krebsforschungszentrum vor einigen Jahren zu folgendem Ergebnis: „An 85 Prozent der Erstklässler und 91 Prozent der 11- bis 14-Jährigen gehen die Präventionsprogramme vorbei. Sie können daher in Deutschland – wenn überhaupt – nur einen geringen Beitrag zum Rückgang des Raucheranteils unter Jugendlichen geleistet haben“ (Schaller et al., 2014). Das gilt heute noch genauso – und zwar gleichermaßen auch für die Alkoholprävention und für Kampagnen, die sich an Erwachsene richten. 2021 wurde im Rahmen der Bundesinitiative „Rauchfrei leben“ mehr als eine Million Euro für Werbebanner im Netz, Radio-Spots, Bodenaufkleber und beleuchtete Plakate ausgegeben. Ende des Jahres wurden auf der Heidelberger Tabakkontrollkonferenz die Ergebnisse der Begleitforschung vorgestellt. Demnach hatten bis zum Herbst nur knapp 15 % der Raucher in Deutschland die Kampagne überhaupt wahrgenommen. Und gerade einmal 2 % gaben an, von dem Aufruf zum Rauchstopp angeregt worden zu sein. Ob auch nur ein einziger Raucher, der nicht ohnehin aufhören wollte, dank der Bundesinitiative zum Nichtraucher geworden ist, lässt sich nicht mit Sicherheit sagen.

Bei der Werbung für den Suchtmittelverzicht zeigt sich demnach ein ähnliches Bild wie bei der Werbung für den Suchtmittelkonsum: Die Wirkung der Kommunikationskampagnen auf das Verhalten der Konsumenten

wird dramatisch überschätzt. Während die Anti-Werbung der Gesundheitsorganisationen die große Mehrzahl der Verbraucher erst gar nicht erreicht, stößt die Werbung der Suchtmittelhersteller bei den meisten Rezipienten auf taube Ohren und blinde Augen. „Banner blindness“ – dieses Schlagwort stammt aus Eye-Tracking-Studien, die belegen, dass Internetnutzer die Werbespalten auf Webseiten schlicht nicht wahrnehmen. Oder genauer gesagt: Sie haben gelernt, die unerwünschte Online-Reklame zu ignorieren. Es handelt sich um eine Strategie der Werbevermeidung – Neudeutsch „advertising avoidance“ – die man von anderen Werbeträgern schon länger kennt: Postwurfsendungen landen ungelesen im Altpapiercontainer, Zeitungsinserate werden überblättert, Werbeunterbrechungen im Fernsehen für den Gang zur Toilette genutzt. Die ökonomischen Folgen sind gravierend. In einer aktuellen US-Studie wurde das Return-of-Investment für das Marketing von 288 Markenartikeln berechnet. In 80 % der Fälle waren die Kosten der Fernsehwerbung höher als deren Ertrag (Shapiro et al., 2021). Die Unternehmen befinden sich allem Anschein nach in einer Art Gefangenendilemma: Man kann den Werbemarkt nicht der Konkurrenz überlassen, auch wenn ungewiss ist, ob die eigene Werbung tatsächlich zu mehr Absatz führt.

Ich kürze die Argumentation an dieser Stelle ab und komme zu der Schlussfolgerung: Im Gegensatz zu den Autoren des IFT Nord und vielen anderen Gesundheitsexperten gehe ich nicht von einer starken,

sondern von einer schwachen Wirkung der Werbung auf das Suchtverhalten aus. Der relativ geringe Einfluss betrifft sowohl die Werbung für den Suchtmittelkonsum als auch die Werbung für den Suchtmittelverzichts. Dasselbe gilt für Minderjährige: Werbung ist keine hinreichende, ja nicht einmal eine notwendige Voraussetzung für den Einstieg in das Suchtverhalten. Es gibt genug Beispiele für Suchtmittel, die sich unter Jugendlichen wachsender Beliebtheit erfreuen, obwohl sie nirgendwo (Cannabis, Wasserpfeifen) oder vergleichsweise selten (Computerspiele wie Candy Crush) beworben werden. Soll das heißen, dass Suchtmittelwerbung überhaupt keine Wirkung auf die unter 18-Jährigen hat?

## Be Marlboro, be the Meister

Im Jahr 2011 schickte Philip Morris die weltberühmten Marlboro-Cowboys in Rente und entwickelte ein neues Werbekonzept für die meistverkaufte Zigarettenmarke der Welt. Auf den Plakaten der „Be Marlboro“-Kampagne waren erstmals junge Frauen zu sehen. Wie das neue Werbekonzept auf dem Testmarkt Deutschland angekommen ist, hat die Dieter-Mennekes-Umweltstiftung im Spätsommer 2012 untersucht (Jazbinsek, 2014). Dazu wurden im Rahmen einer Online-Umfrage 1000 Jugendlichen im Alter von 14 bis 17 Jahren die neuen Marlboro-Motive ohne Markennamen vorgelegt. Vor allem die Mädchen haben die Zigarettenwerbung wiedererkannt und mit anderen hierüber gesprochen.

Bemerkenswert ist dies deshalb, weil der Anteil der Raucherinnen in dieser Altersgruppe im Jahr 2012 – auf dem Höhepunkt der Philip Morris-Kampagne – erstmals seit anderthalb Jahrzehnten wieder gestiegen ist. Unternehmenssprecher bestritten jeden Zusammenhang zwischen Tabakwerbung und jungem Tabakkonsum mit dem Hinweis, alle Fotomodelle der Be Marlboro-Plakate seien mindestens 30 Jahre alt. Allerdings wurden sie bei Teenager-typischen Aktivitäten wie Parcouring und Stage Diving gezeigt. Kein Wunder also, dass die befragten Jugendlichen die Marlboro-Modelle für sehr viel jünger hielten, als sie dem Ausweis nach waren.

Andere Unternehmen aus dem Suchtmittelsektor arbeiten mit ähnlichen Marketingtricks. Ein Beispiel ist die „Markenverjüngung“ des Kräuterlikörs Jägermeister. Anfangs ließ man die Hirschköpfe Rudi & Ralph in der Fernsehwerbung auftreten, wo sie fröhliche Partyszenen mit Kalauern kommentierten. Ein Schwerpunkt der „Achtung wild!“-Kampagne war und ist das Eventmarketing. Jägermeister tourt mit einem 20 Meter hohen Hirschgerüst von einem Musikfestival zum anderen, veranstaltet aber auch eigene Konzerte und Konzertreihen. Zu den Online-Aktivitäten zählen die „Miss Jägermeister-Wahlen“, die gemeinsam mit dem Netzwerk StudiVZ abgehalten werden. In den aktuellen „Be the Meister“-Clips auf YouTube sind Fotomodelle zu sehen, die wie bei der „Be Marlboro“-Kampagne dem Ausweis nach erwachsen sein mögen, von ihrem Gebaren her aber wie Teenager wirken. Während Konkurrenzprodukte wie „Dornkaat“

oder „Asbach Uralt“ bis heute als Altherrengetränke gelten, hat sich Jägermeister durch das neue Marketingkonzept weltweit als Kultgetränk für junge Leute etabliert. Der Nettoumsatz der Herstellerfirma Mast aus Wolfenbüttel hat sich von knapp 400 Mio. Euro im Jahr 2009 auf 625 Mio. Euro im Jahr 2019 erhöht.

Die beiden Beispiele sollen zweierlei veranschaulichen. Erstens: Werbung kann sehr wohl zum Einstieg jugendlicher Nichtraucher und Nichttrinker in den Tabak- und Alkoholkonsum beitragen, sofern sie auf ein junges Publikum zugeschnitten ist. Und zweitens: Die Selbstregulierung der Werbewirtschaft ist kein verlässliches Instrument, um jugendaffine Werbung wie die „Be Marlboro“- und die „Be the Meister“-Kampagnen zu verhindern.

## Stiftung Werbetest

Viele Gesundheitsexperten fordern ein generelles Werbeverbot für legale Suchtmittel. Um dieser Forderung Nachdruck zu verleihen, fahnden sie nach generellen Werbewirkungen insbesondere auf Kinder und Jugendliche. Mit dieser Herangehensweise gefährden sie ihre eigene Glaubwürdigkeit, da die Behauptung einer Werbedosis-Werbewirkungs-Beziehung leicht zu widerlegen ist. Statt sich mit Pauschalaussagen in Beweisnot zu bringen, halte ich es für aussichtsreicher, sich mit konkreten Kampagnen wie der Jägermeister-Reklame auseinanderzusetzen. Das ist die erste praktische Konsequenz aus dem bisher Gesagten.

Der zweite Punkt betrifft die Prioritäten der Präventionspolitik. Worum es mir dabei geht, soll ein Beispiel aus der „Strategie für ein tabakfreies Deutschland 2040“ verdeutlichen. Sie wurde im April 2021 von zahlreichen medizinischen und zivilgesellschaftlichen Organisationen veröffentlicht. In dem Strategiepapier wird unter anderem der Einzelhandel dafür kritisiert, Tabakwaren neben Süßigkeiten oder Zeitschriften zu präsentieren. Begründung: „So wird beispielsweise ein Kind, das sich einen Saft kaufen möchte, fast zwangsläufig mit Tabak und verwandten Produkten konfrontiert.“ Die Unterstellung, dass ein Kind irgendwann mit dem Rauchen anfangen könnte, weil es im Kiosk Zigarettenpackungen gesehen hat, ist durch keinerlei Evidenz gedeckt. Gesundheitspolitisch relevanter als die mögliche Wirkung der Point-of-Sale-Werbung auf Nichtraucher scheint mir die Frage zu sein, was das für ein Saft ist, den das Kind sich dort kauft. Denn während die Zahl der jugendlichen Raucher beständig sinkt, liegt der Anteil der Minderjährigen mit Übergewicht mittlerweile bei über 15 % und die Adipositasprävalenz bei 6 %. Und dies ist eine Entwicklung, die sehr wohl etwas mit der Werbung für Softdrinks und andere ungesunde Nahrungsmittel zu tun haben könnte, wie eine aktuelle Studie von Foodwatch über die Marketingstrategien von McDonald's, Coca Cola und Co nahelegt (Rücker 2021).

Der dritte und letzte Vorschlag ist organisatorischer Natur. Selbst gut gemachte Werbeanalysen wie der Kindermarketing-Report von Foodwatch bleiben in ihrer Wirksamkeit begrenzt, weil sie früher oder später veralten. Daher schlage ich vor, die

sporadischen Begleitforschungsprojekte durch ein kontinuierliches Monitoring der Suchtmittelwerbung zu ersetzen. Das sollte durch eine von der Wirtschaft unabhängige Institution geschehen, die hier unter dem Arbeitstitel „Stiftung Werbetest“ firmiert. Die Stiftung wäre idealerweise mit Experten für sämtliche legalen Suchtmittel besetzt, um Kompetenzen zu bündeln. Sie sollte nicht nur auf Beschwerden reagieren, sondern proaktiv problematische Marketingstrategien aufspüren und sich dabei nicht auf klassische Werbemedien (Fernsehsots, Außenwerbung) beschränken, sondern Werbestrategien wie Product Placement, Sponsoring und Influencer Marketing mit einbeziehen. Die Stiftung könnte Schülerbefragungen zu konkreten Kampagnen durchführen, um die Jugendschutzbedingungen der Hersteller einem Realitätstest zu unterziehen. Sie könnte einen Negativpreis an Unternehmen verleihen, die sich weigern, auf eine empirisch fundierte Kritik an ihrer Werbepaxis zu reagieren. Ziel ist es, effektive Werbebeschränkungen einzuführen, statt auf umfassende Werbeverbote zu hoffen, die in Deutschland verfassungsrechtlich heikel und politisch kaum durchsetzbar sind.

**Lesehinweis:** Die vorliegende Textfassung wurde gegenüber dem Vortragsmanuskript stark gekürzt. Detaillierte Quellenangaben mussten aus Platzgründen ebenso entfallen wie Abschnitte über die Werberezeption von Suchtkranken und über neue Werbeformen wie Targeted Advertising und Native Advertising. Sie werden an anderer Stelle nachgereicht. Für die bessere Lesbarkeit des Artikels wurde in diesem Fall auf Gendern verzichtet.

## Literatur

- Boesch, J., Morgenstern, M., Siniatchkin, M. (2019): EINFLUSS VON TV-WERBUNG FÜR UNGESUNDE NAHRUNGSMITTEL AUF DEN BODY-MASS-INDEX UND DEN FASTFOOD- UND SOFTDRINKKONSUM VON JUGENDLICHEN. In: Aktuelle Ernährungsmedizin, 44 (2), 140–141.
- Clemens, F., Hanewinkel, R., Morgenstern, M. (2017): EXPOSURE TO GAMBLING ADVERTISEMENTS AND GAMBLING BEHAVIOR IN YOUNG PEOPLE. In: Journal of Gambling Studies, 33, 1–13.
- Hanewinkel, R., Isensee, B., Sargent, J.D. et al. (2011): CIGARETTE ADVERTISING AND TEEN SMOKING INITIATION. In: Pediatrics, 127 (2), e271–e278.
- Hansen, J., Hanewinkel, R., Morgenstern, M. (2019): ELECTRONIC CIGARETTE ADVERTISING AND TEEN SMOKING BEHAVIOR. In: Addictive Behaviors, 103, 106243.
- Jazbinsek, D. (2014): DIE BE MARLBORO-KAMPAGNE VON PHILIP MORRIS UND IHRE WIRKUNG AUF JUGENDLICHE. In: Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen: Jahrbuch Sucht 2014, Pabst-Verlag: Lengerich, 269–279.
- Morgenstern, M., Isensee, B., Sargent, J.D. et al. (2011): EXPOSURE TO ALCOHOL ADVERTISING AND TEEN DRINKING. In: Preventive Medicine, 52, 146–151.
- Rücker, M. (2021): JUNKFLUENCER. WIE MCDONALD'S, COCA COLA UND CO IN SOZIALEN MEDIEN KINDER MIT JUNKFOOD KÖDERN. Foodwatch, Berlin.
- Shapiro, B.T., Hirsch, G.J., Tuchman, A.E. (2021): TV ADVERTISING EFFECTIVENESS AND PROFITABILITY: GENERALIZABLE RESULTS FROM 288 BRANDS. Econometrica, 29.1.2021.

# Cannabislegalisierung

## Ausweg oder Irrweg?

### Fragestellung

Obwohl der Besitz und Verkauf von Cannabisprodukten in den meisten Ländern verboten ist, bleibt der Cannabiskonsum in der Gesamtbevölkerung (wahre Konsumprävalenz) weltweit de facto stark verbreitet. Angesichts dieses Dilemmas wird die Frage diskutiert, ob bzw. inwieweit Cannabis pragmatischerweise legalisiert, das heißt dessen Handel und Vertrieb analog dem Alkohol freigegeben werden sollte. Zur Versachlichung dieser kontrovers geführten Diskussion werden in diesem Vortrag die aktuellen Forschungsergebnisse und wissenschaftlichen Fakten zusammengefasst unter der Fragestellung: Was sagt die Evidenz: Stellt die Freigabe eine (verhältnspräventive) Lösung für das Dilemma dar oder erhöht es die Risiken für schädliche Effekte?

Dafür wird auf international vorliegende Daten, Untersuchungsbefunde und Erfahrungen zurückgegriffen: a) aus Ländern mit großzügiger Toleranz gegenüber geringfügigen Mengen zum Eigenkonsum und vor allem b) aus denjenigen Ländern (Kanada, einigen US-Bundesstaaten und in Uruguay), wo Cannabis in den letzten Jahren vollständig legalisiert wurde.

### Epidemiologie

Zum Cannabiskonsum (wahre Konsumprävalenz) in der Europäischen Union liegen aktuelle Daten des European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (2021) vor. Danach liegt die Lebenszeit-Prävalenz des Cannabiskonsums von Erwachsenen im Alter zwischen 15 und 64 Jahren in der EU bei 27,2 %. Das entspricht einer Gesamtzahl von 78,5 Mio. Personen, die jemals in ihrem Leben Cannabisprodukte konsumiert haben. Die Ein-Jahres-Prävalenz (aktueller Konsum) liegt in dieser Altersgruppe bei 7,7 % bzw. 22,2 Millionen Konsumierenden. Unter den jungen Erwachsenen im Alter zwischen 14 und 34 Jahren liegt die Ein-Jahres-Prävalenz bei 15,4 %. Die nationalen Schätzungen des aktuellen Konsums in der EU schwanken zwischen 3,4 % und 21,8 % (s. Abbildungen 1 und 2 auf S. 14)

Unter den sichergestellten illegalen Drogen dominieren mit 74 % die Cannabisprodukte vor Kokain, Amphetaminen, Heroin und anderen Drogen.

Für Deutschland liegen die bundesrepräsentativen Befragungsdaten des seit 1995 regelmäßig durchgeführten epidemiologischen Suchtsurveys vor (18–64 Jahre). So beläuft sich

der aktuelle Konsum (12-Monatskonsumprävalenz) in der deutschen Bevölkerung derzeit auf etwa 10 %, wobei die Prävalenz bei Männern etwa doppelt so hoch ist wie bei Frauen. In den letzten 30 Jahren ist kontinuierlicher Konsumanstieg nach Selbstangaben zu verzeichnen.

### Wie stark macht Cannabis abhängig?

Die behandelte Inzidenz von Cannabiskonsumierenden in der Europäischen Union gibt die jährliche Neubehandlungsrate wieder. Auf Grundlage des European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (2021) ist hier über Jahre eine kontinuierlich steigende und seit 2016 relativ stabile Behandlungsinzidenz (Problemkonsum, Konsumfolgen) zu konstatieren. Unter den behandelten Patient\*innen konsumieren 49 % täglich und weitere 22 % an 2–6 Tagen pro Woche. Die hohe Rate von 25 % Behandelten, die bereits zuvor eine Behandlung in Anspruch genommen hatten, deutet auf eine hohe Rückfallrate hin. (s. Abbildung 3 auf S. 14)

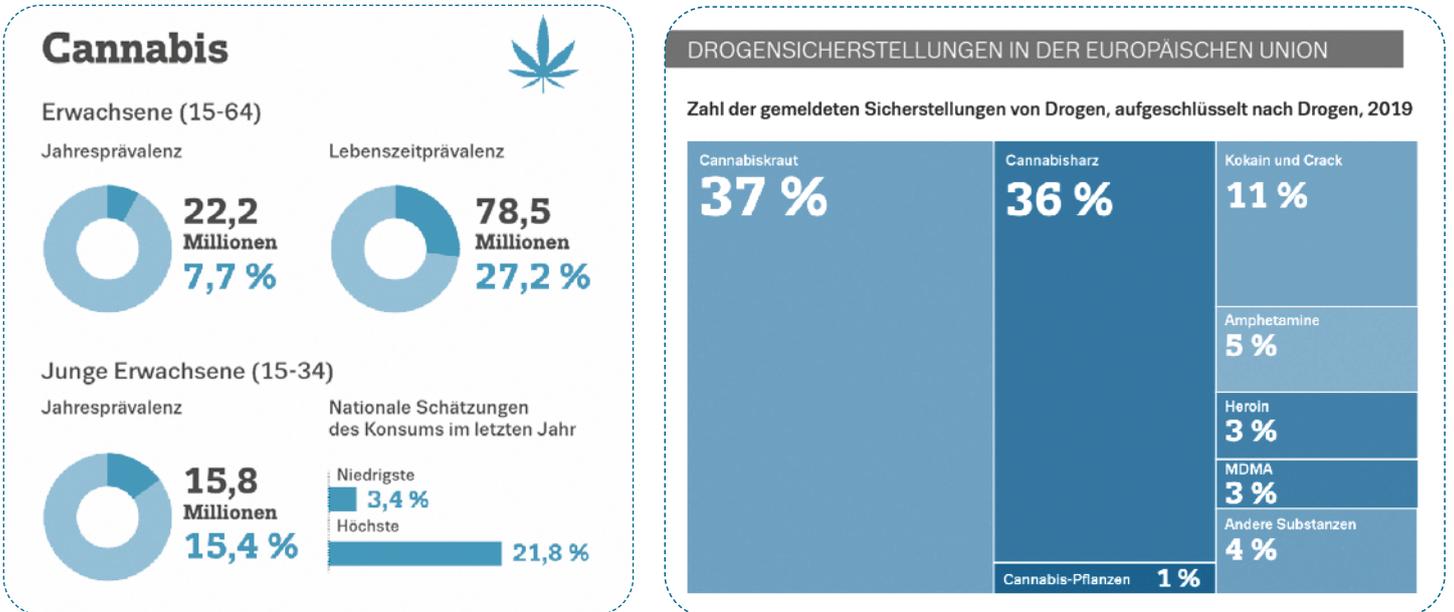


Abbildung 1 und 2: Cannabis-Konsum in der Europäischen Union (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, 2021)

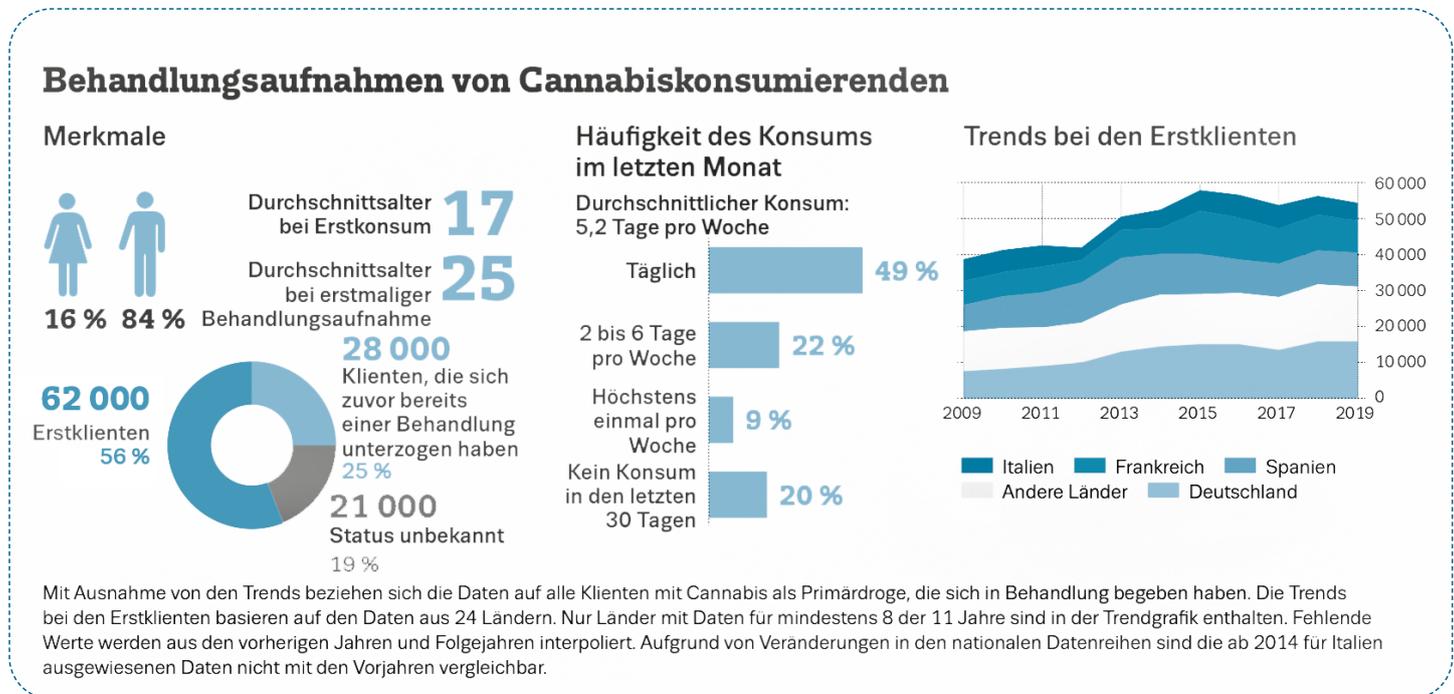


Abbildung 3

## Pro- und Contra-Argumente in der Debatte

Die Argumente für versus gegen eine Freigabe von Cannabis lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

### PRO

- » Hohe Konsumprävalenz und hohe Zustimmungswerte in der Bevölkerung stellen mittlerweile eine demokratische Mehrheitsmeinung dar. Auf dieser Basis wird eine ethische Legitimation zum Recht auf Rausch postuliert.
- » De facto sind die gesundheitlichen und sozialen Risiken sowie das Abhängigkeitspotenzial kleiner als bei legalen Drogen (Alkohol). Dies legitimiert eine rechtliche Gleichbehandlung wie bei Alkohol.
- » Staatlich kontrollierte Abgabe garantiert Substanzqualität und verringert Verunreinigungsrisiko und damit potenzielle Gesundheitschäden durch Kontaminationen.
- » Legalisierung entzieht der Organisierten Kriminalität die Geschäftsgrundlage, mit positiven Effekten auf andere Bereiche der Kriminalität.
- » Die Freigabe entkriminalisiert den Eigenkonsum und verhindert massive soziale Schäden.
- » Die Entkriminalisierung führt zu erheblicher Entlastung von Polizei und Justiz.
- » Entstigmatisierung erhöht möglicherweise sogar die Inanspruchnahme von Suchthilfeangeboten.
- » Die Suchthilfe ließe sich durch eine gezielte präventive Zweckbindung der neuen Steuereinnahmen besser ausbauen (neue Finanzierungsmöglichkeiten für Prävention und Versorgung).

### CONTRA

- » Befürchtet wird eine erhebliche Zunahme der Konsumentenprävalenz, der Konsummenge und -häufigkeit und aller resultierenden Probleme.
- » THC-Konsum führt zu signifikanten Funktionsbeeinträchtigungen im Akut- und zu deutlichen Gesundheitsschäden im Langfristgebrauch.
- » Die Strukturen der Organisierten Kriminalität suchen sich neue Zielgruppen: Legalisierung für Erwachsene könnte zur Prävalenzzunahme bei Minderjährigen führen.
- » Nach einer Freigabe wird die Organisierte Kriminalität „konkurrenzfähigere Produkte“ entwickeln: Das Angebot von potenterem Cannabis (synthetische Cannabinoide oder Beimischung von Fentanyl) und damit die Verfügbarkeit gefährlicherer Drogen am Schwarzmarkt wird massiv zunehmen.
- » Zunahme von Cannabiskonsum im Straßenverkehr führt zu steigenden Unfallzahlen und Unfalltoten.

## Ist Cannabis vergleichsweise harmlos und der Konsum risikoarm?

Die Hauptwirkstoffe des Cannabis (THC/CBD) weisen zwar eine vergleichsweise geringe akute Toxizität (keine tödliche Überdosierung, keine Atemdepression) und ein relativ moderates klinisches Abhängigkeitspotenzial (15–20 % Abhängigkeitsdiagnosen unter Dauerkonsument\*innen) auf, sind aber keineswegs als harmlos oder risikoarm zu bewerten. Die Hauptrisiken beziehen sich auf folgende Aspekte:

Der aktuelle Konsum kann akute psychopathologische und psychovegetative Nebenwirkungen hervorrufen: Angst, Dysphorie, Panik, Paranoia; psychotische Symptome bei hohen THC-Dosen (insb. bei Überdosierung in oraler Applikation).

### Der regelmäßige Langzeitkonsum ist assoziiert mit

- » vergleichsweise geringerer akuter und langfristiger Toxizität, geringerer Mortalität und organischen Folgeschäden, niedrigerem körperlichen Abhängigkeitspotenzial, geringerer Verkehrsgefährdungen verglichen mit den meisten anderen psychotropen Substanzen inklusive Alkohol,
- » aber langfristig mit (irreversiblen) neuroanatomischen Gehirnveränderungen (graue Substanz), neurokognitiven Veränderungen (IQ und andere), anhaltend veränderten Reaktionsmustern im Gehirn (psychische Abhängigkeit), erhöhtem Psychose-Risiko, sozialen Beeinträchtigungen.

## Was ändert sich durch eine vollständige Cannabisfreigabe?

### Zusammenfassung der internationalen Erkenntnisse über die klinisch-epidemiologischen Effekte von Regulationsmodellen (USA, Kanada, Uruguay)

- Cannabisfreigabe ist (USA, Kanada, Uruguay) assoziiert mit
- » insgesamt geringeren Auswirkungen als erwartet
  - » stark fallenden Marktpreisen am Schwarzmarkt
  - » (leicht bis moderat) gestiegener Konsumprävalenz bei Erwachsenen und Minderjährigen

- » (vorübergehend) höherer Anzahl von Erstkonsument\*innen, insbesondere von legalem Cannabis
- » (leicht) gestiegener Konsummenge
- » (leichtem) Rückgang illegaler Cannabisprodukte

### **Klinische und kriminologische Veränderungen nach der Legalisierung in den USA**

Insgesamt besteht derzeit noch eine wenig belastbare Datenlage (kurze Erhebungszeiträume). Die vorläufigen Erkenntnisse lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

#### **Inanspruchnahme von Suchthilfe/ Therapie:**

- » Hinweise auf Zunahme von Hospitalisierungen wegen Cannabiskonsum
- » Zunahme Inanspruchnahmen wegen Intoxikationen und psychischen Störungen im Kontext von Cannabiskonsum
- » Hinweise auf Zunahme von Vergiftungsfällen bei Kindern
- » Effekt auf Abhängigkeitsrate unklar

#### **Polizei + Justiz:**

- » Erheblich weniger Verhaftungen und Justizverfahren
- » Drogentourismus: Einkäufe von legalen Cannabisprodukten durch eingereiste Personen und Schmuggel in andere (Bundes-)Staaten

#### **Schwarzmarkt:**

- » Legale Käufe von Cannabis nehmen absolut und relativ zu.
- » Regelmäßig Konsumierende nutzen weiterhin teilweise den Schwarzmarkt, da die Preise dort niedriger sind.
- » Schwarzmarkt verschiebt sich auf andere Staaten.
- » Neue potente Produkte und höherer THC-Gehalt (+ Beimischung von Fentanyl?)

#### **Volkswirtschaft**

- » Erhebliche Steuermehreinnahmen
- » Aber weniger als prognostiziert

### **Schlussfolgerungen für Prävention**

Die wenigen vorliegenden Daten aus Befragungen von jungen Alterskohorten und bereits Konsumierenden in Deutschland (Suchtstudie Hamburg) deuten darauf hin, dass sich die Konsummotive, die Konsummenge und -häufigkeit bei einer Freigabe weniger stark verändern werden als befürchtet. Die befragten Personen und insbesondere die befragten Konsumierenden erwarten selber keine gravierenden Veränderungen des Cannabiskonsums durch eine Freigabe in Deutschland.

### **Was ist nach einer Freigabe zu beachten?**

Aus den bisherigen Erfahrungen jener Länder, die eine komplette Freigabe realisiert haben, lassen sich folgende Empfehlungen für eine kontrollierte Freigabe extrahieren:

- » Abgabe nur an Erwachsene und nur in speziellen Abgabestellen (Apotheken?)
- » Individuelle Mengengbegrenzung
- » Spezielle Lizenzen für Herstellende, Prozessoren und Verkäufer\*innen
- » Produkt-/Qualitätskontrollen
- » Warnhinweise (wie Tabak)
- » Werbeverbote (wie Tabak)
- » Steuern auf Verkaufspreise und zweckgebunden (Prävention, Versorgung)
- » Kein privater Anbau erlaubt
- » Begrenzung für Straßenverkehr (5 Nanogramm/ml THC)

# Online-Glücksspiel

## Kann die Verfügbarkeit reguliert werden?

### Einleitung

Durch das Glücksspiel verursachte Schäden lassen sich auf drei Ebenen beobachten: der individuellen Ebene, der Ebene der Angehörigen sowie der gesellschaftlichen Ebene (Egerer, 2017).

Auf der individuellen Ebene kann Glücksspiel zu Verschuldung, Verlust des Arbeitsplatzes oder sogar Selbstmord führen. Häufig ist eine Akkumulation von Problemlagen bei pathologischen Spieler\*innen zu finden. Hierbei ist die Richtung der Kausalität – haben die Probleme schon vor dem Spielen bestanden, oder ist das Spielen ursächlich – nicht immer klar zu identifizieren. Vom Blickwinkel des Gemeinwohls ist diese Frage aber zweitrangig: Entweder verursacht das übermäßige Spiel weitere Probleme, oder man profitiert auf Kosten der ohnehin Benachteiligten (Sulkunen et al., 2019). Des Weiteren kann sich das pathologische Glücksspiel des Individuums auch auf einer zweiten Ebene auswirken: die der Angehörigen und weiterer Personen. Hierbei werden insbesondere nahe Angehörige durch das übermäßige Spiel ihrer Partner\*innen, Väter, Mütter, oder Kolleg\*innen in Mitleidenschaft gezogen. Auch greifen manche pathologischen Spieler\*innen zur Finanzierung ihrer

Sucht zu kriminellen Maßnahmen wie Veruntreuung, Betrug oder Diebstahl. Schließlich können negative Effekte nicht nur über das pathologische Glücksspiel entstehen, sondern durch das Glücksspiel selbst (beispielsweise Adams, 2008). Diese negativen Folgen wirken sich auf der dritten Ebene, auf die Gesellschaft im Allgemeinen aus. In Form von Geldwäsche und Wettmanipulationen kann beispielsweise das organisierte Verbrechen auch im legalen Glücksspiel präsent sein (etwa Spapens et al., 2008). Das Glücksspiel lässt sich auch als Treiber der gesellschaftlichen Ungleichheit erachten, da Personen mit geringerem Einkommen einen prozentualen höheren Anteil ihres Einkommens auf das Glücksspiel verwenden (beispielsweise Beckert & Lutter, 2009). Dieses Phänomen wird auch nicht durch die Verwendung der Einnahmen aus dem Glücksspiel für gemeinnützige Zwecke kompensiert. Im Gegenteil kann die Abhängigkeit der gemeinnützigen Organisationen vom Erfolg der Glücksspielanbietenden (unabhängig ob privatwirtschaftlich oder staatlich organisiert) zum einen die gemeinnützigen Aktivitäten selbst sowie die freiheitlich demokratische Ordnung der Gesellschaft belasten (etwa Adams, 2008; Orford, 2011; Nikkinen & Marionneau, 2014; Egerer et al., 2018).

Die Regulierung des Glücksspiels muss somit als eine Frage von Public Health und des öffentlichen Interesses verstanden werden (beispielsweise Sulkunen, 2018; Wardle et al., 2019; Latvala et al., 2019). Eine Glücksspielpolitik unter diesem Blickwinkel versteht die Verfügbarkeit als elementaren Faktor einer Regulierung, die präventiv durch das Glücksspiel verursachte Schäden, beim Individuum, Angehörigen und in der Gesellschaft im Allgemeinen verringern kann (Sulkunen et al., 2019). Mit der Zunahme des grenzübergreifenden Online-Glücksspiels steht der Gesetzgeber jedoch vor der Herausforderung, die Verfügbarkeit des Glücksspiels über den terrestrischen Bereich hinaus wirkungsvoll zu kontrollieren. Anbietende außerhalb des direkten Zugriffs nationaler Behörden stellen einen nicht unwesentlichen Anteil des Online-Glücksspielmarktes dar. Die nationalen Regulierer haben verschiedene Strategien und Techniken entwickelt im Versuch, den Online-Markt zu kontrollieren. Angelehnt an das Thema der diesjährigen Suchtkonferenz werde ich diese der Einfachheit halber Verbots- und Freigabestrategien nennen.

## Verbotsstrategien

Verbotsstrategien zur Einschränkung des Online-Glücksspiels lassen sich technisch und rechtlich implementieren. Bei den technischen Möglichkeiten dürften hier das Blockieren der unregulierten Angebotsseiten sowie die Beschränkung des Zahlungsverkehrs zu diesen Anbietenden am bekanntesten sein. Obwohl diese relativ einfach umgangen werden können, bilden diese dennoch ein Hindernis und haben eine mäßige Wirkung auf den Glücksspielkonsum bei den unregulierten Onlineanbietenden (zum Beispiel Fiedler & Steinmetz, 2020). Es ist auch klar, dass Onlineanbieter technisch einfach und günstig ihr Spieleangebot zu einer neuen (ungeblockten) Adresse verschieben können, allerdings muss bei jedem solcher Umzüge auch mit einem Verlust an Kund\*innen gerechnet werden (ebd.).

Die Einführung von Webseiten- und Zahlungssperren sollte dennoch gut überlegt sein, da diese nicht nur ressourcenintensiv sind (ständige Aktualisierung der Liste der zu sperrenden Anbietenden, sogenannte Blacklist), sondern sich in demokratischen Gesellschaften die Frage stellt, welche Gründe eine Einschränkung der bürgerlichen sowie der Gewerbe-freiheit rechtfertigen. Ein übermäßiges Blocken von Webseiten und Sperren von Zahlungen läuft Gefahr, in eine Zensur des Internets zu münden und fälschlicherweise legitime Angebote und Gewerbetreibende auszusperrern. Auf der anderen Seite führt ein unzureichendes Blocking zur Wirkungslosigkeit dieser Instrumente insgesamt. Ergänzend oder alternativ zur Kom-

plettsperre von Webseiten bieten sich daher Warnhinweise (sogenannte Landing Pages) an. Beim Aufrufen der Webseite von unregulierten Spielanbietenden werden die Konsument\*innen zunächst auf eine Warnseite umgeleitet, die darauf hinweist, dass die Spieler\*innen im Begriff sind, den Bereich des regulierten Glücksspielmarktes zu verlassen (Schmidt-Kessen et al., 2019). Bei dieser Methode mögen weiterhin das kostenintensive Erstellen sowie die Aktualisierung einer Blacklist erforderlich sein, jedoch kann die Einschränkung bürgerlicher Grundrechte unterbleiben. Da einem erheblichen Anteil der Konsument\*innen nicht bewusst ist, welche Angebote (un-)reguliert sind, Spieler\*innen aber das regulierte Spielangebot im Allgemeinen bevorzugen (beispielsweise Nadeau et al., 2014; Gainsbury et al., 2019), dienen die Warnhinweise auch als Aufklärung und ermöglichen den Konsument\*innen eine bewusste und informierte Konsumententscheidung. Zusätzlich gestattet die Auswertung der Anzahl der Aufrufe der unregulierten Seiten eine Schätzung des unregulierten Marktes (Hörnle et al., 2018). Der Ermöglichung einer bewussten Konsumententscheidung liegt auch die Strategie der Zertifizierung der regulierten Glücksspielangebote zugrunde. Im Gegensatz zu einer Blacklist bildet die Erstellung der Liste der regulierten Anbietenden eine ungleich überschaubarere Aufgabe. Auf Basis dieser Liste können die regulierten Anbieter ein Zertifikat oder Label erhalten, mit dem die Konsument\*innen auf einen Blick erkennen, ob das Angebot im eigenen Land reguliert ist oder nicht.

Neben technischen Möglichkeiten bestehen rechtliche Strategien, das unregulierte Glücksspiel einzuschränken. Da die unregulierten Anbietenden jedoch meistens ihren Sitz im Ausland haben, scheitern das Aussprechen von Verwarnungen, das Verhängen von Bußgeldern oder die strafrechtliche Verfolgung unregulierter Online-Glücksspielangebote häufig an deren Durchsetzung. Nichtsdestotrotz gibt es auch hier Beispiele erfolgreicher Anwendung. So setzt man in Italien stark das Strafrecht ein, um unreguliertes Glücksspiel zu belangen (Thoma & Fiedler, 2020). Genauso hat man in Frankreich schon Verwarnungen nicht ohne Erfolg ausgesprochen (Fiedler, 2020). Dennoch bleiben solche Beispiele bisher eher die Ausnahme. Somit stellt sich die Frage, ob die Verfügbarkeit des Online-Glücksspiels dann nicht besser mittels Freigabestrategien reguliert werden sollte.

## Freigabestrategien

Freigabestrategien zielen vor allem auf eine Erweiterung des regulierten Marktes ab in der Hoffnung, dass das regulierte Angebot sich an den Lizenzkriterien zum Schutz der Spieler\*innen hält und damit glücksspielbedingte Probleme verringert werden. Zusätzlich ist die Aufsicht des regulierten Marktes in der Regel einfacher als die Überwachung des unregulierten Marktes. Ein weiterer Vorteil besteht natürlich auch in der Möglichkeit der Besteuerung und dem Erheben von Abgaben der regulierten Anbietenden.

Die Öffnung oder Erweiterung des Marktes, beispielsweise durch Einführung eines Lizenzsystems oder die Erlaubnis zu qualitativ wie quantitativ erweitertem Spieleangebot, führt in der Tat häufig zu einer Zunahme der Teilnahme an den Spielangeboten des regulierten Marktes. So haben die Einführung von Onlinespielangeboten des norwegischen wie auch des (damaligen) schwedischen Glücksspielmonopols einen Teil des unregulierten Marktes austrocknen können (Binde, 2007; Engebø et al., 2021). Auf der anderen Seite ließ sich ein solcher Effekt in Quebec (Kanada) mit dem neu geschaffenen Onlineangebot des dortigen Monopols nicht beobachten (Kairouz et al., 2017). Es scheint, dass die Sättigung des Onlinemarktes in Quebec schon weiter fortgeschritten war als in den beiden skandinavischen Ländern und in diesem Fall die Einführung eines Lizenzsystems möglicherweise zielführender gewesen wäre (Nadeau et al., 2014). In Frankreich ist mit der Vergabe von Onlinelizenzen (Costes et al., 2016) in der Tat ein wesentlicher Teil der Spieler\*innen zum lizenzierten Angebot übergewechselt. Des Weiteren weisen die Konsument\*innen des lizenzierten Angebots in Frankreich auch weniger mit dem Glücksspiel assoziierte Probleme auf als jene des unlizenzierten Angebots. Allerdings ist hier zu beachten, dass es auch möglich ist, dass risikoreichere Spieler\*innen und solche, die ohnehin problematisch spielen, eher dazu neigen, unlizenzierte Angebote aufzusuchen, also die lizenzierten Angebote nicht per se weniger Probleme verursachen. Eine Beobachtung, die auch auf Norwegen zutrifft, wo insbesondere Frauen (die

im Allgemeinen weniger risikoreich spielen) zu einem größeren Anteil als die Männer zum regulierten Onlineangebot des norwegischen Monopols gewechselt sind (Engebø et al., 2021). Auch sollte beachtet werden, dass die Erweiterung des regulierten Angebots die Wahrscheinlichkeit einer Zunahme des Glücksspielkonsums erhöht, wie in Schweden beobachtet werden konnte (Binde, 2007).

Schließlich unterliegen die Freigabestrategien einem generellen Risiko: Da der erweiterte regulierte Online-Markt auch weiterhin der Konkurrenz unlizenzierter Angebote – die Lizenzkriterien zu umgehen suchen – ausgesetzt bleibt, laufen diese Strategien Gefahr, in einem Unterbietungswettlauf zu enden, der zur Folge hat, eine Verringerung des Anteils des unregulierten Glücksspielangebotes der Prävention von Glücksspielschäden voranzustellen.

## Erweiterte Perspektive

Verbots- wie auch Freigabestrategien können demnach wirksam eingesetzt werden, unterliegen aber auch Einschränkungen. Deshalb erachte ich es als notwendig, die Perspektive zu erweitern und den Blick auf die Akteur\*innen im Umkreis des Online-Glücksspielangebots zu legen. Hierbei sind insbesondere die Perspektive der Spieler\*innen selbst, die Software-Infrastruktur sowie Zertifizierungsstellen zu nennen.

Eine häufig gestellte Grundannahme scheint zu sein, dass Spieler\*innen gezielt und freiwillig unregulierte Angebote aufsuchen, wenn regulierte

Angebote nicht vorhanden oder nicht konkurrenzfähig sind. Tatsächlich stellen Gainsbury und Kollegen (2019) fest, dass die Präferenz zu Angeboten mit hoher Auszahlquote und interessantem Spielangebot geht. Allerdings kommen die Autoren auf Basis ihrer Survey-Studie in Australien (ebd.) auch zu dem Schluss, dass das Spielen in der Landeswährung und das Bewerben für Inländer\*innen eine wesentliche Rolle spielen. Männistö (2021) fand in ihrer Analyse von unregulierten Spielangeboten in Finnland heraus, dass die Anbietenden gezielt von kulturellen Symbolen und Prominenten Gebrauch machen, um finnische Kund\*innen anzusprechen. Wie schon weiter oben beschrieben, bevorzugen die Spieler\*innen dennoch die regulierten Angebote, wissen aber häufig nicht, welche Angebote dies sind (Nadeau et al., 2014, Gainsbury et al., 2019) – verständlich angesichts der sich häufig ändernden und undurchschaubaren Regulierungen sowie auch der Strategie der unregulierten Anbietenden, ihre Produkte zu bewerben (siehe beispielsweise Männistö, 2021). Die Perspektive der Spieler\*innen ist bisher aber insgesamt noch wenig erforscht, insbesondere außerhalb des angelsächsischen Bereichs.

Online-Glücksspielanbietende sind auf eine Software-Infrastruktur angewiesen, um ihre Spiele online anbieten zu können. Wenn auch die größten Glücksspielfirmen eigene Software entwickeln, wird diese Infrastruktur meist dennoch extern zugekauft. Diese Softwarefirmen können, wie beispielsweise in Großbritannien, zum Erwerb von Lizenzen verpflichtet werden, falls sie ihre Pro-

dukte im Glücksspielbereich anbieten (Hörnle et al., 2018). Es ist klar, dass die Regulierung der Softwarefirmen vergleichbaren Einschränkungen unterworfen ist wie die Regulierung der Glücksspielanbietenden selbst und Firmen außerhalb der eigenen Grenzen nur schwer zu kontrollieren sind. Dennoch dürften solche Firmen dazu tendieren, Verträge mit regulierten Glücksspielanbietenden zu schließen, da diese zum einen als vertrauenswürdiger Vertragspartner\*innen erscheinen und zum anderen Softwarefirmen auch auf den eigenen Ruf achten werden, um weiterhin auch für regulierte Anbietende attraktiv zu bleiben (ebd.). Casey (2021) hat mit den sogenannten Test Houses einen Akteur im Online-Glücksspiel identifiziert, der bislang praktisch komplett ignoriert wurde. Test Houses sind Firmen, die zwischen den Regulierenden und den Anbietenden agieren sowie die Spielangebote auf Einhaltung der Vorgaben testen und zertifizieren, aber dank ihrer exklusiven hochspezifischen technischen Kompetenz auch den Regulierenden bei der Entwicklung der Regulation selbst zur Seite stehen. Ein Interessenkonflikt ist in dieser Position vorprogrammiert. Der Aufbau solch hochspezifischer Kompetenz innerhalb der regulativen Aufsicht selbst dürfte nur in den wenigsten Fällen möglich sein, weshalb die Beachtung der Test Houses in der Glücksspielgesetzgebung selbst stark in Betracht zu ziehen ist.

Schließlich lohnt es, die zugrunde liegende Logik der Kanalisierung des Spieltriebs zu den regulierten Angeboten einer kritischen Analyse zu unterziehen. Abgesehen davon, dass ein menschlicher Glücksspieltrieb

aller Wahrscheinlichkeit nicht existiert (Binde, 2005), ist die Nachfrage nach Glücksspiel keine Konstante. Stattdessen ist die Glücksspielkultur eines Landes das Resultat vieler Faktoren und langfristiger Prozesse (beispielsweise Matilainen, 2017). Auch dürfte es ein Gemeinplatz sein, dass Nachfrage nicht nur bedient wird, sondern Angebot auch Nachfrage erzeugt. Das bedeutet, dass das Betreiben regulierter Glücksspielangebote nicht nur eine Kanalisierung zum regulierten Spiel ermöglicht, sondern möglicherweise das Glücksspiel an sich normalisieren kann und die Aktivität neuen Bevölkerungsgruppen eröffnet (zum Beispiel McCarthy et al., 2020). Interessant unter diesem Blickwinkel sind daher die Begründungen zur Notwendigkeit einer Kanalisierung, die zwischen der Prävention von Glücksspielproblemen, der Reduzierung des unregulierten Marktes oder der Sicherung der Glücksspieleinnahmen für die „inländische“ Verwendung variieren können. Unabhängig von der rechtlichen Bewertung im Kontext des europäischen Wirtschaftsraums (siehe etwa Van den Bogaert & Cuyvers, 2011) sollte klar sein, dass bei der ersten Begründung Kanalisierung nicht in Normalisierung enden darf. Bei den beiden verbleibenden Begründungen hingegen darf das Resultat der Kanalisierung auch eine Normalisierung und damit Zunahme des Glücksspiels sein. Bei der dritten Begründung mag dies sogar erwünscht sein. Kanalisierung kann somit diametral unterschiedliche Ziele verfolgen, wobei das Ziel offensichtlich vor der Wahl der Regulierungsstrategien klar sein muss. Unter dem Blickwinkel des Gemeinwohls hat allerdings nur das erste Ziel (Präven-

tion von Glücksspielproblemen) eine Berechtigung. Das zweite Ziel (Verringerung des unregulierten Marktes) sollte kein Selbstzweck sein und wäre nur berechtigt, falls die Verringerung des unregulierten Marktes auch der Prävention von Glücksspielproblemen dient. Schließlich ist es für die Bewertung einer Regulierung elementar, neben dem Ziel auch eine klare Vorstellung davon zu haben, welcher Grad an Kanalisierung als ausreichend erachtet werden kann, das heißt ab welchem Anteil der regulierten Angebote am Glücksspielmarkt die Regulierungsmaßnahmen als erfolgreich gelten können.

## Zusammenfassung

Eine wirksame Regulierung der Verfügbarkeit des Online-Glücksspiels ist möglich. Die Verbots- wie auch die Freigabestrategien sind nur mit Bedacht zu gebrauchen. Daher ist es ratsam, zum einen eine Vielfalt von sich ergänzenden Instrumenten zu verwenden, weitere elementare Einflussfaktoren (Spieler\*innen, Online-Infrastruktur und Zertifizierung) in die regulativen Überlegungen miteinzu beziehen sowie klare Zielvorgaben der Regulierung zu etablieren. Eine Selbstverständlichkeit sollte außerdem eine ausreichend ausgestattete und unabhängige Glücksspielaufsicht sein. Die Regulierung des Online-Glücksspiels bleibt eine Herausforderung. Ein Trost mag sein, dass die Regulierung des Internets auch in anderen Bereichen den nationalen Gesetzgebenden Kopfzerbrechen bereitet. Man denke hier nur an die Besteuerung und Kontrolle der großen globalen Technikunternehmen.

## Interessenkonflikte

Dr. Egerers Forschungsarbeiten werden derzeit vom Finnischen Sozial- und Gesundheitsministerium sowie der finnischen Stiftung für Alkoholforschung aus Mitteln auf Basis des finnischen Lotteriegesetzes (§ 52) gefördert.

## Literatur

- Adams, P. (2008): GAMBLING, FREEDOM AND DEMOCRACY. Routledge.
- Beckert, J., Lutter, M. (2009): THE INEQUALITY OF FAIR PLAY: LOTTERY GAMBLING AND SOCIAL STRATIFICATION IN GERMANY. EUROPEAN SOCIOLOGICAL REVIEW, 25(4): 475–488.
- Binde, P. (2007): REPORT FROM SWEDEN: THE FIRST STATE-OWNED INTERNET POKER SITE. Gaming Law Review, 11(2), 108–115.
- Binde, P. (2005): GAMBLING ACROSS CULTURES: MAPPING WORLDWIDE OCCURRENCE AND LEARNING FROM ETHNOGRAPHIC COMPARISON. International Gambling Studies, 5(1), 1–27.
- Van den Bogaert, S., Cuyvers, A. (2011): „MONEY FOR NOTHING“: The case law of the EU Court of Justice on the regulation of gambling. Common Market Law Review, 48(4): 1175–1213.
- Casey, D. (2021): THE ROLE AND INFLUENCE OF TEST HOUSES IN GAMBLING REGULATION AND MARKETS. In: Nikkinen, J., Marionneau, V., Egerer, M. (Hrsg.): The Global Gambling Industry – Structures, Tactics, and Networks of Impact. Springer. Im Erscheinen.
- Costes, J., Kairouz, S., Kairouz, S., Eroukmanoff, V., Monson, E. (2016): GAMBLING PATTERNS AND PROBLEMS OF GAMBLERS ON LICENSED AND UNLICENSED SITES IN FRANCE. Journal of Gambling Studies, 32(1), 79–91.
- Egerer, M. (2017): GLÜCKSSPIELPOLITIK UNTER DEM BLICKWINKEL DES GEMEINWOHLS. Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht. August 2017, Sonderbeilage 3: 27–31
- Egerer, M., Kankainen, V., Hellman, M. (2018): GOVERNING THE PUBLIC GOOD. CIVIL SOCIETY AS BENEFICIARY OF GAMBLING REVENUES IN FINLAND. Journal of Civil Society 14(3). 207–221.
- Engebø, J., Torsheim, T., Pallesen, S. (2021): REGULATORY MEASURES' EFFECT ON GAMBLING PARTICIPATION: EXPERIENCES FROM NORWAY. Frontiers in psychiatry, 12. <https://doi.org/10.3389/fpsy.2021.672471>
- Fiedler, I., Steinmetz, F. (2020): ERKENNTNISSE ZU RECHTSDURCHSETZUNG UND VOLLZUG. (S. 601–657). In: Fiedler, I., Steinmetz, F., Ante, L., von Meduna, M. (Hrsg.): Regulierung von Onlineglücksspielen. Wiesbaden: Springer.
- Fiedler, I. (2020): Frankreich. (S. 261–329). In: Fiedler, I., Steinmetz, F., Ante, L., von Meduna, M. (Hrsg.): REGULIERUNG VON ONLINEGLÜCKSSPIELEN. Wiesbaden: Springer.
- Gainsbury, S., Abarbanel, B., Blaszczynski, A. (2019): FACTORS INFLUENCING INTERNET GAMBLERS' USE OF OFFSHORE ONLINE GAMBLING SITES: POLICY IMPLICATIONS. Policy and Internet, 11(2), 235–253.
- Hörnle, J., Litler, A., Tyson, G., Padumadasa, E., Schmidt-Kessen, M., Ibosiola, D. (2018): EVALUATION OF REGULATORY TOOLS FOR ENFORCING ONLINE GAMBLING RULES AND CHANNELLING DEMAND TOWARDS CONTROLLED OFFERS. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Kairouz, S., Fiedler, I., Monson, E., Arsenaault, N. (2017): EXPLORING THE EFFECTS OF INTRODUCING A STATE MONOPOLY OPERATOR TO AN UNREGULATED ONLINE GAMBLING MARKET. Journal of Gambling Issues, 37: 136–148.
- Latvala, T., Lintonen, T., Konu, A. (2019): PUBLIC HEALTH EFFECTS OF GAMBLING – DEBATE ON A CONCEPTUAL MODEL. BMC public health, 19(1), 1077.

Matilainen, R. (2017): PRODUCTION AND CONSUMPTION OF RECREATIONAL GAMBLING IN TWENTIETH-CENTURY FINLAND (Doctoral Dissertation). Helsinki: University of Helsinki.

Männistö, V. (2021): RAHAPELIYHTIÖT VERKOSSA. Miten kansainväliset rahapelisivustot puhuttelevat suomalaisia. Valtiotieteellisen tiedekunnan julkaisuja 187 (2021). Helsingin yliopisto.

McCarthy, S., Thomas, S., Pitt, H., Daube, M., Cassidy, R. (2020): 'IT'S A TRADITION TO GO DOWN TO THE POKIES ON YOUR 18TH BIRTHDAY' – THE NORMALISATION OF GAMBLING FOR YOUNG WOMEN IN AUSTRALIA. Australian and New Zealand Journal of Public Health, 44: 376–381.

Nadeau, L., Dufour, M., Guay, R., Kairouz, S., Ménard, J.-M., Paradis, C. (2014): ONLINE GAMBLING: WHEN THE REALITY OF THE VIRTUAL CATCHES UP WITH US. Montréal, Québec, Working Group on Online Gambling, 2014.

Nikkinen, J., Marionneau, V. (2014): GAMBLING AND THE COMMON GOOD. Gambling Research, 26(1), 3–19.

Orford, J. (2011): AN UNSAFE BET? THE DANGEROUS RISE OF GAMBLING AND THE DEBATE WE SHOULD BE HAVING. John Wiley & Sons.

Schmidt-Kessen, M. J., Hörnle, J., Littler, A. (2019): PREVENTING RISKS FROM ILLEGAL ONLINE GAMBLING USING EFFECTIVE LEGAL DESIGN ON LANDING PAGES. J. Open Access L., 7, 1–22.

Spapens, T., Littler, A., Fijnaut, C. (Hrsg.) (2008): CRIME, ADDICTION AND THE REGULATION OF GAMBLING. Martinus Nijhoff Publishers.

Sulkunen, P. (2018): THE PUBLIC INTEREST APPROACH TO GAMBLING POLICY AND RESEARCH. (S. 275–296). In Egerer, M., Marionneau, V., Nikkinen, J. (Hrsg.). Gambling Policies in European Welfare States: Current Challenges and Future Prospects. Palgrave.

Sulkunen, P., Babor, T., Cisneros Örnberg, J., Egerer, M., Hellman, M., Livingstone, C., Marionneau, V., Nikkinen, J., Orford, J., Room, R., Rossow, I. (2019): SETTING LIMITS: GAMBLING, SCIENCE AND PUBLIC POLICY. Oxford: Oxford University Press.

Thoma, G., Fiedler, I. (2020): Italien. (S. 395–447). In: Fiedler, I., Steinmetz, F., Ante, L., & von Meduna, M. (Hrsg.): REGULIERUNG VON ONLINEGLÜCKSSPIELEN. Wiesbaden: Springer.

Wardle, H., Reith, G., Langham, E., Rogers, R. D. (2019): GAMBLING AND PUBLIC HEALTH: WE NEED POLICY ACTION TO PREVENT HARM. BMJ 2019; 365: 1807.

# Rückzahlungsansprüche bei Verlusten durch Online-Glücksspiel

## Einführung

Seit einigen Jahren kommt es vermehrt zu Gerichtsverfahren, in denen Spieler\*innen Verluste, die sie aus dem Spiel bei illegalen Online-Glücksspielanbietenden erlitten haben, versuchen zurückzuerlangen. Während sich diese Verfahren zunächst gegen die – zumeist im deutschen Rechtsraum ansässigen – Zahlungsdienstleistenden richteten, konzentrieren sich die Klagen jüngst auf die Online-Glücksspielanbietenden, die regelmäßig in Jurisdiktionen ansässig sind, die das Online-Glücksspiel schon seit längerer Zeit legalisiert haben, wie etwa Malta und Gibraltar. Im Wesentlichen stützen die Spieler\*innen ihre Ansprüche gegen die Online-Glücksspielanbietenden auf das Verbot des Internetglücksspiels in § 4 Abs. 4 GlüStV a.F. und gegen die Zahlungsdienstleistenden auf das Verbot der Mitwirkung an entsprechenden Zahlungen in § 4 Abs. 1 S. 2 GlüStV a.F. Während Gerichte in Streitigkeiten mit den Zahlungsdienstleistenden überwiegend zuungunsten der Spieler\*innen befunden hatten, fallen die Entscheidungen im Verhältnis zu ausländischen Online-Casinos derzeit überwiegend zugunsten der Spieler\*innen aus. In diesem Beitrag sollen die rechtlichen Grundlagen der Rückzahlungsansprüche unter besonderer Berücksichtigung der aktuellen Rechtsprechung skizziert werden.

## Bedeutung und Zielrichtung von Rückzahlungsansprüchen bei Spielverlusten

Durch die Rückzahlungsansprüche sollen keine Spielanreize gesetzt oder den Spieler\*innen gar ein „Spiel ohne Risiko“ ermöglicht werden. Vielmehr sollen die Rückzahlungsansprüche die Spieler\*innen vor den besonderen Gefahren des illegalen Online-Glücksspiels schützen und dienen damit der Erreichung der Ziele des Glücksspielstaatsvertrags, insbesondere der Spielsuchtbekämpfung (vgl. § 1 S. 1 Nr. 1 GlüStV). Für die\*den individuelle\*n Spieler\*in bieten die Rückzahlungsansprüche eine Möglichkeit, möglicherweise existenzbedrohende Verluste abzumildern oder sogar zu vermeiden; auf Ebene des Gesamtmarktes kann die breitflächige Geltendmachung und Durchsetzung entsprechender Ansprüche den Geldfluss an illegale Glücksspielanbietende „kappen“ und so neben Instrumenten wie Providersperren oder behördliche Zahlungsunterbindungen dazu beitragen, das Internetglücksspielverbot des § 4 Abs. 4 GlüStV a.F. gegenüber in Ausland ansässige Anbietende durchzusetzen (Rock, ZfWG, SB August 2018, S. 20 ff.). (Abbildung 1)

Entsprechend betonen Gerichte, dass illegal agierende Anbietende gerade deswegen rechtswidrig erlangte Ge-

winne nicht behalten dürften, da diese ansonsten zum Weitermachen „einladen“ würden (vgl. etwa LG Köln, Ur. v. 19.10.2021 – 16 O 614/20, BeckRS 2021, 32804, Rn. 63). Andererseits schließt die „Bösgläubigkeit“ betroffener Spieler\*innen – also das Wissen, an illegalen Glücksspielangeboten teilzunehmen – Rückzahlungsansprüche nach den Grundsätzen der §§ 817 S. 2, 242 BGB regelmäßig aus, sodass im Rahmen der Beratungspraxis nur „redlichen“ Spieler\*innen zur Geltendmachung entsprechender Ansprüche geraten werden sollte. „Mehrmalige“ Rückforderungen verbieten sich hiernach, denn spätestens nach der ersten Rückforderung wird die Kenntnis der jeweiligen Spieler\*innen von der Illegalität entsprechender Angebote regelmäßig vorhanden sein.

## Rechtsgrundlagen möglicher Rückzahlungsansprüche

Die Spieler\*innen stützen ihre Rückzahlungsansprüche gegen die Online-Glücksspielanbietenden auf das Verbot des Internetglücksspiels in § 4 Abs. 4 GlüStV a.F. und gegen die Zahlungsdienstleistenden auf das Verbot der Mitwirkung an entsprechenden Zahlungen in § 4 Abs. 1 S. 2 GlüStV a.F. Entsprechend dieser Differenzierung sollen die rechtlichen Voraussetzungen dieser Ansprüche

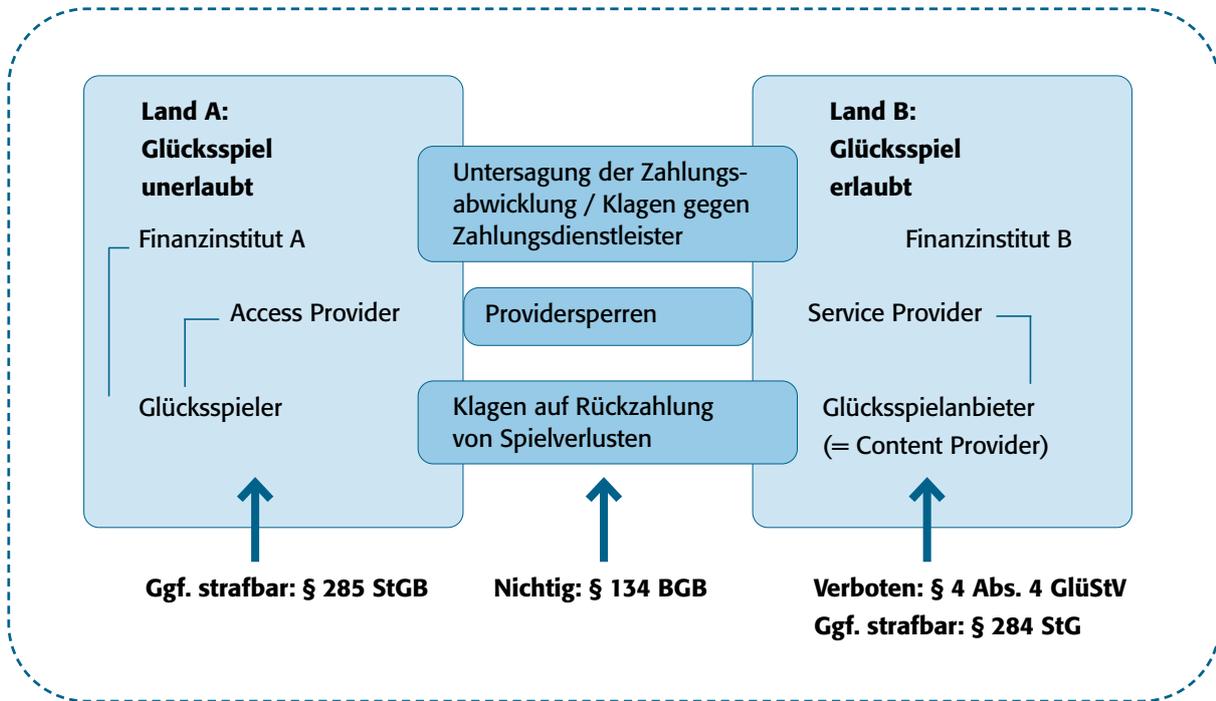


Abbildung 1: Instrumente zur Unterbindung des Online-Glücksspiels (eigene Darstellung)

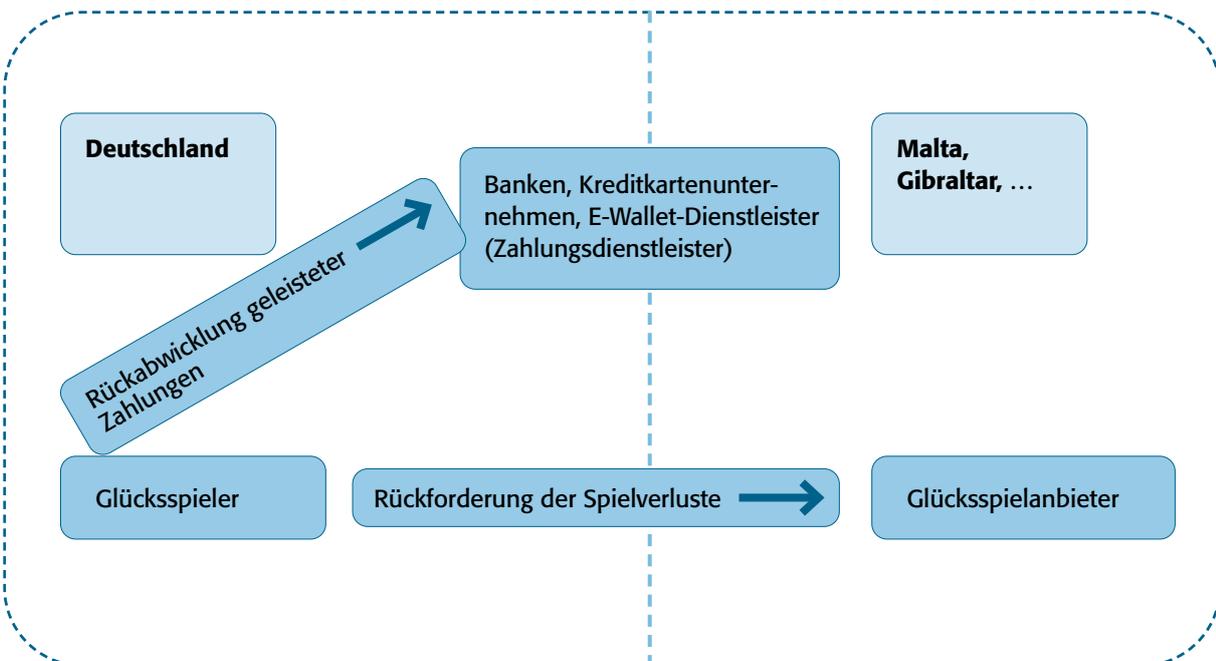


Abbildung 2: Adressat\*innen möglicher Rückzahlungsansprüche (eigene Darstellung)

unter Verweis auf ausgewählte Rechtsprechung dargestellt werden. (Abbildung 2)

## Rückzahlungsansprüche gegen Online-Glücksspielanbieter

In Bezug auf Rückzahlungsansprüche gegen illegale Online-Glücksspielanbieter ist die Entscheidungspraxis deutscher Gerichte für die Spieler\*innen gegenwärtig günstig. Die „Hürden“ auf dem Weg für eine erfolgreiche Klage liegen insbesondere in der internationalen Zuständigkeit deutscher Gerichte, der Anwendbarkeit deutschen Rechts, der Identifikation einer geeigneten Anspruchsgrundlage sowie in einem fehlenden Ausschluss der Ansprüche nach den §§ 817 S. 2, 242 BGB.

### 1. Internationale Zuständigkeit

Typischerweise sind illegale Online-Casinos gerade nicht in Deutschland ansässig, sodass sich die Frage stellt, ob diese vor deutschen Gerichten verklagt werden können. Diesbezüglich legen Online-Casinos in ihren Allgemeinen Geschäftsbedingungen oftmals die Zuständigkeit von Gerichten ihres Sitzstaates fest. Mit der gegenwärtigen Rechtsprechung dürfen Klagen vor deutschen Gerichten zumindest gegen Anbieter mit Sitz in der Europäischen Union, wozu die praktisch häufigen Sitzstaaten Malta und Gibraltar zählen, zulässig sein. So kann sich die Zuständigkeit deutscher Gerichte zum einen aus dem sogenannten „Gerichtstand der unerlaubten Handlung“ (Art. 7 Nr. 2 EuGVVO) ergeben. Soweit das Gericht den

Rückzahlungsanspruch als Schadenersatzbegehren (§ 823 Abs. 2 BGB i.V.m. § 4 Abs. 4 GlüStV a.F., § 284 StGB) einordnet, könnte der Anspruch vor dem Gericht des Ortes, an dem das schädigende Ereignis – also der Spielverlust – eingetreten ist, geltend gemacht werden, der typischerweise im deutschen Rechtsraum liegen dürfte. Die Mehrzahl der deutschen Gerichte leitet die eigene Zuständigkeit indes aus dem Verbrauchergerichtsstand (Art. 18 Abs. 1 EuGVVO) ab (vgl. für viele LG Gießen, Urte. v. 21.1.2021 – 4 O 84/20, BeckRS 2021, 7521, Rn. 15). Nach dieser Bestimmung kann die Klage einer\*s Verbraucher\*in gegen die\*den Vertragspartner\*in unter anderem vor dem Gericht jenes Ortes erhoben werden, an dem die\*der Verbraucher\*in ihren\*seinen Wohnsitz hat. Da Spieler\*innen typischerweise Spielverträge zu privaten Zwecken abschließen, gelten diese als Verbraucher\*innen im Sinne von Art. 18 Abs. 1 EuGVVO und können entsprechend vor Gerichten ihres (deutschen) Wohnsitzes klagen. An dieser Stelle lässt sich festhalten, dass in den meisten Fällen eine Klage vor deutschen Gerichten zulässig sein dürfte.

### 2. Anwendbarkeit deutschen Rechts

Dem Rechtsverhältnis zwischen Spieler\*in und Anbietenden liegt ein grenzüberschreitender Sachverhalt zugrunde, sodass sich zudem die Frage der Anwendbarkeit deutschen Rechts, insbesondere der Verbotsvorschrift des Art. 4 Abs. 4 GlüStV a.F., stellt. Aufgrund des gewöhnlichen Aufenthalts des\*der Spielers/Spielerin in Deutschland dürfte das deutsche Recht nach Art. 6 Abs. 1 Rom-I-VO Anwendung finden. Auch hier legen

viele Anbieter in ihren Allgemeinen Geschäftsbedingungen die Anwendbarkeit des Rechts ihres Sitzstaates fest. Eine solche Rechtswahl i.S.v. Art. 6 Abs. 2 Rom-I-Verordnung wäre in der Form allgemeiner Geschäftsbedingungen ohne Hinweis auf nach Art. 6 Abs. 2 S. 2 Rom-I-VO weiterhin anwendbare zwingende Vorschriften des deutschen Rechts regelmäßig unbeachtlich (vgl. etwa LG Gießen, Urte. v. 21.1.2021 – 4 O 84/20, BeckRS 2021, 7521, Rn. 16).

### 3. Anspruchsgrundlage

Betroffene Spieler\*innen können gegen illegale Online-Anbieter deliktische Schadenersatzansprüche aus § 823 Abs. 2 BGB i.V.m. § 4 Abs. 4 GlüStV a.F. sowie Bereicherungsansprüche aus § 812 Abs. 1 S. 1 Alt. 1 BGB ins Feld führen. Bei der Bestimmung des § 4 Abs. 4 GlüStV a.F. handelt es sich nach der überwiegenden Rechtsprechung sowohl um eine Verbotsnorm i.S.d. § 134 BGB, die zur Nichtigkeit des zugrunde liegenden (Glücksspiel-)Vertrags zwischen der\*dem Spieler\*in und den Anbietenden führt, als auch um ein Schutzgesetz i.S.d. § 823 Abs. 2 BGB. Vor dem Hintergrund des Umlaufbeschlusses der Länder vom 08.09.2020 und der entsprechenden Vollzugseilinie der obersten Glücksspielaufsichtsbehörden vom 30.9.2020 ist zu erwähnen, dass eine behördliche „Duldung“ an der zivilrechtlichen Wirkung des gesetzlichen Verbots des § 4 Abs. 4 GlüStV a.F. nichts ändert, da eine solche allenfalls einen Vertrauensstatbestand gegenüber der Behörde schaffen würde, den Veranstaltenden aber nicht von seiner Verantwortung gegenüber der\*dem Verbraucher\*in

entbindet (so LG Aachen, Urt. v. 13.7.2021 – 8 O 582/20, BeckRS 2021, 20002, Rn. 29). Geltung entfaltet das Internetglücksspielverbot des § 4 Abs. 4 GlüStV a.F. unstreitig für „klassische“ Online-Glücksspielangebote, wird aber von der Rechtsprechung teilweise auch auf Sportwetten erstreckt (vgl. LG Nürnberg-Fürth, Urt. v. 19.7.2021 – 19 O 6690/20 (unveröffentlicht); LG Landshut, Urt. v. 8.10.2021 – 75 O 1849/20, BeckRS 2021, 30708).

#### 4. Kein Ausschluss des Anspruchs nach § 817 S. 2 BGB, § 242 BGB

Ein Schwerpunkt der gerichtlichen Auseinandersetzungen zwischen Spieler\*innen und Online-Casinos liegt in der Frage, ob ein eigener Rechtsverstoß des\*der Spielers/Spielerin (der möglichen Verstößen der Anbietenden gegen die Vorgaben der § 4 Abs. 4 GlüStV a.F., § 284 StGB hinzutritt) seinen Rückzahlungsanspruch nach den Grundsätzen der § 817 S. 2 BGB (Bereicherungsanspruch) oder § 242 BGB (Schadenersatzanspruch) ausschließt. Ausgangspunkt dieser Argumentation bildet der Umstand, dass sich die Spieler\*innen durch die Teilnahme an unerlaubten Glücksspielangeboten möglicherweise selbst nach § 285 StGB strafbar machen. Trotzdem wird ein solcher Rückforderungsausschluss von den Gerichten, soweit ersichtlich, derzeit in der Mehrzahl der Fälle abgelehnt.

So sei eine Voraussetzung des Ausschlusses nach § 817 S. 2 BGB, dass der\*die Spieler\*in hinsichtlich der Beteiligung am unerlaubten Glücksspiel (§ 285 StGB) vorsätzlich handelt oder vor dem Gesetzesverstoß zumindest

leichtfertig die Augen verschließt. Ob dies der Fall ist, ist eine Frage des Einzelfalls. Aufgrund der exzessiven Werbung im deutschen Fernsehen und der typischerweise auf Deutsch verfassten Internetangebote unter Hinweis auf Lizenzierungen der Sitzstaaten (zum Beispiel Malta oder Gibraltar) lehnt das LG Aachen einen Rechtsverstoß des\*der Spielers/Spielerin ab: So könne nicht unterstellt werden, dass „der Kläger angesichts der undurchsichtigen Rechtslage (...) ohne Weiteres durch eigene Recherche hätte herausfinden können, dass das Angebot nicht erlaubt ist“ (LG Aachen, Urt. v. 13.7.2021 – 8 O 582/20, BeckRS 2021, 20002, Rn. 32). Dagegen argumentiert das LG München I in einem anderen Fall, dass „aus Funk- und Fernsehen allgemein bekannt“ sei, „dass Online-Glücksspiel in Deutschland mit Ausnahme von Schleswig-Holstein verboten ist“. Vor diesem Hintergrund sei es „lebensfremd anzunehmen, dass der gewinnspielerfahrene Kläger dies nicht gewusst haben will“ (LG München I, Urt. v. 13.4.2021 – 8 O 16058/20, BeckRS 2021, 11488, Rn. 32). Für eine Feststellung einer Kenntnis oder leichtfertigen Unkenntnis des\*der Spielers/Spielerin über die mögliche Illegalität des Angebots sind sämtliche Indizien der jeweiligen Fallgestaltung in den Blick zu nehmen, die auch das individuelle Verhalten des\*der Spielers/Spielerin einschließen.

Einige Gerichte lehnen jedoch die Anwendbarkeit des Rückforderungsausschlusses des § 817 S. 2 BGB unabhängig von der Kenntnis oder leichtfertigen Unkenntnis des\*der Spielers/Spielerin ab. So findet 817 S. 2 BGB keine Anwendung, wenn

er Sinn und Zweck der Verbotsnorm zuwiderlaufe (vgl. etwa die Rechtsprechung zu sogenannten „Schenkweisen“: BGH, Urt. v. 10.11.2005 – III ZR 72/05, NJW 2006, 45). Der besondere Schutzzweck des § 4 Abs. 4 GlüStV a.F., durch die Unterbindung illegaler Glücksspielangebote den Spieler\*innenschutz zu fördern, würde vereitelt, wenn Anbietende Gewinne behalten dürften. Diese würden, wenn man den Spieler\*innen die Rückforderung ihrer\*seiner Einsätze verweigere, „zum Weitermachen geradezu eingeladen“ (LG Köln, Urt. v. 19.10.2021 – 16 O 614/20, BeckRS 2021, 32804, Rn. 63). Das Landgericht Aachen betont diesbezüglich, dass es „höchst widersprüchlich“ wäre, den „gesetzgeberischen Willen zum Schutz des Verbrauchers“ anzuerkennen, aber „andererseits eine Handlung des Verbrauchers, mit der er sich genau in diese Gefahr begibt, vor der er geschützt werden sollte, zum Ausschluss des Anspruchs führen lassen“ (LG Aachen, Urt. v. 13.7.2021 – 8 O 582/20, BeckRS 2021, 20002, Rn. 31). Hingegen wendet sich das Landgericht München I in der bereits zuvor zitierten Entscheidung gegen die Nichtanwendbarkeit des § 817 S. 2 BGB mit der Erwägung, dass die\*der Spieler\*in „bewusst Geld zum Glücksspiel“ eingesetzt habe, „um dieses zufallsabhängig zu vermehren oder zu reduzieren“, und betont, dass „auch wenn es sich um ein erlaubtes Glücksspiel gehandelt hätte“, „gleichermaßen die Möglichkeit bestanden“ hätte, „dass der Kläger einen entsprechenden endgültigen Verlust erleidet“ (LG München I, Urt. v. 13.4.2021 – 8 O 16058/20, BeckRS 2021, 11488, Rn. 34). Schließlich kann geprüft werden, ob – wie der

Wortlaut des § 817 S. 2 BGB voraussetzt – der\*dem Spieler\*in ein Rechtsverstoß „gleichfalls“ den Anbietenden zur Last gelegt werden kann, da die (zentralen) Verbotsvorschriften des § 4 Abs. 4 GlüStV a.F., § 284 StGB sich ausschließlich an die Anbietenden richten (LG Waldshut-Tiengen, Urt. v. 21.9.2021 – 2 O 296/20, BeckRS 2021, 26917, Rn. 49), während die\*der Spieler\*in allenfalls gegen die (wenig gewichtigere) Bestimmung des § 285 StGB verstößt.

## 5. Rechtsfolge

Hat die\*der Spieler\*in die zuvor dargestellten Voraussetzungen erfüllt, so kann von Anbietenden die Rückgewähr der Einsätze abzüglich der erzielten Gewinne verlangt werden, was einer Rückgewähr von Spielverlusten gleichkommt. Eine trotz der Illegalität der Anbietenden bestehende „faktische Gewinnchance“, die der spielenden Person aus dem Spiel erwächst, muss sich diese nicht schadensmindernd anrechnen lassen, denn die\*der Spieler\*in hat gegen die Anbietenden wegen der Nichtigkeit des Spielvertrags nach § 134 BGB i.V.m. § 4 Abs. 4 GlüStV a.F., § 284 StGB keinen rechtlich durchsetzbaren Anspruch auf Gewinnauszahlung (vergleiche LG Aachen, Urt. v. 13.07.2021 – 8 O 582/20, BeckRS 2021, 20002, Rn. 39; ablehnend LG München I, Urt. v. 13.04.2021 – 8 O 16058/20, BeckRS 2021, 11488, Rn. 48).

## Rückzahlungsansprüche gegen Zahlungsdienstleistende

Im Unterschied zu den Klagen gegen Online-Anbietende sind Klagen gegen die Zahlungsdienstleistenden, die mit der Abwicklung der Zahlungen von der\*dem Spieler\*in zu den Anbietenden und vice versa betraut sind, bislang überwiegend erfolglos geblieben und sollen im Rahmen dieses Beitrags nur kurz angesprochen werden. In rechtlicher Hinsicht stützen sich die Spieler\*innen auf das Verbot der Mitwirkungen an Zahlungen für unerlaubtes Glücksspiel (§ 4 Abs. 1 S. 2 GlüStV a.F.). Nachdem einige Amtsgerichte anfänglich zugunsten der Spieler\*innen befunden hatten (vgl. etwa AG München, Urt. v. 21.2.2018 – 158 C 19107/17, ZfWG 2018, 585; AG Leverkusen, Urt. v. 19.2.2019 – 26 C 346/18, BeckRS 2019, 4309), schloss sich die landgerichtliche Rechtsprechung (vgl. etwa LG Berlin, Urt. v. 16.4.2019 – 37 O 367/18, ZfWG 2019, 409; LG Düsseldorf, Urt. v. 10.10.2019 – 8 O 398/18, ZfWG 2020, 68; LG Hamburg, Urt. v. 3.1.2020 – 330 O 111/19, ZfWG 2020, 296 u. a.) einer Hinweisverfügung des Oberlandesgerichts München (Verfügung v. 6.2.2019 – 19 U 793/18, ZfWG 2019, 321) zu einem Verfahren vor dem LG München I (Urt. v. 28.2.2018 – 27 O 11716/17, ZfWG 2019, 318) an. § 4 Abs. 1 S. 2 GlüStV habe keine unmittelbare zivilrechtliche Wirkung, da ein vorheriger Hinweis der Glücksspielaufsicht an die Zahlungsdienstleistenden erforderlich sei. Zudem lägen keine „massiven oder offensichtlichen“ Anhaltspunkte für unerlaubtes Glücksspiel vor. Der im Kreditkartengeschäft übliche „Mer-

chant Category Code (MCC)“ 7995, der entsprechende Glücksspielumsätze codiere, erfasse auch legale Umsätze und sei deswegen kein Beleg für unerlaubtes Glücksspiel. Zahlungsdienstleistende hätten keine weitergehenden Prüfpflichten zur den von ihnen abgewickelten Zahlungen, insbesondere sei kein Abgleich mit der sogenannten „White List“ erforderlich. Schließlich würde eine Rückforderungsmöglichkeit einem „Freibrief“ für bösgläubige Spieler\*innen für das weitere Glücksspiel gleichkommen. Gegen diese Entscheidungspraxis positioniert sich das LG Ulm in einem ausführlich begründeten Urteil (LG Ulm, Urt. v. 16.12.2019 – 4 O 202/18, ZfWG 2020, 171)

## Änderungen mit dem GlüStV 2021

Nach § 4 Abs. 1 S. 1 GlüStV 2021 können Erlaubnisse für den Eigenvertrieb und die Vermittlung von Lotterien, für die Veranstaltung, Vermittlung und den Eigenvertrieb von Sportwetten und Pferdewetten sowie für die Veranstaltung und den Eigenvertrieb von Online-Casinospielen, virtuellen Automaten Spielen und Online-Poker im Internet erteilt werden. Im Übrigen bleiben das Veranstalten und das Vermitteln öffentlicher Glücksspiele im Internet verboten (§ 4 Abs. 1 S. 2 GlüStV 2021). Soweit Anbietende über eine gültige deutsche Lizenz nach § 4 Abs. 4 S. 1 GlüStV 2021 verfügen, sind ab dann entstandene Ansprüche der Spieler\*innen auf Rückforderung ausgeschlossen. Jedoch dürften „Altansprüche“ mindestens bis zum Ablauf der

regelmäßigen Verjährungsfrist von drei Jahren (§ 195 BGB) durchsetzbar sein. Soweit Anbietende über keine entsprechende Lizenz verfügen, greift (weiterhin) das Internetglücksspielverbot des § 4 Abs. 4 S. 2 GlüStV 2021 und es bleibt bei den gegenwärtigen Spieler\*innenansprüchen gegen die Anbietenden. Die Abwicklung von Zahlungen an nach dem GlüStV 2021 illegale Anbietende dürfte gegen das Mitwirkungsverbot des § 4 Abs. 1 S. 2 GlüStV 2021 verstoßen, das nunmehr auch auf „gemischte“ Zahlungen für legale und illegale Angebote erstreckt wurde, soweit diese nicht vollständig unterscheidbar sowie getrennt nach den Angeboten abgewickelt werden (§ 4 Abs. 1 S. 3 GlüStV 2021).

## Ausblick

Angesichts der für die Spieler\*innen überwiegend positiven Entscheidungspraxis und der noch laufenden Verjährungsfrist werden Klagen gegen illegale Online-Glücksspielanbietenden voraussichtlich eine große Bedeutung behalten. Demgegenüber werden Rechtsstreitigkeiten mit Zahlungsdienstleistenden, auch wegen der für die Spieler\*innen derzeit ungünstigen Entscheidungspraxis, an Bedeutung verlieren. Agieren Anbietende auch nach dem GlüStV 2021 illegal, das heißt ohne im deutschen Rechtsraum gültige Lizenz, können Rückzahlungsansprüche unverändert geltend gemacht werden.

## Literatur

- Rock, Jan-Philipp, CUTTING THE CASH FLOW: MIT BANKRECHT GEGEN ILLEGALE GLÜCKSSPIELANBIETER, Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht (ZfWG), Sonderbeilage August 2018, S. 20–30.
- Rock, Jan-Philipp, PFLICHTEN DER ZAHLUNGSDIENSTLEISTER BEIM ONLINE-GLÜCKSSPIEL, Recht der Zahlungsdienste (RdZ), 2020, S. 115–122.
- Hendricks, David/Lüder, Tobias, GESETZLICHE RÜCKFORDERUNGSANSPRÜCHE GEGEN ZAHLUNGSDIENSTLEISTER BEIM ILLEGALEN ONLINE-GLÜCKSSPIEL, Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht (ZfWG), 2020, S. 216–222.
- Rock, Jan-Philipp/Becker, Carina, AKTUELLE RECHTSPRECHUNG ZUM GLÜCKSSPIELRECHT, Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht (ZfWG), 2021, S. 137–150.
- Cocron, Istvan, Anmerkung, LG MÜNCHEN I WEIST KLAGE EINES ONLINE-CASINOSPIELERS GEGEN GLÜCKSSPIELBETREIBER AUF MALTA AB – EIN URTEIL, DAS VIELE FRAGEN AUFWIRFT, Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht (ZfWG), 2021, S. 327–330.
- Hendricks, David/Lüder, Tobias, DIE BEREICHERUNGSRECHTLICHE RÜCKFORDERUNG VON VERLUSTEN BEIM ILLEGALEN ONLINE-GLÜCKSSPIEL IM KONTEXT DES § 817 SATZ 2 BGB, Verbraucher und Recht (VuR), 2021, S. 333–340.

## Ausgewählte Rechtsprechung

### a) Rechtsstreitigkeiten mit Online-Casinos

- LG Gießen, Ur. v. 21.1.2021 – 4 O 84/20, BeckRS 2021, 7521
- LG München I, Ur. v. 13.4.2021 – 8 O 16058/20, BeckRS 2021, 11488
- LG Aachen, Ur. v. 13.7.2021 – 8 O 582/20, BeckRS 2021, 20002
- LG Nürnberg-Fürth, Ur. v. 19.7.2021 – 19 O 6690/20 (unveröffentlicht)
- LG Waldshut-Tiengen, Ur. v. 21.9.2021 – 2 O 296/20, BeckRS 2021, 26917
- LG Landshut, Ur. v. 8.10.2021 – 75 O 1849/20, BeckRS 2021, 30708
- LG Köln, Ur. v. 19.10.2021 – 16 O 614/20, BeckRS 2021, 32804

### b) Rechtsstreitigkeiten mit Zahlungsdienstleistern

- AG München, Ur. v. 21.2.2018 – 158 C 19107/17, ZfWG 2018, 585
- AG Leverkusen, Ur. v. 19.2.2019 – 26 C 346/18, BeckRS 2019, 4309
- LG München I, Ur. v. 28.2.2018 – 27 O 11716/17, ZfWG 2019, 318
- OLG München, Verfügung v. 6.2.2019 – 19 U 793/18, ZfWG 2019, 321
- LG Berlin, Ur. v. 16.4.2019 – 37 O 367/18, ZfWG 2019, 409
- LG Düsseldorf, Ur. v. 10.10.2019 – 8 O 398/18, ZfWG 2020, 68
- LG Hamburg, Ur. v. 3.1.2020 – 330 O 111/19, ZfWG 2020, 296
- LG Ulm, Ur. v. 16.12.2019 – 4 O 202/18, ZfWG 2020, 171

# Verhältnis- vs. verhaltensorientierte Ansätze in der Tabakprävention

## Was wirkt wirklich?

### Einleitung

Klickt man sich durch die Webseiten Websites von Tabakindustrieunternehmen und -verbänden und liest sich deren Positionen zu Tabakpräventionsmaßnahmen kritisch durch, so fällt auf, dass sie verhaltenspräventive Maßnahmen wie Aufklärungs- und Informationsmaßnahmen ausdrücklich unterstützen, während verhältnispräventive Maßnahmen wie öffentliche Rauchverbote, bildgestützte Warnhinweise, Tabaksteuererhöhungen oder Tabakwerbeverbote als unwirksam, unverhältnismäßig oder gar als staatliche Bevormundung zurückgewiesen werden. Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) hingegen empfiehlt Nichtraucher-schutz, Warnhinweise, Werbeverbote sowie Tabaksteuererhöhungen neben Tabakentwöhnungsangeboten explizit als evidenzbasierte und kosteneffektive Maßnahmen zur Reduktion des Tabakkonsums, während verhaltenspräventive Maßnahmen hingegen zumindest nicht vordringlich empfohlen werden (World Health Organization, 2008). Wenngleich eine Diskrepanz in den Positionen zwischen Tabakindustrie und WHO wenig überraschend erscheint, da es der einen Seite um wirtschaftliche, der anderen Seite

um gesundheitliche Interessen geht, finden sich ähnlich diskrepante Positionen des Öfteren auch in öffentlichen, gesundheitspolitischen und selbst wissenschaftlichen Debatten. Im Folgenden sollen dieser vermeintliche Gegensatz von Verhaltens- und Verhältnisprävention sowie wissenschaftliche Erkenntnisse zur Wirksamkeit entsprechender Maßnahmen im Kontext der Tabakprävention beleuchtet und vor diesem Hintergrund die Tabakkontrollsituation in Deutschland diskutiert werden.

### Tabakkontrollmaßnahmen und deren wissenschaftliche Bewertung

Während im Kontext der Tabakprävention die Verhältnisprävention mittels regulatorischer Maßnahmen die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen so gestalten will, dass sie ein rauchfreies Leben fördern, hat die Verhaltensprävention das Ziel, das Verhalten einzelner Personen oder von Gruppen zu verändern, indem sie mittels Aufklärungskampagnen sowie durch persönliche Ansprache im Rahmen von Interventionen deren Bewusstsein für die Folgen des Tabakkonsums schärft und zum rauch-

freien Leben motiviert. Im Folgenden werden ausgewählte verhältnis- und verhaltenspräventive Maßnahmen zur Reduktion des Tabakkonsums sowie die dazu vorliegende Studienlage beleuchtet.

### Verhältnispräventive Maßnahmen:

» **Tabaksteuererhöhungen** gelten als die wirksamste Maßnahme zur Senkung des Tabakkonsums, da sie über die Erhöhung des Preises einen unmittelbaren finanziellen Anreiz setzen, den Konsum zu reduzieren oder aufzugeben, sowie bei jungen Menschen die Schwelle erhöhen, mit dem Tabakkonsum zu beginnen (International Agency for Research on Cancer, 2011; U.S. National Cancer Institute and World Health Organization, 2016). Solche preisbezogenen Maßnahmen zählen zudem zu den wenigen Maßnahmen, die das Potenzial haben, gesundheitliche Ungleichheiten zu reduzieren. Denn Menschen mit geringeren Einkommen sind preissensibler, das heißt, Tabaksteuererhöhungen sind gerade in jenen Bevölkerungsgruppen besonders wirksam, die am meisten rauchen und die höchste Last an tabakbedingten Erkrankungen und Todesfällen tragen (Sassi et al., 2018).

» Während Nichtraucherschutzmaßnahmen wie Rauchverbote in erster Linie Nichtrauchende wirksam vor Passivrauchen und den damit verbundenen Gesundheitsrisiken bewahren, haben sie nachgewiesenermaßen auch den positiven Nebeneffekt, dass sie zu einer Senkung des Tabakkonsums beitragen, indem sie es Rauchenden leichter machen, weniger zu rauchen oder komplett aufzuhören (International Agency for Research on Cancer, 2009; U.S. National Cancer Institute and World Health Organization, 2016).

» Warnhinweise auf Tabakverpackungen werden beim Kauf und weiteren Kontakten mit dem Tabakprodukt wahrgenommen, insbesondere wenn sie große Teile der Verpackung einnehmen und durch Bilder gestützt werden. Sie erhöhen das Wissen über Gesundheitsrisiken, reduzieren die Attraktivität der Verpackung, wirken dem Raucheinstieg bei Jugendlichen entgegen und können die Motivation zum Rauchstopp erhöhen sowie nach einem Rauchstopp vor Rückfällen schützen (Hammond, 2009; U.S. National Cancer Institute and World Health Organization, 2016).

» Werbeverbote für Tabakprodukte tragen nachgewiesenermaßen zum Rückgang der Rauchprävalenz in der Bevölkerung bei und schützen insbesondere Jugendliche vor dem Einstieg ins Rauchen (U.S. National Cancer Institute and World Health Organization, 2016; Lovato et al., 2011). Sie wirken am besten, wenn sie so umfassend gestaltet sind, dass die Tabakindustrie nicht die Möglichkeit hat, ihre Marketingaktivitäten auf andere

legale Kanäle umzulenken (U.S. National Cancer Institute and World Health Organization, 2016).

» Strukturelle Maßnahmen, die über das Gesundheitssystem einen möglichst niedrigschwelligen Zugang zu evidenzbasierten Entwöhnungsangeboten ermöglichen, erhöhen die Rauchstoppraten und tragen entsprechend zu einer Senkung der Rauchprävalenz bei (U.S. National Cancer Institute and World Health Organization, 2016).

#### Verhaltenspräventive Maßnahmen:

» Für die Wirksamkeit massenmedialer Kampagnen liegt keine klare Evidenz vor, was vermutlich auch an der großen Vielfalt der Inhalte, Gestaltung und der zugrunde liegenden Konzepte liegt. Einzelne große Kampagnen wurden zwar als wirksam evaluiert, allerdings ist die Kosteneffektivität wegen der hohen Kosten solcher Kampagnen begrenzt (Bala et al., 2017; Stead et al., 2019).

» Schulprogramme zur Tabakprävention sind weitverbreitet, auch hier werden unterschiedliche Programme und Konzepte eingesetzt. Insgesamt zeigen Evaluationsstudien aber nur eine begrenzte Wirkung bei ebenfalls meist begrenzter Reichweite. Für eine Wirksamkeit des in Deutschland am weitesten verbreiteten Programms „Be smart – don't start“, dessen Konzept darauf basiert, soziale Normen in der Schulklasse zu beeinflussen sowie das Nichtrauchen als Norm zu festigen, liegt keine belastbare Evidenz vor (Hefler et al., 2017). Lediglich für Curricula, die auf der Stärkung von

Sozialkompetenz beruhen, besteht ausreichend Evidenz für eine Wirksamkeit hinsichtlich der Verhinderung des Raucheinstiegs (Thomas et al., 2015).

» Für die Wirksamkeit von Wettbewerben zur Raucherentwöhnung, wie beispielsweise Quit & Win, existiert keine klare Evidenz, was aber auch an fehlenden rigorosen Evaluationsstudien liegt. Es gibt Hinweise auf kurzfristige regionale Effekte auf die Rauchstoppraten, allerdings ließen sich auf Bevölkerungsebene keine langfristigen und nachhaltigen Effekte nachweisen (Fanshawe et al., 2019).

## Situation in Deutschland und im europäischen Vergleich

Wie Deutschland hinsichtlich der Umsetzung evidenzbasierter Tabakkontrollmaßnahmen im europäischen Vergleich abschneidet, lässt sich der Europäischen Tabakkontrollskala entnehmen, die etwa alle drei Jahre aktualisiert und veröffentlicht wird ([www.tobaccocontrolscale.org](http://www.tobaccocontrolscale.org)). Seit der ersten Edition im Jahr 2005, als unter 30 Ländern noch der 22. Platz belegt wurde, ist Deutschland sukzessive auf den nunmehr letzten Platz unter 36 Ländern in der jüngsten Edition aus 2019 abgerutscht (Joossens et al., 2020). Bemängelt wurde insbesondere, dass in Deutschland seit dem Jahr 2010 keine neuen Tabakkontrollmaßnahmen eingeführt wurden (außer solchen, die aufgrund von EU-Vorgaben verpflichtend umgesetzt werden mussten) und dass der Tabakindustrie weitreichende Werbe-

möglichkeiten erlaubt sind (Joossens et al., 2020). Über mehrere Jahre war Deutschland das einzige EU-Land, das noch Außenwerbung für Zigaretten erlaubt hat. Auch wenn diese zum 1. Januar 2022 nunmehr verboten wurde, ist weiterhin eine große Zahl relevanter Werbekanäle erlaubt (beispielsweise am Verkaufsort). Letztlich erweist sich die Tabakkontrollsituation in Deutschland aber in allen bewerteten Bereichen als defizitär (Joossens et al., 2020; Deutsches Krebsforschungszentrum, 2020; Deutsches Krebsforschungszentrum, 2021): So sind die durchschnittlichen Preise für Tabakprodukte im europäischen Vergleich eher niedrig und wurden in den letzten Jahren allenfalls aus rein fiskalischen (und nicht gesundheitspolitischen) Erwägungen in geringem Maß erhöht, sodass Tabak zunehmend erschwinglicher wurde. Der Nichtraucherschutz ist ebenfalls dank verschiedener Ausnahmen in der Mehrheit der Bundesländer eher schlecht und gleicht einem föderalen Flickenteppich. Zwar wurden im Mai 2016 aufgrund einer EU-Vorgabe bildgestützte Warnhinweise auf Tabakprodukten eingeführt, doch eine freiwillige Einführung von standardisierten Einheitsverpackungen, welche die Aufmerksamkeit stärker auf die Warnhinweise lenken und der Tabakindustrie die Möglichkeit nehmen, die Verpackung als Werbefläche zu nutzen, fand in Deutschland nicht statt. Auch bei den Entwöhnungsangeboten steht Deutschland nicht gut da: Die Inanspruchnahme von evidenzbasierten Entwöhnungsmaßnahmen ist niedrig. Das liegt auch daran, dass es außer dem nationalen Rauchfrei-Telefon der Bundeszentrale für gesundheitliche

Aufklärung (BZgA) kaum kostenfreie und niedrigschwellige Angebote gibt. Auch die staatliche Förderung von verhaltensorientierten Maßnahmen ist in Deutschland gering; mit einem Gesamtbudget von 2,9 Millionen Euro betragen die öffentlichen Ausgaben für Tabakpräventionsmaßnahmen in Deutschland im Jahr 2018 nur etwa vier Cent pro Kopf und damit deutlich weniger als in vielen anderen EU-Ländern (Joossens et al., 2020).

Angesichts des Fehlens wirksamer und umfassender verhältnis- und verhaltensbasierter Tabakpräventionsmaßnahmen ist es wenig überraschend, dass die Rauchprävalenz in Deutschland im Jahr 2020 mit rund 24 % (Männer: 27 %, Frauen: 23 %) über dem EU-Durchschnitt lag (EU27 + Vereinigtes Königreich gesamt: 23 %, Männer: 26 %, Frauen: 21 %) (Europäische Kommission, 2021). Auch ist die Rauchprävalenz in Deutschland im Zeitraum 2006 bis 2020 weniger stark gesunken als im europäischen Durchschnitt (um 6 % in Deutschland versus 9 % im europäischen Durchschnitt). Das Vereinigte Königreich hingegen, das seit 2007 ununterbrochen den Spitzenplatz in der Tabakkontrollskala einnimmt, kann eine deutlich eindrucksvollere Bilanz vorweisen: Die Rauchprävalenz ist im selben Zeitraum um 21 % gesunken auf nunmehr 12 % im Jahr 2020 (Männer: 12 %, Frauen: 13 %) (Europäische Kommission, 2021). Was macht das Vereinigte Königreich besser als Deutschland? Positiv hervorgehoben werden im Bericht zur Tabakkontrollskala die relativ hohen Preise für Tabakprodukte, die Einführung der standardisierten Einheitsver-

packung sowie eines Rauchverbots in Autos in Anwesenheit minderjähriger Kinder (Joossens et al., 2020). Neben seiner Vorreiterrolle im Nichtraucherschutz, bei den Tabaksteuern und Tabakwerbeverboten erreicht das Vereinigte Königreich auch die höchste Punktzahl aller Länder bei der Bereitstellung von Tabakentwöhnung. So ist dort ein umfassendes Unterstützungsangebot durch nationale Beratungsstellen (Stop Smoking Services) vorhanden, die den Zugang zu evidenzbasierten Entwöhnungsangeboten und -behandlungen ermöglichen. Neben dieser konsequenten Verhältnisprävention bildet den einzigen Schwachpunkt die vergleichsweise geringe staatliche Förderung von verhaltensorientierten Maßnahmen, die im Jahr 2018 mit umgerechnet etwa acht Cent pro Kopf nicht wesentlich höher lag als in Deutschland (Joossens et al., 2020). Nichtsdestotrotz werden im Vereinigten Königreich effektive massenmediale Kampagnen durchgeführt, wie beispielsweise die jährliche Stoptober-Kampagne, die zu einem vierwöchigen Rauchstopp im Oktober motivieren möchte (Public Health England, 2021).

### Zum Verhältnis von Verhaltens- und Verhältnisprävention

Die auf wissenschaftlichem Konsens beruhende Health-Impact-Pyramide, die vom US-amerikanischen Mediziner und Gesundheitswissenschaftler Thomas R. Frieden entwickelt wurde, illustriert die Relation verschiedener verhältnis- und verhaltensorientierter Maßnahmen zueinander (Abbildung 1)



Abbildung 1: Die Health-Impact-Pyramide (adaptiert nach (Frieden, 2010))

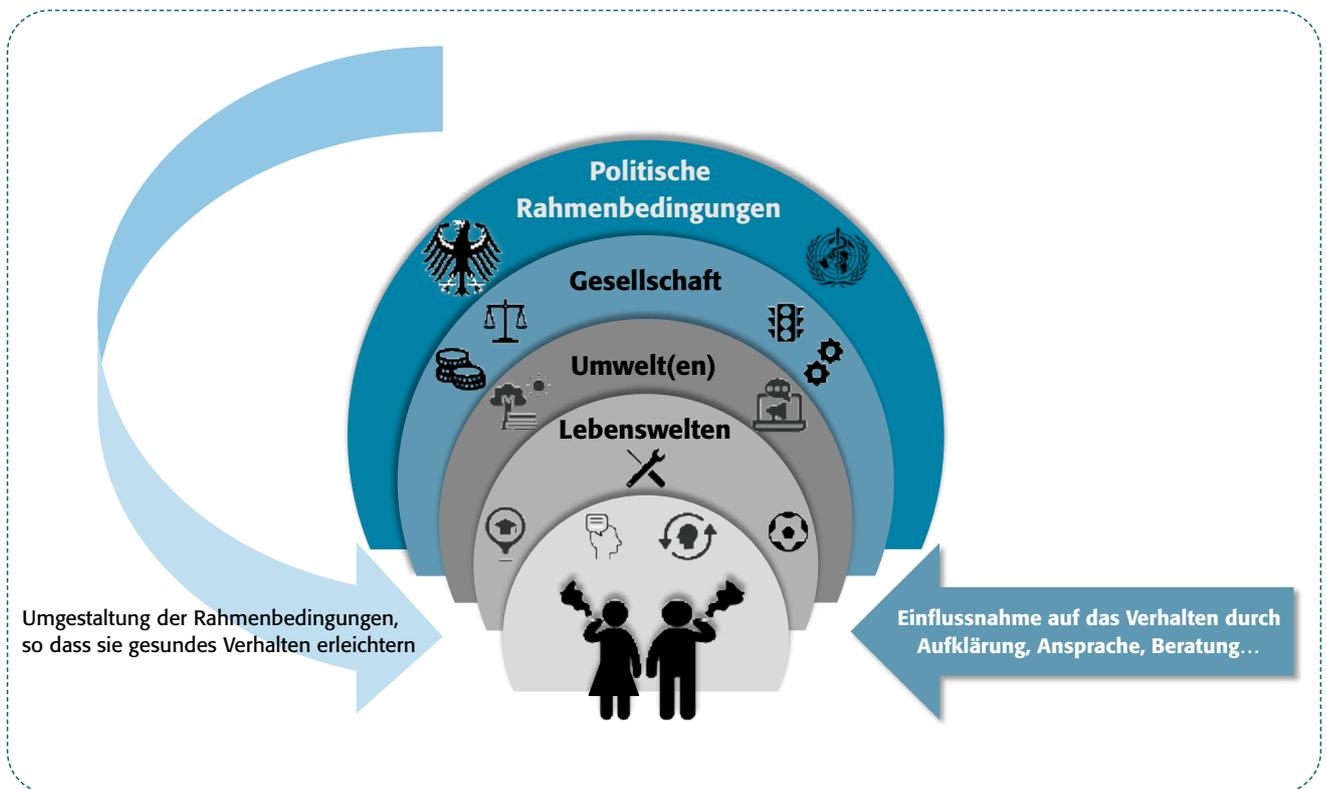


Abbildung 2: Wirkweise von Verhältnis- und Verhaltensorientierte Prävention im gesellschaftlichen Kontext (eigene Darstellung)

(Frieden, 2010). In dieser Pyramide bildet eine Gesundheitspolitik, die sozioökonomische Determinanten berücksichtigt, die Grundlage, gefolgt von verhältnispräventiven Maßnahmen, die über strukturelle und kontextuelle Veränderungen eine gesunde Lebensweise erleichtern. Darüber stehen protektive Interventionen (beispielsweise Impfungen), direkte klinische Interventionen und an der Spitze Aufklärung und Beratung. Die Maßnahmen im unteren Bereich der Pyramide bringen einen geringeren Aufwand für die Individuen mit sich, aber haben die größten und nachhaltigsten Auswirkungen auf die Gesundheit der Bevölkerung. Die verhaltensorientierten Maßnahmen auf den obersten Ebenen zielen auf die Unterstützung von Einzelpersonen ab und verlangen von diesen eine hohe individuelle Anstrengung zur Verhaltensänderung. Während diese Maßnahmen theoretisch große Auswirkungen auf die Bevölkerung haben könnten, wenn sie universell und effektiv angewendet würden, erzielen sie in der Praxis jedoch aufgrund ihrer meist begrenzten Reichweite auch nur begrenzte Auswirkungen auf die Bevölkerungsgesundheit (Frieden, 2010). Hinzu kommt das bekannte Problem, dass verhaltensorientierte Maßnahmen oft primär diejenigen erreichen, die bereits eine hohe Motivation zur Verhaltensänderung aufweisen, während schwerer erreichbare Gruppen wenig profitieren.

In dieser Pyramide sind verhaltens- und verhältnispräventive Maßnahmen zwar in gegensätzlichen Ebenen verortet, aber dennoch sollen sie nicht notwendigerweise als Gegensätze betrachtet werden, sondern als aufeinander aufbauende Maßnahmen.

Abbildung 2 illustriert die Wirkweise von Verhältnis- und Verhaltensprävention. Während verhältnispräventive Maßnahmen über verschiedene gesellschaftliche Ebenen wirken und über deren (Um-)Gestaltung das Verhalten der Individuen beeinflussen, wirkt Verhaltensprävention nur direkt auf die Individuen und erfordert somit einen hohen Aufwand, um viele Menschen zu erreichen. Zudem ist die individuelle Anstrengung, die gemäß der Logik der Health-Impact-Pyramide für eine Verhaltensänderung erforderlich ist, meist höher. Da verhaltensorientierte Maßnahmen aber auch stets innerhalb eines gesellschaftlichen Umfelds und eines gesundheitspolitischen Regimes stattfinden, ist die individuell notwendige Anstrengung abhängig von diesem Umfeld und den gegenwärtigen Verhältnissen. So muss es in einer Welt, in der es keine öffentlichen Rauchverbote gibt, Zigaretten via Automaten und zahlreichen Verkaufsstellen rund um die Uhr verfügbar sind und außerdem im öffentlichen Raum omnipräsent beworben werden, ungleich schwerer fallen, rauchfrei zu werden und zu bleiben, als in einer Welt, in der Tabak in der Öffentlichkeit kaum sichtbar und verfügbar ist. Gleichsam werden schulbasierte Tabakpräventionsmaßnahmen direkt konterkariert, wenn die Schüler\*innen nach der Schule an den Bushaltestellen bunter

und ansprechender Tabakwerbung ausgesetzt sind. Entsprechend kann Verhaltensprävention effektiver und kosteneffizienter wirken, wenn es eine umfassende Verhältnisprävention gibt, verpufft jedoch nahezu wirkungslos, sollte dies nicht zutreffen.

## Ausblick

Entsprechend der vorherigen Überlegungen kann daher nur eine umfassende Tabakkontrollstrategie, in der Verhaltens- und Verhältnisprävention ineinandergreifen und sich gegenseitig ergänzen, zur effektiven Senkung des Tabakkonsums beitragen. So kann es beispielsweise sinnvoll sein, die Einführung neuer gesetzlicher Präventionsmaßnahmen mit begleitenden massenmedialen Kampagnen zu unterstützen, so wie einige Länder bei der Einführung von nationalen Rauchverbote durch begleitende Informationskampagnen eine größere Akzeptanz der Maßnahmen sowie eine höhere Compliance erreichen konnten (International Agency for Research on Cancer, 2009). Der Schwerpunkt einer solchen umfassenden Tabakkontrollstrategie sollte dabei auf den effektiveren und kosteneffizienten Maßnahmen der Verhältnisprävention liegen. Verhaltensprävention lässt sich unterstützend einsetzen und sowohl massenmediale Kampagnen als auch maßgeschneiderte zielgerichtete Maßnahmen für schwer erreichbare Gruppen umfassen. Das vom Deutschen Krebsforschungszentrum vorgelegte und von mehr als 50 Gesundheits- und zivilgesellschaftlichen Organisationen unterstützte Strategiepapier für ein tabakfreies Deutschland

im Jahr 2040 liefert eine Blaupause für solch eine umfassende Tabakkontrollstrategie (Deutsches Krebsforschungszentrum, 2021).

Dass in Deutschland der Tabakkonsum derzeit jährlich rund 127.000 Todesfälle sowie rund 97 Milliarden Euro an Kosten für das Gesundheitssystem und die Volkswirtschaft verursacht (Deutsches Krebsforschungszentrum, 2020), illustriert eindrücklich die Notwendigkeit einer konsequenten Tabakkontrollstrategie und die Folgen des bislang bei Weitem nicht ausgeschöpften Präventionspotenzials in Deutschland. Die immense Krankheits- und Kostenlast muss von der Gesellschaft getragen werden, während die Tabakindustrie konstant hohe Umsätze einfährt (Deutscher Zigarettenverband, 2021). Entsprechend durchsichtig ist der von der Tabakindustrie vorgebrachte Vorwurf, Verhältnisprävention sei Verbotspolitik und schränke die Freiheit der Bevölkerung ein, denn letztlich sei ihr Ziel nicht die Sicherung individueller Freiheitsrechte, sondern allein ihrer wirtschaftlichen Interessen. Verhältnisprävention hingegen geht es nicht um die Bevormundung der Bevölkerung, sondern vielmehr darum, einer Industrie Grenzen zu setzen, die Profite auf Kosten der Gesundheit der Bevölkerung macht.

## Literatur

- Bala, MM., Strzeszynski, L., Topor-Madry, R. (2017): MASS MEDIA INTERVENTIONS FOR SMOKING CESSATION IN ADULTS. *Cochrane Database Syst Rev* 11: CD004704.
- Deutsches Krebsforschungszentrum (2020): TABAKATLAS DEUTSCHLAND 2020. Lengerich: Pabst.
- Deutsches Krebsforschungszentrum (2021): STRATEGIE FÜR EIN TABAKFREIES DEUTSCHLAND 2040. Heidelberg: Deutsches Krebsforschungszentrum.
- Deutscher Zigarettenverband (2021): STRUKTURDATEN DER ZIGARETTENINDUSTRIE. [https://www.zigarettenverband.de/wp-content/uploads/tab\\_strukturdaten\\_zigindustrie\\_2020.pdf](https://www.zigarettenverband.de/wp-content/uploads/tab_strukturdaten_zigindustrie_2020.pdf) (Zugriff: 10. Januar 2022).
- Europäische Kommission (2021): SPECIAL EURO-BAROMETER 506: ATTITUDES OF EUROPEANS TOWARDS TOBACCO AND ELECTRONIC CIGARETTES. Brüssel: Europäische Kommission.
- Fanshawe, TR., Hartmann-Boyce, J., Perera, R., et al. (2019): COMPETITIONS FOR SMOKING CESSATION. *Cochrane Database Syst Rev* 2: CD013272.
- Frieden, TR (2010): A FRAMEWORK FOR PUBLIC HEALTH ACTION: THE HEALTH IMPACT PYRAMID. *Am J Public Health* 100(4): 590–595.
- Hammond, D. (2009): TOBACCO LABELLING & PACKAGING TOOLKIT – A GUIDE TO FCTC ARTICLE 11. Reportno. Waterloo (Kanada): University of Waterloo.
- Hefler, M., Liberato, SC., Thomas, DP. (2017): INCENTIVES FOR PREVENTING SMOKING IN CHILDREN AND ADOLESCENTS. *Cochrane Database Syst Rev* 6: CD008645.
- International Agency for Research on Cancer (2009): EVALUATING THE EFFECTIVENESS OF SMOKE-FREE POLICIES. Lyon: International Agency for Research on Cancer.
- International Agency for Research on Cancer (2011): EFFECTIVENESS OF TAX AND PRICE POLICIES IN TOBACCO CONTROL. Lyon: International Agency for Research on Cancer.
- Joossens, L., Feliu, A., Fernandez, E. (2020): THE TOBACCO CONTROL SCALE 2019 IN EUROPE. Brüssel: Association of European Cancer Leagues.
- Lovato, C., Watts, A., Stead, LF. (2011): IMPACT OF TOBACCO ADVERTISING AND PROMOTION ON INCREASING ADOLESCENT SMOKING BEHAVIOURS. *Cochrane Database Syst Rev*. Epub ahead of print 20111005. DOI: 10.1002/14651858.CD003439.pub2.(10): CD003439.
- Public Health England (2021): STOPTOBER 2020 CAMPAIGN EVALUATION. London: Public Health England.
- Sassi, F., Belloni, A., Mirelman, AJ., et al. (2018): EQUITY IMPACTS OF PRICE POLICIES TO PROMOTE HEALTHY BEHAVIOURS. *Lancet* 391(10134): 2059–2070.
- Stead, M., Angus, K., Langley, T., et al. (2019): MASS MEDIA TO COMMUNICATE PUBLIC HEALTH MESSAGES IN SIX HEALTH TOPIC AREAS: A SYSTEMATIC REVIEW AND OTHER REVIEWS OF THE EVIDENCE. Southampton (UK).
- Thomas, RE., McLellan, J., Perera, R. (2015): EFFECTIVENESS OF SCHOOL-BASED SMOKING PREVENTION CURRICULA: SYSTEMATIC REVIEW AND META-ANALYSIS. *BMJ Open* 5(3): e006976.
- U.S. National Cancer Institute and World Health Organization (2016): THE ECONOMICS OF TOBACCO AND TOBACCO CONTROL. Bethesda (USA): National Institutes of Health.
- World Health Organization (2008): MPOWER: A POLICY PACKAGE TO REVERSE THE TOBACCO EPIDEMIC. Genf: World Health Organization.

# Verhältnisprävention in Bezug auf Alkohol

Ich betrachte das Thema aus Verbandssicht – aus der Sicht meines Verbandes. Ich möchte darstellen, wie die Guttempler in Deutschland sich aufgestellt haben, um im Bereich der Verhältnisprävention in Bezug auf Alkohol konkret ins Handeln zu kommen.

Ich muss in diesem Kreise niemanden davon überzeugen, dass Alkohol unbestritten eine gefährliche Alltagsdroge ist. Ich muss auch nicht darauf eingehen, dass die jahrein, jahraus verursachten gesundheitlichen, sozialen und volkswirtschaftlichen Kosten die steuerliche Einnahmeseite um ein Vielfaches übersteigen.

Mir liegt aber daran, ganz am Anfang festzustellen, dass es eine breite begriffsinhaltliche Übereinstimmung gibt, worum es geht, wenn wir über Verhältnisprävention sprechen:

Verhältnispräventive Maßnahmen streben demnach im Wesentlichen die Veränderungen des Umfeldes an, die Veränderung von Sichtweisen, die Veränderung von Strukturen. Es ist also einen Ansatz, der in Form legislativer und regulativer Strategien eine breite Wirkung in der Gesellschaft – und das heißt, Veränderungen in der Gesellschaft insgesamt – erzielen soll.

Dies mitzugestalten, hierfür einen Beitrag zu leisten, dies (mit) voranzutreiben, war uns so wichtig, dass wir diese Ausrichtung als Satzungsziel ausformuliert und verabschiedet haben.

Alle Suchtselbsthilfverbände beschreiben – meist ganz vorne in ihren Satzungen – ihre Aufgaben und Ziele. Es handelt sich in der Regel um den Zweckparagrafen. Dort haben wir zunächst einmal, wie alle anderen in diesem Bereich Tätigen auch, die unmittelbare Hilfe für Alkoholgefährdete, Alkoholranke, andere Suchtkranke und deren Angehörige als unsere Kernaufgabe beschrieben. Darüber hinaus haben wir aber in unsere Satzung an dieser Stelle aufgenommen, dass wir ...

... neben der unmittelbaren Hilfe für Betroffene und Angehörige uns einsetzen für • die Umsetzung der Beschlüsse der WHO, • eine einheitliche Gesetzgebung für Suchtmittel, • politische Maßnahmen zur Reduzierung des Alkoholkonsums, • Werbeverbote für Alkohol, • Punktnüchternheit in bestimmten Lebenssituationen oder Lebensphasen, • null Promille im Straßenverkehr, • kontinuierliche Forschung zur Ermittlung der alkoholbedingten Folgekosten.

Einen so ergänzten Zweckparagrafen halten wir zurzeit noch für erwähnenswert.

Das alles ist natürlich auch bei uns nicht einfach so vom Himmel gefallen, sondern hat eine lange, eine sehr lange Vorgeschichte. Das alkoholpolitische Programm der Guttempler in Deutschland ist im Jahr 1978 erschienen. Bereits damals enthielt es elf Forderungen an Politik und Verwaltung, unter anderem zu steuerlichen Maßnahmen, Einschränkung der Werbung und Reduzierung der Verfügbarkeit alkoholischer Getränke, Schadensverminderung durch Konsumsenkung sowie Punktnüchternheit. 1978 ist dieser Begriff geprägt worden – ich glaube, dass er mittlerweile in der Gesellschaft angekommen ist.

Unser Schriftsatz „Wirksamere Alkoholpolitik“ stammt aus dem Jahre 1999 und stellt dar, dass sich eine notwendige Einstellungsveränderung gegenüber dem Gebrauch von alkoholischen Getränken nicht allein durch Information und Aufklärung erreichen lässt, sondern auch durch begleitende gesetzgeberische Maßnahmen unterstützt werden muss.

## Wir sehen: Es ging und geht um Alkohol.

Alkohol ist eine toxische Substanz, Alkohol bewirkt Abhängigkeit, Alkohol ist die dritthäufigste Ursache für Gesundheitsstörungen in Europa, Alkohol schädigt auch Menschen, die keinen Alkohol trinken. Alkohol ist eine gravierende Ursache für gesundheitliche und soziale Ungleichheit, und immer wieder: Die durch Alkohol verursachten Kosten sind höher als der ökonomische Nutzen – überall auf der Welt.

Und was eigentlich geschehen müsste, zieht und zieht sich durch die Jahre. Die DHS hat sich mehrfach nachdrücklich zu Worte gemeldet – mindestens 2008 und 2014. Ich erwähne an dieser Stelle auch Sully Ledermann und zitiere aus seinem Referat am Internationalen Kongress gegen Alkoholismus in Frankfurt, 1964 (!):

„Kann man den Alkoholismus ohne gleichzeitige Änderung des Gesamtverbrauches einer Bevölkerung reduzieren?“ Und er kommt mit Nachweisen zu dem Ergebnis: Es gibt einen Zusammenhang zwischen der Höhe des Konsums der Gesamtbevölkerung und den damit verbundenen Folgen, Schäden und Risiken.

Die Europäische Gemeinschaft, die Weltgesundheitsorganisation, die OECD, Eurocare auf europäischer Ebene – keine dieser Institutionen fordert pauschale Verbote, auch nicht ihre Repräsentanten, aber sie haben unisono erkannt, dass übermäßiger Alkoholkonsum nicht nur die indivi-

duelle und gesundheitliche Entwicklung hemmt, sondern auch die Entwicklung einer Gesellschaft insgesamt.

In der Gegenwart angekommen, befassen wir uns mit den 17 globalen Zielen der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung: der Agenda 2030. Movendi, unser internationaler Dachverband, vertritt 127 Organisationen in 53 Ländern und stellt fest und belegt, dass 13 dieser 17 nachhaltigen Entwicklungsziele durch Alkohol negativ beeinflusst werden.

## Und was machen wir jetzt? Wie können wir als Suchtselbsthilfeverband in konkretes Handeln kommen?

Die Guttempler in Deutschland haben mit ihrer Arbeitsgruppe „Alkoholpolitik“ die Bundestagswahl 2021 zum Anlass genommen, direkten Kontakt zu sämtlichen Kandidat\*innen zum Deutschen Bundestag aufzunehmen. Aus all den eben beschriebenen Forderungen zur Veränderung des Umfeldes, von Sichtweisen und von Strukturen, die es manchmal schon ewig lange, andererseits aber auch gerade jetzt aktuell gibt, haben wir uns nach einer durchaus anstrengenden internen Diskussion und Meinungsfindung fokussiert auf das Ziel, den frühen Konsumeinstieg bei Jugendlichen zu thematisieren und hierdurch, gewissermaßen als Spätfolge, gleichzeitig die Risiken im Zusammenhang mit dem Konsum bei Erwachsenen zu reduzieren.

Dieses eine Beispiel und wie wir das gemacht haben, möchte ich jetzt vorstellen.

Zu früheren Bundestagswahlen haben wir regelmäßig mehrseitige „Wahlprüfsteine“ zu Alkoholthemen versandt (das sind auch nichts anderes als Forderungskataloge). Anders als sonst konzentrieren wir uns dieses Jahr auf eine einzige Frage, die wir am 22. Juni 2021 an im Bundestag vertretene Parteien sowie in Kopie an deren gesundheits- und/oder drogenpolitische Sprecher\*innen verschickt haben, und zwar ganz traditionell in Schriftform.

Die Frage hieß:

**Werden Sie sich für eine Anhebung des Verkaufsalters von alkoholischen Getränken auf 18 Jahre einsetzen?**

Nachdem die Seite [www.abgeordnetenwatch.de](http://www.abgeordnetenwatch.de) im August alle Kandidat\*innen zur Bundestagswahl mit ihren Kontaktdaten aufgelistet hatte, haben wir damit begonnen, jede\*n einzelne\*n Kandidaten/Kandidatin direkt mit eben dieser einen Frage anzuschreiben.

Für beides gab es Begleittexte, auf die ich kurz eingehen möchte:

Wir haben beschrieben, dass in Deutschland die Altersgrenze für den Kauf von alkoholischen Getränken sehr niedrig ist: Bier und Wein können bereits mit 16 Jahren legal erworben werden. In vielen europäischen Ländern liegt das Jugend-schutzalter bei 18 Jahren, in einigen Ländern sogar noch höher. Wir haben auf eine neue Studie aus Österreich hingewiesen, die den Zusammenhang zwischen niedrigem Jugend-

schutzalter sowie problematischem Alkoholkonsum bestätigt.

Wir haben deutlich gemacht, dass die Vereinheitlichung des Abgabalters auf 18 Jahre viele Vorteile hat:

- » Sie schützt Jugendliche vor gesundheitlichen Schäden, denn aus medizinischer Sicht sollte der menschliche Organismus vor einem Alter von 21 bis 25 Jahren am besten gar nicht mit Alkohol in Berührung kommen.
- » Sie vereinfacht die Alterskontrolle in Kiosken, bei Volksfesten und anderen Ausgabestellen. Besonders bei Mischgetränken wird das Alter entweder gar nicht oder nur sehr selten überprüft.
- » Sie verursacht geringe Kosten – und: Für jeden in Alkoholprävention gesteckten Euro erhalten wir als Gesellschaft 16 Euro zurück.

Wir haben allen mitgeteilt, dass wir auf die Antworten gespannt sind – und dass wir sie auf allen Social-Media-Kanälen verbreiten würden. Einen Monat später haben wir mit einer Sharepics-Kampagne auf Facebook, Twitter und Instagram begonnen. Die Bundesvorsitzende durfte dabei natürlich nicht fehlen, aber auch weitere Funktionär\*innen aus dem Bundesvorstand, aus der Arbeitsgruppe Alkoholpolitik oder zum Beispiel die Bundesgeschäftsführerin waren dabei.

Mit einer Mischung aus jungen, aber auch älteren, manchmal bekannten, überwiegend aber völlig unbekanntem Gesichtern haben wir uns an die Communities von Facebook, Twitter

und Instagram gewendet.

Auf unserer Homepage haben wir unsere Mitglieder in den Stand versetzt, mitzumachen. Hier müssen wir einräumen, dass das Prinzip der Trägheit der Masse auch bei uns gilt. Auch das gehört zur Wahrheit. Da muss man dann auch schon mal ein bisschen schubsen. Wir haben unseren Mitgliedern daher mit auf den Weg gegeben: Entweder ihr macht es mit Begeisterung, oder ihr macht es ohne Begeisterung – aber machen solltet ihr es auf jeden Fall. Da für Facebook, Instagram und Twitter jeweils unterschiedliche Bildformate nötig sind, haben wir sie jeweils als Pakete zum Download angeboten.

### Und die Antworten, die Ergebnisse, die Resultate – oder auch: Was hat's gebracht?

Die Communities der drei Portale haben durchaus lebhaft reagiert – die Fragestellung als solche hat viel Zustimmung erfahren. Natürlich auch Ablehnung und Zweifel, auch zuweilen eine gewisse Grobkörnigkeit in der Betrachtung – aber es war Bewegung da.

Bei den Kandidat\*innen zur Bundestagswahl waren die Resultate – na ja, sagen wir mal – gemischt. Natürlich waren wir darauf eingestellt, dass wir in etlichen Fällen überhaupt keine Antworten erhalten – und so war es auch. Natürlich waren wir auch darauf eingestellt, dass wir in etlichen Fällen Antworten auf Fragen erhalten, die wir überhaupt nicht gestellt haben –

und so war es auch. Nämlich, wenn man zum Beispiel erkennen konnte, dass die Antworten aus vorhandenen Textbausteinen bestand.

Aber: Wenigstens haben wir Antworten erhalten – auch solche, die unser Anliegen eindeutig abgelehnt haben. Aber eben auch etliche, die versprochen haben, uns in diesem Anliegen zu unterstützen – die haben wir uns gemerkt.

### Wie ist also nun unsere Verbandsausrichtung in puncto Verhältnisprävention?

» Alkohol ist die einzige Droge, bei der man sich rechtfertigen muss, wenn man sie nicht nimmt. Das wollen wir ändern: Preise rauf, Verfügbarkeit runter, weniger bis keine Werbung, Reduzierung der Risiken für verlorene, gesunde Lebensjahre.

» Brauer, Winzer, Brenner versus Suchthilfe, Suchtselbsthilfe und Gesundheitspolitik. Das fühlt sich ein wenig an wie David gegen Goliath, und das ist wohl auch ein Stück weit so. Aber immerhin: David gegen Goliath hat es ja angeblich schon mal gegeben – und wir wissen, wie es ausgegangen ist ... Wir wollen ständig laut und deutlich klarstellen, dass wir nicht nur der Reparaturbetrieb für das sind, was die Alkoholindustrie insgesamt so anrichtet. Das sind keine Peanuts – und wir haben die Dimension der Herausforderung sehr wohl verstanden. Vieles, was ich da immer wieder höre, zum Beispiel die Mär vom „verantwortungsvollen Konsum“,

bereitet mir dann doch zuweilen so etwas wie intellektuelles Sodbrennen.

» Es gibt auch Sachen, die uns zuversichtlich stimmen: Olaf Scholz sagte zu den verabschiedeten Steuererhöhungen – allerdings in Sachen Tabak (Weser-Kurier vom 04.10.2021): „Es gibt gesundheitspolitische Erwägungen, die dafür sprechen, dass wir jetzt nicht alles harmlos finden, was sich selber für harmlos deklariert.“ Den Satz könnte ich ihm klauen!

Wir halten es für unabdingbar, die sozialen Normen für eine gesundheitsorientierte Lebensweise zu stärken – einschließlich der Senkung des Alkoholkonsums insgesamt. Gesundheitspolitik hat dabei die Aufgabe, die Menschen vor den Risiken des Alkoholkonsums zu schützen. Die Arbeitsgruppe „Alkoholpolitik“ bezieht sich in ihrer Arbeit auf die bislang vorgelegten „Aktionspläne Alkohol“ sowohl der Guttempler in Deutschland als auch der Deutschen Hauptstelle für Suchtfragen (DHS), der Europäischen Union und der Weltgesundheitsorganisation. Die Situationsbeschreibungen sind nach wie vor richtig und die daraus resultierenden Forderungen an die Politik werden immer drängender.

Daher schlagen wir vor und setzen uns dafür ein, Alkoholpolitik in Deutschland zu einem eigenständigen Politikfeld zu machen. Wir wissen, dass das Thema komplex ist und viele sumpfige Stellen hat. Aber dennoch: Der Zug muss losfahren, auch wenn einige nicht mitwollen.

## Lassen Sie mich zum Schluss und zu einer kleinen Zusammenfassung kommen.

Es genügt nicht, zu warnen.  
Es genügt auch nicht, drastisch zu warnen. Auch genügt es nicht, umfassend zu informieren.

Wir müssen ran an die Alkoholnorm, diese gesellschaftlich konstruierte Übereinkunft, dieses Bild, das wir in uns tragen, wonach Alkohol immer und überall dazugehört und positiv dargestellt wird. Wir müssen deutlich machen, dass hierdurch Menschen unterdrückt werden, die – aus welchen Gründen auch immer – alkoholfrei leben wollen.

Wir müssen die Botschaften zur öffentlichen Gesundheit der Alkoholindustrie aus den Händen nehmen.

Wenn man das allerdings nicht mal probiert, kann es auch nicht gelingen. Nicht allein, sondern vernetzt. Alkoholpolitik im Dienste der Gesundheit – dafür setzen wir uns ein.

Bei allem, was wir uns als Verband, als Guttempler in Deutschland hierbei einfallen lassen – und ich glaube, dass mein dargestelltes Beispiel dies belegt –, halten wir uns an eine wichtige Grundbotschaft: Keep it simple!

Besuchen Sie auch gerne unsere Seite [www.alkoholpolitik.de](http://www.alkoholpolitik.de)!

# Die inhaltliche Basis des neuen Suchtpräventionskonzeptes des Landes Niedersachsen im Fokus der Verhältnisprävention

## 1. Einleitung

Die Politik trägt für die Verhältnisprävention Verantwortung. In der Suchtprävention ist man dieser Verantwortung nachgekommen und hat im Auftrag der Landesregierung einen „Ressortübergreifenden Facharbeitskreis Suchtprävention (ReFAS)“ des Niedersächsischen Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung (MS) eingerichtet. Unter Leitung der Landesdrogenbeauftragten Bärbel Lörcher-Straßburg und unter Beteiligung der Ministerien für Inneres und Sport, Kultus, Justiz, Wissenschaft und Kultur, Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung, des Landespräventionsrates und der Niedersächsischen Landesstelle für Suchtfragen (NLS) und der Landesstelle Jugendschutz (LJS) jeweils (beratend) sowie unter Moderation und wissenschaftlicher Beratung der Hochschule Emden/Leer wurde von 2019 bis 2021 das Suchtpräventionskonzept des Landes Niedersachsen aus 2008 (MS, 2008) überarbeitet und aktualisiert. Als Ziel wurde ein zeitgemäßes Suchtpräventionskonzept gesetzt. Somit wird ein wichtiger Ausschnitt der Suchthilfe fokussiert, nicht aber ein Gesamtkonzept Gesundheitsförderung und Sucht, in dem weitere

wichtige Bereiche der Gesundheitsförderung und des Hilfesystems wie insbesondere Beratung, Behandlung, Betreuung und Nachsorge für Menschen mit Suchtproblemen im Zusammenhang betrachtet würden. Zurzeit befindet sich das erarbeitete Suchtpräventionskonzept in der Ressortabstimmung.

In diesem Beitrag erfolgt ein Überblick über die inhaltliche Basis des neuen Suchtpräventionskonzeptes des Landes Niedersachsen. Dabei werden verhältnisbezogene Suchtpräventionsansätze exemplarisch aus den ersten vier Kapiteln des Konzeptes vorgestellt und es wird deutlich gemacht, dass allein Verbote sicherlich nicht hinreichend helfen.

## 2. Konzeptioneller Ansatz

„Das neue niedersächsische Suchtpräventionskonzept“ (Tielking & Rabes, 2022) basiert auf der von der Niedersächsischen Drogenbeauftragten in Auftrag gegebenen und 2018 veröffentlichten Studie „Prävention und Hilfe bei stoffgebundenen und stoffungebundenen Suchterkrankungen in Niedersachsen“ (Rehbein et al., 2018) sowie auf der Aktualisierung der Handlungsempfehlungen im

Abschlussbericht „Jugendliches Konsumverhalten und Inanspruchnahme von suchtpreventiven Angeboten in Niedersachsen“ (Rehbein & Oschwald, 2021). Berücksichtigt werden zudem die Nationale Strategie zur Drogen- und Suchtpolitik der Bundesregierung (Die Drogenbeauftragte der Bundesregierung, 2012) als auch europäische Vereinbarungen wie die EU-Drogenstrategie 2021–2025 (Rat der Europäischen Union 2020) sowie internationale Standards der Weltgesundheitsorganisation (WHO) und der Vereinten Nationen (UN) zur Prävention des Drogenkonsums (UNODC & WHO, 2018).

Das Konzept orientiert sich darüber hinaus an den vorliegenden Erkenntnissen der Präventionsforschung zur Steigerung der Wirksamkeit und Effektivität von Präventionsmaßnahmen und legt ein möglichst evidenzbasiertes und zugleich praktikables Vorgehen in der Suchtpräventionspraxis nahe. Es präferiert den Settingansatz (Lebensweltenansatz) für suchtpreventive Interventionen und unterstreicht diesbezüglich den zentralen Stellenwert der Kommune als wichtigstes suchtpreventives Setting, das alle anderen relevanten Settings, beispielsweise auch den Arbeitsplatz, umgreift.

Zugleich wird mit dem Konzept ein Schwerpunkt auf die besondere Notwendigkeit der Netzwerkarbeit in der Suchtprävention gelegt, da sie eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe darstellt. Es bietet allen Handelnden auf dem Gebiet der Prävention, die zu einer effektiven Suchtprävention in Niedersachsen beitragen möchten, die Möglichkeit, sich im Sinne des Konzeptes zu engagieren.

Die Leitziele der niedersächsischen Suchtprävention im Rahmen eines gesundheitsförderlichen Gesamtkonzeptes sehen vor, den Einstieg in den Konsum psychoaktiver Substanzen bzw. problematischer Verhaltensweisen bei Kindern und Jugendlichen zu verhindern bzw. hinauszögern und über die gesamte Lebensspanne beim Konsum psychoaktiver Substanzen bzw. problematischer Verhaltensweisen einen gesundheitsverträglichen, risikoarmen und -bewussten Umgang zu fördern. Neben den substanzbezogenen Suchtformen (zum Beispiel Alkohol, Nikotin, illegale Drogen) erstreckt sich das suchtpreventive Konzept gleichermaßen auch auf die verhaltenssuchtbezogenen Störungen, die unter anderem durch Glücksspiele und den exzessiven Gebrauch von Internet und Medien hervorgerufen werden können. Es reagiert damit präventiv auf neue zunehmende Gefährdungspotenziale und Probleme und versucht, proaktiv neuen Suchtformen zu begegnen.

Zudem weist das Konzept eine inklusive und teilhabeorientierte Ausrichtung auf. Dabei wird die Diversität der Zielgruppen berücksichtigt. Hier sind insbesondere genderspezifische Aspekte sowie die kulturelle Vielfalt zu beachten.

Im Mix von Verhaltens- und Verhältnisprävention setzt das Konzept im Einklang mit den Empfehlungen der Studie von Rehbein et al. (2018) auf eine verstärkte Schwerpunktsetzung in der Verhältnisprävention und selektiven Prävention. Dies bedeutet eine stärkere Ausrichtung der suchtpreventiven Maßnahmen auf Risikogruppen, insbesondere auf gefährdete Jugendliche, und die stärkere Akzentuierung auf gesundheitsförderliche Veränderungen der Lebenswelten (zum Beispiel der Arbeitswelt). Zugleich werden universelle und auch selektive Präventionsansätze weiter unterstützt (Tielking & Rabes, 2022).

### 3. Verhältnisprävention in der Priorisierung der inhaltlichen Schwerpunkte

Entsprechend dem konzeptionellen Ansatz und dem Anspruch, einen Schwerpunkt in der Verhältnisprävention zu setzen, beinhaltet das Konzept danach ausgerichtete inhaltliche Schwerpunkte. Damit wird Rehbein & Oswald (2021: 140) gefolgt, die unter anderem dazu geraten haben, die Verhältnisprävention zu stärken, um die Effektivität der niedersächsischen Suchtprävention zu steigern. Bereits 2018 hatten Rehbein et al. zur Weiterentwicklung der Suchtprävention in Niedersachsen eine Vielzahl an Handlungsempfehlungen mit Expert\*innen ermittelt. So wird in Bezug auf die Verhältnisprävention geraten, alle politischen und administrativen Anstrengungen zu unternehmen, um die Stärkung verhältnispräventiver Suchtprävention voranzubringen. Viele Möglichkeiten gesetzlicher Regelungen zur Reduzierung von Angebot

und Nachfrage von Suchtmitteln und Verhaltenssüchten bleiben weiterhin ungenutzt (zum Beispiel Abgaberegulierungen, Preisgestaltung, Steuern, Jugendschutz, Kontrollen, Werbungsverbote, Baurecht etc.), ebenso die Gestaltung eines gesunden Lebens-, Wohn- und Arbeitsumfeldes. Je nach Zuständigkeit sind hier das Land Niedersachsen, dessen Kommunen und der Bund gefordert. Insbesondere auf der kommunalen Ebene lassen sich dabei je nach den dortigen Bedarfen und im Rahmen der verfügbaren Handlungsspielräume regionale Schwerpunkte setzen (Tielking & Rabes, 2022).

Dem Land Niedersachsen kommt hierbei eine wichtige konzeptionelle Mittlerrolle zu: einerseits um rechtliche Rahmenbedingungen für die Ausgestaltung verhältnispräventiver Maßnahmen mit Suchtbezug auf kommunaler Ebene zu setzen, und andererseits landesspezifische Impulse für die Verbesserung der Verhältnisprävention auf der Bundesebene zu geben, wenn die entsprechende Zuständigkeit dort liegt. Für alle Verantwortlichen sollte gelten, dass die Ausgestaltung der Suchtprävention stets für aktuelle politische und wissenschaftliche Erkenntnisse und Entwicklungen offen sein sollte. (Tielking & Rabes, 2022)

Konkrete Inhaltsbereiche bzw. Priorisierungen sind zum Beispiel die Kooperation zwischen Land und Kommunen sowie die Aktualisierung gesetzlicher Grundlagen. Ersteres könnte beispielsweise durch die Verständigung auf ein Gesamtpreventionskonzept sowie die Dokumentation der kommunalen Suchtpre-

ventionsnetzwerke und -aktivitäten verbessert werden. Hinsichtlich der Aktualisierung gesetzlicher Grundlagen kann es zum Beispiel darum gehen, wie das Präventionsgesetz in eine Landesrahmenvereinbarung einfließen kann. Weitere Anregungen bieten hierzu auch Bühler et al. (2020) in ihren Ausführungen zum „Handlungsfeld Gesetzliche Rahmenbedingungen“ und die Stellungnahme der Deutschen Hauptstelle für Suchtfragen (DHS) „Sucht wirksam vorbeugen: Gesundheitsfördernde und präventive Verhältnisse gestalten“ (DHS 2020).

Vor diesem Hintergrund und dem konzeptionellen Ansatz enthält das neue Suchtpräventionskonzept des Landes Niedersachsens die nachstehende Grundstruktur (Hauptkapitel) mit den entsprechenden Inhalten:

- » Vorworte des Niedersächsischen Ministerpräsidenten Stephan Weil der Niedersächsischen Gesundheits- und Sozialministerin Daniela Behrens
- » Zusammenfassung
- » 1. Ausgangslage und Einführung
- » 2. Theoretische Bezüge
- » 3. Ziele und Strategie der Suchtprävention in Niedersachsen
- » 4. Strukturen und Handlungsfelder der Suchtprävention in Niedersachsen
- » 5. Aus- und Weiterbildung
- » 6. Evidenzbasierung
- » 7. Fazit (Tielking & Rabes, 2022)

Im Folgenden werden die ersten vier Kapitel beispielhaft für das Gesamtkonzept inhaltlich kurz zusammengefasst sowie ausgewählte Bezüge zur Verhältnisprävention herausgestellt.

### Zu Kapitel 1. Ausgangslage und Einführung

In diesem ersten Kapitel wird der konzeptionelle Anspruch des niedersächsischen Suchtpräventionskonzeptes dargelegt, in dem auch betont wird, dass es neben der Verhaltensprävention die Verhältnisprävention braucht. Dabei ist Suchtprävention als gesundheitspolitische Daueraufgabe zu verstehen und zugleich Bestandteil erfolgreicher Sucht- und Drogenpolitik. Das Suchtpräventionskonzept sollte darüber hinaus in ein Gesamtkonzept der Gesundheitsförderung und Suchthilfe integriert werden. (ebd.)

Entlang epidemiologischer Daten zu Konsum und Risiken werden neben internationalen und deutschlandweiten Studien regionale Studien in Niedersachsen genutzt. Zusammengefasst lässt sich festhalten, dass es in Niedersachsen etwa 1,3 Millionen Betroffene mit einer substanz- oder verhaltenssuchtbezogenen Störung gibt, das heißt, jede\*r Sechste ist direkt betroffen. Hinzu kommen zahlreiche Menschen aus dem sozialen Umfeld, die indirekt betroffen sind, insbesondere Kinder und Partner\*innen wie auch Arbeitskolleg\*innen. (Tielking & Rabes, 2021)

Schließlich werden Handlungsbedarfe unter Bezug auf die epidemiologischen Prävalenzdaten zum Suchtmittelkonsum und Suchtverhalten, die für Niedersachsen vorliegen, und die Handlungsempfehlungen aus den Studien von Rehbein et al. (2018) und Rehbein & Oschwald (2021) vorgestellt (Tielking & Rabes, 2021). Handlungsbedarfe unter Bezug auf epidemiologische Daten werden

insbesondere für folgende Themen benannt:

- » Nikotin/Tabak, Alkohol und Medikamente (legale Suchtmittel),
- » Cannabis (illegale Suchtmittel),
- » Glücksspiel (problematisch und pathologisch),
- » internetbezogene Störungen. (ebd.)

Weitere konkrete Handlungsbedarfe werden unter Bezug auf die Rehbein et al.-Studie (2018) ausgeführt. Hier werden drei grundlegende Bereiche herausgestellt:

- » Kernaufgaben stärken,
- » Reichweite erhöhen und
- » Effektivität steigern (ebd.).

Die von den Autor\*innen definierten Kernaufgaben sind auf Optimierungspotenziale in der niedersächsischen Suchtprävention ausgerichtet und nicht umfassend als ein Suchtpräventionskonzept zu verstehen. So wird beispielhaft genannt, mehr suchtpreventive Maßnahmen für die Zielgruppen von Kindern aus suchtbelasteten Familien und Erwerbslosen anzubieten (ebd.). Das niedersächsische Suchtpräventionskonzept hat aber darüber hinaus alle Zielgruppen der Suchtprävention in den Blick zu nehmen und tut dies auch.

Um die Reichweite zu erhöhen, sollten beispielsweise kommunal organisierte Gesamtpreventionskonzepte auf- und ausgebaut, die Früherkennung und Frühintervention im Suchtversorgungssystem gewährleistet, Zugangswege zur Suchtprävention für sämtliche Gefährdeten optimiert, Fachkräfte für die Prävention stoffungebundener Suchterkrankungen

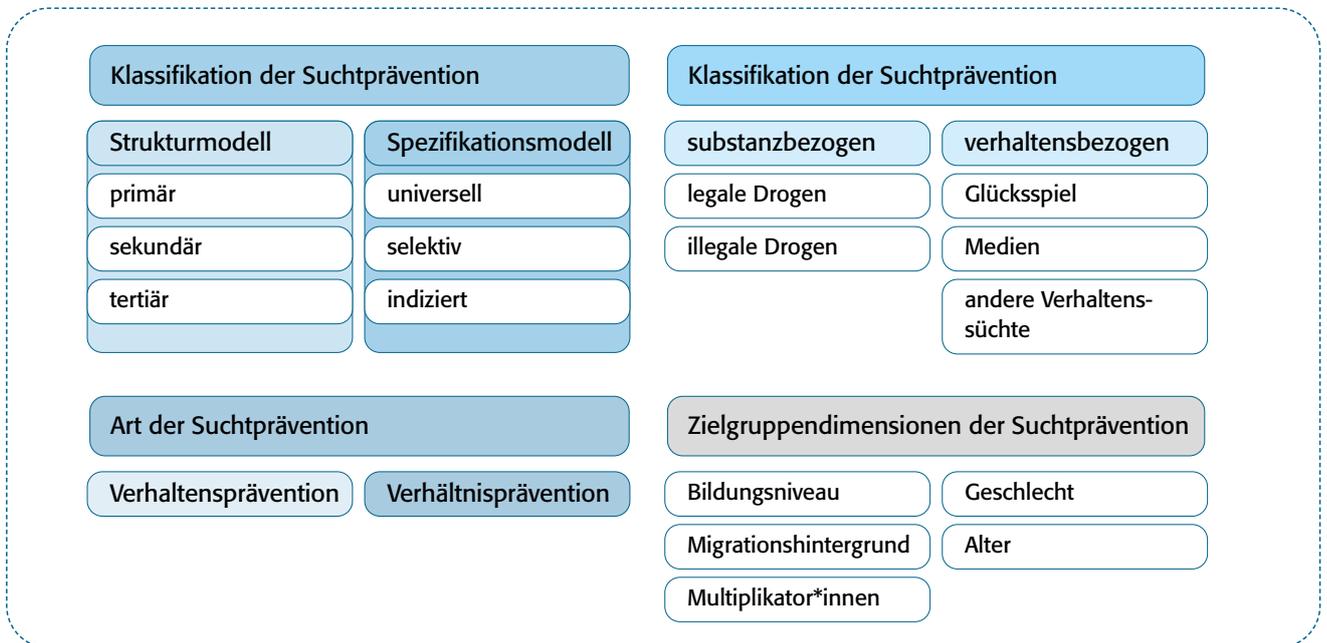


Abbildung 1: Dimensionen der Suchtprävention (Tielking & Rabes, 2022)

<b>Universelle Prävention</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» frühe universelle Prävention und Gesundheitsförderung stärken</li> <li>» spezifische Konsumrisiken thematisieren</li> <li>» die schulische Suchtprävention für Schüler*innen sowie Lehrkräfte stärker formalisieren</li> <li>» Sportvereine für eine stärkere suchtpreventive Positionierung gewinnen</li> <li>» weiterführende Maßnahmen zur Verhältnisprävention umsetzen</li> </ul>
<b>Selektive Prävention</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» suchtpreventive Maßnahmen insbesondere für die beiden Zielgruppen von Kindern aus suchbelasteten Familien und Erwerbslosen ausbauen und intensivieren</li> <li>» die suchtfachliche Aus- und Fortbildung von Multiplikator*innen intensivieren</li> <li>» weiterführende Maßnahmen zur Verhältnisprävention umsetzen</li> </ul>
<b>Indizierte Prävention</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» die Früherkennung und Frühintervention im Sucht-Versorgungssystem gewährleisten</li> <li>» die Zugangswege zur Suchtprävention für alle Gefährdeten optimieren</li> <li>» die suchtfachliche Aus- und Fortbildung von Multiplikator*innen intensivieren</li> </ul>
<b>Strukturelle Ebene (alle drei Bereiche)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» kommunal organisierte Gesamtpräventionskonzepte auf- und ausbauen</li> <li>» jeden Landkreis bzw. jede kreisfreie Stadt mit mindestens einer Fachkraft für Suchtprävention ausstatten</li> <li>» die Fachkräfte für die Prävention stoffungebundener Suchterkrankungen personell aufstocken</li> </ul>
<b>Inhaltliche Ebene (alle drei Ebenen)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Evidenzbasierung erhöhen</li> </ul>

Tabelle: Zentrale Aufgaben der niedersächsischen Suchtprävention

personell aufgestockt und jeder Landkreis bzw. jede kreisfreie Stadt mit mindestens einer Fachkraft für Suchtprävention ausgestattet werden (ebd.).

Schließlich ließe sich die Effektivität durch Maßnahmen steigern, wie zum Beispiel die Erarbeitung von Standards für evidenzbasierte Suchtprävention und die Stärkung der Verhältnisprävention (ebd.). „Für alle Verantwortlichen sollte gelten, dass die Ausgestaltung der Suchtprävention stets für aktuelle politische und wissenschaftliche Erkenntnisse und Entwicklungen offen sein sollte.“ (ebd.)

### **Zu Kapitel 2. Theoretische Bezüge**

In diesem Kapitel werden Prävention und Suchtprävention definiert und erläutert und die Suchtprävention wird in den Kontext der Gesundheitsförderung gestellt. Auf fachliche Standards wird eingegangen und der Stand der Forschung zusammengefasst (ebd.).

Mit der vom ReFAS überarbeiteten Abbildung 1 zu den Dimensionen der Suchtprävention wird ein Überblick über wichtige Ansätze und Bereiche zur Strukturierung der Suchtpräventionsarbeit gegeben. Hinsichtlich der Art der Suchtprävention wird auch die Verhältnisprävention entsprechend eingeordnet.

### **Zu Kapitel 3. Ziele und Strategien der Suchtprävention in Niedersachsen**

Zunächst wird Niedersachsen in den föderalen Strukturen der Suchtprävention eingeordnet. Es werden drei Leitziele der niedersächsischen Suchtprävention benannt:

- » 1. „Gesellschaftliche Strukturen und prosoziale individuelle Verhaltensweisen stärken, die die Gesundheit fördern.
- » 2. Stärkung der gesundheitsförderlichen Ressourcen, um im Arbeitsleben die steigenden Anforderungen bewältigen zu können und aktiv an der Gestaltung des Arbeitslebens teilnehmen zu können.
- » 2. Den Einstieg in den Konsum psychoaktiver Substanzen bzw. problematischer Verhaltensweisen bei Kindern und Jugendlichen verhindern bzw. hinauszögern.
- » 3. Bei Konsum psychoaktiver Substanzen bzw. problematischen Verhaltensweisen einen gesundheitsverträglichen, risikoarmen und -bewussten Umgang fördern.“ (ebd.)

Verhältnispräventiv ist die Stärkung gesellschaftlicher Strukturen zur Förderung von Gesundheit von besonderer Bedeutung.

Den Leitzielen folgen sieben Handlungsziele der niedersächsischen Suchtprävention. Insbesondere Punkt 7 der Handlungsziele stellt die Verhältnisprävention in den Zusammenhang der Lebensbedingungen der Menschen, die letztlich von Verantwortungsträger\*innen gestaltet werden müssen: „Suchtprävention

fördert neben der Verhaltensprävention als Verhältnisprävention die positive Gestaltung der Lebensbedingungen in den Lebenswelten der Menschen.“ (ebd.) Wie in Niedersachsen angesetzt werden kann, wird unter Bezug auf das Spezifitätsmodell der Suchtprävention aufgezeigt: s. Tabelle auf Seite 42.

Die Übersicht beinhaltet eine Vielzahl an verhältnispräventiven Aufgaben, die systematisch gestaltet werden sollten. Daran anknüpfend wird eine Neujustierung der Präventionsarten gefordert, indem es heißt: Es ist „ziel führend, die universelle Suchtprävention weiter intensiv zu nutzen, das Wechselspiel der Präventionsarten zu berücksichtigen und zukünftig den Übergang von der universellen zur selektiven und indizierten Suchtprävention zu stärken, indem selektive und indizierte Suchtpräventionsangebote in direkter Anknüpfung an Maßnahmen der universellen Suchtprävention mit Konsumbezug immer 'mitzudenken' sind“ (ebd.).

### **Zu Kapitel 4. Strukturen und Handlungsfelder der Suchtprävention in Niedersachsen**

In diesem Kapitel werden gesetzliche Grundlagen und die administrative Steuerung der Suchtprävention in Niedersachsen dargestellt (ebd.). Im Blickwinkel der Verhältnisprävention werden strukturelle Entscheidungen sichtbar, die die Bedeutung der Suchtprävention als Verhältnisprävention in Niedersachsen entlang von Ansatzpunkten und Kennzahlen hervorheben:

- » Suchtprävention wird im Wesentlichen durch eine Kombination von Landesmitteln und kommunalen Mitteln finanziert.
- » Im Haushalt des Niedersächsischen Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung (MS) werden jährlich 460.000 Euro für Präventionsfachkräfte eingestellt, die in mindestens gleicher Höhe mit kommunalen Mitteln gegenfinanziert werden müssen, um den Landeszuschuss zu erhalten, 23.000 Euro je Vollzeitstelle.
- » Stand 2020 sind 20 Präventionsfachkräfte in den Fachstellen für Suchtprävention landesgefördert. Zudem wird eine Vollzeitstelle für eine Referentin zur Koordinierung der Suchtprävention in der NLS aus Landesmitteln finanziert.
- » Für die Zuwendung der Landesmittel und die administrative Kontrolle über die Einhaltung der Bestimmungen der Richtlinie des MS ist das Niedersächsische Landesamt für Soziales zuständig.
- » Weitere sechs Stellen für die suchtpreventive Arbeit werden darüber hinaus aus kommunalen oder anderweitigen Quellen (Projekt- oder Eigenmittel der Träger) bestritten.
- » Durch die Landesförderung der 75 Fachstellen für Sucht und Suchtprävention in Niedersachsen wird mit jährlich ca. 4,6 Millionen Euro die Basis für die Arbeit der Präventionsfachkräfte an einer zentralen Stelle im kommunalen Setting unterstützt.

- » Die NLS erhält nach dem NWOHlf-FÖG aus dem Etat des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport (MI) (Titelgruppe 84 13-1 165) Finanzhilfe in Höhe von jährlich 800.000 Euro, um ein landesweites Netzwerk von 24 Fachkräften (0,5-Stellen) für die Prävention und Beratung von Klient\*innen mit einer Glücksspielproblematik bzw. -sucht betreiben und finanzieren zu können.
- » Zur Koordinierung und Steuerung des Netzwerkes ist bei der NLS eine Referentin für Glücksspielsuchtprävention (0,75-Stelle) angestellt. (ebd.)

Die Skizzierung der inhaltlichen Basis der ersten vier Kapitel des neuen Suchtpräventionskonzeptes Niedersachsens macht bereits eine Vielzahl an Veränderungen deutlich. Ebenso verhält es sich in den folgenden vier Kapiteln zur Netzwerkarbeit, der Aus- und Weiterbildung, der Evidenzbasierung und dem Fazit. Auch in den Kapiteln findet die Verhältnisprävention starke Beachtung.

## 4. Ausblick

Das neue Suchtpräventionskonzept des Landes Niedersachsen umfasst circa 100 Seiten. So geben die Ausführungen dieses Beitrages einen exemplarischen Überblick über die inhaltliche Basis des Konzeptes und sollen neugierig machen, dieses Konzept als Orientierungsrahmen für die Suchtpräventionsarbeit in welchem Setting auch immer zu nutzen. Als Fazit im Fokus der Verhältnisprävention lässt sich herausstellen:

- » 1. Im neuen Suchtpräventionskonzept in Niedersachsen wird die Bedeutung der Verhältnisprävention gewürdigt.
- » 2. Es gibt eine Vielzahl an konkreten Hinweisen und Ansätzen, die Verhältnisprävention weiter zu stärken.
- » 3. Das Wechselspiel der Präventionsarten ist zu beachten.

Um das Konzept zu publizieren, stehen weitere Schritte an, die da sind:

- » Verabschiedung des neuen niedersächsischen Suchtpräventionskonzept durch die Ressorts,
- » Beschlussfassung des Kabinetts
- » Unterrichtung des Landtages
- » Veröffentlichung und Verbreitung des Konzeptes,
- » Umsetzung und Rückmeldungen der Suchtpräventionsakteur\*innen,
- » weitere ReFAS-Sitzungen.

---

## Quellen

Bühler, A., Thurl, J., Gomes de Matos, E. (2020):  
EXPERTISE ZUR SUCHTPRÄVENTION 2020.  
Aktualisierte Neuauflage der „Expertise zur  
Suchtprävention 2013“. Köln: BZgA.

Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen (DHS) (2020):  
SUCHT WIRKSAM VORBEUGEN: GESUNDHEITS-  
FÖRDERNDE UND PRÄVENTIVE VERHÄLTNISSE  
GESTALTEN. [https://www.dhs.de/fileadmin/user\\_](https://www.dhs.de/fileadmin/user_upload/pdf/dhs-stellungnahmen/Gesundheitsfoerdernde_und_praeventive_Verhaeltnisse_gestalten.pdf)  
[upload/pdf/dhs-stellungnahmen/Gesundheitsfoer-](https://www.dhs.de/fileadmin/user_upload/pdf/dhs-stellungnahmen/Gesundheitsfoerdernde_und_praeventive_Verhaeltnisse_gestalten.pdf)  
[dernde\\_und\\_praeventive\\_Verhaeltnisse\\_gestalten.pdf](https://www.dhs.de/fileadmin/user_upload/pdf/dhs-stellungnahmen/Gesundheitsfoerdernde_und_praeventive_Verhaeltnisse_gestalten.pdf).  
(Stand 21.01.2022).

Die Drogenbeauftragte der Bundesregierung (2012):  
NATIONALE STRATEGIE ZUR DROGEN- UND  
SUCHTPOLITIK. Berlin: BMG.

Niedersächsisches Ministerium für Soziales,  
Frauen, Familie und Gesundheit (MS) (Hg.) (2008):  
SUCHTPRÄVENTION IN NIEDERSACHSEN.  
Hannover.

Rat der Europäischen Union (2020):  
EU-DROGENSTRATEGIE 2021–2025.  
Brüssel.

Rehbein, F. & Oschwald, A. (2021): JUGENDLICHES  
KONSUMVERHALTEN UND INANSPRUCHNAHME  
VON SUCHTPRÄVENTIVEN ANGEBOTEN IN NIEDER-  
SACHSEN. Abschlussbericht für das Niedersächsische  
Ministerium für soziales, Gesundheit und Gleich-  
stellung. Hannover: KFN.

Rehbein, F., Weber, J., Kühne, M., Boll, L. (2018):  
PRÄVENTION UND HILFE BEI STOFFGEBUNDENEN  
UND STOFFUNGEBOUNDENEN SUCHTERKRANKUNGEN  
IN NIEDERSACHSEN. Abschlussbericht für  
das Niedersächsische Ministerium für Soziales,  
Gesundheit und Gleichstellung. Hannover: KFN.

Tielking, K., Rabes, M. (2022): NIEDERSÄCHSISCHES  
SUCHTPRÄVENTIONSKONZEPT. Hannover:  
Niedersächsisches Ministerium für Soziales,  
Gesundheit und Gleichstellung. (in Vorbereitung;  
zurzeit in der Ressortabstimmung).

United Nations Office on Drugs and Crime and the  
World Health Organization (UNODC/WHO) (2018):  
INTERNATIONAL STANDARDS ON DRUG USE  
PREVENTION. Second updated edition.  
Vienna. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO.

## Themen bisheriger Suchtdokumentationen

- 2020 **Update.** Genderbewusste Arbeit bei Suchtstörungen
- 2019 **Wenn es für Jugendliche schwierig wird ... Suchthilfe und Prävention bei Jugendlichen** – eine transdisziplinäre Herausforderung
- 2018 **Luft nach oben** – Zugänge erleichtern durch Prävention, Frühintervention und zielgruppengerechte Hilfen?
- 2017 **Traumata und Sucht** – Sicherheit finden – Sucht als Bewältigungsstrategie erlebter Traumata
- 2016 **Zum Wohl? – Von wegen!** – Neue Perspektiven auf die Prävention und Behandlung von Alkoholabhängigkeit
- 2015 **Schöne neue Drogenwelt** – Aktuelle Trends und Herausforderungen für Prävention und Hilfesysteme
- 2014 **Im Dickicht der Hilfesysteme?** – Versorgungsprobleme und innovative Lösungsansätze zwischen Suchthilfe und Psychiatrie
- 2013 **Verloren in der virtuellen Welt?** – Stoffungebundene Süchte als Herausforderung für Prävention und Hilfesysteme
- 2012 **Sucht zuhause?** Familien und Sucht – Problemlagen und Handlungsmöglichkeiten
- 2011 **Tüchtig und / oder Süchtig?** – Süchte und Suchtprävention in der Arbeitswelt
- 2010 **Sucht und Gewalt** – Zwei Seiten einer Medaille?
- 2009 **Lebensabend Sucht?** – Süchte älterer Menschen und Handlungsmöglichkeiten in der Suchthilfe
- 2008 **Geschlechtergerechte Ansätze** in Suchtarbeit und -prävention
- 2007 **Neue Drogenkonsummuster** im Jugendalter?

Die Dokumentationen sind auf der Homepage der LVG & AFS als PDF-Version unter folgendem Link verfügbar

<http://www.gesundheit-nds.de/index.php/medien/medienliste>.

Gegen Zusendung eines an Sie adressierten und mit 1,55 Euro frankierten Rückumschlages (DIN C4)

können Ihnen einzelne Exemplare – soweit vorrätig – gerne zugesandt werden.

Bitte informieren Sie sich vorher über die Verfügbarkeit und senden Sie den Rückumschlag an LVG & AFS Nds. e.V., Fenskeweg 2, 30165 Hannover.

## Verzeichnis der Referent\*innen

DANIELA BEHRENS

Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung  
Hannah-Arendt-Platz 2, 30159 Hannover

DIETMAR JAZBINSEK

Dipl.-Soziologe, freier Journalist  
Fürbringerstraße 15, 10961 Berlin  
jazbinsek@online.de

PROF. DR. STEPHAN MÜHLIG

Technische Universität Chemnitz  
Wilhelm-Raabe-Straße 43, 09120 Chemnitz  
stephan.muehlig@psychologie.tu-chemnitz.de

DR. MICHAEL EGERER

Centre for Research on Addiction, Control and Governance, Universität Helsinki  
Siltavuorenpenger 1A, FIN-00014 University of Helsinki  
michael.egerer@helsinki.fi

PROF. DR. JAN-PHILIPP ROCK

Hochschule der Akademie der Polizei Hamburg, Landgericht Hamburg  
Carl-Cohn-Straße 39, 22297 Hamburg  
Jan-Philipp.Rock@poladium.de

PROF. DR. UTE MONS

Medizinische Fakultät und Uniklinik Köln, Universität zu Köln  
Kerpener Straße 62, 50937 Köln  
ute.mons@uk-koeln.de

FREDRIC SCHULZ

Guttempler in Deutschland e. V. (Bundesverband)  
Adenauerallee 45, 20097 Hamburg  
fredric.schulz@guttempler.de

PROF. DR. KNUT TIELKING

Hochschule Emden-Leer  
Fachbereich Soziale Arbeit und Gesundheit  
Constantiaplatz 4, 26723 Emden  
knut.tielking@hs-emden-leer.de

Bitte beachten Sie, dass die Daten den allgemeinen Datenschutzbestimmungen unterliegen und ohne Einverständnis der betreffenden Personen nicht an Dritte weitergegeben werden dürfen.

Herausgegeben vom  
Niedersächsischen Ministerium für Soziales,  
Gesundheit und Gleichstellung  
Hannah-Arendt-Platz 2  
30159 Hannover

in Zusammenarbeit mit der  
Landesvereinigung für Gesundheit und  
Akademie für Sozialmedizin Niedersachsen e. V.  
Fenskeweg 2  
30165 Hannover

Erschienen im Juli 2022

Diese Broschüre darf, wie alle Publikationen der Landesregierung,  
nicht zur Wahlwerbung in Wahlkämpfen verwendet werden.