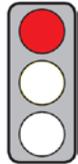


KERNPUNKTE

Ziel der Verordnung: Die Kommission will die Höhe von Interbankenentgelten beschränken und wettbewerbschädigende Geschäftsregeln und -praktiken der Akteure auf dem Kartenzahlungsmarkt unterbinden.

Betroffene: Kartensysteme, Kartenausgeber, Kartennutzer, Händlerbanken, Händler, Prozessoren.

Pro: –



Contra: (1) Nur bei unangreifbarer Marktmacht ist überhaupt eine Regulierung gerechtfertigt. In diesem Fall sollten aber keine gesetzlichen Obergrenzen für Interbankenentgelte vorgeschrieben werden, sondern die Wettbewerbsbehörden handeln.

(2) Erst bei unangreifbarer Marktmacht ist ein Verbot der „Honour All Cards“-Regel oder die Vorgabe zur Unabhängigkeit der Prozessoren von den Kartensystemen vertretbar. Solche Entscheidungen sollten aber die Wettbewerbsbehörden – und nicht der Gesetzgeber – treffen.

(3) Kartensysteme sollten entscheiden können, ob Lizenzen für die Kartenausstellung oder für das Acquiring national oder EU-weit gültig sind und ob sie das „Co-Badging“ zulassen.

(4) Eine gesetzliche organisatorische Trennung von Kartensystem und Prozessoren verstößt gegen die unternehmerische Freiheit der Kartensysteme.

INHALT

Titel

Vorschlag COM(2013) 550 vom 24. Juli 2013 für eine **Verordnung** des Europäischen Parlaments und des Rates über **Interbankenentgelte für kartengebundene Zahlungsvorgänge**

Kurzdarstellung

► Der Markt für Kartenzahlungen

- Bei Zahlungen mit Debit- oder Kreditkarten zieht die Bank des Händlers („Händlerbank“) den Zahlungsbeitrag vom Konto des Kartennutzers bei dessen Bank („Kartenausgeber“) ein („Vier-Parteien-Kartensystem“: Kartennutzer – Kartenausgeber – Händlerbank – Händler).
- Debit- und Kreditkartenzahlungen können abgewickelt werden
 - direkt zwischen Händlerbank und Kartenausgeber („acquiring“) oder
 - indirekt über einen zwischengeschalteten Zahlungsabwicklungsdienstleister („Prozessor“).
- Händlerbank und Kartenausgeber sind Mitglieder bei „Kartensystemen“ – z.B. MasterCard, VISA –, die den Rahmen für die Zahlungsabwicklung vorgeben.
- Die Kartensysteme führen unterschiedliche „Kartenarten“ – z.B. Kreditkarte, Debitkarte – und „Kartenmarken“ – z.B. Maestro von Mastercard oder Electronic Cash von Visa).
- Zwischen den vier Parteien und dem Kartensystem fließen unterschiedliche Entgelte und Gebühren:
 - Die Händlerbank zahlt ein „Interbankenentgelt“ an den Kartenausgeber („multilateral interchange fee, MIF“), das vom Kartensystem vorgegeben oder von Händlerbank und Kartenausgeber vereinbart wird.
 - Der Händler zahlt eine „Händlergebühr“ an seine Händlerbank, die vom Interbankenentgelt abhängt.
 - Der Kartennutzer zahlt in der Regel eine „Kartengebühr“ an den Kartenausgeber.
 - Der Kartenausgeber und die Händlerbank zahlen „Systementgelte“ an die Kartensysteme.
- Neben Vier-Parteien-Kartensystemen existieren Drei-Parteien-Systeme – z.B. American Express, Diners Club –, bei denen das Kartensystem sowohl als Kartenausgeber als auch als Händlerbank fungiert.

► Hintergrund

- In den vergangenen Jahren haben zahlreiche nationale wie europäische Wettbewerbsbehörden den Wettbewerb auf dem Kartenzahlungsmarkt untersucht. Vielfach stuften sie die Interbankenentgelte und einige „restriktive Geschäftsregeln und -praktiken“ als wettbewerbswidrig ein. (S. 2 und 5)
- Die Kommission will daher
 - Obergrenzen für Interbankenentgelte festlegen,
 - „restriktive“ Geschäftsregeln und -praktiken verbieten und
 - den Wettbewerb unter Prozessoren fördern.

► Geltungsbereich

- Die Verordnung gilt für alle in der EU getätigte Kartentransaktionen, bei denen sowohl der Kartenausgeber als auch die Händlerbank in der EU ansässig sind (Art. 1 Abs. 1).
- Die Verordnung gilt unabhängig davon, ob die Transaktion direkt durch Einsatz einer Karte oder indirekt mittels eines Zahlungsgeräts – z.B. Handy, Tablet-PC – oder einer Software erfolgt (Art. 2 Abs. 7).
- Die Verordnung gilt nicht für Transaktionen, die auf Zahlungsinstrumenten – zumeist bestimmten Karten

– beruhen und die für den Erwerb „einer begrenzten Auswahl“ an Gütern beim Aussteller des Zahlungsinstruments oder in einem „begrenzten Netz“ von Händlern eingesetzt werden, mit denen der Aussteller eine Vereinbarung getroffen hat. Darunter fallen Tank- oder Kaufhauskarten. (Art. 1 Abs. 2)

► **Obergrenzen für Interbankenentgelte**

- Die Interbankenentgelte dürfen höchstens betragen (Art. 3 und 4):
 - bei Debitkarten 0,2% des Zahlungsbetrages,
 - bei Kreditkarten 0,3% des Zahlungsbetrages.
- Diese Obergrenzen gelten (Art. 3 und 4)
 - bei grenzüberschreitenden Kartenzahlungen ab zwei Monate nach Inkrafttreten der Verordnung,
 - bei inländischen Kartenzahlungen ab zwei Jahre nach Inkrafttreten der Verordnung.
- Die Obergrenzen gelten nicht für (Art. 1 Abs. 3, Art. 2 Ziffer 15)
 - Bargeldabhebungen am Geldautomaten,
 - Transaktionen mit Karten, die an Unternehmen, öffentliche Stellen oder Selbständige zu geschäftlichen Zwecken ausgegeben werden („Firmenkarten“) und
 - Kartenzahlungen innerhalb von 3-Parteien-Systemen.

► **Verbot „restriktiver“ Geschäftsregeln und -praktiken**

– **Teilabschaffung der Pflicht zur Annahme aller Karten („Honour All Cards“-Regel)**

- Kartensysteme dürfen Händler, die bestimmte Kartenarten oder Kartenmarken ihres jeweiligen Systems annehmen, nicht zwingen, auch andere Kartenarten oder -marken ihres Systems anzunehmen. Dies gilt nur für Karten, für die dieselben Obergrenzen bei den Interbankenentgelten gelten (Art. 10 Abs. 1).
- Kartensysteme dürfen es Händlern untersagen, Kartenausgeber, die Mitglied ihres jeweiligen Systems sind, zu diskriminieren. In diesem Fall müssen Händler, die eine bestimmte Kartenart oder Kartenmarke des jeweiligen Kartensystems akzeptieren, diese Kartenart oder -marke unabhängig vom Kartenausgeber akzeptieren. (Art. 10 Abs. 2)
- Händler müssen Verbrauchern „klar und unmissverständlich“ am Geschäftseingang, an der Kasse, auf ihrer Website oder auf anderen elektronischen Medien mitteilen, welche Karten eines Kartensystems sie annehmen (Art. 10 Abs. 3).

– **Anreize zur Nutzung bestimmter Zahlungsinstrumente**

- Kartensysteme, Kartenausgeber und Händlerbanken dürfen Händler nicht hindern (Art. 11 Abs. 1-2),
 - Verbraucher zur Nutzung bestimmter Zahlungsinstrumente – z.B. Debitkarten – zu animieren,
 - Zahlungsgeräte eines Kartensystems gegenüber anderen Systemen zu bevorzugen oder zu benachteiligen und
 - die Kartennutzer über Interbankenentgelte und Händlergebühren aufzuklären.

– **Vorschriften für die Händlergebühren**

- Händlerbanken müssen den Händlern differenzierte Händlergebühren für jede Kartenart oder -marke anbieten („unblending“) und in Rechnung stellen, es sei denn ein Händler hat „schriftlich um undifferenzierte Händlerentgelte gebeten“ (Art. 9 Abs. 1).
- Händlerbanken müssen den Händlern bei jeder Zahlung den Zahlungsbetrag und die zu zahlende Händlergebühr, inklusive des Interbankenentgelts, übermitteln. Diese Angaben kann die Händlerbank auf Wunsch des Händlers nach Marke, Anwendung, Kartenart oder gültigem Interbankenentgelt zusammenfassen. (Art. 12 Abs. 1)

– **Vorschriften für grenzüberschreitende Kartenausstellung und grenzüberschreitendes „Acquiring“**

- Kartensysteme dürfen ihre Lizenzen nicht territorial auf ausgewählte Mitgliedstaaten beschränken (Art. 6 Abs. 2). Dies gilt etwa für (Art. 6 Abs. 1)
 - die Lizenzen an Kartenausgeber, Zahlungskarten auszugeben, und
 - die Lizenz an Händlerbanken, Kartenzahlungen einzuziehen.
- Dies bedeutet:
 - Kartenausgeber dürfen Karten an Kartennutzer aus anderen Mitgliedstaaten ausstellen („grenzüberschreitende Kartenausstellung“).
 - Händler dürfen Kartenzahlungen von Händlerbanken aus anderen Mitgliedstaaten einziehen lassen (grenzüberschreitende Acquiring“).

– **Ermöglichung des Aufbringens mehrerer Marken auf einer Zahlungskarte („Co-badging“)**

- Kartensysteme dürfen Kartenausgeber nicht daran hindern, eine Karte oder ein Zahlungsgerät mit Kartenmarken auch anderer Kartensysteme auszustatten („Co-badging“) (Art. 8 Abs. 1).
- Kartensysteme dürfen das Co-badging durch Kartenausgeber mit unterschiedlichen Bedingungen verknüpfen, sofern dies „objektiv gerechtfertigt“ ist und „frei von Diskriminierung“ ist (Art. 8 Abs. 2).
- Kartensysteme dürfen Kartenausgebern und Händlerbanken keine Meldepflichten auferlegen oder von ihnen Entgelte verlangen, wenn eine Zahlung mit einer Karte erfolgt, auf dem die Marke des Kartensystems zu finden ist, die Zahlung jedoch über ein anderes Kartensystem abgewickelt wird (Art. 8 Abs. 3).
- Kartennutzer müssen bei einem Kauf die zu verwendende Kartenmarke selbst auswählen können, sofern das Zahlungsgerät diese Option anbietet (Art. 8 Abs. 5).
- Kartensysteme, Kartenausgeber, Händlerbanken und Prozessoren dürfen die an der Verkaufsstelle genutzte Zahlungsinfrastruktur nicht in einer Weise ausstatten, die die Auswahl der Kartenmarke für den Kartennutzer einschränkt (Art. 8 Abs. 6).

► Wettbewerb unter Prozessoren

- Prozessoren müssen in Rechtsform, Organisation und Entscheidungsstrukturen unabhängig von Kartensystemen sein (Art. 7 Abs. 1).
- Kartensysteme dürfen Kartenausgeber oder Händlerbanken nicht dazu verpflichten, die Dienstleistungen des Prozessors in Anspruch zu nehmen (Art. 7 Abs. 1).
- Kartensysteme müssen die Tätigkeit fremder Prozessoren zulassen (Art. 7 Abs. 2).
- Kartensysteme dürfen keine territorialen Beschränkungen in ihren Regeln zur Zahlungsabwicklung vorsehen (Art. 7 Abs. 3).
- Alle Prozessoren müssen die „technische Interoperabilität“ ihrer Systeme mit den Systemen anderer Prozessoren gewährleisten, indem sie europäische oder internationale Normen anwenden (Art. 7 Abs. 4).
- Die Regelungen gelten nicht für 3-Parteien-Systeme (Art. 1 Abs. 4).

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Laut Kommission würden nationale Maßnahmen zu Interbankenentgelten dem reibungslosen Funktionieren des Zahlungsmarkts entgegenstehen und zu ungleichen Wettbewerbsbedingungen führen. Zudem ist der Zahlungsmarkt per se ein grenzüberschreitender Markt und erfordert deshalb EU-weites Handeln.

Politischer Kontext

2009 verpflichtete MasterCard sich, die Interbankenentgelte für alle grenzüberschreitende Debit- und Kreditkartenzahlungen auf 0,2% bzw. 0,3% des Transaktionswerts zu deckeln. Visa deckelte 2010 (für alle Debitkartenzahlungen) und 2013 (für grenzüberschreitende Kreditkartenzahlungen) die Entgelte auf 0,2%. Interbankenentgelte können als „Beschlüsse von Unternehmensvereinigungen“ oder „Vereinbarungen zwischen Unternehmen“ unter das Kartellverbot (Art. 101 AEUV) fallen. Am 24. Mai 2012 bestätigte das Gericht der EU die Entscheidung der Kommission, die Interbankenentgelte von MasterCard als kartellrechtswidrig einzustufen (Rs. T-111/08, MasterCard u.a./Kommission). MasterCard legte gegen das Urteil Rechtsmittel ein (Rs. C-382/12 P, MasterCard u.a./Kommission). Generalanwalt Mengozzi schlug am 30. Januar 2014 dem EuGH vor, das Rechtsmittel zurückzuweisen. 2012 thematisierte die Kommission zahlreiche Teile der vorliegenden Verordnung im Grünbuch zu Karten-, Internet- und mobilen Zahlungen [COM (2011) 941, s. [cepAnalyse](#)]. Die Verordnung wird begleitet von der 2. Zahlungsdiensterichtlinie [COM (2013) 547, s. [cepAnalyse](#)].

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:	GD Binnenmarkt
Federführender Ausschuss des EP:	Wirtschaft/Währung; Berichterstatter Pablo Bidegain (EVP-Fraktion, ES)
Federführendes Bundesministerium:	Ministerium der Finanzen
Federführender Ausschuss des BT:	Finanzen
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch Mehrheit der Mitgliedstaaten und mit 260 von 352 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

Formalien

Kompetenznorm:	Art. 114 AEUV
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Gesetzliche Obergrenzen für Entgelte bei Kredit- und Debitkartenzahlungen – und zumal für die Interbankenentgelte – stellen massive Eingriffe in die Preisbildung dar. Sie lassen sich ordnungspolitisch nicht rechtfertigen, wenn keine unangreifbare Marktmacht vorliegt. Diese wäre dann gegeben, wenn es keinen „potentiellen Wettbewerb“ – etwa durch Markteintritte neuer Anbieter oder die Entwicklung von Substitutprodukten – gäbe. Zwar sind auf dem Kartenzahlungsmarkt große Skalen- und Netzwerkeffekte zu beobachten, die den Markteintritt neuer Kartensysteme erschweren. Gleichzeitig gewinnen jedoch Substitute zu Kartenzahlungen – etwa mobile und internetbasierte Zahlungswege – an Attraktivität. Diese Substitute schwächen die Marktmacht von Kartensystemen erheblich. Solange der Nachweis unangreifbarer Marktmacht fehlt, sollte auf eine Festlegung von Obergrenzen für Interbankenentgelte verzichtet werden.

Gesetzliche Obergrenzen für Interbankenentgelte treffen in ihrer Pauschalität gleichermaßen bestehende wie sich entwickelnde Kartensysteme, denen man eine unangreifbare Marktmacht sicher nicht zuschreiben kann. Sie **können sogar den Markteintritt neuer Kartensysteme erschweren, weil neue Akteure den Banken keine attraktiveren Konditionen anbieten können.**

Um Marktmachtmissbrauch zu verhindern, sollte stattdessen das Wettbewerbsrecht angewandt werden. **Nur bei Vorliegen einer unangreifbaren Marktmacht sollten die Wettbewerbsbehörden ein Kartensystem disziplinieren können.** Denkbar ist eine behördliche Preiskontrolle oder eine Verpflichtung, Wettbewerbern gegen Bezahlung Zugang zum Kartensystem zu gewähren („Zugangsregulierung“).

Darüber hinaus ist die EU-einheitliche Ausgestaltung der Obergrenzen doppelt problematisch. Erstens schränken einheitliche Obergrenzen den Spielraum der Marktakteure stark ein, auf die – je nach Mitgliedstaat unterschiedlichen – Präferenzen der Kartennutzer, auf die Struktur des Kartenzahlungsmarkts und auf die Intensität des Wettbewerbs einzugehen. Zweitens können Unterschiede zwischen nationalen und grenzüberschreitenden Interbankenentgelte kaum noch aufrechterhalten werden, obwohl es für solche Unterschiede durchaus plausible Gründe gibt.

Ein Verbot der „Honour All Cards“-Regel, mit denen Kartensysteme Händlern vorschreiben, alle Kartenarten und -marken des jeweiligen Kartensystems annehmen zu müssen, **ist nur dann vertretbar, wenn eine unangreifbare Marktmacht vorliegt**. Denn nur dann liegt eine wettbewerbsrechtlich problematische Produktkopplung vor. Andernfalls sind Händler nicht gezwungen, einer solchen Regelung zuzustimmen. Die Entscheidung, ob eine „Honour All Cards“-Regel untersagt wird, sollte fallbezogen von den Wettbewerbsbehörden getroffen werden.

Dieselbe Argumentation greift **auch für die Vorgabe zur vollständigen Unabhängigkeit der Prozessoren von den Kartensystemen**. Eine enge Verflechtung von Kartensystem und Prozessor kann zwar den Wettbewerb auf dem nachgelagerten Markt für Zahlungsabrechnungsdienste einschränken und Investitionen in Innovationen bremsen. Ein Verbot der Verflechtung **ist jedoch wiederum nur bei unangreifbarer Marktmacht des Kartensystems zu rechtfertigen**.

Es sollte den Kartensystemen überlassen bleiben, zu entscheiden, ob Lizenzen für die Kartenausstellung oder für das Acquiring national oder EU-weit gültig sind. Die von der Kommission vorgeschlagenen EU-weiten Lizenzen stärken zwar den Wettbewerb und die Effizienz, insbesondere weil Händler das Acquiring in allen Mitgliedstaaten von einer einzigen Händlerbank abwickeln lassen können. Ohne Vorliegen einer unangreifbaren Marktmacht ist aber nicht ersichtlich, warum der Gesetzgeber dies vorschreiben soll.

Kartensysteme sollten das „Co-Badging“ durch Kartenausgeber untersagen können. Selbst bei Vorliegen unangreifbarer würde die geplante Duldungspflicht Wettbewerb nicht herbeiführen. Denn für die Unangreifbarkeit von Marktmacht sind andere Faktoren – etwa die Möglichkeit, eine sichere IT-Infrastruktur aufzubauen – ausschlaggebend, nicht das Aufbringen einer Marke auf einer Karte.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die Binnenmarktkompetenz (Art. 114 AEUV) ist die einschlägige Rechtsgrundlage. Voraussetzung ist, dass der Binnenmarkt durch bestehende oder bevorstehende nationale Vorschriften behindert wird. Bisher gibt es laut Kommission in der EU keine direkte gesetzliche Regulierung von Interbankenentgelten. Einige Mitgliedstaaten würden zurzeit jedoch entsprechende Rechtsvorschriften erlassen.

Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit

Unproblematisch.

Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Die Festlegung von Preisobergrenzen verstößt gegen das Grundrecht der unternehmerischen Freiheit [Art. 16 EU-Grundrechtecharta (GRCh)] der Kartensysteme: Der Eingriff in den Schutzbereich nicht gerechtfertigt, weil diese Festlegung unverhältnismäßig ist. Denn sie ist nicht geeignet, den Wettbewerb auf dem Kartenzahlungsmarkt zu fördern, da sie neue Kartensysteme daran hindert, ihre Karten durch höhere Interbankenentgelte für Kartenausgeber attraktiver als Karten etablierter Anbieter zu machen. Sie stellt also eine Markteintrittsbarriere dar.

Eine gesetzliche organisatorische Trennung von Kartensystem und Prozessoren verstößt ebenfalls gegen das Grundrecht der unternehmerischen Freiheit (Art. 16 GRCh) der Kartensysteme. Der Eingriff in den Schutzbereich ist nicht gerechtfertigt, weil diese Trennung nicht verhältnismäßig ist. Denn als milderes Mittel könnten – ungeachtet der dargelegten ökonomischen Bedenken – Markteintritte von Prozessoren schon allein dadurch erleichtert werden, dass Kartensysteme ihren Teilnehmern nicht mehr vorschreiben dürfen, die eigenen Tochterunternehmen mit der Zahlungsabwicklung zu beauftragen.

Auswirkungen auf das deutsche Recht

Je nach Ausgestaltung können Interbankenentgelte gegen das Kartellverbot [§ 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)] verstoßen. § 32 Abs. 2 GWB sieht strukturelle Abhilfemaßnahmen wie die Trennung von Kartensystem und Prozessoren nicht ausdrücklich vor. Laut Gesetzesbegründung schließt aber seine „offene Formulierung [...] solche] Eingriffe in die Unternehmenssubstanz nicht grundsätzlich aus“ (BT-Drucks. 15/3640, S. 33).

Zusammenfassung der Bewertung

Gesetzliche Obergrenzen für Interbankenentgelte stellen massive Eingriffe in die Preisbildung dar und können darüber hinaus den Markteintritt neuer Kartensysteme erschweren, weil neue Akteure den Banken keine attraktiveren Konditionen anbieten können. Sie lassen sich allenfalls bei unangreifbarer Marktmacht rechtfertigen. In diesem Fall sollten allerdings die Wettbewerbsbehörden – und nicht der Gesetzgeber – handeln. Auch ein Verbot der „Honour All Cards“-Regel und die Vorgabe zur vollständigen Unabhängigkeit der Prozessoren von den Kartensystemen sind nur bei unangreifbarer Marktmacht vertretbar. Die Kartensysteme sollten entscheiden können, ob ihre Lizenzen für die Kartenausstellung und für das Acquiring national oder EU-weit gültig sind und ob sie das „Co-Badging“ untersagen. Eine gesetzliche organisatorische Trennung von Kartensystem und Prozessoren verstößt gegen die unternehmerische Freiheit der Kartensysteme.