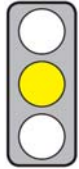


KERNPUNKTE

Ziel des Grünbuchs: Ziel ist ein vollständig integrierter Zahlungsverkehrsmarkt in der EU.

Betroffene: Zahlungsdienstleister, Unternehmen, Händler, Verbraucher.



Pro: (1) Grenzüberschreitendes Acquiring kann den Wettbewerb um die Händlergebühr beleben.
(2) Der Zugang alternativer Zahlungsdienstleister zu Kontoinformationen – inklusive Kontostand – von Bankkunden mit deren Einverständnis stärkt den Wettbewerb.

Contra: Marktregulierung bei multilateralen Interbankenentgelten (MIF), Gleichbehandlungsregeln, „Honour All Cards“-Regeln sowie der Trennung von Kartensystem und Zahlungsabrechnungsunternehmen ist nur vertretbar, wenn „unangreifbare Marktmacht“ vorliegt. Dies muss die Kommission erst noch nachweisen.

INHALT

Titel

Grünbuch KOM(2011) 941 vom 11.01.2012: Ein integrierter europäischer Markt für **Karten-, Internet- und mobile Zahlungen**

Kurzdarstellung

► Hintergrund und Ziele

- Das Grünbuch enthält eine Beschreibung der aktuellen Situation im Zahlungsverkehrsmarkt in der EU sowie Handlungsoptionen für die Marktintegration in fünf Themenbereichen. Der Schwerpunkt liegt auf Kartenzahlungen.
- Kartenzahlungen werden von Banken abgewickelt, die Mitglieder eines bestimmten „Kartensystems“ – z.B. VISA, MasterCard oder Maestro – sind, das die Rahmenvorgaben macht.
- Wenn der Kartennutzer bei einem Händler mit einer Karte bezahlt, zieht die Bank des Händlers („Händlerbank“, „Acquirer“) den Betrag bei der Bank des Kartennutzers („Kartenausgeber“, „Issuer“) ein, die das Konto des Kartennutzers belastet. Die Händlerbank kann die Zahlung unmittelbar oder über einen „Zahlungsabrechner“ einziehen.
- Kosten: Gebühren und Entgelte
 - Der Händler zahlt an seine Händlerbank eine Händlergebühr.
 - Die Händlerbank zahlt an den Kartenausgeber, also die Bank des Kartennutzers, ein Interbankenentgelt.
 - Das Interbankenentgelt wird in der Regel nicht bilateral zwischen den Banken vereinbart, sondern als „multilateral interchange fee“ (MIF) durch das Kartensystem vorgegeben.
 - Das Interbankenentgelt ist maßgeblich für die Händlergebühr.
 - Die Händlerbank und der Kartenausgeber zahlen an das Kartensystem Gebühren, die je nach Kartensystem unterschiedlich ausgestaltet sind.
- Ziel der Kommission ist, dass künftig keine Unterschiede zwischen nationalen und grenzüberschreitenden Zahlungen bestehen (S. 2).
- Eine vollständige Marktintegration könnte innerhalb von sechs Jahren zu „direkten und indirekten Vorteilen“ von über 300 Mrd. Euro für Verbraucher, Unternehmen, Händler und Zahlungsdienstleister führen (S. 4 und 7).

► Aktuelle Situation im Zahlungsverkehrsmarkt

- Nach Ansicht der Kommission ist die Integrationstiefe des europäischen Zahlungsverkehrsmarkts je nach Zahlungsinstrument – Überweisung, Lastschrift, Kartenzahlung – und Kanal – Zahlungen über das Internet (E-Zahlungen), mobile Zahlungen (M-Zahlungen) – noch sehr unterschiedlich (S. 4-7):
- Für Überweisungen und Lastschriften gibt es „gesamteuropäische Zahlungssysteme“.
 - Bei Kartenzahlungen ist der Markt „noch lange nicht“ integriert.
 - Bei E-Zahlungen fehlt ein „kohärenter und umfassender (Selbst-)Regulierungsrahmen“. Bei M-Zahlungen fehlt es an Kompatibilität der Zahlungssysteme verschiedener Anbieter („Interoperabilität“). Deshalb sind die Märkte stark fragmentiert.

► Themenbereich 1: Wettbewerb Interbankenentgelte

- Die Kommission fragt, ob (S. 9)
 - die je nach Mitgliedstaat und für grenzüberschreitende Zahlungen unterschiedlichen MIF durch Unterschiede in den Kartenmärkten gerechtfertigt sind,
 - unterschiedliche MIF ein Problem für den Binnenmarkt darstellen,
 - die MIF zu hoch sind.

Grenzüberschreitendes Acquiring

- Der Händler kann mit dem Einzug von Kartenzahlungen eine Händlerbank in einem anderen Land beauftragen (grenzüberschreitendes Acquiring, S. 9).
- Diese Praxis führt laut Kommission zu mehr Wettbewerb bei den Händlergebühren und ermöglicht es international tätigen Händlern, nur mit einer einzigen Bank zusammenzuarbeiten (S. 9).
- Die Kommission fragt, ob Hindernisse für das grenzüberschreitende Acquiring vorliegen, welche Vorteile mit ihrer Beseitigung verbunden sind und ob für das grenzüberschreitende Acquiring eigene MIF gelten sollten (S. 9, 10).

Co-Badging

- Beim Co-Badging kann der Kunde mit derselben Karte Zahlungen über verschiedene Kartensysteme vornehmen (S. 10).
- Noch ist laut Kommission unklar, ob die durch die Kartensysteme vorgegebenen Regeln Co-Badging zulassen, wenn die beteiligten Kartensysteme im nationalen Markt Wettbewerber sind (S. 10).
- Die Kommission will wissen, (S. 11)
 - welche Vor- und Nachteile Co-Badging hat,
 - ob und wie Beschränkungen des Co-Badgings durch Kartensysteme oder Banken beseitigt werden sollten und
 - wer entscheiden sollte, welches Kartensystem für eine Zahlung genutzt wird.

Trennung von Kartensystem und Zahlungsabrechnungsunternehmen

- Einige Kartensysteme schreiben den Händlerbanken und Kartenausgebern vor, die Zahlungen über ein Tochterunternehmen des Kartensystems abzuwickeln.
- Eine solche Trennung – ob operationell oder eigentumsrechtlich – ermöglicht es Banken, ein einziges Unternehmen mit der Zahlungsabrechnung zu beauftragen.
- Die Kommission fragt, ob und wie eine solche Trennung vorgenommen werden soll. (S. 11)

Angaben über die Finanzlage von Kunden

- Oft wird eine Zahlung erst ausgeführt, wenn Angaben über den Kontostand des Kunden vorliegen.
- Die Kommission überlegt deshalb, ob Banken dazu verpflichtet werden sollten, mit Zustimmung des Kunden anderen Zahlungssystemen (z.B. PayPal) diese Information zu erteilen (S. 13).

Abhängigkeit von Zahlungskarten

- Aufgrund der wachsenden Bedeutung des elektronischen Handels ist laut Kommission die Möglichkeit der Kunden zur Kartenzahlung für immer mehr Unternehmen überlebenswichtig (S. 13).
- Deshalb fragt die Kommission, ob vorgeschrieben werden sollte, unter welchen Bedingungen Kartensysteme ihre Dienste einem Unternehmen verweigern können (S. 13).

► **Themenbereich 2: Transparente und kosteneffiziente Preise**

- Die Kommission kritisiert, dass den Kunden und Händlern die „wahren Kosten von Zahlungsdienstleistungen“ oft unbekannt sind. Dies führt zu hohen Preisen im Zahlungsverkehr. (S. 13)
- Die Kommission überlegt, ob die Verbraucher darüber informiert werden sollten, welche Kosten dem Händler bei welchen Zahlungsarten (z.B. verschiedene Kartenmarken, Bargeld, Scheck) entstehen (S. 14).
- Die Kommission fragt, ob Händler (S. 14, 15)
 - die Kosten der Zahlungsart auf den Verkaufspreis sollen aufschlagen dürfen,
 - „ein weit verbreitetes, kosteneffizientes elektronisches Zahlungsinstrument“ akzeptieren müssen und dafür keine Aufschläge verlangen dürfen,
 - Nachlässe und Aufschläge bei der Wahl bestimmter Zahlungsarten in größerem Ausmaß anwenden dürfen, als es bislang von einigen Mitgliedstaaten gestattet wird.
- Die Kommission hält folgende von den Kartensystemen angewandte Regelungen für bedenklich (S. 16):
 - die „Gleichbehandlungsregel“, nach der Händler ihre Kunden nicht durch gezielte Anreize (z.B. Rabatte oder Aufschläge) dazu bringen dürfen, ein bestimmtes Zahlungsinstrument zu nutzen,
 - die „Honour All Cards“-Regel, nach der Händler trotz unterschiedlicher Händlergebühren alle Karten desselben Kartensystems, unabhängig vom Kartenausgeber und von der Art der Karte (z.B. Privat- und Firmenkarte), annehmen müssen.
- Die Kommission hält das von den Händlerbanken angewandte „Blending“ für bedenklich, wonach den Händlern für Kartenzahlungen eine Durchschnittsgebühr in Rechnung gestellt wird, ohne dass diese wissen, welche Gebühr für welche Art von Karte entsteht (S. 16).

► **Themenbereiche 3 und 4: Standardisierung und Interoperabilität zwischen Zahlungsdienstleistern**

- Die Kommission bemängelt, dass es für den Datenaustausch zwischen Händler und Händlerbank keine grenzüberschreitend einheitlichen Standards gibt. Deshalb können Händler oft nur inländische Banken als Händlerbanken nutzen. (S. 17)
- M-Zahlungen sollten so standardisiert werden, dass die Zahlungssysteme verschiedener Anbieter interoperabel sind. Die Kommission sieht „ein großes Risiko der Fragmentierung durch proprietäre Lösungen“ und bevorzugt daher offene Standards, d.h. Standards, die für alle leicht zugänglich sind. (S. 18 und 20)
- Bei E-Zahlungen bereitet eher die „fehlende Interoperabilität zwischen den Akteuren der Zahlungsketten“ als der Mangel an Standards Probleme, u.a. weil das Internet mit genau definierten Kommunikationsprotokollen arbeitet. (S. 18)

► Themenbereich 5: Zahlungssicherheit

- Vor allem mangelnde Zahlungssicherheit verhindert eine „weite Verbreitung des elektronischen Handels“ (S. 21). Dies ergab die öffentliche Konsultation über die Zukunft des elektronischen Handels auf dem Binnenmarkt ([Zusammenfassung der Kommission](#)).
- Wichtig für die Zahlungssicherheit sind insbesondere die Unterbindung von Betrug, vor allem bei Kartenzahlungen, und der Datenschutz; sensible Kundendaten sollten nur in einer „sicheren Infrastruktur“ verarbeitet und gespeichert werden und Authentifizierungsdaten nur den Zahlungsparteien zugänglich sein (S. 21).

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die Kommission geht auf Fragen der Subsidiarität nicht ein.

Politischer Kontext

Der von europäischen Banken und Bankenverbänden gegründete Europäische Zahlungsverkehrsausschuss (European Payments Council, EPC) entwickelte die Überweisungs- und Lastschriftverfahren für den einheitlichen Euro-Zahlungsverkehrsraum (Single Euro Payments Area, SEPA, s. [CEP-Analyse](#)). Ab 1. Februar 2014 werden nur noch SEPA-Lastschriften und SEPA-Überweisungen mit internationaler Kontonummer (International Bank Account Number, IBAN) ausgeführt. Der SEPA-Kartenzahlungsrahmen des EPC legt die Merkmale für SEPA-Konformität fest.

Politische Einflussmöglichkeiten

Zuständige Generaldirektion: GD Binnenmarkt

Konsultationsverfahren: Jeder Bürger darf Stellung nehmen. Das Verfahren endete am 11. April 2012. http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/news_consulting_public_en.htm

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Das Grünbuch lässt eine Präferenz der Kommission für legislative Regulierung vermuten. **Bei vier wichtigen Aspekten – Interbankenentgelte (MIF), Gleichbehandlungsregel, „Honour All Cards“-Regel und Trennung von Kartensystem und Zahlungsabrechnungsunternehmen – ist ein regulatorischer Markteingriff nur dann vertretbar, wenn eine „unangreifbare Marktmacht“ vorliegt**, der Markteintritt neuer Anbieter also aufgrund von hohen Skalen- und Netzwerkeffekten von vornherein verhindert werden kann. In allen anderen Fällen sind die Möglichkeiten zum Missbrauch von Marktmacht durch den potentiellen Wettbewerb von Substitutanbietern ausreichend begrenzt. **Solange unangreifbare Marktmacht und deren Missbrauch nicht nachgewiesen ist, reicht die Ex-post-Kontrolle durch die Wettbewerbsbehörden aus.**

Im Detail zu den einzelnen Aspekten:

Von den Kartensystemen vorgegebene Interbankenentgelte [„multilateral interchange fees“ (MIF)] ermöglichen Effizienzgewinne, da Händlerbanken und Kartenausgeber Transaktionskosten einsparen. Allerdings sind hiermit auch wettbewerbsbeschränkende Auswirkungen verbunden: Da die MIF als Untergrenze für die Händlergebühren gilt, schränkt sie die Verhandlungsmacht des Händlers gegenüber der Händlerbank ein.

Dass MIF je nach Mitgliedstaat unterschiedlich hoch sind oder sich bei nationalen und grenzüberschreitenden Zahlungen unterscheiden, **rechtfertigt jedenfalls noch keine Regulierung der MIF.**

Die Präferenzen der Verbraucher, die Intensität des Wettbewerbs und die Vorschriften, etwa bei den einzuhaltenden Sicherheitsstandards unterscheiden sich in den Mitgliedstaaten. Unterschiedliche nationale MIF können daher durchaus gerechtfertigt sein. Nur bei Vorliegen einer unangreifbaren Marktmacht könnten Kartensysteme mit hohen MIF ihre Marktmacht missbrauchen. Für die Anwesenheit solcher Marktmacht sprechen die großen Skalen- und Netzwerkeffekte, die den Markteintritt neuer Kartensysteme erschweren. Dagegen sprechen die bestehenden alternativen Zahlungsinstrumente, welche bei hohen Kreditkarten-MIF (und entsprechend hohen Händlergebühren) als Substitute an Attraktivität gewinnen.

Die Gleichbehandlungsregel der Kartensysteme ähnelt dem Meistbegünstigungsprinzip: Ein Händler muss Rabatte, die er seinen Kunden bei Nutzung eines Kartensystems gewährt, auch bei Nutzung anderer Kartensysteme gewähren. Solche Rabatte werden damit für den Händler uninteressant. In ihrer Auswirkung **kann** die Gleichbehandlungsregel daher **den Wettbewerb zwischen Kartensystemen** um die Höhe der MIF **erheblich einschränken. Wenn die Marktmacht der Kartensysteme von anderen Zahlungsarten angegriffen werden kann, ist dies aber unproblematisch und eine Regulierung unnötig.**

Die „Honour all Cards“-Regel, nach der ein Kartensystem Händler zur Annahme aller Karten seines Systems verpflichten darf, **führt zu Produktkopplung. Dies ist nur bei unangreifbarer Marktmacht problematisch.** Denn außer in diesem Fall ist kein Händler gezwungen, einem solchen System beizutreten.

Die Vorgabe von Kartensystemen für Händlerbanken und Kartenausgeber, die Zahlungen über ein Tochterunternehmen des Kartensystems abzuwickeln, verhindert den Wettbewerb auf dem Zahlungsabrechnungsmarkt und bremst Investitionen in Innovationen. Sie ist aber nur dann problematisch, wenn das Kartensystem eine

unangreifbare Marktmacht auf dem Kartenmarkt innehat. **Ein pauschales Verbot einer solchen Kopplung von Zahlungssystem und Zahlungsabrechnungsunternehmen ist ordnungspolitisch daher abzulehnen. Grenzüberschreitendes Acquiring kann den Wettbewerb um Händlergebühren beleben**, da den Händlern so eine größere Auswahl an Händlerbanken zur Verfügung steht. **Voraussetzung dafür ist allerdings, dass die Höhe der Händlergebühren frei zwischen Händler und Händlerbank verhandelbar ist.** Außerdem sind ausländische Händlerbanken auf die Mitwirkung der inländischen Kartenausgeber angewiesen. Die Wettbewerbsbehörden sollten dafür Sorge tragen, dass diese ihre daraus resultierende Marktmacht nicht mit überhöhten MIF für ausländische Händlerbanken missbrauchen. Diese Gefahr ist umso ausgeprägter, je weniger international ein Kartenausgeber aufgestellt ist.

Der Wettbewerb wird gestärkt, wenn neue, „alternative“ Zahlungssysteme Zugang zu Informationen über die Finanzlage von Kunden erhalten und hierdurch bisher allein von Banken getätigte Dienstleistungen übernehmen können. Entscheidend ist allerdings, dass sie den gleichen Anforderungen an die Zahlungssicherheit und den Datenschutz unterliegen, um gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen. Entgelte für die Nutzung von Bankinfrastrukturen sollten zwischen dem Dienstleister und der Bank frei verhandelbar sein.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Rechtsangleichungen im Binnenmarkt kann die EU grundsätzlich auf Art. 114 AEUV stützen. Voraussetzung ist aber, dass der Binnenmarkt durch bestehende oder bevorstehende nationale Vorschriften behindert wird. Hierüber ist öffentlich nichts bekannt.

Subsidiarität

Erst bei Vorliegen einer Kompetenz zu prüfen.

Verhältnismäßigkeit

Abhängig von der Ausgestaltung der Maßnahmen.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Je nach Ausgestaltung können MIF als „Beschlüsse von Unternehmensvereinigungen“ oder „Vereinbarungen zwischen Unternehmen“ unter das Kartellverbot des Art. 101 AEUV fallen [COMP/29.373 vom 24.7.2002 (Visa International); COMP/34.579, COMP/36.518, COMP/38.580 vom 19.12.2007 (MasterCard)]. Am 24. Mai 2012 bestätigte das Gericht der EU die Entscheidung der Kommission, die die im Europäischen Wirtschaftsraum und in der Eurozone geltenden MIF von MasterCard als kartellrechtswidrig einstufte. MasterCard kündigte bereits an, gegen das Urteil Rechtsmittel beim Gerichtshof der EU einzulegen. (Rs. T-111/08, MasterCard u.a./Kommission) Bei Verstößen gegen das Kartellverbot (Art. 101 AEUV) oder das Verbot des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung (Art. 102 AEUV) kann die Kommission in Einzelfällen durch Entscheidung verhältnismäßige und erforderliche Abhilfemaßnahmen „struktureller Art“ vorschreiben [Art. 7 VO (EG) Nr. 1/2003].

Eine pauschale gesetzliche eigentumsrechtliche Entflechtung von Kartensystem und Zahlungsabrechnungsunternehmen verstößt gegen das Eigentumsrecht (Art. 17 der Charta der Grundrechte der EU, GRCh) oder die unternehmerische Freiheit (Art. 16 GRCh). Eine operationelle Trennung verstößt ebenfalls gegen Art. 16 GRCh. Denn als milderes Mittel könnten – ungeachtet der dargelegten ökonomischen Bedenken – Markteintritte von Abrechnungsunternehmen schon dadurch erleichtert werden, dass Kartensysteme ihren Teilnehmern nicht mehr vorschreiben dürfen, die eigenen Tochterunternehmen mit der Zahlungsabrechnung zu beauftragen.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

MIF können gegen das Kartellverbot des § 1 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) verstoßen. § 32 Abs. 2 GWB sieht strukturelle Abhilfemaßnahmen nicht ausdrücklich vor. Laut Gesetzesbegründung aber schließt seine „offene Formulierung [...] Eingriffe in die Unternehmenssubstanz nicht grundsätzlich aus“ (BT-Drucks. 15/3640, S. 33).

Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Die Kommission will im zweiten Quartal 2012 ihr weiteres Vorgehen bekannt geben. Mögliche Vorschläge sind für Ende 2012 vorgesehen.

Zusammenfassung der Bewertung

Bei vier wichtigen Aspekten – Interbankenentgelte (MIF), Gleichbehandlungsregel, „Honour All Cards“-Regel und Trennung von Kartensystem und Zahlungsabrechnungsunternehmen – ist ein regulatorischer Markteintritt nur dann vertretbar, wenn eine „unangreifbare Marktmacht“ vorliegt. Solange unangreifbare Marktmacht und deren Missbrauch nicht nachgewiesen ist, reicht die Ex-post-Kontrolle durch die Wettbewerbsbehörden aus. Insbesondere ergibt sich keine Rechtfertigung für eine Regulierung der MIF allein daraus, dass diese unterschiedlich hoch sind. Grenzüberschreitendes Acquiring kann den Wettbewerb um Händlergebühren beleben. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass die Höhe der Händlergebühren frei zwischen Händler und Händlerbank verhandelbar ist. Der Wettbewerb wird gestärkt, wenn neue, „alternative“ Zahlungssysteme Zugang zu Informationen über die Finanzlage von Kunden erhalten.