

Der neue Glücksspielstaatsvertrag aus der Sicht eines Lotterievermittlers

Wie der Gesetzgeber das staatliche Monopol schützt und vor Wettbewerb abschottet

Pressefachgespräch zum deutschen Glücksspielmarkt am 8. Mai 2013

Carsten Muth, Justiziar der Lotto24 AG, Hamburg, www.lotto24.de

2008 verbot der deutsche Gesetzgeber für Glücksspiele pauschal den Vertriebsweg Internet. Lotterievermittler, die 10 Jahre ohne Beanstandung staatliche Lotterien vermittelt hatten, mussten ihr herkömmliches Geschäftsmodell innerhalb eines Jahres aufgeben. Der Gesetzgeber behauptete seinerzeit, die Gefahren des Internets seien mit anderen, insbesondere milderer Mitteln nicht in den Griff zu bekommen. Im Juli 2012 scheint er sich seiner Einschätzung nicht mehr sicher. Mit dem Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüStV) schafft er am 1. Juli 2012 die Möglichkeit, Ausnahmeerlaubnisse von einem fortbestehenden pauschalen Verbot von Internetglücksspiel zu erlangen. Allerdings ist ein Rechtsanspruch auf Erteilung einer Erlaubnis, soweit sämtliche Voraussetzungen erfüllt sind ausdrücklich ausgeschlossen. Versäumt hat der Gesetzgeber ebenso, die konkreten Erlaubniskriterien zu benennen. Die Erteilung der Erlaubnisse steht einzig und allein im Ermessen der Behörde. Eine rechtsstaatlich übliche Vorhersehbarkeit der Verwaltungsentscheidung und des –vollzugs ist anhand des GlüStV nicht möglich.

Fast 1 Jahr nach Inkrafttreten des GlüStV ist von Liberalisierung wenig zu spüren. Gewerbliche Lotterievermittler staatlicher Lotterien sehen sich weiterhin vielfacher Diskriminierungen gegenüber den staatlichen Anbietern ausgesetzt. Die Beschränkungen und Diskriminierungen erfolgen ohne gesetzliche Grundlage, verhindern Wettbewerb und fördern einseitig das wirtschaftliche Wohlergehen der staatlichen Veranstalter zulasten privater Vermittler.

1) Diskriminierung durch Blockierung des Marktstarts gewerblicher Lotterievermittler im Internet

Die Europäische Kommission hat mehrfach darauf hingewiesen, dass es keine Diskriminierung des Marktstarts privater Anbieter im Vergleich zu staatlichen Anbietern geben darf. Der EuGH hat bereits mehrfach eine rechtsstaatliche Selbstverständlichkeit von Deutschland eingefordert: Erlaubniskriterien für die Erteilung einer Lotterievermittlererlaubnis müssen im Voraus bekannt sein. Der GlüStV und die derzeitige Verwaltungspraxis verstoßen unmittelbar gegen diese Anforderung des höchsten europäischen Gerichts. Obwohl wir als Antragsteller frühzeitig, die Erlaubniskriterien bei der zuständigen Aufsichtsbehörde erfragt haben und unsere Erlaubnis ebenso frühzeitig beantragt haben, erhielten private Vermittler die Erlaubnisse für den Internetvertrieb erst rund drei Monate nach den staatlichen Lotteriegesellschaften. Die Erlaubniskriterien wurden nicht im Vorwege kommuniziert, sondern erst mit erteilter Erlaubnis den Antragstellern bekannt gegeben.

Lotto24 und sämtliche anderen privaten Lotterievermittler konnten daher erst deutlich nach den Landeslotteriegesellschaften mit der technischen Umsetzung dieser Anforderungen beginnen. Der Start unseres Angebots wurde hierdurch weiter verzögert. In der Zwischenzeit konnten sich die staatlichen Lotteriegesellschaften seit Juli 2012 einen erheblichen Wettbewerbsvorteil sichern.

2) Diskriminierung gewerblicher Vermittler bei der Provisionszahlung durch staatliche Lotteriegesellschaften

Die erteilten Erlaubnisse enthalten eine sogenannte Regionalisierungspflicht, die Lotterievermittler verpflichtet, die zu vermittelnden Lottoscheine auf die im Land des Spielers agierende Lottogesellschaft zu verteilen. Obwohl Lotto bundesweit einheitlich veranstaltet wird, müssen im Internet die Spielumsätze nach Länderproporz aufgeteilt werden. Ein Wettbewerb der Landeslotteriegesellschaften um Lottoscheine der Lotterievermittler soll unbedingt verhindert werden. Ein rechtfertigender Grund ist nicht ersichtlich, insbesondere ist diese Beschränkung offensichtlich nicht geeignet, das scheinheilige Ziel der Spielsuchtbekämpfung zu erreichen. Den staatlichen Veranstaltern beschert die Regionalisierung vom Wettbewerb abgeschottete Gebietsmonopole, die es ihnen ermöglichen, um Anschluss bettelnde Lotterievermittler einseitig mit nachteiligen Bedingungen abzufertigen. Fordert der Lotterievermittler ausgeglichene Vertragsbedingungen, teilt ihm der staatliche Veranstalter mit, der Vermittler möge sich doch entscheiden, ob er nun in dem jeweiligen Land Lottoscheine vermitteln möchte oder nicht. Verglichen mit den zuletzt 2008 geltenden Bedingungen, haben sich die vertraglichen Bedingungen deutlich verschlechtert. Sie werden einseitig durch die Lotteriegesellschaften vorgelegt und sind nur in wenigen Ausnahmefällen verhandelbar. Die Vergütungsansprüche der Lotterie-

vermittler wurden im Vergleich zu 2008 einseitig und deutlich um 20% bis 40% gekürzt. Die Kürzungen schlugen unmittelbar auf die ohnehin im Vergleich zu den staatlichen Unternehmen vergleichsweise niedrigen Werbebudgets der Vermittler durch. Die Provisionskürzungen sind bereits für sich genommen geeignet, zur Unwirtschaftlichkeit des Geschäftsmodells der gewerblichen Lotterievermittler zu führen. In diesem Fall können die staatlichen Veranstalter zukünftig in aller Ruhe ihre Gebietsmonopole genießen.

3) Diskriminierung gewerblicher Vermittler bei der technischen Anbindung an staatliche Lotteriegesellschaften

Eine weitere Folge der Regionalisierungspflicht ist, dass die gewerblichen Lotterievermittler trotz bundesweit einheitlich veranstaltetem Lotto technische Anbindungen an die Systeme von 16 Landeslotteriegesellschaften umsetzen müssten, anstatt die Einspielung bei einer oder wenigen Landeslotteriegesellschaften zu bündeln. Dafür ist die Anbindung an unterschiedliche Softwaresysteme und Systemschnittstellen und die Verwaltung von 16 unterschiedlichen Preismodellen, 16 unterschiedlichen Produktkonfigurationen, 16 unterschiedlichen Annahmezeiten, 16 unterschiedlichen Abrechnungsmodalitäten, ggf. sogar 16 unterschiedlichen Sperrsystemen etc. notwendig. Dies ist nur mit einem enormen personellen, zeitlichen und finanziellen Aufwand realisierbar, der in keinem Verhältnis zu den gleichzeitig reduzierten Provisionen und sonstigen einseitigen Vertragsbedingungen steht. Teilweise sind Anforderungen infolge unterschiedlicher Systeme nicht umsetzbar oder es gab über einen längeren Zeitraum noch gar keine technische Abgabemöglichkeit. Auch hierdurch werden Lotterievermittler systematisch diskriminiert.

4) Diskriminierung gewerblicher Vermittler durch unverhältnismäßige Jugendschutz-Anforderungen (KJM) im Internet

Die geforderte strenge KJM-Pflicht bei der Identifizierung/Authentifizierung erstickt den Internetvertrieb privater Lotterievermittler im Keim und verhindert gleichzeitig die eigentlich vom Gesetzgeber gewollte Kanalisierung zum staatlichen Spiel. Die Erfahrung aus 2008 zeigt, dass rund 80% der Kunden nicht bereit sind, aufwändige KJM-Verfahren (PostIdent etc.) zu durchlaufen. Insbesondere dann, wenn sie im Internet bei weniger streng regulierten Anbietern ohne diese Verfahren mit wenigen Klicks das gleiche Produkt nutzen können. Zudem wurde die strenge KJM-Pflicht sogar vom Gesetzgeber explizit aus dem GlüStV gestrichen. Die Aufsichtsbehörde fordert sie von den Lotterievermittlern trotzdem. Besonders für die nachweisbar harmlose, nur zweimal pro Woche veranstaltete Lotterie 6aus49 ist ein Jugendschutzstandard, der für den Zugang zu harter Pornographie entwickelt wurde völlig unverhältnismäßig. Die Lottoziehung wird schließlich nicht im Nachtprogramm gezeigt, sondern parallel zum Sandmännchen im Fernsehen übertragen.

5) Diskriminierung gewerblicher Vermittler gegenüber staatlichen Lotteriegesellschaften durch abweichende Jugendschutzvorgaben (KJM) im Internet

Auch bei der Umsetzung der KJM-Pflicht werden Vermittler gegenüber Veranstaltern diskriminiert. Während Vermittlern keine Übergangsfristen gewährt wurden, wird die KJM-Pflicht von Veranstaltern offensichtlich nicht eingefordert. Von einigen Ausnahmen abgesehen setzen staatliche Lotteriegesellschaften keine KJM-konformen Verfahren um, offensichtlich mit Rückendeckung der jeweiligen Aufsichtsbehörden.

6) Diskriminierung gewerblicher Vermittler bei erlaubter Werbung

Während die traditionell bisher vor allem von Lotteriegesellschaften genutzten „teuren“ Werbeträger Radio, Print und Plakat ohne Erlaubnis zulässig sind, ist für die – insbesondere von privaten Vermittlern - genutzte Online- und TV-Werbung eine Erlaubnis notwendig. Dabei sind Print-, Plakat- sowie Radiowerbung meist nur für Marktbeherrscher sinnvoll. Das im Verkehr durchgesetzte an jeder Ecke in der Annahmestelle verfügbare Lotto kann breit mit hohen Streuverlusten beworben werden. Kleinere Marktteilnehmer, die ihre Marke und Produkte noch bekannt machen müssen, nutzen andere Werbeformen wie überregionale Fernsehwerbung oder Internetwerbung. Die Erteilung der für solche Werbung erforderlichen Erlaubnisse zog sich 9 Monate hin. In diesen 9 Monaten hatten die staatlichen Anbieter Gelegenheit, über die beschreibende Internetadresse lotto.de am Internetlotto interessierte Nutzer in der frühen Phase des Neustarts des Internetlotteriemarktes abzufangen. Erst mit Erhalt der Werbeerlaubnis waren auch gewerbliche Lotterievermittler in der Lage, auf ihre Existenz hinzuweisen. Nach den veröffentlichten Kundenzahlen der staatlichen Unternehmen haben sich die Ende 2008 bestehenden Verhältnisse der Internetmarktanteile (80% gewerbliche Lotterievermittler/20% staatliche Internetangebote) zum Jahresbeginn 2013 dank Eingriff des Gesetzgebers in Form der dreieinhalb jährigen Zwangspause zu Lasten der privaten Unternehmen umgekehrt. Die staatlichen Internetangebote können auf einen ansehnlichen Vorsprung nach Wiedereröffnung des Internetmarktes blicken.

7) Diskriminierung gewerblicher Vermittler durch das Portal „lotto.de“

Obwohl die Ministerpräsidenten das in den ersten Entwürfen des GlüStV vorgesehene zentral gebündelte Internet-Angebot der Lotteriegesellschaften wegen rechtlicher Bedenken der EU-Kommission gestrichen haben, haben die Landeslotteriegesellschaften Anfang Oktober exakt solch eine gemeinsame Plattform unter der Adresse „www.lotto.de“ gestartet.

„Lotto.de“ ist nicht nur ein krasser Gegensatz zu der Anforderung an private Lottovermittlung dezentral und landesbezogen zu vermitteln, sondern überdies eine Bündelung von monopolistischer Marktmacht und kartellrechtswidrig. Private Lotterievermittler im Internet haben langfristig gegen eine zentrale Werbe- und Vertriebsplattform der Landeslotteriegesellschaften keine Chance. Allein das Media-Werbevolumen des DLTB liegt bei über 50 Mio. Euro, das Shop-Werbevolumen bei geschätzten 200 Mio. Euro. Es kann nicht sein, dass Lotterievermittler verwaltungsrechtlich zur Regionalisierung gezwungen werden und gleichzeitig die Lotteriegesellschaften ihre Angebote kartellrechtswidrig zentralisieren.