

R O M E

Research On Money in the Economy

No. 19-05 – May 2019

Multilaterale Interchange-Gebühren: Man sollte
das Kind nicht mit dem Bade ausschütten

Malte Krüger

ROME Discussion Paper Series

"Research on Money in the Economy" (ROME) is a private non-profit-oriented research network of and for economists, who generally are interested in monetary economics and especially are interested in the interdependences between the financial sector and the real economy. Further information is available on www.rome-net.org.

ISSN 1865-7052

Research On Money in the Economy

Discussion Paper Series
ISSN 1865-7052

No 2019-05, May 2019

Multilaterale Interchange-Gebühren: Man sollte das Kind nicht mit dem Bade ausschütten

Malte Krüger

NOTE: Working papers in the “Research On Money in the Economy” Discussion Paper Series are preliminary materials circulated to stimulate discussion and critical comment. The analysis and conclusions set forth are those of the author(s) and do not indicate concurrence by other members of the research network ROME. Any reproduction, publication and reprint in the form of a different publication, whether printed or produced electronically, in whole or in part, is permitted only with the explicit written authorisation of the author(s). References in publications to ROME Discussion Papers (other than an acknowledgment that the writer has had access to unpublished material) should be cleared with the author(s) to protect the tentative character of these papers. As a general rule, ROME Discussion Papers are not translated and are usually only available in the original language used by the contributor(s).

ROME Discussion Papers are published in PDF format at www.rome-net.org/publications/ .

Please direct any enquiries to the current ROME coordinator

Prof. Dr. Albrecht F. Michler,

Heinrich-Heine-University of Duesseldorf, Department of Economics, Universitaetsstr. 1,
Build. 24.31.01.01 (Oeconomicum), D-40225 Duesseldorf, Germany

Tel.: ++49(0)-211-81-15372

Fax: ++49(0)-211-81-15261

E-mail: helpdesk@rome-net.org

albrecht.michler@hhu.de or markus.penatzer@hhu.de

Abstract

Die Regulierungsbehörden scheinen in Bezug auf multilaterale Interchange-Gebühren (MIF) ambivalent zu sein. Auf der einen Seite behandeln sie die MIF wie Kartellpreise in konventionellen Märkten. Andererseits haben sie eine Obergrenze für die MIF festgelegt - und damit das Konzept von Preisobergrenzen toleriert. Dieses Papier zeigt, dass diese Haltung der Regulierungsbehörden auf die Komplexität der zweiseitigen Märkte zurückzuführen ist. Es wird verdeutlicht, dass Emittenten nicht im Wettbewerb mit Acquirern und Acquirer nicht im Wettbewerb mit Emittenten stehen. Ebenso wenig besteht eine wettbewerbliche Konkurrenz unter den Emittenten um die Zahlungsakzeptanz am POS. Daher können die MIF kein Kartellpreis sein. Darüber hinaus wird argumentiert, dass die MIF als wirtschaftlicher Höchstpreis ein Bestandteil eines gut funktionierenden Kartenzahlungssystems sind. Alle anderen Optionen der Preisbestimmung leiden unter Trittbrettfahrerproblemen und hohen Transaktionskosten. Um die Funktionsweise eines Systems ohne die MIF richtig zu veranschaulichen, werden das deutsche Geldautomaten-System vor 2011 und die bilateralen Verhandlungen im Rahmen des deutschen electronic cash-Systems näher beleuchtet. Schließlich wird darauf hingewiesen, dass der aktuelle Regulierungsansatz zum Untergang der europäischen Kartensysteme führen kann, die derzeit unter dem Druck von Mastercard und Visa stehen.

JEL-Classification: D49, E42, L14, L41

Keywords: Multilaterale Interchange Gebühren, MIF, Kartenzahlungssysteme, Europäische Kartenzahlungssysteme, Wettbewerbspolitik, Regulierung, zweiseitige Märkte, MIF-Regulierung, Interchange Regulierung

Multilaterale Interchange-Gebühren: Man sollte das Kind nicht mit dem Bade ausschütten*

Malte Krueger**

Aschaffenburg, Mai 2019

JEL classification:

D49, E42, L14, L41

Key words:

Multilaterale Interchange Gebühren, MIF, Kartenzahlungssysteme, Europäische Kartenzahlungssysteme, Wettbewerbspolitik, Regulierung, zweiseitige Märkte, MIF-Regulierung, Interchange Regulierung

Abstract

Die Regulierungsbehörden scheinen in Bezug auf multilaterale Interchange-Gebühren (MIF) ambivalent zu sein. Auf der einen Seite behandeln sie die MIF wie Kartellpreise in konventionellen Märkten. Andererseits haben sie eine Obergrenze für die MIF festgelegt - und damit das Konzept von Preisobergrenzen toleriert. Dieses Papier zeigt, dass diese Haltung der Regulierungsbehörden auf die Komplexität der zweiseitigen Märkte zurückzuführen ist. Es wird verdeutlicht, dass Emittenten nicht im Wettbewerb mit Acquirern und Acquirer nicht im Wettbewerb mit Emittenten stehen. Ebenso wenig besteht eine wettbewerbliche Konkurrenz unter den Emittenten um die Zahlungsakzeptanz am POS. Daher können die MIF kein Kartellpreis sein. Darüber hinaus wird argumentiert, dass die MIF als wirtschaftlicher Höchstpreis ein Bestandteil eines gut funktionierenden Kartenzahlungssystems sind. Alle anderen Optionen der Preisbestimmung leiden unter Trittbrettfahrerproblemen und hohen Transaktionskosten. Um die Funktionsweise eines Systems ohne die MIF richtig zu veranschaulichen, werden das deutsche Geldautomaten-System vor 2011 und die bilateralen Verhandlungen im Rahmen des deutschen electronic cash-Systems näher beleuchtet. Schließlich wird darauf hingewiesen, dass der aktuelle Regulierungsansatz zum Untergang der europäischen Kartensysteme führen kann, die derzeit unter dem Druck von Mastercard und Visa stehen.

*: Deutsche Version des Artikels "Multilateral interchange fees: Don't throw the baby out with the bathwater", Journal of Payment Systems and Strategies, Vol. 13. No. 2, 2019, S. 1-13.

** : Technische Hochschule Aschaffenburg, Würzburger Str. 45, 63743 Aschaffenburg
Tel: +49 6021 4206 787, E-Mail: malte.krueger@th-ab.de

„The challenge of any payment system is ubiquity“

(Kevin Grieve, Leiter Nord-Amerika im Bereich Payment von Accenture)¹

Einleitung

Seit vielen Jahren sind multilaterale Interchange-Gebühren (MIF) ein umstrittenes Thema. Seit den 1980er Jahren haben sich die Kartellbehörden intensiv mit dem Thema beschäftigt und in vielen Ländern wurden die Interchange-Gebühren begrenzt. In Europa gab es eine Reihe von Kartellverfahren im Zusammenhang mit den MIF. In diesen Fällen einigte man sich im Vergleichswege auf niedrigere Gebühren. 2015 verabschiedete die EU eine allgemeine Verordnung über Interchange-Entgelte (Verordnung (EU) 2015/751, "IF-Verordnung"), die die MIF für Debitkarten auf 0,2 % und für Kreditkarten auf 0,3 % begrenzt.² Was die EU betrifft, so schien das die Angelegenheit ein für alle Mal geregelt zu haben. Die MIF beschäftigt jedoch immer noch Regulierungsbehörden und Gerichte. Erstens enthält die IF-Verordnung eine Überprüfungsklausel. Bis Juni 2019 musste die EU-Kommission einen Bericht über ihre Auswirkungen vorlegen. Die Überprüfung, deren Ergebnisse für 2020 zu erwarten sind, gibt interessierten Parteien die Möglichkeit, bei den europäischen Gesetzgebern vorstellig zu werden. Insbesondere die Einzelhändler scheinen bestrebt zu sein, die Verordnung zu ihren Gunsten zu ändern, d.h. in Richtung niedrigerer maximaler MIF. Zweitens haben einige Einzelhändler im Anschluss an die IF-Verordnung argumentiert, dass sie in der Vergangenheit überhöhte Gebühren gezahlt hätten und dass Kartenherausgeber überhöhte Gebühren zurückerstatten sollten. Unter anderem haben sie im Vereinigten Königreich und in Deutschland ihre Fälle vor Gericht gebracht.³ Diese Gerichtsverfahren sind noch nicht abgeschlossen.

Angesichts der laufenden Überprüfung und der aktuellen Gerichtsverfahren scheint dies ein idealer Zeitpunkt zu sein, um die Argumente der Kritiker und Befürworter von MIF zu überprüfen. Bei der Diskussion der Argumente wird ab und zu ein Blick auf Deutschland geworfen, da das Bundeskartellamt einen ungewöhnlichen Regulierungsansatz gewählt hat, der dazu beiträgt, einige der Grundprinzipien von Kartenzahlungssystemen und einige häufige Missverständnisse zu verdeutlichen.

Multilaterale Interbankengebühren und Kartenzahlungssysteme

Wie beispielsweise Telekommunikationsdienste sind auch Zahlungsdienste Netzwerküter.⁴ Der Nutzen an solchen Systemen für einen bestimmten Benutzer steigt mit der Anzahl der Teilnehmer (direkter Netzwerkeffekt). Wenn es nur einen einzigen Netzwerkbenutzer gäbe, wäre ein Netzwerk völlig nutzlos. Es kommt also auf die Größe und Reichweite an. Um ein Netzwerk als nützlich einzustufen, muss es so viele Benutzer wie möglich erreichen können. Ein fragmentierter Zahlungsmarkt mit vielen verschiedenen Zahlungssystemen, die jeweils nur systeminterne Zahlungen zulassen, ist wenig hilfreich. Dies gilt sowohl für Kartenzahlungen als auch für den konventionellen Zahlungsverkehr.

Kartenzahlungssysteme sind besondere Arten von Netzwerken, da sie zwei verschiedene Gruppen von Nutzern haben: Karteninhaber (oder "Verbraucher"), die Zahlungen tätigen, und Kartenakzeptanten (oder "Händler"), die Zahlungen erhalten. Aufgrund der Existenz dieser zwei verschiedenen

¹ Zitiert in Wood (2018), S. 16.

² Eine aktuelle internationale Übersicht der MIF-Regulierung und ihrer Auswirkungen findet sich in Górká (2018).

³ Für Deutschland siehe Drost (2018) und für das Vereinigte Königreich siehe Browning (2018).

⁴ Einen gut lesbaren Überblick zur Theorie von Kartenzahlungssystemen bietet Maurer (2009).

Benutzergruppen, werden solche Netzwerke als "zweiseitige Märkte" bezeichnet. Für jede dieser beiden Gruppen hängt der Nutzen des Netzwerks von der Größe der anderen Gruppe ab ("indirekter Netzwerkeffekt"). Für einen Karteninhaber ist ein Kartenzahlungssystem nützlich, wenn es viele Händler gibt, welche die Karten des Systems akzeptieren. Für einen Händler ist die Akzeptanz einer bestimmten Kartenmarke nützlich, wenn viele Karteninhaber die Karte dieses Systems besitzen.

Es existieren verschiedene Ausgestaltungsmöglichkeiten in Bezug auf die Architektur von Kartenzahlungssystemen. Es gibt so genannte "geschlossene Systeme", die auch "3-Parteien-Systeme" ("3PS") genannt werden. Bei geschlossenen Systemen wird das gesamte Zahlungssystem von einem Unternehmen betrieben. Die Betreibergesellschaft gibt Karten an Karteninhaber aus und verhandelt Akzeptanzverträge mit Händlern, um Akzeptanzstellen zu gewinnen. Die beteiligten drei Parteien sind folglich die Händler, die Karteninhaber und der Zahlungsdienstleister. Ein Beispiel für ein solches System ist American Express. Die weitaus verbreitetere Form von Kartenzahlungssystemen ist allerdings das "offene System", welches auch "4-Parteien-System" ("4PS") genannt wird. Beispiele sind Visa und Mastercard. In diesen Systemen gibt es zwei verschiedene Zahlungsdienstleister:

- die Kartenherausgeber („Emittenten“), die Kunden mit Karten ausstatten und
- die sog. Acquirer, die Zahlungsdienstleistungen für Händler anbieten.

Insgesamt handelt es sich folglich um vier Parteien: Emittenten, Acquirer, Karteninhaber und Händler.

Bei einer Kartenzahlung fließt das Geld vom Karteninhaber über den Herausgeber an den Acquirer, der den Händler bezahlt. Aus rechtlicher Sicht erfordert das Funktionieren des Systems ein Vertragsverhältnis zwischen Emittent und Karteninhaber sowie zwischen Acquirer und Händler. Darüber hinaus muss ein Vertragsverhältnis zwischen dem Emittenten und dem Acquirer bestehen. Der Vertrag legt fest, unter welchen Bedingungen Emittenten eine Zahlung an die Acquirer leisten müssen. Da es viele Emittenten und viele Acquirer gibt, werden die Vertragsbedingungen in der Regel durch das Zahlungssystem standardisiert (z.B. von Visa oder Mastercard). So enthalten die standardisierten Verträge u. a. die Festlegung einer (maximalen) Gebühr zwischen Emittent und Acquirer.

In der Vergangenheit war der wesentliche Kritikpunkt, dass Banken über die Kartensysteme gemeinsam eine multilaterale Interbankengebühr oder „MIF“ festlegen. Dabei wird davon ausgegangen, dass sich die Händlergebühren an der MIF orientieren. Wenn beispielweise ein niedrigeres Entgeltlevel auf der Händlerseite erreicht werden soll, müsse die Gebühr auf der Acquiring-Seite gesenkt werden. Im Wesentlichen haben die Kartellbehörden (und Händler oder Handelsorganisationen) argumentiert, dass kartenherausgebende Banken innerhalb der Zahlungssysteme ein Preiskartell gebildet hätten. Die Situation veränderte sich, als Visa und Mastercard als eigenständige Unternehmen an die Börse gingen. Trotz dieser rechtlichen Veränderung hat die EU-Kommission unter anderem in ihrer Mastercard-Entscheidung argumentiert, dass Entscheidungen von Mastercard "Entscheidungen einer Vereinigung" im Sinne von Artikel 81 des Vertrages (jetzt Artikel 101 Absatz 1) bleiben.⁵

Soweit im Folgenden ab und zu der Blick auf Deutschland gerichtet wird, ist auf folgende Besonderheit hinzuweisen, die beim deutschen electronic cash-System gegenüber klassischen 3- oder 4-Parteien-Systemen besteht: Das electronic cash-System (mit der Marke girocard) ist weder ein 3- noch ein 4-Parteien-System. Im deutschen System haben die emittierenden Banken ein direktes Vertragsverhältnis mit den Händlern. Die Zahlungsdienstleister auf der Händlerseite sind lediglich technische Dienstleister, die nicht direkt am Zahlungsfluss vom Karteninhaber zum Händler beteiligt

⁵ Siehe Europäische Kommission (2007), S. 113-4.

sind. Sie gelten daher nicht als klassische Acquirer. Deshalb wird dieses System auch als "3,5-Parteien-System" bezeichnet.⁶ Diese Besonderheit hat auf die folgenden Argumente jedoch keinen Einfluss.

Ist eine multilaterale Interbankengebühr ein Kartellpreis?

Wie bereits erwähnt, besteht das Problem aus kartellrechtlicher Sicht darin, dass bei den MIF die Acquirer und damit quasi der Händler scheinbar einen einheitlichen Preis an die Emittenten zahlen müssten. Kartellbehörden (und Händler oder Handelsorganisationen) argumentieren daher, dass die MIF eine unzulässige Preisabsprache darstelle.

So argumentiert die EU-Kommission in ihrer Mastercard-Entscheidung, dass multilaterale Interbankengebühren gegen Artikel 81 Absatz 1 EG Vertrag (jetzt Artikel 101 Absatz 1 AEUV) verstoßen und die Händler ohne MIF geringere Gebühren zahlen würden.

„The MIF in MasterCard’s scheme restricts competition between acquiring banks“

„In the absence of the multilateral interchange fee the merchant fee set by acquiring banks would be lower.“⁷

Auch nach Auffassung der EU-Kommission handelt es sich bei den MIF daher im Grunde um eine unzulässige Kartellpreisabsprache. Die Kommission sah auch keine Beweise für eine Freistellung vom Kartellverbot wegen "objektiven Effizienzvorteilen" gemäß Artikel 101 Absatz 3. Aufgrund der Rechtsauffassung der EU-Kommission musste Mastercard seine europäische intra-regionale MIF zurückziehen. Seltsamerweise hat die EU-Kommission jedoch 2009 neue von Mastercard vorgeschlagene Interbankengebühren akzeptiert, die die MIF auf 0,2 % für Debitkarten und 0,3 % für Kreditkarten festlegten.⁸ Ein solcher Ansatz ist widersprüchlich. Wenn die MIF wirklich ein Kartellpreis wäre, der den Wettbewerb einschränkt und nicht zu Effizienzsteigerungen führt, müsste sie generell verboten sein. In Anbetracht der Akzeptanz von Interbankengebühren, verbleibt mithin als entscheidende Frage, ob die MIF tatsächlich einem Kartellpreis gleichzusetzen sind.

Um diese Frage zu beantworten, wird im Folgenden die Position von Händlern betrachtet, die Zahlungen über eine bestimmte Kartenmarke (Marke A) akzeptieren möchten. Aus Sicht der Händler ist es wichtig, so viele Karteninhaber wie möglich zu erreichen. Im Idealfall, wenn sich ein Händler entscheidet, die Kartenmarke A zu akzeptieren, möchte er uneingeschränkt Zahlungen von allen Karteninhabern annehmen können, die eine Karte der Marke A besitzen. Um dieses Ziel zu erreichen, muss ein Händler (oder ein Acquirer) einen Vertrag mit allen Emittenten schließen. Es reicht nicht aus, nur mit einem oder zwei Emittenten zu kontrahieren. So hätte beispielsweise ein deutscher Einzelhändler wie REWE nur geringe Vorteile durch die Akzeptanz von girocard (der deutschen Debitmarke), wenn es nur ein Vertragsverhältnis mit der Commerzbank gäbe. In diesem Fall könnten nur Commerzbank-Kunden in den REWE-Märkten mit der Karte bezahlen. Die Commerzbank wäre allerdings nicht in der Lage, die Transaktionen von Kunden anderer Banken abzuwickeln. Zur Gewährleistung der Zahlungsmöglichkeit aller REWE Kunden, bedarf es eines Vertragsverhältnisses mit allen Banken. Selbst wenn die Commerzbank REWE sehr günstige Konditionen anbieten würde, müsste REWE also noch Verträge mit den anderen Kartenherausgebern abschließen. Damit wird deutlich, dass die Kartenherausgeber bei Verträgen mit Händlern oder Acquirern nicht miteinander in Wettbewerb

⁶ Eine kurze Beschreibung des deutschen Debitkartenmarktes findet sich in: Bank for International Settlements (2012), S. 175-176.

⁷ Europäische Kommission (2007), S.4.

⁸ Europäische Kommission (2009).

stehen. Aus Sicht der Händler bieten die Kartenherausgeber komplementäre Kartenzahlungsdienstleistungen an. Jeder Kartenherausgeber bietet ein Stück vom Kuchen der gesamten Gruppe aller girocard-Inhaber.

Aus kartellrechtlicher Sicht ist dies ein wichtiger Fakt. Wenn Emittenten nicht um Händler oder Acquirer konkurrieren, dann können per Definition gemeinsam von den Emittenten vereinbarte Interchange-Gebühren den Wettbewerb nicht verhindern, einschränken oder verzerren.

Zwar könnte versucht werden zu argumentieren, dass es trotzdem einen Wettbewerb zwischen den Emittenten geben könnte. Verhandelt die Commerzbank ein Akzeptanzvertrag mit REWE und kommt die Deutsche Bank mit der Bitte um einen höheren Preis nicht zu einer Einigung mit REWE, dann wäre es möglich, dass verärgerte Deutsche Bank-Kunden ein Bankkonto bei der Commerzbank eröffnen, weil sie beim Einkauf bei REWE mit Karte bezahlen wollen.⁹ Eine Bank könnte also versuchen, ihren Kunden durch günstige Konditionen gegenüber Händlern entgegenzukommen. Im Ergebnis würde jedoch auf höhere Karten-/Kontogebühren für die Kunden hinauslaufen. Dies würde die Position der Banken gegenüber den Kunden wiederum verschlechtern. Studien zeigen, dass die Bankgebühren für die Kunden der wichtigste Faktor bei der Wahl einer Bank sind.¹⁰ Es ist zwar grundsätzlich denkbar, dass sich der Ärger der Karteninhaber über eine fehlende Kartenzahlungsmöglichkeit im Handel auch gegen die kartenausgebende Bank (in unserem Beispiel die Deutsche Bank) – und nicht etwa nur gegen den jeweiligen Händler – richten könnte. Dass Kunden deshalb ihre Bank wechseln, ist jedoch extrem unwahrscheinlich.

Eher werden die Karteninhaber auch mit dem Händler unzufrieden sein, der ihre Karte nicht nehmen will (in unserem Beispiel REWE). Angenommen, die Deutsche Bank hat einen Vertrag mit einem anderen Einzelhändler abgeschlossen, z.B. Edeka. In diesem Fall werden verärgerte Karteninhaber lieber den Einzelhändler als ihre Bank wechseln. Tatsächlich sind Bankkunden, jedenfalls in Bezug auf einzelne Bankdienstleistungen, sehr zurückhaltend, wenn es um den Wechsel ihrer Bank geht.

Gleichermaßen kann nicht beobachtet werden, dass die meisten Menschen mehr als ein Bankkonto wünschen. Im Jahr 2017 lag die Zahl der Girokonten pro Kopf der deutschen Bevölkerung bei 1,26. Unter Ausschluss der Geschäftskonten wäre die Zahl noch niedriger.¹¹ Demzufolge ist es für Kunden nicht möglich, auf eine zweite Karte in ihrem Portemonnaie zurückzugreifen. Im Vergleich dazu erscheint der Wechsel von einem Einzelhändler zum anderen einfach. In der Tat werden die meisten Menschen gewöhnlich bei vielen Einzelhändlern einkaufen. So ist es unproblematisch, die Anzahl der Einkäufe bei einem Händler zu erhöhen und etwas seltener zu dem anderen zu fahren.

Darüber hinaus ist es für einen Karteninhaber, der seine Karte beim Einkauf bei REWE nicht verwenden kann, einfacher bar zu bezahlen als zu einer anderen Bank zu wechseln. Für die meisten Verbraucher ist dies eine praktikable und einfache Option, zumindest in Ländern wie Deutschland, wo Bargeld das beliebteste Zahlungsmittel im Einzelhandel ist.

Aus dem obigen Beispiel folgt, dass die Commerzbank kaum Wettbewerbsdruck auf die Deutsche Bank ausüben wird, wenn sie den Einzelhändlern besonders günstige Konditionen anbietet. REWE kann sich jedoch selbst schaden, wenn es zu keinem Vertragsabschluss mit der Deutschen Bank kommt, selbst wenn die Deutsche Bank höhere Gebühren verlangt. Daher bleibt es bei dem Ergebnis: Aus Sicht des Einzelhandels sind die kartenausgebenden Banken keine Anbieter, die miteinander in Wettbewerb

⁹ Zu berücksichtigen ist dabei, dass eine Girocard auch für das nicht garantierte, Lastschriften-basierte Verfahren "ELV" verwendet werden kann. REWE müsste also auch auf ELV-Transaktionen verzichten. Andernfalls würden die Deutsche Bank Kunden es nicht einmal merken, dass ihre Bank keinen Vertrag mit REWE geschlossen hat.

¹⁰ Europäische Kommission (2016) und (2012).

¹¹ Deutsche Bundesbank (2018) und eigene Berechnungen.

stehen. Sie bieten komplementäre Leistungen an und ein Händler (oder Acquirer) benötigt Verträge mit allen Banken. Entsprechendes gilt für die kartenausgebenden Banken. Jede Bank benötigt einen Vertrag mit allen Händlern (bzw. Acquirern), die Karten akzeptieren möchten.

Exkurs: Die „Honour All Issuers“ Regel (HAIR) – Die Akzeptanz aller Kartenherausgeber derselben Marke

Aus Sicht eines Händlers wäre es ideal, wenn er die Karten aller potenziellen Kunden und damit auch aller Kartenherausgeber akzeptieren könnte. Aus Sicht eines Karteninhabers wäre es ideal, wenn alle Händler seine Karte annehmen würden. Somit wäre für beide Seiten des Marktes eine vollständige Erreichbarkeit ideal. Aber in der realen Welt haben die Kartensysteme nur eine begrenzte Reichweite. Es gibt verschiedene Kartensysteme und nicht jeder Händler akzeptiert alle Karten. Außerdem akzeptieren nicht wenige Händler überhaupt keine Karten bzw. nur ausgewählte Karten. Die einzelnen Kartenmarken sind daher wichtig, um für die Karteninhaber erkennbar zu machen, wo sie ihre Karten einsetzen können. Kartenmarken bzw. Kartenzahlungssysteme funktionieren aber nur, wenn ein bestimmter Händler, der die Marke „A“ akzeptiert, alle Karten dieser Marke „A“ akzeptiert - egal, wer die herausgebende Bank ist („Honour All Issuers“). Sowohl für Händler als auch für Karteninhaber ist eine Honour All Issuers-Regelung folglich vorteilhaft. Ohne eine solche Regel könnte es zu einer erheblichen Zergliederung der Akzeptanzinfrastruktur und damit einer geringeren Akzeptanzverlässlichkeit und entsprechenden Verwirrungen der Kunden kommen. Nehmen wir das Beispiel eines Karteninhabers, der zu einer Tankstelle fährt. An der Zapfsäule erkennt er einen Aufkleber der Kartenmarke „A“ und füllt vertrauensvoll seinen Tank. Aber als er bezahlen will, erfährt er, dass die Marke A zwar grundsätzlich akzeptiert wird, aber nicht die von seiner Bank herausgegebene Karte mit der Marke A. Wird nun angenommen, dass dieser Kunde nicht genügend Bargeld zur Hand hat, dann wird deutlich, dass eine Kartenakzeptanz ohne Honour All Issuers-Regelung zu erheblichen Schwierigkeiten führen wird. Für das reibungslose Funktionieren eines Kartenzahlungssystems sind daher ein klares Branding und klare Akzeptanzregeln unerlässlich.

Eine Honour All Issuer-Regelung ist daher Teil des Regelwerks einer Vielzahl von Kartenzahlungssystemen. Es ist jedoch auch wichtig zu verstehen, dass die Honour All Issuer-Regelung sich praktisch von allein durchsetzt. Wie die obige Diskussion zeigt, hat keiner der Teilnehmer eines Kartensystems einen Anreiz, von dieser Regel abzuweichen. Dies wurde auch deutlich, als das deutsche Bundeskartellamt bilaterale Verhandlungen im Rahmen des electronic cash-Systems zur zwingenden Voraussetzung für die Akzeptanz von girocards im Handel machte. Auch danach blieb es dabei, dass girocards jeder Bank von jedem am electronic cash-System teilnehmenden Händler akzeptiert wurden und werden (für Einzelheiten siehe unten die Erörterung "bilateraler Verhandlungen".)

Um das Thema weiter zu vertiefen, gibt ein Vergleich des Kartenmarktes mit einem anderen Markt, z.B. dem Zementmarkt (um einen kartellgefährdeten Markt auszuwählen), Aufschluss. Angenommen, es gibt zehn Zementanbieter. Aus Sicht eines Bauunternehmens könnte jeder dieser Lieferanten den benötigten Zement liefern. Der Zement eines Lieferanten ist ein perfektes Substitut für den Zement eines anderen Lieferanten und daher vollständig austauschbar. Die Zementlieferanten sind Wettbewerber. Wenn es Wettbewerb gibt, hat jeder Lieferant einen Anreiz, einen Preis anzubieten, der im Sinne seiner eigenen Profitmaximierung etwas unter dem Preis der Wettbewerber liegt. Denn ein im Vergleich zu Wettbewerbern niedrigerer Preis geht mit einem höheren Zementabsatz einher. In einem solchen "normalen" Markt kann jeder Lieferant Marktanteile gewinnen, indem er andere Lieferanten unterbietet. Auf diese Weise sinken die Preise in Richtung der Grenzkosten.

Dieser Gedanke lässt sich so allerdings nicht auf Kartenherausgeber als Anbieter von Kartenzahlungsdienstleistungen übertragen. Die Anzahl der Transaktionen, die ein Kartenherausgeber "verkaufen" kann, hängt von der Anzahl seiner Karteninhaber ab (in gewisser Weise "verkauft" der Kartenherausgeber nur die Anzahl seiner Karteninhaber und nicht eine vorher bestimmbare Anzahl von Transaktionen). Die Senkung der Interchange-Gebühren kann somit nicht zu einer Erhöhung der Anzahl der Kartenkunden oder der Transaktionsanzahl führen. Wenn ein Kartenherausgeber Marktanteile gewinnen will, kann er dies nur durch Gewinnung neuer Karteninhaber. Dies könnte ggf. noch durch eine Senkung der Kartenpreise erreicht werden. Um dies tun zu können, benötigt er möglicherweise höhere und nicht niedrigere Interchange-Gebühren. Daher wird für Kartenzahlungssysteme häufig festgestellt, dass der Wettbewerb zwischen den Kartenherausgebern eher zu höheren als zu niedrigeren Interchange-Gebühren führt.¹²

Hieraus lässt sich ableiten: die Bildung eines Zementkartells dient der Einschränkung des Preiswettbewerbs und der Festlegung von Preisen weit über den Grenzkosten. Dies funktioniert, wenn sich die Kartellmitglieder darauf einigen können, wie sie das Angebot reduzieren und den Markt unter sich aufteilen können. Allerdings stehen diese Kartelle vor dem Trittbrettfahrer-Problem. Liegt der Preis weit über den Grenzkosten, ist es für jeden Lieferanten sehr attraktiv, etwas mehr zu verkaufen. Auf diese Weise kann der Gewinn deutlich gesteigert werden. So haben Kartellmitglieder starke Anreize ihre Kartellpartner zu betrügen: Sie verkaufen etwas mehr zu einem etwas niedrigeren Preis.

Für den Kartenmarkt gilt das Gegenteil. Jeder Emittent hat individuell einen Anreiz, die Interbankengebühren zu erhöhen. Erhöht ein relativ kleiner Emittent die Interbankengebühren, würden die durchschnittlichen Kosten der Kartenakzeptanz für Händler nur geringfügig steigen. Sie würden daher die Kartenakzeptanz nicht einstellen. Denn die Ablehnung einzelner Karten bestimmter Emittenten sorgt für Unruhe und Störungen im Zahlungsprozess an der Ladenkasse (siehe Exkurs). Infolgedessen könnte ein Player (hier: Kartenherausgeber) einen höheren Preis durchsetzen. Andere (kleinere) Emittenten könnten dasselbe versuchen, und so würden die Interchange-Gebühren langsam steigen. Auch diese Preisbewegung ist auf ein Trittbrettfahrer-Problem zurückzuführen. Während in "normalen" Märkten das Trittbrettfahrer-Problem eine Abwärtsdynamik der Preise verursacht, treibt es in zweiseitigen Märkten die Preise in die Höhe. Folglich verhindert eine gemeinsam festgelegte Preisobergrenze als ein wirksames Instrument solche Trittbrettfahrer-Strategien. D. h. die MIF sind kein Kartellpreis, sondern eine Preisobergrenze im Interesse von Käufern und Händlern.¹³

Die letzte Aussage mag überraschen, aber die nachfolgende Darstellung wird deutlich machen, dass sich die Preise in einem System ohne die MIF tatsächlich nach oben bewegen.¹⁴

¹² Siehe Macfarlane (2005) und Verordnung (EU) 2015/751, EG 10.

¹³ Siehe auch Small und Wright (2002). Interessanterweise findet sich dieses Argument bereits in dem bahnbrechenden Artikel zum Thema Interchange-Gebühren von Baxter (1983).

¹⁴ Dieses Argument lässt sich auch umkehren. Wenn niedrigere Preise dazu beitragen könnten, wesentlich mehr Händler zu gewinnen, könnte es im Interesse der Emittenten liegen, die Preise zu senken. Aber zumindest die kleineren Emittenten hätten einen Anreiz, bei einer Gebührensenkung nicht mitzumachen, denn sie können hoffen, dass die größeren Banken ihre Gebühren genug reduzieren, um neue Händler an Bord zu holen. In diesem Fall würde der kleinere Emittent immer noch die gleiche Gebühr pro Transaktion erhalten, aber mehr Transaktionen. Wiederum würden einige Emittenten als Trittbrettfahrer von den "Opfern" der anderen profitieren. Ein solcher Fall war im Zusammenhang mit dem deutschen Debitkartensystem electronic cash zu beobachten. Die Sparkassen und die VR-Banken waren bereit, den großen Discountern niedrigere Gebühren anzubieten, um sie an Bord zu holen (und zu halten), die Privatbanken nicht. Als die Discounter begannen, Karten zu akzeptieren, profitierten die Privatbanken von steigenden Volumina bei konstanten Gebühren pro Transaktion.

Alternativen zu MIF sind problematisch

Die Europäische Kommission war nicht nur der Auffassung, dass die MIF gegen das europäische Wettbewerbsrecht verstoßen, sondern argumentierte zudem, dass es neben den MIF auch weniger restriktive Möglichkeiten gebe, die in einem zweiseitigen Zahlungsmarkt genutzt werden können. Konkret wurde ein System "ohne MIF" vorgeschlagen, das durch ein Verbot der "Ex-post-Preisfestlegung" ergänzt wird. Um die Tragfähigkeit eines solchen Regulierungssystems zu unterstützen, verwies sie auf einige inländische Kartensysteme, die angeblich ohne MIF erfolgreich waren. Als Beispiele nennt sie Finnland, Luxemburg, Dänemark, die Niederlande und Norwegen.¹⁵ Dieses Argument steht jedoch auf tönernen Füßen, da die EU-Kommission nicht richtig zwischen einer Situation mit einer Null-MIF und einer Situation ohne MIF unterschied.

In den von der EU-Kommission genannten Beispielen gibt es meist eine Null-MIF. Die Teilnehmer haben die Gebühr gemeinsam auf Null gesetzt. Emittenten und Acquirer stehen in einem Vertragsverhältnis, das vorsieht, dass Emittenten dem Acquirer den vollen Betrag ohne Abzug von Gebühren zu erstatten haben. Dies ist ein gemeinsames oder "multilaterales" Abkommen. Damit ist es nicht weniger restriktiv als jedes andere multilaterale Abkommen, das positive (oder negative) Interchange-Gebühren enthält.

Tabelle 1 Zahlungssysteme mit und ohne MIF

Systeme mit MIF	Acquirer bezahlen Emittenten Emittent zahlt Acquirer Null-MIF
Systeme ohne MIF	Bilaterale Verhandlungen Ex-post-Preisfindung (einseitige Preisfestsetzung)

Quelle: Krueger und Christoph Strauch (2008).

Das generelle "Fehlen einer MIF" ist etwas ganz Anderes. In diesem Fall ist nicht allgemein vereinbart, unter welchen Bedingungen zwischen Emittenten und Acquirern Zahlungen erfolgen. Unter diesen Umständen können Emittenten und Acquirer bilaterale Verhandlungen aufnehmen oder eine Partei kann einfach die geltende Gebühr festlegen (Ex-post-Preise). Beide Systeme funktionieren nicht, zumindest nicht mit größeren Teilnehmerkreisen. Um zu sehen, warum diese beiden möglichen Alternativen zu einer MIF problematisch sind, ist es hilfreich, sich zwei konkrete Beispiele anzusehen.

- Ex-post-Preise als Alternative? Das Beispiel des deutschen Geldautomaten-Systems

Die Architektur von Geldautomaten-Systemen („GAA-Systemen“) unterscheidet sich von der Architektur von Kartenzahlungssystemen. Es gibt nur eine Gruppe von Kunden (Kontoinhaber), die Zugang zu Bargeld wünschen. GAA-Systeme werden hauptsächlich von Banken betrieben, die neben Geldautomatenbetreibern auch Kartenemittenten sein können. Als solche stehen die Banken einerseits im Wettbewerb um Girokontokunden und andererseits um die Nutzung ihrer Geldautomaten. Aber in einem wichtigen Aspekt sind GAA-Systeme wie Kartenzahlungssysteme: Wann immer ein Karteninhaber Bargeld an einem fremden Geldautomaten außerhalb seiner Hausbank abheben möchte, ist die Teilnahme von zwei Zahlungsdienstleistern (Kartenemittent und Geldautomatenbetreiber) erforderlich. Damit eine solche Transaktion durchführbar ist, muss eine Vereinbarung zwischen dem Geldautomatenbetreiber und dem Kartenemittenten über die geltenden

¹⁵ Europäische Kommission (2007), Tz. 554 und 557. Auch einige Ökonomen haben irrtümlicherweise "Null-MIF" mit "Abwesenheit von MIF" gleichgesetzt. Siehe z.B. Börestam und Schmiedel (2011), S. 10 und Heimler und Ennis (2008), S. 29.

Nutzungsregeln bestehen. In vielen GAA-Systemen sehen die vertraglichen Regeln vor, dass der Kartenemittent eine Gebühr an den Geldautomateninhaber zahlt (negative MIF).

Viele Jahre gab es auch in Deutschland eine allgemeine Geldautomaten-MIF.¹⁶ Von 1982 bis 1993 betrug die Geldautomaten-MIF 3 DM. Im Jahr 1993 stieg sie auf 4 DM. 1996 wollten die Banken die Gebühr auf 7 DM anheben, aber das Bundeskartellamt äußerte Bedenken. Daraufhin gaben die Banken ihren Plan auf. Sie sind jedoch nicht auf die alte Gebühr zurückgegangen. Vielmehr wurde ein System ohne MIF eingeführt. Jeder Geldautomatenbetreiber konnte grundsätzlich einseitig entscheiden, wieviel er der kartenausgebenden Bank für eine Geldautomatentransaktion in Rechnung stellt. Dieses System führte zu einer allmählichen Erhöhung der Nutzungsgebühren. Insbesondere kleine Banken mit Geldautomaten an attraktiven Standorten (z.B. beliebte Reiseziele) erhoben teilweise sehr hohe Gebühren von bis zu 20 EUR. Der ungleichmäßige Anstieg der Gebühren sorgte für große Spannungen zwischen den Teilnehmern. In der Folge wurden im Jahr 2011 die Regeln auf ein System mit "direkten Kundenentgelten" umgestellt. Hier zahlt der Karteninhaber eine Gebühr direkt an den Geldautomateninhaber. In Äquivalenz zu MIF ist dies jedoch nichts anderes, als ein System mit einer multilateralen Interchange-Gebühr von Null. Im neuen System liegen die vom Geldautomatenbetreiber den Karteninhabern in Rechnung gestellten Preise zwischen 3 Euro und 5 EUR. Der Preis ist geringer als im System ohne MIF. Dieser Exkurs zeigt, dass eine MIF die Tendenz begrenzt, Interchange-Gebühren unilateral nach oben auszuweiten. Dies gilt für einen MIF von Null ebenso wie für einen MIF von beispielsweise 0,2 % oder 0,5 %.

- Bilaterale Verhandlungen: ein aktuelles Praxisbeispiel aus dem deutschen electronic cash-System

In einem Zahlungssystem mit sehr wenigen Teilnehmern, z.B. drei oder vier Banken, die gleichzeitig Emittenten und Acquirer sind, können bilaterale Verhandlungen funktionieren. Sobald die Zahl der Systemteilnehmer jedoch größer wird, sind bilaterale Verhandlungen faktisch nicht mehr möglich. So gibt es bei Visa International etwa 16.000 Finanzinstitute und 52,9 Millionen Händlerstandorte.¹⁷ Selbst wenn Acquirer im Namen von Händlern verhandeln würden, gäbe es immer noch Tausende von Parteien auf jeder Seite des Verhandlungstisches. Darüber hinaus wären die beiden beteiligten Parteien in der jeweiligen Verhandlung in der Situation eines bilateralen Monopols. Unter diesen Bedingungen wären die Kosten für die Verhandlungen prohibitiv.

Es gibt jedoch ein Beispiel, das dieser Aussage zu widersprechen scheint: die bilateralen Verhandlungen zwischen den Teilnehmern des deutschen electronic cash-Systems. Das Bundeskartellamt verfolgte 2013/2014 einen außergewöhnlichen Ansatz. Das Bundeskartellamt hat sich nicht mit der (absehbaren) Geltung der in der IF-Verordnung festgelegten maximalen Interbankengebühren begnügt, sondern darauf bestanden, dass es für das deutsche POS-System "electronic cash" mit der "girocard" keine gemeinsame Interchange-Gebühr geben darf. Stattdessen müssen die Teilnehmer bilateral verhandeln. Für diese Verhandlungen wurde den Systemteilnehmern eine enge Verhandlungsfrist gesetzt. Das Bundeskartellamt verfügte, dass nach Ablauf der Frist nur dann Kartentransaktionen durchgeführt werden dürfen, wenn eine vertragliche Vereinbarung zwischen den beiden Parteien bestand.¹⁸ Da an solchen Verhandlungen eine Vielzahl von kartenherausgebenden Banken und eine noch größere Anzahl von Händlern beteiligt gewesen wäre, hat das Bundeskartellamt akzeptiert, dass z.B. Sparkassen und Genossenschaftsbanken jeweils als Gruppe verhandeln können. Händler konnten wiederum Verhandlungen an Zahlungsdienstleister („Netzbetreiber“) delegieren. Daher verhandelten nur die größten Händler individuell mit den Banken/Bankenverbänden. Trotzdem gestalteten sich die Verhandlungen schwierig. Im Ergebnis gab

¹⁶ Siehe Bundeskartellamt (2017).

¹⁷ Siehe Visa Inc. (2019), S. 5.

¹⁸ Siehe Bundeskartellamt (2015).

es jedoch flächendeckend Verträge zwischen den Parteien auf Basis bilateraler Gebühren. Dieses Beispiel scheint darauf hinzudeuten, dass der "Wettbewerb" funktioniert hat.

Bei genauerer Betrachtung hatten diese Verhandlungen jedoch nichts mit "Wettbewerb" im ökonomischen Sinne zu tun. "Wettbewerb" bedeutet, dass wenn sich ein Lieferant und ein potenzieller Kunde nicht auf den Preis einigen können, der Kunde hoffen kann, andere Lieferanten zu finden (die einen niedrigeren Preis anbieten). Der Lieferant wiederum kann hoffen, andere Kunden zu finden (die einen höheren Preis bieten). Der Lieferant steht im Wettbewerb mit anderen Lieferanten, der Kunde im Wettbewerb mit anderen Kunden. Das treibt die Einigung zwischen beiden Parteien voran. Jede Seite ist bereit, ihre Bedingungen zu verbessern, weil sie jeweils weiß, dass die andere Seite weitere Optionen hat.

Bei der vom Bundeskartellamt erdachten Verhandlungslösung ist die Situation jedoch eine andere. Nehmen wir zum Beispiel Bank B und Einzelhändler R. Natürlich möchte die Bank eine möglichst hohe Gebühr (0,2 %), während der Einzelhändler so wenig wie möglich bezahlen möchte. Aber der Einzelhändler kann nur über eine Vereinbarung mit der Bank B Zugang zu Millionen von Kunden der Bank B erhalten. Die anderen Banken können für diese B-Kunden keinen Zugang zu Zahlungsabwicklungen gewähren. Umgekehrt kann die Bank B die Möglichkeit, von ihr herausgegebene Karten in den R-Filialen zu nutzen, nur über eine Vereinbarung mit dem Einzelhändler R und nicht mit anderen Einzelhändlern realisieren. Am Verhandlungstisch stehen folglich die Einzelhändler nicht im Wettbewerb zueinander. Ebenso konkurriert die Bank B nicht mit anderen Banken bei Verhandlungen mit Einzelhändlern. Bei diesen bilateralen Verhandlungen entspricht die Situation einem bilateralen Monopol. Es ist nicht klar, wie in einer solchen Situation eine Einigung erzielt werden soll. Eine Seite will einen hohen Preis und die andere einen niedrigen Preis und keine kann drohen, stattdessen mit jemand anderem zu verhandeln.

Durch die Spielregeln des Bundeskartellamtes herrschte großer Druck auf die Teilnehmer. Es gab eine feste Frist und das Bundeskartellamt verfügte, dass ohne eine entsprechende Vereinbarung zwischen den jeweiligen Parteien Kartenzahlungen über das electronic cash-System nicht durchgeführt werden dürfen.¹⁹ Bei einem Scheitern der Verhandlungen hätte die Bank B viele Kundenbeschwerden über "nicht funktionierende" Zahlungskarten erhalten. Ebenso hätte der Einzelhändler R ohne Vereinbarung mit der Bank B mit jenen Kunden Probleme bekommen, die mit Karte bezahlen wollten, dies aber nicht (mehr) konnten. So fanden am Ende beide Seiten "irgendwie" eine Einigung. Dasselbe geschah bei den anderen bilateralen Verhandlungen.

Die vom Bundeskartellamt orchestrierten Verhandlungen haben viel mit Wettkämpfen zu tun, bei denen zwei Autos gleichzeitig auf einen tiefen Abgrund zufahren. Nach den Spielregeln verliert der Fahrer, der als Erster auf die Bremse tritt. Im theoretischen Sinne handelt es sich hierbei um ein "Taube-Falke-Spiel". Dieses Spiel beschreibt exakt die Situation der Banken und Händler, die nach den Regeln des Bundeskartellamtes über Wechselgebühren verhandelten. Dabei bestand der "Abgrund" in einem möglichen Chaos an der Ladenkasse.²⁰ Es ist schwer zu erkennen, was die Vorteile eines solchen Vorgehens sein sollen. Andere Wettbewerbsbehörden in Europa scheinen diesen Vorteil nicht gesehen zu haben oder haben zumindest kein Interesse bekundet, dieses Verfahren zu adaptieren. So bleibt es bei dem Ergebnis: In einem 4PS (oder 3,5PS) funktionieren bilaterale Verhandlungen in großen Gruppen nicht. Diese Verhandlungen haben nichts mit "klassischem" Wettbewerb zu tun.

¹⁹ *ibid.*

²⁰ Realistisch betrachtet war der "Abgrund" nicht ganz so furchterregend. Wie bereits erwähnt, lassen sich mit der Girocard auch ELV-Transaktionen durchführen. Einzelhändler hätten also bei einer fehlenden Einigung mit einer Bank auf ELV-Transaktionen zurückgreifen können. Für die betroffene Bank hätte dies zu einem Verlust von Interchange-Erlösen geführt. Für Einzelhändler bzw. Netzbetreiber hätte sich das Ausfallrisiko erhöht.

Argumente für eine positive MIF

Die obigen Argumente zeigen, dass die MIF als wirtschaftlicher Höchstpreis ein Bestandteil eines gut funktionierenden Kartenzahlungssystems sind. Das bedeutet nicht, dass die MIF stets unproblematisch sind. Fest steht zunächst nur, dass MIF grundsätzlich eine Verbesserung der Funktionsfähigkeit von Kartenzahlungssystemen bewirken. Aus dieser Erkenntnis lässt sich jedoch nicht ableiten, wie hoch eine MIF sein sollte. Daher besteht das Hauptproblem einer MIF darin, das "richtige" Niveau zu bestimmen. Als Höchstpreis begrenzt eine MIF die Höhe der Interchange-Gebühr nach oben. Eine MIF kann jedoch auch ineffizient hoch oder niedrig gesetzt werden. Empirische Untersuchungen zeigen, dass dies tatsächlich vorgekommen ist. Die spanische MIF ist ein Beispiel. Dort haben die Regulierungsbehörden zwischen 1997 und 2007 die Interchange-Gebühren von einem sehr hohen Niveau von 3,50 % auf 0,79 % gesenkt. Empirische Untersuchungen deuten darauf hin, dass die daraus resultierende Zunahme der Kartenakzeptanz zu einem Anstieg der Transaktionen führte, von dem Karteninhaber, Händler und sogar Kartenemittenten profitierten. Das steigende Transaktionsvolumen erhöhte die Erträge der Emittenten trotz des deutlichen Rückgangs der Gebühren pro Transaktion.²¹ Dies bedeutet jedoch nicht, dass jede Gebührenreduzierung vorteilhaft ist. Forschungsergebnisse für den spanischen Fall belegen, dass der beobachtete Nutzen einer geringeren Interchange-Gebühr auf eine gestiegene Händlerakzeptanz zurückzuführen war. Sobald allerdings die Kartenakzeptanz ein hohes Niveau erreicht hat, gibt es keine ökonomischen Vorteile mehr durch weitere Reduzierungen der Interchange-Gebühren.²² Somit gibt es in Ländern wie Frankreich oder Deutschland, in denen die Kartenakzeptanz bereits weit verbreitet ist, keinen ökonomischen Grund für eine Reduzierung der MIF.

Bei der Festlegung des Höchstbetrags für Debit- und Kreditkartenumsätze hat sich die EU-Kommission auf den sogenannten "Tourist Test" (oder "Merchant Indifference Test") gestützt. Der Tourist Test leidet jedoch an konzeptionellen Schwächen und seine Durchführung erfordert zudem eine Vielzahl an Informationen.²³

Die Geschichte des Zahlungsverkehrs zeigt, dass es auf der Händlerseite grundsätzlich eine erhebliche Zahlungsbereitschaft für Zahlungsdienste gibt (Diners Club begann mit einer Gebühr von 7 %).²⁴ Hingegen stehen die Verbraucher der Idee von Transaktions- oder Ad-Valorem-Preisen meist ablehnend gegenüber. Hierfür liefert Skandinavien einige aktuelle Beispiele. So haben die schwedischen Banken ihre Pläne aufgegeben, für Swish-Transaktionen (mobile Echtzeitzahlungen) eine Gebühr von privaten Nutzern zu erheben. Dasselbe konnte in Dänemark beobachtet werden. Hier haben dänische Banken von der Einführung von Transaktionsgebühren für MobilePay abgesehen.²⁵ In beiden Fällen beruht der Business Case nun auf der Fähigkeit der Banken, genügend "kommerzielle Nutzer" anzuziehen, die bereit sind, eine Gebühr für eingehende Zahlungen zu bezahlen. Diese Beispiele belegen, dass Transaktions- oder Ad-Valorem-Gebühren meist nur auf der Acquiring-Seite des jeweiligen Zahlungsmarktes durchsetzbar sind. Daher ist für den Business Case der Emittenten eine positive MIF erforderlich.

²¹ PaySys Consultancy (2012). Siehe auch Carbó Valverde et al. (2016).

²² Carbó Valverde et al. (2012), S. 379. Siehe auch Veljan (2018).

²³ Siehe Bolt et al. (2013), Krueger (2015) und Fung et al. (2018).

²⁴ Mandell (1990), S. 3.

²⁵ Die schwedischen Banken hatten zwar eine Transaktionsgebühr geplant, verzichteten aber schließlich darauf, diese einzuführen. Siehe Krueger (2016). In Dänemark passierte im Zusammenhang mit der Einführung von MobilePay das gleiche. DanskeBank hatte geplant, nach 2013 eine kleine Gebühr für private Nutzer einzuführen, verwarf die Idee dann jedoch. Siehe Wittorff (2013).

Unerwünschte Regulierungsfolgen für die europäischen Kartensysteme

Die Funktionsweise von zweiseitigen Märkten ist komplex. Bei der Einführung einer Regulierung mit Blick auf die eine Seite des Marktes ist zu beachten, dass auch die andere Seite reagieren dürfte. Die Regulierungsbehörden haben dies nicht immer ausreichend berücksichtigt. In diesem Zusammenhang wirft Julian Wright den Regulierungsbehörden in einem viel zitierten Artikel „einseitige Logik im zweiseitigen Markt“ vor.²⁶

Eine solche "einseitige Logik" kann bei der Regulierung zweiseitiger Märkte leicht zu unbeabsichtigten Folgen führen. Die Regulierung des Zahlungskartenmarktes ist ein Beispiel dafür. Niedrige Interchange-Gebühren oder Interchange-Gebühren von Null können unbeabsichtigte Auswirkungen haben.

In einer Reihe von europäischen Ländern sahen die Banken keinen Sinn mehr darin, ein nationales Kartensystem mit niedrigeren Interchange-Gebühren als die internationalen Kartensysteme Mastercard und Visa zu betreiben.²⁷ Daher wurden einige inländische Kartensysteme eingestellt, insbesondere solche mit relativ niedrigen Gebühren (z.B. Pankkikortti in Finnland und PIN in den Niederlanden).²⁸ In Finnland geben die Banken nun Visa und Mastercard heraus und in den Niederlanden wurde das inländische PIN-System durch Maestro (eine Mastercard-Marke) ersetzt. In Belgien hatten die Banken geplant, Bancontact/Mistercash auslaufen zu lassen, mussten aber dem öffentlichen Druck nachgeben und dieses System weiterführen. Insgesamt gab es also eine erste Welle, in der Zahlungssysteme aus dem Markt verschwunden sind.

Anscheinend hat die EU-Kommission dies zur Kenntnis genommen. Sie kam zu dem Schluss, dass der „Wettbewerb“ bei Kartenzahlungssystemen zu dem überraschenden Ergebnis führen kann, dass das teurere System gewinnt. In der IF-Verordnung (Verordnung (EU) 2015/751) heißt es in Erwägungsgrund 11:

„Die bestehende breite Spanne der Interbankenentgelte und ihre Höhe verhindern den Markteintritt neuer unionsweit tätiger Akteure, die sich auf Geschäftsmodelle mit niedrigeren Interbankenentgelten oder ohne Interbankenentgelte stützen, ... Da unionsweit tätige Akteure den kartenausgebenden Banken mindestens das höchste auf dem anvisierten Markt gezahlte Interbankenentgelt bieten müssten, ergibt sich daraus auch eine dauerhafte Marktfragmentierung. Bestehende inländische Kartenzahlverfahren, für die geringere oder gar keine Interbankenentgelte berechnet werden, könnten angesichts des Drucks der Banken, höhere Einnahmen durch Interbankenentgelte zu erzielen, sogar aus dem Markt gedrängt werden.“

Das Argument ist eindeutig. Es gibt internationale Systeme, die hohe Interchange-Gebühren anbieten. Darüber hinaus verlangen sie erhebliche Systemgebühren, die es ihnen ermöglichen, den Emittenten weitere Anreize zu bieten. Daher muss jedes neue System mindestens ebenso hohe Interbankengebühren anbieten wie die internationalen Systeme. Andernfalls kann es keine Emittenten gewinnen. Für bestehende nationale Systeme mit niedrigeren Interbankengebühren besteht die besonders ernst zu nehmende Gefahr, Emittenten an internationale Wettbewerber mit hohen

²⁶ Wright (2004).

²⁷ Neben der Interchange-Regulierung gab es noch weitere Gründe für die Aufgabe nationaler Systeme. Zu nennen sind die Vorgabe, die Systeme SEPA-kompatibel zu machen, und die Einführung des Kartenstandards EMV.

²⁸ Zur Entscheidung der niederländischen Banken das Pin-System einzustellen siehe PaySys Consultancy (2009).

Gebühren zu verlieren. Daher kam die EU-Kommission zu dem Ansatz, die Interbankengebühren zu regulieren.

" Zur Vermeidung einer Fragmentierung des Binnenmarkts und erheblicher Wettbewerbsverzerrungen aufgrund unterschiedlicher Rechtsvorschriften und Verwaltungsentscheidungen ist es daher erforderlich, Maßnahmen gemäß Artikel 114 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union zu treffen, um das Problem hoher und uneinheitlicher Interbankenentgelte anzugehen ...". (Verordnung (EU) 2015/751, EG 13).

Aber was sind die Folgen? Die obligatorische Senkung der Interbankengebühren hat die internationalen Systeme für Händler attraktiver gemacht. In Deutschland zum Beispiel hat die Senkung der Interbankengebühren zu sofortigen Akquisitionserfolgen für Visa und Mastercard geführt. Beide Marken werden heute von großen Discountern akzeptiert - etwas, das noch vor wenigen Jahren völlig undenkbar schien. Damit gibt es für kartenemittierende Banken die Option, eine Debitkarte ohne die heimische Marke (girocard) herauszugeben.

Auch wenn die Kosten (Systemgebühren, Verarbeitung) für internationale Systeme höher sein können, haben diese Systeme einen deutlichen Vorteil, nämlich ihre Internationalität. Ein Emittent, der eine Karte anbieten möchte, die im In- und Ausland verwendet werden kann, benötigt nur eine Marke. Für Händler können höhere Gebühren problematisch sein. Die internationalen Systeme erlauben aber auch die Akzeptanz von Karten ausländischer Kunden. So können die internationalen Marken, auch wenn sie teurer sind, für Händler immer noch sehr attraktiv sein.

Hinzu kommt die größere Flexibilität der internationalen Systeme und ihre Finanzkraft. Um mehr inländische Transaktionen zu gewinnen, können sie eine ganze Reihe von Maßnahmen ergreifen. In Frankreich zum Beispiel bieten die internationalen Zahlungssysteme folgendes an:

- Sonderkonditionen für ausgewählte große Händler,
- Anreize für Emittenten, Single-Brand Karten zu emittieren und
- Bonusprogramme und ausgewählte Rabatte für Karteninhaber.²⁹

Das Ziel ist klar. Sie wollen auf Kosten inländischer Zahlungssysteme wie den französischen Cartes Bancaires an Volumen gewinnen. In gewisser Weise könnte man argumentieren, dass es sich hierbei einfach um Spielarten eines funktionierenden Wettbewerbs handelt.

Langfristig kann es jedoch in Frankreich zum gleichen Ergebnis kommen wie zuvor in Finnland oder den Niederlanden: der Einstellung des nationalen Kartensystems. So ist es keineswegs unwahrscheinlich, dass es am Ende in Europa nur zwei Kartensysteme geben wird, Mastercard und Visa. Europäische Entscheidungsträger haben immer argumentiert, dass sie nicht gegen Mastercard und Visa sind, sondern dass sie mindestens ein europäisches System wollen.³⁰ Aber bisher hatten ihre politischen Maßnahmen die unbeabsichtigte Folge, dass es immer wahrscheinlicher wird, dass alle europäischen Systeme eingestellt werden.³¹

Es ist an der Zeit, dass die europäischen Regulierungsbehörden aufwachen und anerkennen, dass ein europäisches Kartensystem die Zusammenarbeit der europäischen Banken erfordert – einschließlich der gemeinsamen Festlegung von Interchange-Gebühren.

²⁹ Siehe Godschalk und Krueger (2016).

³⁰ Letztes Jahr wurde das Thema "Europäisches Kartensystem" erneut aufgegriffen in einer Rede vom EZB-Direktoriumsmitglied Yves Mersch (2018).

³¹ Siehe Judt und Krueger (2013).

Fazit: Es ist an der Zeit, die Vorteile einer MIF anzuerkennen

Die Regulierungsbehörden scheinen in Bezug auf die MIF eine ambivalente Haltung zu verfolgen. Auf der einen Seite behandeln sie MIF (zu Unrecht) wie einen Kartellpreis. Andererseits haben sie eine Obergrenze für MIF festgelegt - und damit das Konzept toleriert.

Es war richtig, dass sie MIF tolerierten. Unabhängig von der von den Regulierungsbehörden festgelegten Höchstgrenze für MIF sollten sie jedoch auch anerkennen, dass die MIF kein Kartellpreis, sondern ein wesentlicher Bestandteil funktionierender Kartenzahlungssysteme sind.

Zumindest müssen die Regulierungsbehörden einige fehlleitende Ideen über Bord werfen. Ein Beispiel ist die Idee, es sei möglich, „Wettbewerb“ zu fördern, wenn es in Wirklichkeit nicht um Substitute, sondern um komplementäre Produkte geht. Emittenten stehen nicht im Wettbewerb um Acquirer. Bilaterale Verhandlungen dürfen insoweit nicht mit Wettbewerb gleichgesetzt werden.

Das bestehende System der MIF hat sich bewährt. Angesichts des Widerstands der Verbraucher gegen Transaktions- oder Ad-Valorem-Gebühren bieten MIF den Emittenten die Möglichkeit, ihre Kosten zu decken. Gleichzeitig schützen MIF die Händler vor Trittbrettfahrerverhalten einzelner Emittenten.

Daher sollten Änderungen in der IF-Verordnung mit Bedacht vorgenommen werden. Insbesondere sollten sich die europäischen Regulierungsbehörden daran erinnern, dass sie wiederholt die "effizienten und kostengünstigen Kartenzahlungsdienste" vieler nationaler europäischer Kartensysteme gelobt haben.³² Einige dieser nationalen Systeme gibt es nicht mehr - zum Teil als Folge der bestehenden Regulierung. Vielleicht braucht es daher weniger statt mehr Regulierung im Kartenmarkt.

³² Siehe EU Kommission (2006), S. 29: *"In cards there are concerns that the SEPA process might lead to the disappearance of efficient national schemes, without achieving corresponding efficiencies at the EU level, ..."*, und ECB (2006), S. 10: *"National card schemes generally offer efficient and inexpensive card payment services in the national markets. A SEPA for cards could capitalise on this in order to ensure an equally efficient and inexpensive service for the entire euro area market."*

Literaturverzeichnis

- Bank for International Settlements (2012): Payment, clearing and settlement systems in the CPSS countries („Red Book“), Volume 2 (Committee on Payment and Settlement Systems).
- Baxter, William F. (1983): Bank Interchange of Transactional Paper: Legal Perspectives, *Journal of Law and Economics*, 26, pp. 576-7.
- Bolt, Wilko, Nicole Jonker und Mirjam Plooij (2013): Tourist Test or Tourist Trap? Unintended consequences of debit card interchange fee regulation. *De Nederlandsche Bank Working Paper* 405, December.
- Börestam, Ann und Heiko Schmiedel (2011): Interchange Fees in Card Payments, *ECB Occasional Paper Series* 131.
- Browning, Jonathan (2018): Mastercard, Visa Dealt Setback in U.K. Retailer Fees Suit, 4. Juli 2018, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-07-04/mastercard-visa-dealt-setback-in-u-k-retailer-suit-over-fees>.
- Bundeskartellamt (2015): Fallbericht. Electronic cash: Verpflichtungszusagen der Kreditwirtschaft umgesetzt, Aktenzeichen: B 4 – 94/14, 30. März 2015.
- Bundeskartellamt (2017): Fallbericht. Entgelte bei Geldautomatenabhebungen, Aktenzeichen: B4-13/10, 8. September 2017.
- Carbó Valverde, Santiago, Sujit Chakravorti und Francisco Rodríguez Fernández (2016): The Role of Interchange Fees in Two-Sided Markets: An Empirical Investigation on Payment Cards, *Review of Economics and Statistics*, 98/2, pp. 367-381.
- Deutsche Bundesbank (2018): Zahlungsverkehrs- und Wertpapierabwicklungsstatistiken in Deutschland 2013 – 2017 (Stand September 2018).
- Drost, Matthias (2018): Streit um EC-Gebühren der Banken steuert auf Showdown zu, <https://www.handelsblatt.com/finanzen/banken-versicherungen/us-kanzlei-gegen-deutsche-banken-streit-um-ec-gebuehren-der-banken-steuert-auf-showdown-zu/22931604.html>.
- European Central Bank (2006): The Eurosystem’s view of a “SEPA for cards”, November.
- Europäische Kommission (2006): Consultative paper on SEPA incentives, Brussels, 13 February 2006, (http://ec.europa.eu/internal_market/payments/docs/sepa/sepa-2006_02_13_en.pdf).
- Europäische Kommission (2007): Commission Decision of 19/XII/2007 relating to a proceeding under Article 81 of the EC Treaty and Article 53 of the EEA Agreement (COMP/34.579 Mastercard, COMP/36.518 EuroCommerce, COMP/38.580 Commercial Cards), Provisional non-confidential version.
- Europäische Kommission (2009): Antitrust: Commissioner Kroes takes note of MasterCard's decision to cut cross-border Multilateral Interchange Fees (MIFs) and to repeal recent scheme fee increases, IP/09/515, Brussels, 1 April 2009.
- Europäische Kommission (2012): Bank Fees Behaviour Study. Final Report, Conducted by TNS at the request of Directorate-General for Health and Consumers, December.

- Europäische Kommission (2016): Special Eurobarometer 446 – Financial Products and Services. Summary, Survey requested by the European Commission, Directorate-General for Financial Stability, Financial Services and Capital Markets Union and co-ordinated by the Directorate-General for Communication, and
- Fung, Ben, Kim P.Huynh, Kerry Nield und Angelika Welte (2018): Merchant acceptance of cash and credit cards at the point of sale, *Journal of Payments Strategy & Systems*, Volume 12:2, S. 150-165.
- Godschalk, Hugo und Malte Krueger (2016): France: War of the Card Schemes, *PaySys Report*, Issue 5, August (http://paysys.de/images/downloads/2016_5_report_august16.pdf).
- Górka, Jakub (2018): *Interchange Fee Economics. To Regulate or Not to Regulate?*, Cham: Palgrave Macmillan.
- Heimler, Alberto und Sean F. Ennis (2008): Competition and Efficiency in Payment Cards: Which Options for SEPA?, *World Competition* 31(1).
- Judt, Ewald und Malte Krueger (2013): A European Card Payments Scheme – forever a phantom?, *Journal of Payment Strategy & Systems*, Vol.7, No. 4, 2013, S. 344-358.
- Krueger, Malte (2015): EU Commission publishes final report on cash- and card-costs, *PaySys Report*, Issue 2, 22 April 2015 (http://paysys.de/images/downloads/paysysreport_2_april2015.pdf).
- Krueger, Malte (2016): Swish – Sweden’s blueprint for a Europe-an real-time P2P system?, *Paysys Report*, Issue 1, February 2016 (http://paysys.de/images/downloads/2016_1_report_feb16.pdf).
- Krueger, Malte und Christoph Strauch (2008): Die Kommission und die Interchange: Falsche Prämissen?, in: *cardsKartencartes* 3/08.
- Macfarlane, I. J. (2005): Gresham’s law of payments, Address by Mr. I.J. Macfarlane, Governor, to Australasian Institute of Banking and Finance Industry Forum 2005, Sydney, 23 March 2005.
- Maurer, David (2009): Einblicke in die Ökonomie der Zahlungskartensysteme, Schweizerische Nationalbank, Juli (<https://www.snb.ch/en/mmr/reference/Zahlungskarten/source/Zahlungskarten.de.pdf>).
- Mersch, Yves (2018): Strengthening the European financial industry amid disruptive global challenges. Speech by Yves Mersch, Member of the Executive Board of the ECB, at the European Institute of Financial Regulation (EIFR), Paris, 3 September 2018.
- o.V. (2011): Girocard-Konditionen: Mengenrabatt für Edeka, in: *cardsKartencartes*, April 2011, p. 1.
- PaySys Consultancy (2009): Dutch Debit Card Agreement, *PaySys Report* (formerly *PaySys SEPA newsletter*), May 2009 (<http://www.paysys.de/download/SepaMay09.pdf>).
- PaySys Consultancy (2012): New study on the effects of mandatory decrease of interchange fees in Spain, *PaySys Report* (formerly *PaySys SEPA newsletter*), December 2012 (<http://www.paysys.de/download/SepaDec12.pdf>).
- Small, John und Julian Wright (2002): *The Bilateral Negotiation of Interchange Fees in Payment Schemes*, mimeo. (https://pdfs.semanticscholar.org/16a7/d801576d9a393b56e76de8f918f09c435764.pdf?_ga=2.159372094.547623024.1551623737-502852514.1551623737).

- Veljan, Alen (2018): A critical review of the European Commission's Multilateral Interchange Fee Regulation, *Journal of Payments Strategy & Systems*, Volume 12:3, S. 232-244.
- Verordnung (EU) 2015/751 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2015 über Interbankenentgelte für kartengebundene Zahlungsvorgänge.
- Visa Inc. (2019): Annual Report 2018.
- Wittorff, Jacob Ø. (2013): Danske Bank satser stort på MobilePay: Forlænger gratis periode, 27 August 2013 (<https://www.computerworld.dk/art/227976/danske-bank-satser-stort-p-mobilepay-forl-nger-gratis-periode>).
- Wood, James (2018): The death of cards, *Payments Cards & Mobile Magazine*, November/December.
- Wright, Julian (2004): One-sided Logic in Two-sided Markets, *Review of Network Economics*, Vol. 3:1, S. 44-64.