



**VERWALTUNGSVERFAHREN  
BESCHLUSS  
GEM. § 32 b GWB**

**– Öffentliche Version –**

## **Beschluss**

In dem Verwaltungsverfahren

1. Bundesverband deutscher Banken e.V.

Burgstraße 28

10178 Berlin

Telefax: 030 1663 – 31 99

– Beteiligter zu 1. –

2. Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken e.V.

Schellingstraße 4

10785 Berlin

– Beteiligter zu 2. –

3. Deutscher Sparkassen- und Giroverband e.V.

Charlottenstraße 47

10117 Berlin

– Beteiligter zu 3. –

4. Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands e.V.

Lennéstraße 11

10785 Berlin

– Beteiligter zu 4. –

Verfahrensbevollmächtigte zu 1. – 4.:  
Salans FMC SNR Denton Europe LLP  
Rechtsanwalt Dr. Jörg Karenfort  
Rechtsanwalt Dr. Norman Hölzel  
Markgrafenstraße 33  
10117 Berlin  
Telefax: 030 2 64 73 133

5. MasterCard Europe SPRL  
Chaussée de Tervuren 198A  
1410 Waterloo  
Belgien

– Beigeladene zu 5. –

Verfahrensbevollmächtigte zu 5.:  
Bird & Bird LLP  
Rechtsanwältin Anne Federle  
Rechtsanwalt Fabian von Busse  
Carl-Theodor-Straße 6  
40213 Düsseldorf  
Telefax: 0211 2055 6011

6. easycash GmbH  
Am Gierath 20  
40885 Ratingen  
Telefax 06196 9984 – 330

– Beigeladene zu 6. –

zur Prüfung eines Verstoßes gegen Art. 101 Abs. 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union<sup>1</sup> (AEUV) und § 1 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen<sup>2</sup> (GWB) hat die 4. Beschlussabteilung des Bundeskartellamtes am 8. April 2014 beschlossen:

---

<sup>1</sup> Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Mai 2008.

<sup>2</sup> Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1750).

- I. Die im Folgenden unter Ziffer II. – VI. aufgeführten Verpflichtungszusagen werden gemäß § 32 b Abs. 1 S. 1 GWB gegenüber den Beteiligten für verbindlich erklärt:
  
- II. Der Beteiligte zu 1. hat mit Schreiben vom 7. März 2014, eingegangen am 12. März 2014, die nachfolgenden Verpflichtungszusagen angeboten:
  1. Der Bundesverband deutscher Banken e.V. (BdB) verpflichtet sich im Zusammenwirken mit dem Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken e.V. (BVR), dem Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands e.V. (VÖB) und dem Deutschen Sparkassen- und Giroverband e.V. (DSGV), die in Ziffer 6 Satz 1 der Händlerbedingungen (Anlage 9 der Vereinbarung über ein institutsübergreifendes System zur bargeldlosen Zahlung an automatisierten Kassen (electronic cash-System)) und in Ziffer 8 Satz 2 der Vereinbarung über ein institutsübergreifendes System zur bargeldlosen Zahlung an automatisierten Kassen gemeinsam festgelegten Entgelte für inländische electronic cash-Transaktionen mit Wirkung zum 1. November 2014 aufzuheben.
  2. Der BdB verpflichtet sich, im Zusammenwirken mit dem BVR, dem VÖB und dem DSGV seine vertraglichen Rechte aus der electronic cash-Vereinbarung auszuschöpfen, um die Abrechnung von inländischen electronic cash-Transaktionen zu den unter der Ziffer 1 genannten Entgelten mit Wirkung zum 1. November 2014 zu beenden.
  3. Der BdB verpflichtet sich, im Zusammenwirken mit dem BVR, dem VÖB und dem DSGV die electronic cash-Vereinbarung mit Wirkung zum 1. November 2014 dahingehend zu ändern, dass die Abrechnung von inländischen electronic cash-Transaktionen nur noch auf Basis der mit dem jeweiligen kartenausgebenden Zahlungsdienstleister bzw. seinem Issuer-Konzentrator vereinbarten Entgelte erfolgen darf.
  
- III. Der Beteiligte zu 2. hat mit Schreiben vom 5. März 2014, eingegangen per Telefax am selben Tag, die nachfolgenden Verpflichtungszusagen angeboten:

1. Der Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken e.V. (BVR) verpflichtet sich im Zusammenwirken mit dem Bundesverband deutscher Banken e.V. (BdB), dem Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands e.V. (VÖB) und dem Deutschen Sparkassen- und Giroverband e.V. (DSGV), die in Ziffer 6 Satz 1 der Händlerbedingungen (Anlage 9 der Vereinbarung über ein institutsübergreifendes System zur bargeldlosen Zahlung an automatisierten Kassen (electronic cash-System)) und in Ziffer 8 Satz 2 der Vereinbarung über ein institutsübergreifendes System zur bargeldlosen Zahlung an automatisierten Kassen gemeinsam festgelegten Entgelte für inländische electronic cash-Transaktionen mit Wirkung zum 1. November 2014 aufzuheben.
  2. Der BVR verpflichtet sich, im Zusammenwirken mit dem BdB, dem VÖB und dem DSGV seine vertraglichen Rechte aus der electronic cash-Vereinbarung auszuschöpfen, um die Abrechnung von inländischen electronic cash-Transaktionen zu den unter der Ziffer 1 genannten Entgelten mit Wirkung zum 1. November 2014 zu beenden.
  3. Der BVR verpflichtet sich, im Zusammenwirken mit dem BdB, dem VÖB und dem DSGV die electronic cash-Vereinbarung mit Wirkung zum 1. November 2014 dahingehend zu ändern, dass die Abrechnung von inländischen electronic cash-Transaktionen nur noch auf Basis der mit dem jeweiligen kartenausgebenden Zahlungsdienstleister bzw. seinem Issuer-Konzentrator vereinbarten Entgelte erfolgen darf.
- IV. Der Beteiligte zu 3. hat mit Schreiben vom 5. März 2014, eingegangen am 7. März 2014, die nachfolgenden Verpflichtungszusagen angeboten:
1. Der Deutsche Sparkassen- und Giroverband verpflichtet sich im Zusammenwirken mit dem Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken e.V. (BVR), dem Bundesverband deutscher Banken e.V. (BdB) und dem Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands e.V. (VÖB), die in Ziffer 6 Satz 1 der Händlerbedingungen (Anlage 9 der Vereinbarung über ein institutsübergreifendes System zur bargeldlosen Zahlung an automatisierten Kassen (electronic cash-System)) und in Ziffer 8 Satz 2 der Vereinbarung über ein institutsübergreifendes System zur bargeldlosen

Zahlung an automatisierten Kassen gemeinsam festgelegten Entgelte für inländische electronic cash-Transaktionen mit Wirkung zum 1. November 2014 aufzuheben.

2. Der DSGVO verpflichtet sich, im Zusammenwirken mit dem BVR, dem BdB und dem VÖB seine vertraglichen Rechte aus der electronic cash-Vereinbarung auszuschöpfen, um die Abrechnung von inländischen electronic cash-Transaktionen zu den unter der Ziffer 1 genannten Entgelten mit Wirkung zum 1. November 2014 zu beenden.
  3. Der DSGVO verpflichtet sich, im Zusammenwirken mit dem BVR, dem BdB und dem VÖB die electronic cash-Vereinbarung mit Wirkung zum 1. November 2014 dahingehend zu ändern, dass die Abrechnung von inländischen electronic cash-Transaktionen nur noch auf Basis der mit dem jeweiligen kartenausgebenden Zahlungsdienstleister bzw. seinem Issuer-Konzentrator vereinbarten Entgelte erfolgen darf.
- V. Der Beteiligte zu 4. hat mit Schreiben vom 6. März 2014, eingegangen am 7. März 2014, die nachfolgenden Verpflichtungszusagen angeboten:
1. Der Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands e.V. (VÖB) verpflichtet sich im Zusammenwirken mit dem Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken e.V. (BVR), dem Bundesverband deutscher Banken e.V. (BdB) und dem Deutschen Sparkassen- und Giroverband e.V. (DSGV), die in Ziffer 6 Satz 1 der Händlerbedingungen (Anlage 9 der Vereinbarung über ein institutsübergreifendes System zur bargeldlosen Zahlung an automatisierten Kassen (electronic cash-System)) und in Ziffer 8 Satz 2 der Vereinbarung über ein institutsübergreifendes System zur bargeldlosen Zahlung an automatisierten Kassen gemeinsam festgelegten Entgelte für inländische electronic cash-Transaktionen mit Wirkung zum 1. November 2014 aufzuheben.
  2. Der VÖB verpflichtet sich, im Zusammenwirken mit dem BVR, dem BdB und dem DSGVO seine vertraglichen Rechte aus der electronic cash-Vereinbarung auszuschöpfen, um die Abrechnung von inländischen electro-

nic cash-Transaktionen zu den unter der Ziffer 1 genannten Entgelten mit Wirkung zum 1. November 2014 zu beenden.

3. Der VÖB verpflichtet sich, im Zusammenwirken mit dem BVR, dem BdB und dem DSGV die electronic cash-Vereinbarung mit Wirkung zum 1. November 2014 dahingehend zu ändern, dass die Abrechnung von inländischen electronic cash-Transaktionen nur noch auf Basis der mit dem jeweiligen kartenausgebenden Zahlungsdienstleister bzw. seinem Issuer-Konzentrator vereinbarten Entgelte erfolgen darf.
  
- VI. Darüber hinaus haben sich die Beteiligten zu 1. – 4. jeweils verpflichtet, der Beschlussabteilung das geänderte electronic cash-Vertragswerk nach Abschluss der Zeichnung durch die Vertragspartner unverzüglich in elektronischer Form vorzulegen.
  
- VII. Das Verfahren hinsichtlich der gemeinsamen Festlegung des Entgelts in Ziffer 6 Satz 1 der Händlerbedingungen (Anlage 9 der Vereinbarung über ein institutsübergreifendes System zur bargeldlosen Zahlung an automatisierten Kassen (electronic cash-System)) und in Ziffer 8 Satz 2 der Vereinbarung über ein institutsübergreifendes System zur bargeldlosen Zahlung an automatisierten Kassen wird nach Maßgabe des § 32 b Abs. 1 S. 2 GWB eingestellt. Über das Verfahren im Übrigen wird gesondert entschieden.
  
- VIII. Die Gebühr für diese Entscheidung wird auf

[...]

**(in Worten: [...])**

festgesetzt und den Beteiligten zu 1. bis 4. als Gesamtschuldnern auferlegt. Die Auslagen werden gesondert erhoben.

## Gründe

### A. Einleitende Zusammenfassung

- (1) Die von den Beteiligten dieses Verfahrens getroffene Vereinbarung einheitlicher, vom kartenakzeptierenden Händler<sup>3</sup> an den Emittenten der girocard zu entrichtenden Entgeltsätze für electronic cash-Transaktionen (im Folgenden zusammenfassend: „einheitliches Händlerentgelt“) im electronic cash-Vertragswerk verstößt nach vorläufiger Beurteilung gegen Art. 101 Abs. 1 AEUV und § 1 GWB. Sie beschränkt den Wettbewerb zwischen den Beteiligten um die Abwicklung von Transaktionen über das von ihnen betriebene electronic cash-System. Mittelbar beschränkt sie den Wettbewerb der Beteiligten gegenüber dem Elektronischen Lastschriftverfahren („ELV“) als alternativem Zahlungssystem.
- (2) Die Beteiligten haben nach Einleitung des vorliegenden Verfahrens im Januar 2011 das electronic cash-Vertragswerk<sup>4</sup> zum 1. Januar 2013 in zweifacher Hinsicht modifiziert.<sup>5</sup> Hinsichtlich der Händlerentgelte wird klargestellt, dass es Zahlungsdienstleistern und Unternehmen unbenommen bleibt, abweichende Vereinbarungen zu treffen.<sup>6</sup> Das Verbot von Preisauflagen bei Zahlungen mit der girocard in den Händlerbedingungen wird ersetzt durch eine Regel, die solche Auflagen zulässt, soweit diese angemessen und an den tatsächlichen Kosten des Händlers ausgerichtet sind.<sup>7</sup>
- (3) Gegenstand dieser Verfügung ist die gemeinsame Festlegung des Händlerentgelts durch die Beteiligten. Dies umfasst Ziff. 6 der Händlerbedingungen (einheitliches Händlerentgelt von 0,3% des Umsatzes, mindestens aber 0,08 EUR) des electronic cash-Vertragswerkes und Ziff. 8 der electronic cash-(Interbanken-) Vereinbarung (einheitliches Händlerentgelt von 0,2% des Umsatzes bei Transaktionen an Tankstellen, mindestens aber 0,04 EUR, für Umsätze bis zu einem Betrag von 51,13 EUR). Über die weiteren, mit Schreiben vom 28. Mai 2013 den Beteiligten

---

<sup>3</sup> Unter Handelsunternehmen oder Händler werden hier und im Folgenden allgemein alle Stellen verstanden, die Zahlungskarten akzeptieren können, z.B. auch öffentliche Verwaltungen.

<sup>4</sup> Vgl. Rn. (39).

<sup>5</sup> Vgl. Schreiben des BVR und des DSGVO vom 21. April 2011, Schreiben der DK vom 20. September 2012 (vollständige Version des überarbeiteten Vertragswerkes).

<sup>6</sup> Ziff. 8 Satz 4 der electronic cash-Vereinbarung neu, Ziff. 6 Satz 2 der Händlerbedingungen neu, mit Schreiben der DK vom 20. September 2012 übermittelt.

<sup>7</sup> Ziff. 2 Satz 4 der Händlerbedingungen neu, mit Schreiben der DK vom 20. September 2012 übermittelt.

mitgeteilten Beanstandungen<sup>8</sup> des electronic cash-Vertragswerks entscheidet die Beschlussabteilung gesondert. Nicht zum Verfahrensgegenstand gehören die Regelungen der electronic cash-Vereinbarung zur Anwendungsauswahl bei mehreren auf der girocard verfügbaren Zahlungssystemen („Co-Badging-Systeme“). Die Beschlussabteilung behält sich ausdrücklich vor, diese und möglicherweise weitere, damit zusammenhängende Vereinbarungen und Praktiken insbesondere vor dem Hintergrund der Initiativen der Europäischen Kommission zur Öffnung der Acquiring-Märkte in einem weiteren Verfahren zu überprüfen.

- (4) Nach dem Ergebnis der Ermittlungen geht die Beschlussabteilung von folgendem Sachverhalt aus:
- (5) Electronic cash ist das mit Abstand führende Kartenzahlungssystem auf dem deutschen Markt. Bei dem electronic cash-System handelt es sich um ein Kartenzahlungssystem zur bargeldlosen Zahlung im stationären Handel am Ort der Leistungserbringung, dem Point of Sale („POS“), das auf einer Interbanken-Vereinbarung des BdB, des BVR, des DSGV und des VÖB beruht. Im Rahmen der Deutschen Kreditwirtschaft („DK“, Berlin)<sup>9</sup> arbeiten diese Verbände in einer Reihe von Gremien zusammen und legen gemeinsam ihre Strategie bei Kartenzahlungssystemen fest.
- (6) Die über ihre Spitzenverbände am electronic cash-System beteiligten Institute geben an ihre Kunden im Rahmen der Girokontoverbindung die girocard zur bargeldlosen Zahlung am POS aus. Die girocard ist eine Debitkarte, d.h. nach Bezahlung mittels der girocard wird unmittelbar das Girokonto des Karteninhabers belastet. Ein Zahlungsziel (wie typischerweise bei Kreditkarten) wird nicht gewährt. Der Händler ist auf Grund des electronic cash-Vertragswerkes verpflichtet, ein von den Beteiligten gemeinsam festgelegtes und im Grundsatz für alle Händler gleiches Entgelt an den jeweiligen Emittenten der girocard zu entrichten.

---

<sup>8</sup> Beanstandet wurden neben dem einheitlichen Händlerentgelt das Verbot der Zurückweisung von girocards einzelner Emittenten, das zum 1. Januar 2013 aufgehobene Verbot von Preisaufschlägen bei electronic cash-Zahlungen, die beabsichtigte Änderung des Formats für die Speicherung der Kartenummer im Magnetstreifen bzw. Chip der girocard und die Wahrnehmung der Option zur Einführung einer verkürzten Vorlagefrist bei Lastschriften durch die Beteiligten im Abkommen über die SEPA-Inlandslastschrift.

<sup>9</sup> Bis zum August 2011 bezeichnete sich die DK als Zentraler Kreditausschuss („ZKA“). Im Folgenden wird auch im Zusammenhang mit Sachverhalten, die vor August 2011 liegen, einheitlich die Bezeichnung DK verwendet, soweit es sich nicht um Zitate oder die Bezeichnung von Gremien wie [...] handelt. Vgl. die Selbstdarstellung der DK, [www.die-deutsche-kreditwirtschaft.de](http://www.die-deutsche-kreditwirtschaft.de).



- (7) Kartenzahlungssysteme sind allgemein dadurch gekennzeichnet, dass in ihnen mehrere Parteien mit verschiedenen Rollen zusammenwirken. Grundsätzlich zu unterscheiden sind die Karteninhaber, die die Karte als Zahlungsmittel nutzen, und die Kartenakzeptanten, die Kartenzahlungen als Zahlungsmittel akzeptieren. Unterschiedlich ist im Einzelnen, inwieweit unabhängige Anbieter im Rahmen solcher Systeme Leistungen erbringen.
- (8) Electronic cash beruht auf einer offenen Struktur: Händler können Netzbetreiber zur Anbindung an das Netz, Bereitstellung der Terminals und für den Netzbetrieb frei auswählen. Sie können auch entscheiden, über wen sie – im Rahmen einer Girokontoverbindung – die Forderung einziehen lassen, weil electronic cash-Transaktionen als Lastschriften im konventionellen Zahlungsverkehr<sup>10</sup> abgewickelt werden, d.h. über die Clearingsysteme der Institute und der Bundesbank, die allgemein der Verrechnung von Lastschriften und Überweisungen dienen. Demgegenüber betreiben Kartenzahlungssysteme internationaler Anbieter wie MasterCard oder Visa eigene, für Dritte nicht nutzbare Clearing- und Settlement-Mechanismen und geben diese den Händlern vor.
- (9) Eine weitere Besonderheit deutscher Debitkarten stellt die Existenz eines Emittenten-unabhängigen Zahlungssystems unter Verwendung der girocard dar: Das ELV beruht auf der Auslesung der Kontodaten aus der girocard. Auf dieser Grundlage wird eine Lastschrift erzeugt, die im Einzugsermächtigungsverfahren abgewickelt wird. Der Einzug der Forderung unterscheidet sich technisch nicht von dem für electronic cash-Transaktionen angewandten Verfahren. Es wird in beiden Fällen eine Lastschrift erzeugt, die über den konventionellen Zahlungsverkehr abgewickelt wird. ELV übt erheblichen Preisdruck auf electronic cash aus. Seit 2010 konnten einige größere Akzeptanten eine Reduzierung des an den Emittenten abzuführenden Händlerentgelts für electronic cash durchsetzen, nachdem sie angekündigt hatten, andernfalls auf das ELV auszuweichen. Teilweise – z.B. im Tankstellenbereich – sind diese Preiszugeständnisse in Gremien der DK mit dem Ziel eines einheitlichen Vorgehens aller Spitzenverbände erörtert worden, auch wenn letztlich nur der DSGVO und der BVR zu der Entgeltsenkung bereit waren.

---

<sup>10</sup> Unter „konventionellem Zahlungsverkehr“ wird hier und im Folgenden der von allen Girokontoinhabern nutzbare und für Transaktionen aller Art offen stehende Lastschrift- und Überweisungsverkehr der Banken verstanden, der auch für die Abwicklung von electronic cash-Transaktionen genutzt wird. Demgegenüber verwenden internationale Kartensysteme wie MasterCard oder Visa eigene Abrechnungssysteme, die ausschließlich der Abwicklung von Transaktionen mit Karten der jeweiligen Organisation dienen.

- (10) Neben ELV sind über die girocard noch die Co-Badging-Systeme<sup>11</sup> internationaler Zahlungssysteme wie Maestro (eine Marke von MasterCard) und V PAY (eine Marke von Visa) verfügbar, die aber aus Händlersicht derzeit keine Alternative zu electronic cash darstellen. Ursprünglich diente dieses Co-badging dazu, die girocard auch im Ausland nutzbar zu machen. Eine Nutzung des Co-Badging-Zahlungssystems im Inland war durch die electronic cash-Vereinbarung ausgeschlossen. Auf Grund der Entwicklung der Single Euro Payments Area („SEPA“) musste diese strikte Beschränkung auf Transaktionen außerhalb Deutschlands aufgegeben werden. Das Sepa Cards Framework („SCF“) der im European Payments Council („EPC“) vertretenen europäischen Bankenindustrie sieht vor, dass der Karteninhaber durch seine Vereinbarung mit dem Kartenemittenten das anzuwendende Zahlungssystem festlegt. Da diese Festlegung über die AGB der Banken erfolgt, liegt de facto die Entscheidung damit beim Emittenten. Akzeptiert ein Händler electronic cash, ist er an diese Festlegung grundsätzlich für alle Transaktionen mit der girocard gebunden. Möglich ist dem Händler bislang nur, auf die Akzeptanz von electronic cash insgesamt zu verzichten, und Transaktionen vollständig über die Co-Badging-Systeme anzuwenden. Eine realistische Alternative sind die Co-Badging-Systeme daher derzeit für den Händler nicht.
- (11) Der SEPA-Prozess beeinflusst auch die Zahlungsabwicklung in Kartenzahlungssystemen, soweit die Verfahren des konventionellen Zahlungsverkehrs genutzt werden. Mit ihm sollen die bislang national definierten Zahlungsverkehrsformate für Überweisungen und Lastschriften durch einheitliche, europaweit geltende Formate abgelöst werden. Wegen der nur sehr langsamen Umstellung auf Grund freiwilliger Regelwerke der europäischen Bankenindustrie sind durch EU-Verordnung ab dem 1. August 2014 SEPA-Formate verpflichtend. Bis zum 1. Februar 2016 kann ELV noch auf Grund einer Übergangsvorschrift in der Verordnung und der ergänzenden nationalen Gesetzgebung in bisheriger Form weiter betrieben werden. Das ELV wird derzeit weiterentwickelt, um eine Fortführung auch nach der Umstellung auf SEPA-Formate zu ermöglichen. Für das electronic cash-Verfahren hat die DK auf der Grundlage des SEPA-Basislastschriftverfahrens ein angepasstes Lastschriftverfahren, das SEPA Card Clearing („SCC“), entwickelt.

---

<sup>11</sup> Für das Aufbringen mehrere Akzeptanzmarken auf ein Medium ist der Begriff des Co-Badging üblich, vgl. Europäische Kommission, Grünbuch, Ein integrierter europäischer Markt für Karten-, Internet- und mobile Zahlungen KOM (2011) 941 endgültig, Ziff. 4.1.3, ec.europa.eu. Daneben wird zum Teil auch der Begriff des Cobrandings verwendet.

- (12) Diesen Sachverhalt bewertet die Beschlussabteilung in rechtlicher Hinsicht vorläufig folgendermaßen:
- (13) Es wird ein sachlich relevante Markt für die Akzeptanz von Zahlungen mit der girocard zu Grunde gelegt. Auf diesem Markt fragt der Händler Autorisierungs- und Garantieleistungen der electronic cash- bzw. ELV-Anbieter nach.
- (14) Die Ermittlungen haben ergeben, dass am POS im Wesentlichen der Kunde über die Wahl des Zahlungsmittels (z.B. Kreditkarte, girocard, Bargeld) entscheidet. Jedenfalls bei einem so weit verbreiteten Zahlungsmittel wie der girocard kann der Händler den Kunden nur in sehr beschränktem Umfang auf andere Zahlungsmittel umlenken. Als Alternative zu electronic cash bleibt dem Händler bei Zahlungen mit der girocard deshalb praktisch nur das ELV. Die Nachfrage des Händlers richtet sich auf die Absicherung der Transaktion gegen Zahlungsausfall. Diese Absicherung kann er entweder über den Emittenten im Rahmen des electronic cash-Systems durch online- oder offline-Abfrage des im Chip gespeicherten Verfügungslimits oder von einem ELV-Anbieter über die Abfrage von Datenbanken bzw. die Berücksichtigung abstrakter Kriterien, die Aufschluss über die Bonität des Kunden geben, erhalten. Die auf der girocard vorhandenen Co-Badging-Systeme sind jedenfalls derzeit keine Alternative für den Händler.
- (15) Räumlich ist der Markt auf Deutschland beschränkt.
- (16) Das einheitlich festgelegte Händlerentgelt bezweckt nach vorläufiger Bewertung der Beschlussabteilung eine Beschränkung des Wettbewerbs auf dem Markt für die Akzeptanz von Zahlungen mit der girocard. Zwischen den Emittenten besteht grundsätzlich ein unmittelbares Wettbewerbsverhältnis, weil jeder Emittent bestrebt ist, die Erträge aus dem Händlerentgelt zu optimieren und damit sein Zahlungsverkehrsgeschäft profitabel zu gestalten. Dies hat sich bei der erstmaligen Akzeptanz von electronic cash gezeigt, soweit Emittenten oder Emittentengruppen ein abgesenktes Händlerentgelt zugestanden wurde, um Händler zu gewinnen. Auch bei Produktänderungen wie der Einführung der Kontaktlostechnologie (mit der Notwendigkeit von Investitionen in die Terminalinfrastruktur) konnten Verhandlungsprozesse zwischen Emittenten oder Emittentengruppen und einzelnen Händlern beobachtet werden.
- (17) Darüber hinaus wird durch das einheitliche Händlerentgelt auch der Wettbewerb gegenüber ELV beschränkt. Die Auswertung interner Unterlagen der DK hat gezeigt, dass die kollektive Preisstrategie bei electronic cash wesentlich durch den

Preis für ELV bestimmt wird und darauf ausgerichtet war, ELV als Wettbewerbsprodukt zu verdrängen.

- (18) Das einheitliche Händlerentgelt ist nach vorläufiger Bewertung der Beschlussabteilung für die Funktionsfähigkeit des electronic cash-Systems nicht objektiv notwendig.
- (19) Die Freistellungsvoraussetzungen des Art. 101 Abs. 3 AEUV, § 2 GWB sind nicht dargetan worden und für die Beschlussabteilung auch nicht erkennbar.
- (20) Die von den Beteiligten angebotenen Verpflichtungszusagen sind geeignet und erforderlich, die nach vorläufiger Beurteilung gegen die Vereinbarung eines einheitlichen Händlerentgelts bestehenden Bedenken der Beschlussabteilung auszuräumen. Die Vereinbarung des einheitlichen Händlerentgelts wird aufgehoben und durch eine Regel ersetzt, wonach grundsätzlich nur verhandelte Händlerentgelte abzurechnen sind. Ihre Entgegennahme ist verhältnismäßig. Ohne die Verpflichtungszusagen kann nicht davon ausgegangen werden, dass das kollektive Händlerentgelt in absehbarer Zeit vollständig aufgegeben wird. Dies hat insbesondere die letzte Verfahrensphase gezeigt. Trotz formaler Möglichkeit, individuelle Händlerentgelte zu verhandeln, die ausdrücklich seit dem 1. Januar 2013 besteht, werden gegenwärtig weiterhin 40-50% aller Transaktionen zum einheitlichen Händlerentgelt abgerechnet.
- (21) Die Beschlussabteilung wird die weitere Entwicklung auf den betroffenen Märkten beobachten und behält sich ausdrücklich weitere Maßnahmen auf Grundlage der §§ 32 ff. GWB vor.

## **B. Sachverhalt**

### **I. Bedeutung von electronic cash und ELV**

- (22) Electronic cash ist das in Deutschland mit Abstand am häufigsten genutzte Zahlungssystem am POS. Das über electronic cash abgewickelte Transaktionsvolumen lag im Jahr 2009 bei 97 Mrd. EUR und stieg im Jahr 2011 auf 115 Mrd. EUR.<sup>12</sup> Im Jahr 2012 lag es bei 128 Mrd. EUR.<sup>13</sup> Im Jahr 2011 entfielen von allen Kartentransaktionen am POS 45% des Transaktionsvolumens auf dieses Verfahren, 25% auf

---

<sup>12</sup> Vgl. i.E. unten Rn. (23).

<sup>13</sup> Statistik der EURO Kartensysteme, abrufbar über [www.electronic-cash.de](http://www.electronic-cash.de).

Kreditkarten und 22% auf ELV.<sup>14</sup> Bei einer Betrachtung nur der mit der girocard im Inland getätigten Transaktionen entfielen im Jahr 2011 69% des Volumens auf electronic cash und 31% auf ELV.<sup>15</sup> Aus den Händlerentgelten erzielten die Emittenten der girocard im Jahr 2009 Erlöse von [über 300] Mio. EUR.<sup>16</sup>

- (23) Die Händler nutzen ELV in erheblichem Umfang als Substitut für electronic cash-Transaktionen. Die Transaktions („TA“)-Zahlen und -Volumina mit ELV und electronic cash sind aus den folgenden Tabellen ersichtlich<sup>17</sup>:

Tabelle 1: Anzahl Transaktionen (ELV und electronic cash)

	TA-Zahl 2009		TA-Zahl 2010		TA-Zahl 2011	
	Mio. Stück	Anteile	Mio. Stück	Anteile	Mio. Stück	Anteile
ELV gesamt	787	31%	864	28%	970	32%
electronic cash	1.745	69%	1.952 <sup>18</sup>	72%	2.095	68%
Gesamt	2.532	100%	3.112	100%	3.065	100%

---

<sup>14</sup> Vgl. PaySys, Facts & Figures, Kartenmarkt in Deutschland, Präsentation auf der Payment World 2012 in Mainz am 7. November 2012. Der Rest verteilt sich auf Handels- und Tankkarten und Maestro-Karten ausländischer Karteninhaber.

<sup>15</sup> Vgl. i.E. unten Rn. (23).

<sup>16</sup> Berechnet aus den Antworten der Netzbetreiber auf das Auskunftsverlangen vom 9. März 2010, B4-22/06. Die Beteiligten vertreten im Schreiben vom 16. August 2013 die Auffassung, dieser Wert sei überhöht, es sei für 2009 ein Händlerentgelt von lediglich 285,5 Mio. EUR anzusetzen. Damit setzen sich die Beteiligten allerdings in Widerspruch zu ihren eigenen Berechnungen, die Grundlage für Preisdiskussionen in ihren Gremien waren. In der in Rn. (62) wiedergegebenen Kalkulation gehen sie davon aus, dass insgesamt – unter Berücksichtigung der Mindestentgelte - Händlerentgelte in Höhe von 0,312% des Transaktionsvolumens vereinnahmt wurden. Die Beteiligten nehmen für 2009 mit 99.759 Mio. EUR ein etwas höheres Transaktionsvolumen als die Beschlussabteilung an. Legt man das von den Beteiligten genannte Transaktionsvolumen zu Grunde, ergibt sich für 2009 ein absoluter Betrag für das Händlerentgelt von 311 Mio. EUR, der nahezu identisch ist mit dem von der Beschlussabteilung ermittelten Wert.

<sup>17</sup> Grundlage: Antworten der Netzbetreiber auf die Auskunftsbeschlüsse vom 14. September 2012.

<sup>18</sup> Die Beteiligten haben mit Schreiben vom 16. August 2013 darauf hingewiesen, dass der im Schreiben der Beschlussabteilung vom 28. Mai 2013 genannte Wert von 2.248 Mio. Transaktionen überhöht sei. Dieser überhöhte Wert beruhte auf einem Übertragungsfehler. Der nunmehr ermittelte Wert von 1.952 Mio. Transaktionen ist etwas geringer als der von den Beteiligten im Schreiben vom 16. August 2013 selbst genannte Wert von 2.038 Mio. Transaktionen.

Tabelle 2: Transaktionsvolumen (ELV und electronic cash)

	TA-Volumen 2009		TA-Volumen 2010		TA-Volumen 2011	
	Mio. EUR	Anteile	Mio. EUR	Anteile	Mio. EUR	Anteile
ELV gesamt	44.640	32%	48.340	31%	52.873	31%
electronic cash	96.998	68%	107.537	69%	115.490	69%
Gesamt	141.638	100%	155.876	100%	168.363	100%

## II. Die Beteiligten

### 1. Die „Deutsche Kreditwirtschaft“ und die Spitzenverbände

(24) In der DK wirken die Spitzenverbände der deutschen Kreditwirtschaft (BdB, BVR, DSGV, VÖB und Verband deutscher Pfandbriefbanken<sup>19)</sup> zusammen. Die Federführung wechselt jährlich zwischen BdB, BVR und DSGV. Die DK verfügt nicht über eine eigene Infrastruktur sondern greift auf die Ressourcen ihrer Mitglieder und insbesondere des jeweiligen Federführers zurück. Sie tritt jedoch in der Öffentlichkeit und insbesondere gegenüber Organen der Gesetzgebung und Verwaltungsbehörden in den sie betreffenden Fragen einheitlich auf, hat aber im Gegensatz zu ihren Mitgliedern nicht den Status eines eingetragenen Vereins und ist selbst auch nicht Beteiligte dieses Kartellverwaltungsverfahrens.

(25) Die DK verfügt über formalisierte Strukturen zur Erarbeitung gemeinsamer Positionen. Für den Bereich der Kartenzahlungen stimmen sich die Vertreter der Spitzenverbände insbesondere in folgenden Gremien ab<sup>20)</sup>:

- [...].
- Arbeitsstab Kartengestützte Zahlungssysteme: Gremium auf Arbeitsebene, das für alle strategischen und operativen Fragen zuständig ist, die im Zusammenhang mit dem electronic cash-System auftreten. Im Arbeitsstab Kartengestützte Zahlungssysteme aufgegangen sind 2009 der Arbeitsstab electronic cash, der Arbeitsstab Geld-

---

<sup>19)</sup> Die im Verband deutscher Pfandbriefbanken organisierten Institute bieten keine Zahlungsverkehrsleistungen an, nutzen aber den unbaren Zahlungsverkehr und sind an Zahlungsverkehrsabkommen wie dem Lastschriftabkommen (vgl. unten Rn. (48)) beteiligt.

<sup>20)</sup> Antwort der DK vom 21. April 2011 auf Frage 1 des Auskunftsverlangens vom 17. März 2011.

automaten, der Arbeitsstab Internationale Kartenstrategie und der Lenkungsausschuss Kartengeschäft / Zahlungsverkehr.

- [Arbeitsgruppe im Rahmen des Arbeitsstabes Kartengestützte Zahlungssysteme].
  - [...].
  - [...].
- (26) Eine koordinierende Funktion insbesondere bei der Festlegung der Kartenstrategie und der Implementierung technischer Regelwerke wie den technischen Anhängen des electronic cash-Vertragswerkes übernimmt die SRC Security Research & Consulting GmbH, Bonn, an dem die kartenausgebenden Unternehmen der Spitzenverbände (Bank-Verlag GmbH, Köln, für den BdB, Deutscher Genossenschaftsverlag eG, Wiesbaden, für den BVR bzw. die genossenschaftliche Finanzgruppe und die Deutsche Sparkassen Verlag GmbH, Stuttgart, für den DSGVO bzw. die Sparkassenfinanzgruppe) mit jeweils 22,5% beteiligt sind.<sup>21</sup> Eine Reihe von Strategieunterlagen sind von der SRC für die Beratungen in den Gremien der DK vorbereitet worden.
- (27) In ihren Gremien diskutiert die DK die produktpolitische Strategie für Kartenzahlungen. Insbesondere die [Arbeitsgruppe im Rahmen des Arbeitsstabes Kartengestützte Zahlungssysteme] diene der Weiterentwicklung der Strategie im Hinblick auf das sich verändernde Marktumfeld. Grundlegende strategische Überlegungen wurden in einer „ZKA Langfrist Roadmap“ zusammengefasst. [...] <sup>22</sup> [...].

## **2. Verbindlichkeit der Entscheidungen der Beteiligten**

- (28) Soweit die Koordinierung in Gremien der DK in Vereinbarungen mündet, werden diese durch den Abschluss für die beteiligten Spitzenverbände verbindlich. Ein Beispiel hierfür ist die zwischen den Spitzenverbänden abgeschlossene electronic cash-Vereinbarung mit den jeweiligen Änderungen<sup>23</sup> oder das Lastschriftabkommen<sup>24</sup>. Im electronic cash-System sind die Beschlüsse des Arbeitsstabes Kartenge-

---

<sup>21</sup> Vgl. Hoppenstedt-Firmendatenbank, Eintrag zu SRC Security Research & Consulting GmbH. Weitere 22,5% hält die VÖB-ZVD Processing GmbH, Frankfurt am Main, ein zur Deutschen Bank / Deutsche Postbank gehörender Netzbetreiber, und die restlichen 10% eine Privatperson.

<sup>22</sup> [...].

<sup>23</sup> Vgl. unten Rn. (39).

<sup>24</sup> Vgl. unten Rn. (48).

stützte Zahlungssysteme für alle teilnehmenden Institute verbindlich.<sup>25</sup> Änderungen der electronic cash-Vereinbarung beschließen die Beteiligten auf Anregung des Arbeitsstabes.<sup>26</sup> Darüber hinaus werden auch Allgemeine Geschäftsbedingungen zur Verwendung gegenüber Endkunden beschlossen, die über die Spitzenverbände an die Mitgliedsunternehmen kommuniziert und weitgehend einheitlich übernommen werden. Beispiel hierfür sind die Bedingungen für den Lastschriftinzug, in denen die Anforderungen an Lastschriften festgelegt sind.<sup>27</sup>

### III. Die Beigeladenen

- (29) Die Beigeladene zu 5. (im Folgenden: MasterCard) betreibt ein Kartenzahlungssystem und gibt unter anderem unter der Marke „Maestro“ Debitkarten aus. Maestro ist eines der Co-Badging-Systeme der girocard. Die Beigeladene zu 6. (im Folgenden: easycash) ist als Netzbetreiberin zum electronic cash-System zugelassen. Die zur Ingenico-Gruppe gehörende easycash ist auch ein bedeutender Anbieter von ELV.<sup>28</sup>

### IV. Zahlungen mit der girocard

#### 1. Funktionsweise von Kartenzahlungssystemen allgemein

- (30) Die im Rahmen des electronic cash-Systems an Kontoinhaber ausgegebene girocard ist eine Zahlungskarte, die neben der bargeldlosen Zahlung der Beschaffung von Bargeld an Geldautomaten dient. Genutzt werden Zahlungskarten bislang überwiegend für Zahlungen unmittelbar am Ort der physischen Leistungserbringung (Verkaufsstelle, POS<sup>29</sup>). Derzeit kann die girocard (noch) nicht im Distanzhandel<sup>30</sup> eingesetzt werden.
- (31) Zahlungskarten werden in der Regel als Debit- oder Kreditkarten ausgegeben. Die girocard ist eine solche Debitkarte. Bei Debitkarten wird das Konto des Karteninhabers unmittelbar nach Zahlung am POS mit dem Gegenwert belastet. Demgegenüber wird den Inhabern von Kreditkarten ein Zahlungsziel eingeräumt. Am häufigs-

---

<sup>25</sup> Ziff. 12 der electronic cash-Vereinbarung.

<sup>26</sup> Ziff. 15 der electronic cash-Vereinbarung.

<sup>27</sup> Zu den einzelnen Bedingungen vgl. unten Rn. (48).

<sup>28</sup> Vgl. zur Rolle der easycash Rn. (40) f.

<sup>29</sup> Vgl. die Definition in der Begründung der Bundesregierung zum SEPA-Begleitgesetz, Bundestags-Drucksache 17/10038, S. 17.

<sup>30</sup> Insbesondere Vertrieb von Waren und Dienstleistungen über das Internet.



ten werden in Deutschland Kreditkarten ausgegeben, bei denen der Karteninhaber für einen Zeitraum (meist ein Monat) innerhalb eines Limits verfügen kann, mit regelmäßiger, ebenfalls meist monatlicher Abrechnung der Salden.<sup>31</sup>

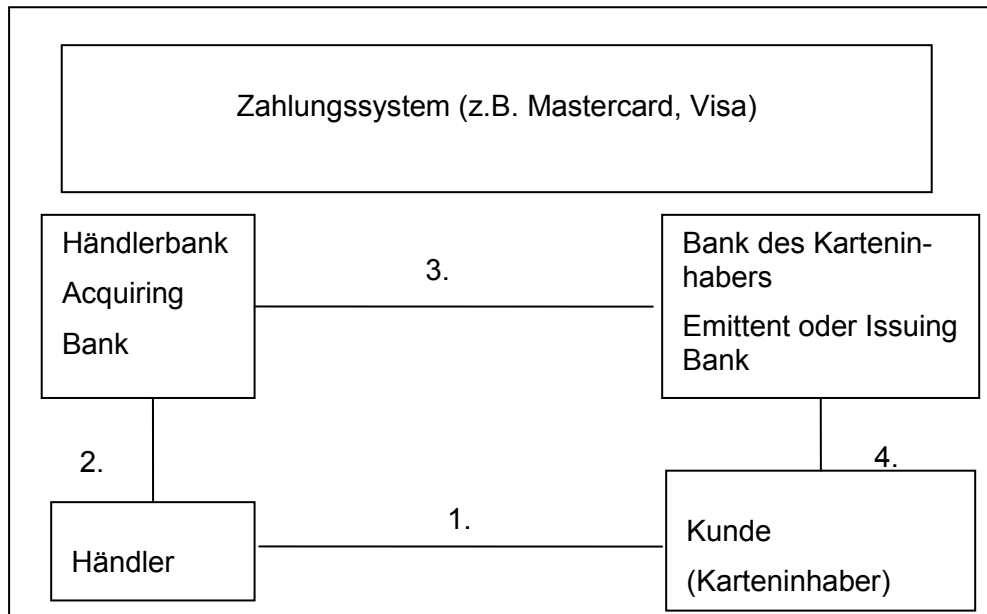
- (32) Karten-Zahlungssysteme sind dadurch gekennzeichnet, dass in ihnen mehrere Parteien mit unterschiedlichen Rollen zusammenwirken müssen. Für alle Systeme ist typisch, dass Karteninhaber und die kartenakzeptierende Stelle (das Handelsunternehmen, das am electronic cash-System teilnimmt und dessen Bedingungen akzeptiert) am System beteiligt werden müssen. Im Einzelnen unterschiedlich ausgestaltet sind die Rollenverteilung zwischen den am System beteiligten (Finanz-) Dienstleistungsunternehmen sowie die Berechnung von Entgelten.
- (33) Weit verbreitet sind „Vier-Parteien-Modelle“, in denen der Karteninhaber, die kartenausgebende Bank (Emittent oder „Issuing Bank“), das die Karte akzeptierende Handelsunternehmen und die Bank, über die dem Händler die Kartenakzeptanz vermittelt wird („Acquiring Bank“), zusammenwirken. Solche Systeme werden auch als „offene Systeme“ bezeichnet, weil sowohl auf Seiten des Karteninhabers als auch auf Seiten des Händlers Anbieter von Finanzdienstleistungen unter der Marke des jeweiligen Systems Leistungen erbringen. Der Händler zahlt in diesen Systemen der Acquiring Bank ein Entgelt, regelmäßig in Form eines Disagios. Die Acquiring Bank entrichtet an die Issuing Bank ihrerseits ein Interbankenentgelt. Die Issuing Bank erhebt (meist in der Form einer Jahresgebühr) auch vom Karteninhaber ein Entgelt, dies ist aber nicht zwingend. Typische Vier-Parteien-Systeme sind die von MasterCard und Visa betriebenen Kreditkarten- und Debitkartensysteme.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Vgl. die Darstellung der Bundesbank in: Zahlungsverkehrs- und Wertpapierabwicklungsstatistiken 2007 – 2011, Stand: August 2012, Tabelle 5: Im Jahr 2011 waren 22,6 Mio. sog. unechte Kreditkarten ohne Kreditfunktion („Charge Cards“ oder „Delayed Debit Cards“) in Deutschland im Umlauf, bei denen im Laufe der Abrechnungsperiode durch den Karteninhaber vorgenommene Zahlungen und/oder Bargeldabhebungen bis zur Rechnungsstellung kumuliert und am Ende der Abrechnungsperiode in einer Summe vom Karteninhaber beglichen werden. Der Bestand an sog. echten Kreditkarten („Credit Cards“) betrug nur 3,9 Mio. Stück. Bei diesen echten Kreditkarten wird dem Inhaber eine Kreditlinie eingeräumt, die es ihm ermöglicht, Zahlungen und/oder Bargeldabhebungen bis zu einem im Voraus festgelegten Höchstbetrag zu tätigen. Aus Sicht des Händlers sind diese Unterscheidungen nicht relevant, weil die von ihm zu zahlende „Interchange“ regelmäßig nicht an das dem Karteninhaber eingeräumte Zahlungsziel anknüpft. So kann die von Visa in Deutschland ausgegebene Kreditkarte auch als „Immediate Debit“ – mit sofortiger Belastung des Karteninhaberkontos – genutzt werden, die Interchange-Sätze entsprechen aber nahezu vollständig denen für „Credit“ und „Deferred Debit“, vgl. Visa, Domestic Interchange Reimbursement Fees, Germany, abrufbar über [www.visaeurope.com](http://www.visaeurope.com).

<sup>32</sup> Vgl. zu MasterCard: Entscheidung der Kommission vom 19. Dezember 2007, COMP/34.579 MasterCard, COMP/36.518 EuroCommerce, COMP/38580 Comercial Cards, Rn. 234 ff. ec.europa.eu.

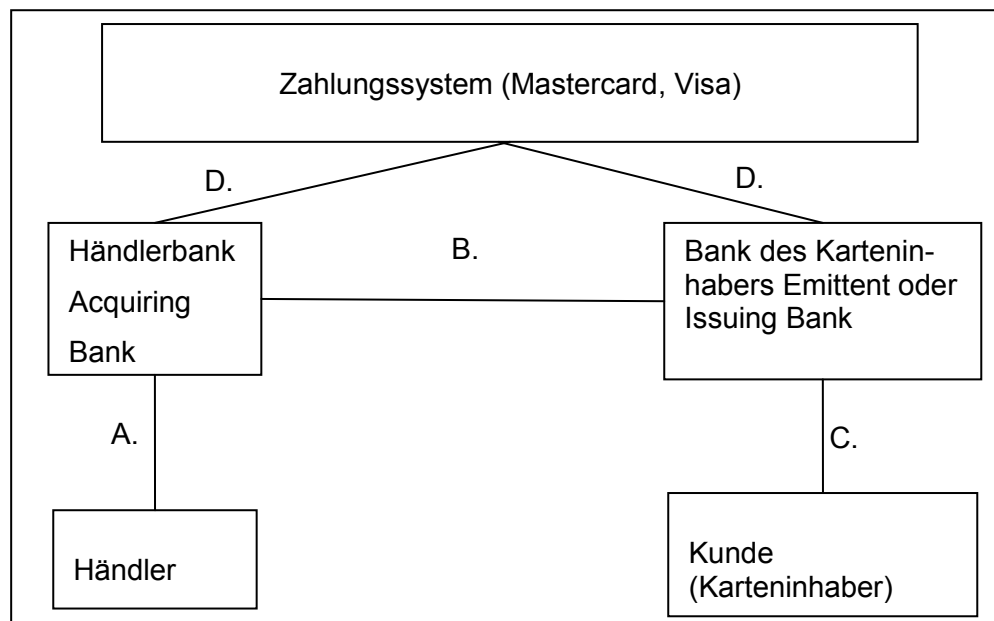
Abbildung 1: Ablauf in Vier-Parteien-Systemen



1. Karteninhaber kauft Ware und bezahlt mit seiner Kreditkarte.
2. Die Acquiring Bank schreibt den Zahlungsbetrag abzüglich eines Händlerentgelts (Merchant Fee) dem Händler gut.
3. Die Issuing Bank schreibt der Acquiring Bank den Zahlungsbetrag abzüglich des Interbankentgelts (Interchange Fee) gut.
4. Die Issuing Bank belastet den Karteninhaber mit dem Zahlungsbetrag.

Nicht im Einzelnen dargestellt sind Autorisierung sowie Clearing und Settlement der Transaktionen über die Zahlungssysteme.

Abbildung 2: Entgelte in Vier-Parteien-Systemen



- A. Händler bezahlt an Acquiring Bank Händlerentgelt.
- B. Acquiring Bank bezahlt an Issuing Bank Interbankenentgelt.
- C. Karteninhaber bezahlt gegebenenfalls eine Jahresgebühr an die Issuing Bank.
- D. Verrechnungs- und Abwicklungsentgelte sowie Lizenzentgelte und Mitgliedsbeiträge

Nicht dargestellt sind mögliche Kontoführungsgebühren, die sowohl Karteninhaber als auch Händler gegebenenfalls bezahlen müssen. Ebenfalls nicht dargestellt sind Anschlussentgelte oder Entgelte für Terminals sowie die Entgelte des Netzbetreibers für die technische Abwicklung.

- (34) Demgegenüber sind „geschlossene“ oder „Drei-Parteien-Systeme“ dadurch gekennzeichnet, dass der Systembetreiber selbst Karten ausgibt und Händler an sein System anschließt, er also die Issuing- und Acquiring-Leistungen zentral erbringt.<sup>33</sup>
- (35) Aus Sicht der Akzeptanzseite ist ein wesentliches Element solcher Zahlungssysteme der Schutz vor Zahlungsausfall. Die Systeme bieten ihm deshalb eine – rechtlich im Einzelnen unterschiedlich ausgestaltete – Garantie an. Voraussetzung hierfür ist,

---

<sup>33</sup> Vgl. Entscheidung der Kommission vom 19. Dezember 2007, COMP/34.579 MasterCard, COMP/36.518 EuroCommerce, COMP/38580 Comercial Cards, Rn. 238, ec.europa.eu .

dass die Zahlung vor der endgültigen Akzeptanz bestätigt – *autorisiert* – wurde.<sup>34</sup> Internationale Systeme wie MasterCard und Visa stellen eigene Systeme zur Verfügung, über die Autorisierungsnachrichten ausgetauscht werden.

- (36) Davon zu trennen ist die Abwicklung der Zahlung selbst, das *Clearing* und *Settlement*. Das *Clearing* dient der Übermittlung der für die Durchführung und Bestätigung der Transaktion notwendigen Transaktionsdaten an die Beteiligten. Das *Settlement* umfasst dann den Forderungsausgleich zwischen den Beteiligten, mit der Gutschrift des Transaktionsbetrages auf dem Konto des Zahlungsempfängers und der entsprechenden Belastung des Kontos des Zahlungspflichtigen als Ergebnis.<sup>35</sup> Internationale Kartenzahlungssysteme wie MasterCard oder Visa verfügen über eigene zentrale Datennetze, über die Clearing und Settlement der Zahlungen erfolgen.<sup>36</sup>

## 2. Das electronic cash-Verfahren

- (37) Das electronic cash-System ist weder ein Drei- noch ein Vier-Parteien-System.
- (38) Im Rahmen des von der DK aufgebauten electronic cash-Systems wird die girocard als Debitkarte ausgegeben. Gegenüber den internationalen Kartenzahlungssystemen weist das electronic cash-System strukturelle Besonderheiten auf, die sich aus

---

<sup>34</sup> Das SCF geht sogar davon aus, dass Kartenzahlungen zwingend eine Garantie zu Gunsten der Akzeptanzseite umfassen müssen, vgl. SCF Version 2.1, 16. Dezember 2009, Ziff. 1.3.2 (4): „For removal of any doubt, the Framework is founded on the reality that card-present card transactions are guaranteed transactions, i.e the payment is guaranteed to the merchant’s acquirer according to the relevant scheme’s terms and conditions. Such card payments are distinct from direct debit transactions, which are not guaranteed and are outside the scope of this Framework“, verfügbar über [www.europeanpaymentscouncil.eu](http://www.europeanpaymentscouncil.eu). Diese Aussage trifft auf mit der girocard ausgelöste Zahlungen nur teilweise zu, weil Händler mit ELV über eine Alternative zu einer Garantie durch den Kartenemittenten bzw. das jeweilige System verfügen.

<sup>35</sup> Zur Begriffsverwendung vgl. The Berlin Group, A European Initiative for Card Payments in Europe, Bilateral and Multilateral Processing of International Transactions in Europe, SEPA Card Clearing (SCC), Clearing of Card Transactions via the SEPA Clearing Infrastructure, An Introduction to SCC Version 1.1, Version 1.7 10/10/2011, S. 1, veröffentlicht auf [www.berlin-group.org](http://www.berlin-group.org): „A card based transaction provides authorisation to debit an account of the cardholder and to credit an account of the card acceptor, which is e.g. a merchant or an ATM provider, with the respective amount. The transfer of the transaction amount from an account of the cardholder to an account of the card acceptor is a two step process for payments with cards, divided in clearing, and settlement. Clearing is performed in order to transmit the transaction data needed to validate the transaction between the card acceptor, the cardholder and their respective institutions within the card payment scheme, the acquirer and the card issuer. Settlement is performed between the banks of the card issuer and the acquirer in order to finally debit the cardholder bank’s account and to credit the card acceptor’s account at the acquiring bank.“ Vgl. auch die Darstellung von MasterCard, „The Anatomy of a Transaction“, [www.mastercard.com](http://www.mastercard.com).

<sup>36</sup> Vgl. B4-22/06, Antwort von ConCardis vom 4. Juni 2010 auf Frage 1 des Auskunftsbeschlusses vom 12. Mai 2010.

seiner dezentralen (weitgehend auf Vereinbarungen der beteiligten Institute beruhenden) Struktur ergeben. Insbesondere sieht das electronic cash-System keine Trennung in Issuing- und Acquiring-Funktionen vor und nutzt den konventionellen Zahlungsverkehr für das Clearing und Settlement.

- (39) Das electronic cash-Verfahren wurde Ende 1990 flächendeckend eingeführt. Es beruhte von Anfang an auf einer dezentralen Struktur, in der der Händler einen Netzbetreiber auswählen kann, über den die Systemanbindung, insbesondere zum Austausch von Nachrichten zur Autorisierung von electronic cash-Zahlungen erfolgt. Vertragliche Grundlage des electronic cash-Verfahrens ist die „Vereinbarung über ein institutsübergreifendes System zur bargeldlosen Zahlung an automatisierten Kassen (electronic cash-System)“ (im Folgenden: „electronic cash-Vereinbarung“) zwischen BdB, BVR, DSGVO und VÖB. Neben dieser Interbankenvereinbarung selbst, in der die über ihre Spitzenverbände beteiligten Kreditinstitute ihre Rechtsverhältnisse untereinander regeln, umfasst die electronic cash-Vereinbarung auch Vertragswerke für die übrigen Teilnehmer (zusammenfassend im Folgenden: „electronic cash-Vertragswerk“). Insbesondere werden Rechte und Pflichten der teilnehmenden Netzbetreiber im Netzbetreibervertrag einschließlich dessen technischen Anhangs („TA“)<sup>37</sup> und Rechte und Pflichten der teilnehmenden Händler in den Händlerbedingungen geregelt. Die Händlerbedingungen werden zwischen DK und Händler über die Netzbetreiber<sup>38</sup> vereinbart. Schließlich sind auch die Bedingungen für die Nutzung der girocard durch den Karteninhaber Bestandteil der electronic cash-Vereinbarung. Sie werden im Rahmen des Zahlungsdiensterahmenvertrags (§ 675f Abs. 2 BGB) zur Eröffnung und Führung eines Girokontos mit dem jeweiligen kontoführenden Institut vereinbart.
- (40) Mit der girocard kann der Karteninhaber im electronic cash-System bargeldlos am POS zahlen. Er muss hierzu eine nur ihm bekannte Geheimzahl<sup>39</sup> in das Terminal eingeben.<sup>40</sup> Anschließend wird an die jeweilige, von den vier beteiligten Spitzenverbänden (BdB, BVR, DSGVO, VÖB) betriebene Autorisierungszentrale („Kopfstelle“) eine Autorisierungsanfrage gerichtet oder – bei einer offline-Autorisierung – das im Chip hinterlegte Verfügungslimit abgefragt. Mit Autorisierung des jeweiligen Transaktionsbetrages erklärt der kartenausgebende Zahlungsdienstleister gegenüber

---

<sup>37</sup> Derzeit gilt die TA 7.1, vgl. Schreiben der DK vom 26. April 2013.

<sup>38</sup> Der Netzbetreiber kann die Händlerbedingungen nicht modifizieren, sondern er muss sie als „Bote“ der DK vereinbaren, vgl. Ziff. 11 des Netzbetreibervertrages.

<sup>39</sup> Personal Identification Number – „PIN“.

<sup>40</sup> [...].

dem Händler, den autorisierten Betrag zu begleichen. Zur technischen Umsetzung dieses Ablaufs beauftragen die Händler einen von den Vertragsparteien des electronic cash-Vertragswerkes zugelassenen Netzbetreiber. Über ihn erhalten sie die notwendige Netzanbindung für die Übermittlung der Autorisierungsnachrichten. Es existieren sowohl bankenunabhängige Netzbetreiber wie easycash, die InterCard AG, Taufkirchen b. München („InterCard“) und die TeleCash GmbH & Co. KG, Bad Vilbel („TeleCash“), als auch Netzbetreiber, die dem Genossenschafts- (CardProcess GmbH, Frankfurt am Main („CardProcess“)) bzw. dem Sparkassen-sektor (B+S Card Service GmbH, Frankfurt am Main („B+S“)) zuzurechnen sind.

- (41) Über den Netzbetreiber entrichtet der Händler auch an den jeweiligen Kartenemittenten das Händlerentgelt. Der Netzbetreiber ist vertraglich verpflichtet, die von den ihm angeschlossenen Händlern geschuldeten Entgelte bankleitzahlenspezifisch zu ermitteln und mindestens einmal monatlich von diesen Händlern einzuziehen. Er hat diese Entgelte monatlich an die kartenausgebenden Institute bzw. den von diesen bestimmten Zentralstellen – die dann die Weiterleitung an das jeweilige kartenausgebende Institut übernehmen – zu überweisen.<sup>41</sup> Im Unterschied zum Acquirer in einem Vier-Parteien-System, der an den Issuer das Interbankenentgelt entrichtet und dem Händler ein Gesamtentgelt in Rechnung stellt, bei dem er das Interbankenentgelt berücksichtigt, leitet der Netzbetreiber das Händlerentgelt in voller Höhe an die kartenausgebende Bank weiter und stellt dem Händler daneben die von ihm erbrachte technische Dienstleistung selbständig in Rechnung.
- (42) Zum Clearing und Settlement der Transaktionen wird das Lastschriftformat genutzt. Aus den Transaktionsdaten erzeugt der Netzbetreiber mit Textschlüsseln besonders gekennzeichnete Lastschriften im DTA-Format<sup>42</sup>, die der Händler auf das Konto seiner Bank zur Gutschrift einreicht bzw. durch den jeweiligen Netzbetreiber einreichen lässt.<sup>43</sup> Das Zahlungsdienstleistungsinstitut des Händlers wickelt dann den Einzug der Forderung als („technische“) Lastschrift auf der organisatorisch-technischen Ba-

---

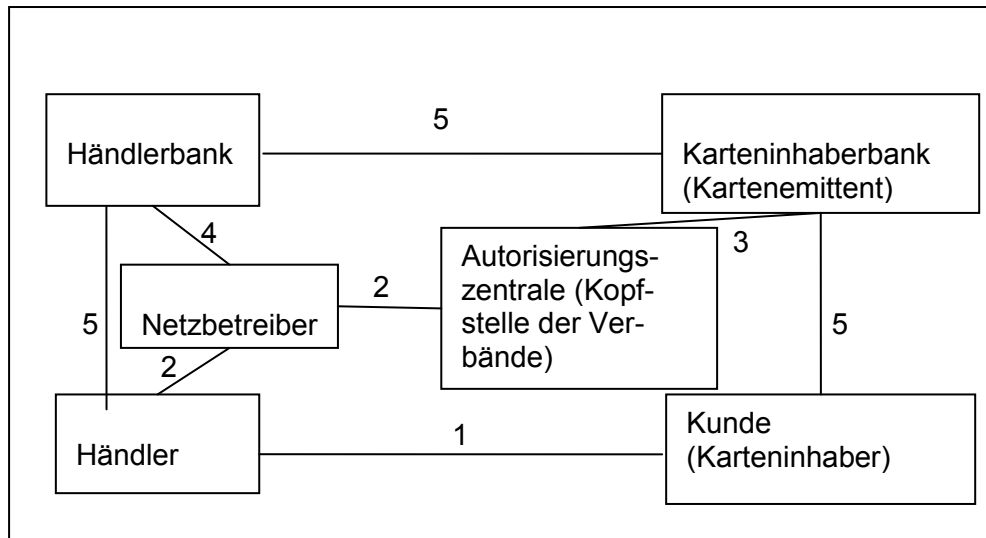
<sup>41</sup> Vgl. Ziff. 14 des Netzbetreibervertrages.

<sup>42</sup> Das DTA-Format beruht auf der Vereinbarung über den beleglosen Datenaustausch in der zwischenbetrieblichen Abwicklung des Inlandszahlungsverkehrs (Clearingabkommen) zwischen BVR, BdB, VÖB, DSGVO, dem Verband deutscher Hypothekenbanken e.V., jetzt: Verband deutscher Pfandbriefbanken e.V., Berlin und der Deutschen Bundesbank, Frankfurt am Main, abgedruckt in Zahlungsverkehr, Richtlinien, Abkommen, Bedingungen (Lo-seblattsammlung), herausgegeben vom BdB, Berlin. Einzugsermächtigungslastschriften tragen den Textschlüssel 05 000, Lastschriften zur Abwicklung von electronic cash-Transaktionen den Textschlüssel 05 005, vgl. Antwort der DK auf Frage 12 des Auskunftsverlangens vom 21. April 2011.

<sup>43</sup> Ziff. 12 des Netzbetreibervertrages.

sis des Einzugsermächtigungslastschriftverfahrens im konventionellen Zahlungsverkehr ab.<sup>44</sup> Eine Rückgabe der Lastschrift z.B. wegen Widerspruchs oder fehlender Deckung ist ausgeschlossen.

Abbildung 3: Ablauf electronic cash

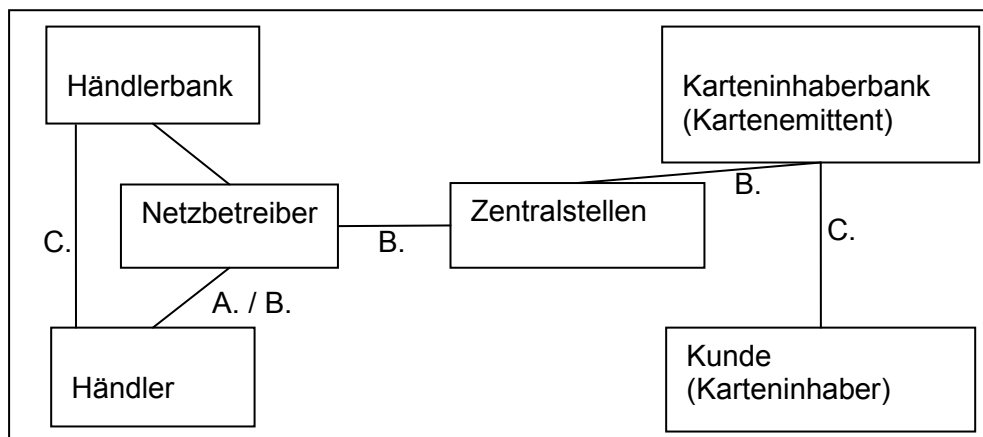


1. Kunde kauft Ware und bezahlt mit seiner girocard und PIN am Terminal des Händlers
2. Entweder kann die Transaktion innerhalb des auf dem Chip vermerkten Verfügungsrahmens autorisiert werden oder der Netzbetreiber leitet eine Autorisierungsanfrage an die Kopfstelle des Verbands des Emittenten weiter.
3. Bank des Karteneinhabers prüft den Verfügungsrahmen und merkt bei positiver Autorisierung den Umsatz vor.
4. Netzbetreiber reicht eine als electronic cash gekennzeichnete Lastschrift bei der Bank des Händlers ein (DTA-Datei).
5. Bank des Karteneinhabers belastet dessen Konto und der Händler erhält die Gutschrift im Lastschriftverfahren des konventionellen Zahlungsverkehrs.

<sup>44</sup>

Antwort der DK auf Frage 12 des Auskunftsverlangens vom 21. April 2011.

Abbildung 4: Entgelte in electronic cash



- A. Für die Erbringung der technischen Dienstleistung berechnet der Netzbetreiber dem Händler einen festen Betrag pro Transaktion.
- B. Die Netzbetreiber ziehen das Händlerentgelt ein und leiten es mit den entsprechenden Transaktionsinformationen an die jeweilige Zentralstelle des kartenausgebenden Instituts weiter, die es dann auf die angeschlossenen Institute aufteilt. Das Standardentgelt entsprechend der Händlerbedingungen beträgt 0,3% des Umsatzes, mindestens aber 0,08 EUR.
- C. Mögliche Kontoführungsgebühren, die sowohl Karteninhaber als auch Händler an ihr kontoführendes Institut zahlen müssen.

Nicht dargestellt sind Anschlussentgelte oder Entgelte für das Terminal.

(43) Bestandteil des electronic cash-Systems ist neben einem einheitlichen Händlerentgelt<sup>45</sup> die Verpflichtung der teilnehmenden Händler, alle girocards unabhängig vom jeweiligen Emittenten zu akzeptieren.<sup>46</sup> Bis zum 1. Januar 2013 war dem Händler auch verboten, für Zahlungen mit der girocard einen Aufschlag zu verlangen. Dieses Verbot haben die Beteiligten nunmehr durch eine Regel ersetzt, wonach der Händler bei electronic cash-Transaktionen einen Aufschlag auf den Barzahlungspreis vornehmen kann, sofern er hierauf den Karteninhaber vor der Zahlung deutlich hinweist und der Aufschlag angemessen und an den tatsächlichen Kosten des Unternehmens ausgerichtet ist.

---

<sup>45</sup> Vgl. hierzu i.E. unten Rn. (51) ff.



### 3. Das elektronische Lastschriftverfahren (ELV)

- (44) Im ELV ermächtigt der Karteninhaber den Händler durch seine Unterschrift, eine Lastschrift zu erzeugen (Einzugsermächtigung) und bei seiner Bank einzureichen und weist gleichzeitig seine Bank an, sein Konto mit dem Gegenwert zu belasten. Die Einreichung der Lastschrift durch den Zahlungsempfänger und die anschließende Verrechnung (Clearing und Settlement) ist – wie bei electronic cash – Teil des konventionellen Zahlungsverkehrs.
- (45) Zur Erzeugung der Lastschrift im ELV werden Kontonummer und Bankleitzahl aus der girocard ausgelesen. Anstelle des Auslesens der Daten aus dem Magnetstreifen tritt künftig zunehmend die Nutzung der entsprechenden Daten des Chips. Parallel bereiten Anbieter und Nutzer derzeit die Umstellung auf SEPA-Formate vor.
- (46) Eine Prüfung des Verfügungsrahmens des Karteninhabers bzw. eine Vormerkung der Transaktion auf dem Konto des Karteninhabers durch die kontoführende Bank findet nicht statt, weil der ELV-Anbieter hierauf keinen Zugriff hat. Die Bank hat das Recht, Lastschriften bei fehlender Kontodeckung abzulehnen und der Karteninhaber hat die Möglichkeit, der Lastschrift zu widersprechen.
- (47) Um das Risiko eines Zahlungsausfalls zu minimieren, haben die Netzbetreiber Prüfmechanismen entwickelt, wie den Abgleich mit Lastschrift-Sperrdateien oder Berechnungen zum Ausfallrisiko auf Grund abstrakter Kriterien zum Zahlungsverhalten der Karteninhaber, und sprechen auf dieser Grundlage Autorisierungsempfehlungen – d.h. die Empfehlung, die Transaktion über das ELV zu leiten – aus oder nicht. Häufig wird ein Mischverfahren genutzt, bei dem zunächst das Ausfallrisiko einer ELV-Transaktion eingeschätzt wird und bei Überschreitung eines noch für akzeptabel gehaltene Risikoniveaus die Transaktion über electronic cash geleitet wird. Neben dieser Prüfung bieten Netzbetreiber auch die Übernahme des Ausfallrisikos durch den Ankauf von Rücklastschriften im Falle des Ausfalls einer Lastschrift oder Forderungsmanagement an.<sup>47</sup> Je nach Bedarf des Händlers nach Absicherung gegen Zahlungsausfall bieten Netzbetreiber verschiedene Verfahren des ELV an. Als Anbieter von ELV stehen sie sowohl untereinander als auch mit den Emittenten der

---

<sup>46</sup> Ziff. 2 der Händlerbedingungen.

<sup>47</sup> Der Netzbetreiber verpflichtet sich in dieser Konstellation zum Kauf jener Forderungen des Händlers gegenüber dem Karteninhaber, die von dem Kreditinstitut des Karteninhabers nicht eingelöst oder rückabgewickelt werden.

girocard als Anbieter von electronic cash im Wettbewerb. Durch die Weiterentwicklung der Verfahren waren Netzbetreiber in der Lage, die Zahl der ELV- Transaktionen zu erhöhen.<sup>48</sup>

- (48) Grundlage des Lastschriftverfahrens sind Vereinbarungen der Spitzenverbände der DK. Im Abkommen über den Lastschriftverkehr („Lastschriftabkommen“) werden die Rechte und Pflichten der beteiligten Institute – insbesondere der ersten Inkassostelle, bei der die Lastschrift zur Gutschrift auf das Konto des Zahlungsempfängers eingereicht wird und der Zahlstelle, die das Konto des Zahlers mit dem Gegenwert belastet – geregelt.<sup>49</sup> Das Verhältnis zwischen dem Zahlungsempfänger und der ersten Inkassostelle wird in den „Bedingungen für den Lastschrifteinzug“ geregelt. Das Verhältnis zwischen Zahler und Zahlstelle wird in den „Bedingungen für Zahlungen mittels Lastschrift im Einzugsermächtigungsverfahren“ geregelt. Diese als „Muster-texte“ bezeichneten Allgemeinen Geschäftsbedingungen werden von den am Lastschriftverkehr teilnehmenden Instituten gegenüber ihren Kunden weitgehend einheitlich verwendet.<sup>50</sup> Das ELV nutzt das Verfahren der Einzugsermächtigung, in dem der Zahler den Zahlungsempfänger zum Einzug der Forderung durch Lastschrift von seinem Konto ermächtigt.<sup>51</sup>

---

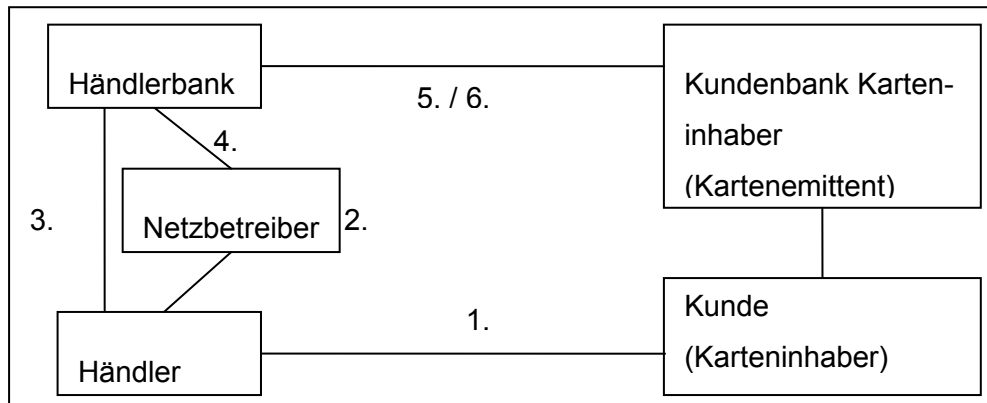
<sup>48</sup> Vgl. oben Rn. (23).

<sup>49</sup> Abkommen über den Lastschriftverkehr zwischen dem BVR, dem BdB, dem DSGV, dem VÖB, dem Verband deutscher Hypothekenbanken (jetzt: Verband deutscher Pfandbriefbanken) und der Deutschen Bundesbank, Stand 3. September 2007, Anlage 5 zur Antwort der DK vom 21. April 2011 auf das Auskunftsverlangen vom 17. März 2011.

<sup>50</sup> Vgl. B4-65/11, Schreiben der DK vom 19. Juli 2011.

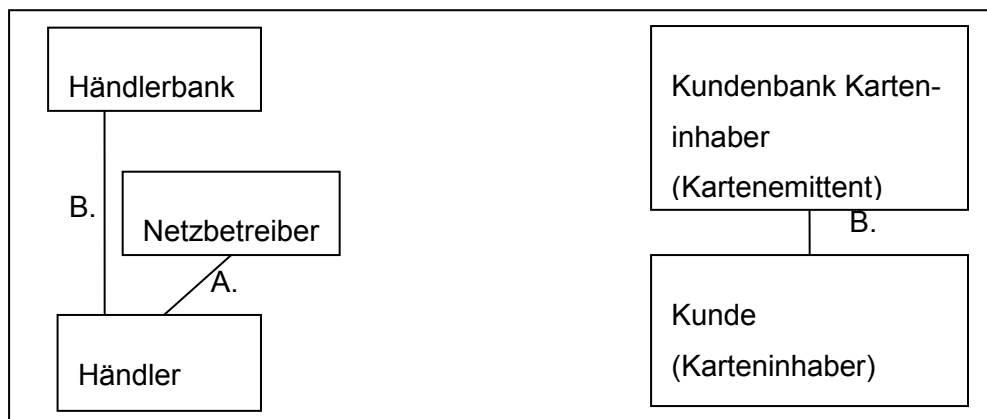
<sup>51</sup> Nr. 1 a des Lastschriftabkommens.

Abbildung 5: Ablauf ELV



1. Kunde kauft Ware und setzt seine girocard im Rahmen des ELV ein. Kontonummer und BLZ werden ausgelesen.
2. Nur im Mischverfahren (Online Lastschriftverfahren): Abfrage des Risiko-Management Systems des Netzbetreibers. Der Netzbetreiber ermittelt mithilfe der ihm zur Verfügung stehenden Transaktionsdaten das Ausfallrisiko einer Lastschrift und entscheidet über Autorisierung der ELV Transaktion oder Umleitung zu electronic cash.
3. Erstellung eines Belegs für einmalige Lastschrift-Einzugsermächtigung mit Unterschrift des Kunden.
4. Netzbetreiber leitet die Lastschriftdatei im DTA-Format an die Händlerbank weiter.
5. Bank des Karteninhabers belastet dessen Konto und der Händler erhält die Gutschrift im Lastschriftverfahren des konventionellen Zahlungsverkehrs.
6. Ggf. Rückgabe der Lastschrift durch Kunden oder Kundenbank.

Abbildung 6: Entgelte im ELV



- A. Der Händler bezahlt dem Netzbetreiber ein Entgelt für die Abwicklung und gegebenenfalls Prüfung der Transaktion. Weitere Entgelte entstehen, wenn Netzbetreiber und Händler einen Ankauf von Rücklastschriften vereinbart haben.
- B. Mögliche Kontoführungsgebühren, die sowohl Karteninhaber als auch Händler an ihr kontoführendes Institut zahlen müssen.

Nicht dargestellt sind Anschlussentgelte oder Entgelte für das Terminal.

- (49) Der notwendige Inhalt der Einzugsermächtigung wird in den Bedingungen für den Lastschrifteinzug definiert. Demnach muss die Einzugsermächtigung als „Autorisierungsdaten“ die Bezeichnung des Zahlungsempfängers, die Bezeichnung des Zahlers und die Kundenkennung des Zahlers (d.h. dessen Kontonummer und Bankleitzahl) enthalten.<sup>52</sup>
- (50) Die DK hat klargestellt, dass in den elektronischen Lastschriftendatensätzen als „Bezeichnung des Zahlers“ nicht zwingend der – in der girocard nicht in auslesbarer Form hinterlegte – Name des Zahlers angegeben werden muss, sondern dass eine andere Identifikation (z.B. über die in der Debitkarte verfügbaren Daten) ausreicht.

#### 4. Preisstrukturen in electronic cash und ELV

##### a) Das einheitliche Händlerentgelt in electronic cash

- (51) Seit 1990, dem Beginn der flächendeckenden Einführung des electronic cash-Systems, liegt das vom Händler zu zahlende Händlerentgelt bei 0,3% des Umsatz-

<sup>52</sup>

Nr. 2.3.1 des Lastschriftabkommens in Verbindung mit Nr. 2.2 des Lastschriftabkommens.

zes, mindestens aber 0,08 EUR.<sup>53</sup> Unmittelbar im Zusammenhang mit der Einführung von electronic cash wurde auch für Tankstellen eine Sonderregelung getroffen, wonach für Umsätze bis 51,13 EUR ein ermäßigter Satz von 0,2%, mindestens aber 0,04 EUR gilt.<sup>54</sup> Die Festsetzung dieser Entgelte erfolgte ohne weitere Begründung.<sup>55</sup>

- (52) Eine Studie zur Kosten- und Ertragssituation des electronic cash-Systems hat die DK erst im Zusammenhang mit der letztlich aufgegebenen Absicht, das Händlerentgelt durch ein Interbankenentgelt zu ersetzen, Ende 2000 erstellt und dem Bundeskartellamt zugänglich gemacht. Sie wollte damit belegen, dass das electronic cash-System nicht kostendeckend arbeite. Die Ergebnisse dieser Studie, mit der die DK die Einführung eines Interbankenentgelts von 0,3% (mindestens 0,25 DM) rechtfertigen wollte, stießen aber auf Zweifel.<sup>56</sup> Nachdem die DK die Einführung von Interbankenentgelten aufgeben hatte, wurde die Kostensituation des electronic cash-Systems nicht weiter diskutiert. Zum 1. Januar 2013 haben die Beteiligten das electronic cash-Vertragswerk dahingehend geändert, dass vom einheitlichen Händlerentgelt abweichende Entgelte vereinbart werden können („Öffnungsklausel“).<sup>57</sup>

## b) Preisbildung im ELV

- (53) Im ELV bilden sich die Preise im Wettbewerb. Die Netzbetreiber stehen als Anbieter von ELV untereinander im (Preis-)Wettbewerb; gleichzeitig üben sie Wettbewerbsdruck auf electronic cash aus. Im Rahmen des ELV werden auch Garantien<sup>58</sup> ange-

---

<sup>53</sup> B8-291/89 (Bl. 41 ff. d.A.), Anmeldung gem. § 102 GWB a.F. mit Schreiben vom 18. Januar 1990 (Eingang 25. Januar 1990); vor der Einführung des Euro betrug das Mindestentgelt 0,15 DM.

<sup>54</sup> B8-291/89 (Bl. 510 f. d.A.), Schreiben des ZKA vom 16. Mai 1990; vor der Einführung des Euro lag der Schwellenwert für den ermäßigten Satz bei 100 DM und das Mindestentgelt bei 0,08 DM.

<sup>55</sup> Vgl. B8-291/89 (Bl. 373 ff. d.A.), Stellungnahme des HDE vom 26. März 1990. Der HDE kritisierte, es fehlten nahezu jegliche Anhaltspunkte für die Beurteilung, ob „dieser Monopolpreis“ (gemeint ist das Händlerentgelt) gerechtfertigt ist.

<sup>56</sup> Die Zweifel waren unter anderem darin begründet, dass Kosteneinsparungen der Institute auf Grund der Ersetzung beleggebundener eurocheque-Transaktionen durch beleglose electronic cash-Transaktionen und auf Grund einer Verringerung des abzuwickelnden Bargeldvolumens nicht berücksichtigt wurden, vgl. B4-14/01, Schreiben vom 7. März 2001 (Ankündigung, der Anmeldung der Vereinbarung mit Schreiben vom 29. Dezember 2000 gem. § 29 Abs. 4 GWB i.V.m. § 9 Abs. 3 GWB zu widersprechen). Die Belastbarkeit der Studie wurde in dem Schreiben im Ergebnis aber offen gelassen.

<sup>57</sup> Vgl. Rn. (104).

<sup>58</sup> Es handelt sich regelmäßig nicht um eine Garantie im rechtlichen Sinn, sondern um den Ankauf der auf Grund mangelnder Kontodeckung zurückgegebenen Lastschrift durch den

boten, mit denen sich der Händler in gleicher Weise wie durch das Zahlungsverprechen des Emittenten bei electronic cash-Transaktionen gegen einen Zahlungsausfall schützen kann. Die Preise für diese Garantie liegen – zum Teil deutlich – unter dem Preis für die Garantie bei electronic cash-Transaktionen. Nach einer Erhebung des EHI lagen sie im Jahr 2012 für Großunternehmen des Einzelhandels im Durchschnitt zwischen 0,12% und 0,25% des jeweiligen Transaktionsbetrages (Median: 0,15%), bei mittelständischen Unternehmen zwischen 0,2% und 0,3% (Median: 0,22%).<sup>59</sup> Die Preise für die von den Netzbetreibern angebotenen Leistungen (neben der Garantie insbesondere auch die bloße Prüfung von Transaktionen auf ihre Ausfallwahrscheinlichkeit) unterscheiden sich von Anbieter zu Anbieter. Der Preis für electronic cash begrenzt den Preissetzungsspielraum der ELV-Anbieter nach oben und wirkt damit als Höchstpreis, denn sofern ein ELV-Anbieter über diesen Preis hinausgeht, würde der Händler zu electronic cash wechseln bzw. von einem Wechsel zu ELV absehen.

- (54) Die Netzbetreiber haben zudem verschiedene Produktvarianten von ELV entwickelt, um die jeweiligen Bedürfnisse der Händler abzudecken. Neben dem Lastschriftverfahren ohne weitere Prüfung unterscheiden sich die Produkte nach dem Grad der Absicherung. Größere Anbieter wie easycash oder InterCard haben spezielle Verfahren zur Reduzierung der Ausfallwahrscheinlichkeit entwickelt. Hierzu werden neben abstrakten Kriterien (z.B. Begrenzung der Höhe des Verfügungsbetrages, der Häufigkeit der Verfügung mit einer Karte innerhalb eines bestimmten Zeitraumes) in Datenbanken hinterlegte Informationen herangezogen. Neben eigenen Datenbanken, die auf Informationen der Netzbetreiber auf Grund vorangegangener ELV-Verarbeitungen beruhen, wird insbesondere auch auf die „KUNO“-Sperrdatei zurückgegriffen, in der auf Grund von Angaben der zuständigen Polizeibehörden girocards aufgelistet werden, bei denen Anhaltspunkte für Missbrauch vorliegen, z.B. weil sie vom berechtigten Karteninhaber als gestohlen gemeldet wurden.<sup>60</sup> Auf Grundlage solcher Datenbanken wird Händlern die Autorisierung von ELV-

---

ELV-Anbieter, vgl. die Darstellung der InterCard zu ihrem Produkt POZ Plus®, [www.intercard.de](http://www.intercard.de).

<sup>59</sup> EHI Retail Institute (Horst Rüter), Payment-Entwicklung aus Sicht der Handelsforschung (EHI-Research: Zahlung und Kundenbindung mit und ohne Karte), 23. April 2013, Folie 39.

<sup>60</sup> Vgl. [www.kuno-sperrdienst.de](http://www.kuno-sperrdienst.de). „KUNO“ steht für Kriminalitätsbekämpfung im unbaren Zahlungsverkehr unter Nutzung nichtpolizeilicher Organisationsstrukturen.

Transaktionen angeboten.<sup>61</sup> Häufig genutzt wird das Mischverfahren, bei dem der Netzbetreiber auf der Grundlage seines Risikomanagement-Systems dem Händler für jede Transaktion eine Empfehlung abgibt, ob sie über das ELV oder – wegen einer negativen Risikoprognose – über electronic cash abgewickelt werden sollte.

(55) Die prozentuale Aufteilung auf die jeweiligen ELV-Produktvarianten ist aus der folgenden Tabelle ersichtlich:

Tabelle 3: Prozentuale Verteilung der ELV-Produktvarianten

	TA-Zahl 2009	TA-Zahl 2010	TA-Zahl 2011	TA- Volumen 2009	TA- Volumen 2010	TA- Volumen 2011
ELV offline mit Zahlungsgarantie	2%	1%	1%	3%	3%	3%
ELV offline ohne Zahlungsgarantie	15%	13%	12%	26%	23%	21%
ELV online mit Zahlungsgarantie	42%	51%	51%	36%	45%	47%
ELV online ohne Zahlungsgarantie	41%	34%	36%	35%	28%	29%

(56) Als Anbieter von ELV treten im Wesentlichen die von der Emittenten-Seite unabhängigen großen Netzbetreiber easycash, InterCard und TeleCash auf. Auf sie entfallen über 80% des gesamten Transaktionsvolumens. Die Anteile dieser drei Anbieter ergeben sich aus der folgenden Tabelle. Dargestellt wurden der Anteil am gesamten Transaktionsvolumen und die jeweiligen Anteile am ELV online-Verfahren mit und ohne Garantie.

---

<sup>61</sup> Vgl. z.B. die Darstellung auf der Website von Ingenico / easycash für das Produkt „OLV“: „Der Kunde unterzeichnet lediglich den Zahlbeleg und ermächtigt Sie damit, den Rechnungsbetrag per Lastschrift einzuziehen. easycash gleicht die OLV®-Transaktion mit der speziell von easycash angelegten Händlerweisungsdatei (HWD®) ab und autorisiert die Zahlung, wenn der Karteninhaber frei von Rücklastschriften ist. Da die OLV®-Zahlung innerhalb der easycash-Systeme durchgeführt wird, fallen keine Fremdgebühren der Kreditwirtschaft an.“

Tabelle 4: Anteile ELV-Anbieter am Transaktionsvolumen in 2011

	Zahlungsverfahren	Prozentualer Anteil am Transaktionsvolumen in 2011
easycash	ELV gesamt	40-50%
	Online mit Zahlungsgarantie	50-60%
	Online ohne Zahlungsgarantie	60-70%
InterCard	ELV gesamt	10-20%
	Online mit Zahlungsgarantie	30-40%
	Online ohne Zahlungsgarantie	5-10%
TeleCash	ELV gesamt	10-20%
	Online mit Zahlungsgarantie	5-10%
	Online ohne Zahlungsgarantie	20-30%

## 5. Reaktion der Beteiligten auf den Wettbewerbsdruck durch ELV

(57) Der Preis<sup>62</sup> für ELV übt zunehmend Druck auf das einheitliche Händlerentgelt aus. Aus Unterlagen der DK lässt sich im Einzelnen nachzeichnen, dass die internen Strategiediskussionen der DK zunehmend durch den Preis für ELV bestimmt wurden.<sup>63</sup> Die DK war bestrebt, auf den Wettbewerbsdruck *gemeinsam* zu reagieren. Dafür wollte sie für Branchen, in denen der Wettbewerbsdruck durch ELV am stärksten war, das nach wie vor einheitlich definierte Händlerentgelt koordiniert herabsetzen.<sup>64</sup> Auch nach dem Wechsel großer Tankstellenbetreiber zu ELV versuchten DSGV und BVR zunächst, eine gemeinsame Absenkung des Händlerentgelts durch alle Spitzenverbände durchzusetzen, scheiterten aber am Widerstand des BdB und des VÖB. Daraufhin vereinbarten DSGV und BVR, auf die ein Anteil von über [65-75]% aller Transaktionen entfällt<sup>65</sup>, bilateral, gemeinsam das Entgelt in

---

<sup>62</sup> Eigentlich „die Preise“, weil die Preise von Netzbetreiber zu Netzbetreiber unterschiedlich sind; aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird vereinfachend von „dem Preis für ELV“ gesprochen.

<sup>63</sup> Vgl. unten Rn. (59) ff.

<sup>64</sup> Vgl. unten Rn. (57) ff.

<sup>65</sup> Anteil in 2012, berechnet aus Antwort des DSGV vom 16. Oktober 2012 (aktualisiert mit Schreiben vom 12. Dezember 2013) bzw. der DZ BANK vom 5. Oktober 2012 (aktualisiert mit Schreiben vom 12. Dezember 2013) auf Frage 5 des Auskunftsbeschlusses vom 21. September 2012.



gleicher Höhe abzusenken<sup>66</sup>, während der BdB und der VÖB an dem Händlerentgelt in der ursprünglichen Höhe festhielten und immer noch festhalten.<sup>67</sup>

- (58) DSGVO und BVR haben darüber hinaus ab 2011 in Reaktion auf Diskussionen mit der Beschlussabteilung im Rahmen dieses Verwaltungsverfahrens<sup>68</sup> mit einzelnen größeren Händlern individuell Verhandlungen über das Händlerentgelt aufgenommen und teilweise auch bereits Vereinbarungen abgeschlossen. Insgesamt wird aber immer noch der größere Teil der electronic cash-Transaktionen zum einheitlichen Händlerentgelt abgerechnet.<sup>69</sup> BdB und größere Emittenten haben ebenfalls Verhandlungen geführt und teilweise bereits entsprechende Vereinbarungen geschlossen.

#### a) Preisdiskussionen in Gremien der DK

- (59) Der von ELV ausgehende Wettbewerbsdruck und die möglichen gemeinsamen Gegenreaktionen waren mehrfach Gegenstand von Diskussionen und strategischen Überlegungen in den Gremien der DK. Der Entwicklung von Strategien zur Neupositionierung von electronic cash diente besonders die [Arbeitsgruppe im Rahmen des Arbeitsstabes Kartengestützte Zahlungssysteme]<sup>70</sup>, deren Ergebnisse unmittelbar in die Beratungen des Arbeitsstabes Kartengestützte Zahlungssysteme einfließen.<sup>71</sup>
- (60) Ausgangspunkt der Überlegungen war dabei zunächst, wie mit einer Ersetzung von ELV durch ein bankengestütztes Verfahren nicht garantierter Zahlungen – ähnlich dem früheren sog. POZ-Modell<sup>72</sup> – weitere Provisionserträge für die Emittenten der girocard erzielt werden könnten. Einen entsprechenden Bedarf des Handels für der-

---

<sup>66</sup> Eine entsprechende Vereinbarung zwischen DSGVO und BVR ergibt sich insbesondere daraus, [...].

<sup>67</sup> Vgl. unten Rn. (70) ff.

<sup>68</sup> Bzw. auch bereits im Rahmen des Verfahrens zur kartellrechtlichen Überprüfung der gemeinsamen Absenkung des electronic cash-Entgelts durch BVR und DSGVO für Transaktionen im Tankstellenbereich (B4-49/10).

<sup>69</sup> Vgl. unten Rn. (72) ff.

<sup>70</sup> [...].

<sup>71</sup> Antwort der DK vom 21. April 2011 auf Frage 1 des Auskunftsverlangens vom 17. März 2011.

<sup>72</sup> Die Beteiligten führten 1992 das Point-of-sale-System ohne Zahlungsgarantie („POZ-System“) ein, bei dem aus den in der girocard verfügbaren Daten eine Einzugsermächtigungslastschrift ohne Garantie zu Gunsten des Händlers erzeugt wurde (vgl. Tätigkeitsbericht 1991/92, Bundestags-Drucksache 12/5200, S. 137). Das Verfahren wurde 2005 wieder eingestellt (vgl. Tätigkeitsbericht 2003/04, Bundestags-Drucksache 15/5790, S. 171).

artige nicht garantierte Kartenzahlungen erkannte die DK dabei durchaus an.<sup>73</sup> Konkret überlegt wurde, den Händlern die Erteilung von Adressauskünften im Falle von Rücklastschriften als Leistung des Emittenten im Rahmen eines solchen nicht garantierten Kartenzahlungssystems anzubieten, wobei aber eine Verdrängung von electronic cash durch ein solches nicht garantiertes Verfahren möglichst vermieden werden sollte.<sup>74</sup> Die in der DK vertretenen Spitzenverbände diskutierten auch gemeinsam den möglichen Preis für eine solche Leistung unter Berücksichtigung der dem Händler durch Adressauskünfte und Rücklastschriftentgelte bei Zahlungsausfällen im ELV entstehenden Kosten. Sie ermittelten konkret ein Entgelt von [...] EUR je Transaktion, das nach ihrer Auffassung hinreichend attraktiv für Händler wäre, um sie zu einem Wechsel von ELV zu dem neuen Verfahren zu veranlassen.<sup>75</sup> Später orientierten sie sich an dem Preis von 0,05 EUR für das zwischenzeitlich eingestellte POZ-Verfahren.<sup>76</sup> Teil ihrer Überlegungen war auch, durch technische und vertragliche Regelungen sicherzustellen, dass Händler vollständig auf ELV zu Gunsten eines solchen, für die Emittenten der girocard mit weiteren Erträgen verbundenen Verfahrens, verzichten.<sup>77</sup>

---

<sup>73</sup> Vgl. z.B. SRC, ZKA Langfrist Roadmap, Kick-off Meeting 20.12.2007, Antwort der DK vom 21. April 2011 auf das Auskunftsverlangen vom 17. März 2011, Anlage B. In dieser Präsentation zur Vorbereitung der Auftaktveranstaltung der Arbeitsgruppe am 20. Dezember 2007 wird im Hinblick auf das Produktportfolio als Diskussionspunkt ausdrücklich die „Abdeckung des Marktbedarfs mit Produkten ohne Provisionsertrag für das kartenausgebende Institut (ELV)“ genannt.

<sup>74</sup> ZKA Langfrist-Roadmap – Entwicklung einer Zielarchitektur und Projektplanung, Arbeits- und Ergebnisdokument der [Arbeitsgruppe im Rahmen des Arbeitsstabes Kartengestützte Zahlungssysteme], Version 0.1, 18.4.2008, S. 9, Antwort der DK vom 21. April 2011 auf das Auskunftsverlangen vom 17. März 2011, Anlage B: „Die Integration einer nicht zahlungsgarantierten, Chip-gestützten Transaktionsabwicklung in das electronic cash-System bietet die Chance, die im Markt entwickelten ELV-Verfahren sukzessive durch eine von der Kreditwirtschaft standardisierte Abwicklungsform zu ersetzen. [...] Ein Chip- und PIN-gestütztes nicht zahlungsgarantiertes Verfahren kann zu einer Kannibalisierung des electronic cash-Systems führen, falls die Ausfälle bei Lastschrift-basierten Verfahren vor allem auf Missbrauch zurückzuführen sind und weniger auf Bonitätsausfälle.“

<sup>75</sup> ZKA Langfrist-Roadmap Zielarchitektur Entwurf 12.6.2008, S. 15 ff., Dokument zur Sitzung des Ad hoc-Arbeitskreises POS Infrastruktur am 6. Juni 2008, Antwort der DK vom 21. April 2011 auf das Auskunftsverlangen vom 17. März 2011, Anlage B.

<sup>76</sup> ZKA Langfrist-Roadmap, Zielarchitektur, Entwurf 20.7.2008, S. 22, Antwort der DK vom 21. April 2011 auf das Auskunftsverlangen vom 17. März 2011, Anlage B.

<sup>77</sup> ZKA Langfrist-Roadmap, Zielarchitektur für das Debitkartengeschäft, Entwurf, 18.8.2008, S. 22 Antwort der DK vom 21. April 2011 auf das Auskunftsverlangen vom 17. März 2011, Anlage B: „Dem theoretisch denkbaren Risiko des Verfahrensmisbrauchs [die Nutzung von ELV an Stelle der von der DK bereit gestellten nicht garantierten Variante des electronic cash-Verfahrens] wäre durch eine integrierte Entgeltverrechnung sowie ergänzende vertragliche Regelungen zu begegnen, die gewährleisten, dass Händler, die an dem Verfahren teilnehmen, sämtliche bei ihnen generierten kartengestützten Lastschriften innerhalb des Verfahrens vorlegen und hierfür das innerhalb der Kreditwirtschaft zu definierende Händlerentgelt zahlen.“

- (61) In ihren Überlegungen berücksichtigte die DK auch die Auswirkungen der Umstellung auf SEPA-Formate und die sich daraus ergebenden Möglichkeiten der Kreditwirtschaft, neue Ertragsquellen zu erschließen.<sup>78</sup> Sie entwickelte das Modell einer Integration nicht garantierter Zahlungen (als „Basisleistung“) in das electronic cash-System dahingehend weiter, dass für die nicht garantierte Zahlung ein von den Spitzenverbänden gemeinsam festgelegtes Entgelt erhoben werden sollte, während für die garantierte Zahlung Emittenten-spezifische Entgelte ermöglicht würden.<sup>79</sup> Für die Basisleistung wurden verschiedene Entgeltmodelle – Lizenzentgelte gegenüber einem zentralen Lizenzgeber oder ein multilaterales Interbankenentgelt – erwogen. Die optionale Zahlungsgarantie sollte auf einer Entgelttabelle beruhen, in der die Kartenemittenten das von ihnen jeweils von der Akzeptanzstelle individuell verlangte Entgelt einstellen. Die kartenakzeptierende Stelle hätte die Möglichkeit, die optionale Garantie abzulehnen, falls ihr der Preis zu hoch erschien. Ausdrücklich wurde aber an einer allgemeinen Akzeptanzpflicht „mindestens im Rahmen der Basisdienstleistung“<sup>80</sup> festgehalten.
- (62) Daneben diskutierten die Spitzenverbände eine mögliche kollektive Absenkung des gemeinsamen Händlerentgelts, und zwar auch nachdem die Beschlussabteilung mit Schreiben vom 18. Juni 2010 erklärt hatte, die gemeinsame Festlegung des Händlerentgeltes falle in den Anwendungsbereich des Verbots wettbewerbsbeschränkender Vereinbarungen (Art. 101 Abs. 1 AEUV, § 1 GWB).<sup>81</sup> Im Einzelnen erörterten die DK-Vertreter die Konsequenzen einer gemeinsamen Absenkung des Händler-

---

<sup>78</sup> Vgl. POS-Geschäftsmodell, Diskussionspapier, Version 0.3, Sitzung der ZKA Ad hoc-Arbeitsgruppe am 27. März 2009, S. 2, Antwort der DK vom 21. April 2011 auf das Auskunftsverlangen vom 17. März 2011, Anlage B. Dort heißt es u.a.: Bei der Abwicklung von Einmal-Zahlungen zwischen einem Zahlungspflichtigen und einem Zahlungsempfänger steht die Kreditwirtschaft mit ihren Angeboten des konventionellen Zahlungsverkehrs in Zukunft im Wettbewerb mit den Anbietern anderer Verrechnungssysteme. Ein Geschäftsmodell für POS-Zahlungssysteme soll daher eingebettet sein in ein umfassendes Geschäftsmodell für die direkte Verrechnung von Einmal-Zahlungen zwischen einem Zahlungspflichtigen und einem Zahlungsempfänger auf Basis des konventionellen Zahlungsverkehrs der Kreditwirtschaft, unabhängig von bestimmten technischen Medien für die Initiierung der Transaktion und eine Ausnutzung rein kreditwirtschaftlicher Verfahren zum Aufbau konkurrierender Verrechnungssysteme („Trittbrettfahrer“) vermeiden.“

<sup>79</sup> Zielarchitektur für die POS-Zahlungssysteme der deutschen Kreditwirtschaft“, Diskussionspapier, Version 0.1 (Sitzung vom 28. Januar 2010), Version 0.4 (Sitzung vom 22. März 2010), S. 2, Antwort der DK vom 21. April 2011 auf das Auskunftsverlangen vom 17. März 2011, Anlage B.

<sup>80</sup> Eingefügt in der Version 0.4.

<sup>81</sup> Weiterentwicklung der POS-Geschäftsmodelle, Arbeitsdokument, Version 0.1, 16.10.2010, Antwort der DK vom 21. April 2011 auf das Auskunftsverlangen vom 17. März 2011, Anlage B. Es handelt sich um das Ergebnis der Sitzungen der Arbeitsgruppe am 23. September 2010 und am 12. Oktober 2010, vgl. Email der SRC vom 17. Oktober 2010, Antwort der DK vom 21. April 2011 auf Auskunftsverlangen vom 17. März 2011, Anlage B.

entgelts von 0,3% auf 0,2% für einzelne Branchen auf Grundlage von Zahlen des EHI.<sup>82</sup> In der nachfolgend wiedergegebenen Tabelle<sup>83</sup> wurde dargestellt, wie hoch der hinzugewonnene ELV-Anteil sein müsste, um die sich aus der gemeinsamen Absenkung des Händlerentgelts ergebenden Mindereinnahmen auszugleichen:

[...]

- (63) In einem zweiten Schritt untersuchten die Spitzenverbände, inwieweit Handelsunternehmen bereit wären, entsprechend auf electronic cash umzustellen. [...] Für die Händler, die das Mischverfahren nutzten, wurden die durch die ELV-Nutzung entstehenden Kosten – in der folgenden Übersicht als „Garantiekosten“ bezeichnet – berechnet:

[...]

- (64) Sie kamen zu dem Ergebnis, dass eine nach Branchen differenzierte gemeinsame Absenkung des Händlerentgelts am besten geeignet sei, die electronic cash-Erträge zu maximieren.<sup>84</sup> Es war beabsichtigt, eine solche Absenkung dem Arbeitsstab kartengesteuerte Zahlungssysteme zur Beschlussfassung vorzulegen.<sup>85</sup>

---

<sup>82</sup> EHI (Horst Rüter) Karten-Entwicklung aus Handelssicht, EHI-Research: Zahlung und Kundenbindung per Karte, 4. Mai 2010.

<sup>83</sup> Originaldokument mit Originalüberschriften.

<sup>84</sup> Wörtlich heißt es in dem Dokument (vgl. oben Rn. (62) ff.): „Aus der ersten Analyse ergibt sich, dass unter den genannten Voraussetzungen in einer Reihe von Branchen eine nahezu vollständige Substitution von ELV-Umsätzen durch electronic cash-Umsätze erfolgen müsste, um das aktuelle Entgeltaufkommen absolut für die Kreditwirtschaft zu erhalten. Vor dem Hintergrund des nicht zu vernachlässigenden Anteils von Händlern, die ausschließlich ELV unterstützen und bereits rein technisch nicht in der Lage sind, electronic cash zu unterstützen, ist – unabhängig davon, ob eine Absenkung der Entgelte auf 0,2 % im Handel als ausreichend attraktiv eingeschätzt wird, um einen Wechsel auf electronic cash in Erwägung zu ziehen – eine nahezu vollständige Substitution von ELV im Handel zumindest kurzfristig nicht realistisch. Die Ergebnisse der Analyse legen daher nahe, dass eine differenzierte Entgeltspolitik kurzfristig wirtschaftlich vorteilhafter ist als eine undifferenzierte Entgeltspolitik. [...] Auch wegen der sich hieraus ergebenden erheblichen wirtschaftlichen Risiken einer generellen Absenkung des electronic cash-Händlerentgelts, erscheint als Kurzfristmaßnahme eine differenzierte Absenkung des electronic cash-Händlerentgelts deutlich vorteilhafter. Diese ermöglicht es auch, die Marktwirkungen einer entsprechenden Vorgehensweise tatsächlich zu prüfen und die weitere Strategie an die Marktbedingungen anzupassen.“

<sup>85</sup> Zentraler Kreditausschuss, Weiterentwicklung der POS-Geschäftsmodelle, Beschlussvorschlag, Antwort der DK vom 21. April 2011 auf Auskunftsverlangen vom 17. März 2011, Anlage B. Die Folie 3 der Präsentation nimmt unter dem Punkt 1 – gemeinschaftliche und kurzfristig umzusetzende Maßnahmen – den Vorschlag auf, nach Branchen differenzierte Entgelte einzuführen.

- (65) Die Beschlussabteilung erhielt Kenntnis von diesem Vorschlag. Sie forderte am 15. November 2010 Vertreter des DSGV, des BVR und des BdB telefonisch auf, Auskunft darüber zu erteilen, inwieweit die konkrete Höhe des Händlerentgelts Gegenstand von Verhandlungen der DK-Gremien sei. Der damalige Federführer, der BdB, übersandte daraufhin am 17. November 2010 die entsprechende Präsentation und erläuterte das vorgesehene weitere Verfahren der Abstimmung in den einzelnen Verbänden.<sup>86</sup> Letztlich wurde dann am 19. November 2010 auf der Sitzung des Arbeitsstabes Kartengestützte Zahlungssysteme die Vorlage nach der Intervention der Beschlussabteilung nicht beraten.<sup>87</sup>
- (66) Das hinderte die DK jedoch nicht, auch gegenüber der Beschlussabteilung weiter das Modell einer gemeinsamen Absenkung des Händlerentgelts in einzelnen Branchen zu vertreten. In diesem Zusammenhang unterbreitete sie zur Vorbereitung der Besprechung am 14. Januar 2011 der Beschlussabteilung Vorschläge zur Weiterentwicklung des electronic cash-Systems<sup>88</sup>. Sie machte zunächst geltend, einer „flächendeckenden Anwendung von Entgelten, die vom heutigen multilateral vereinbarten einheitlichen Händlerentgelt [...] abweichen“, stünden „große technische Restriktionen in der Infrastruktur“ entgegen. Als „kurzfristig geplante entgeltpolitische Maßnahme im electronic cash-System“ wurde dann die Absenkung des Entgelts auf den für die Mineralölwirtschaft geltenden Satz für den Lebensmitteleinzelhandel, SB-Warenhäuser und Drogeriemärkte vorgeschlagen. Zur Begründung führten die Verfasser des Schreibens (Vertreter des BdB als damaliger Federführer der DK) aus, die Absenkung werde zu einer Steigerung der Attraktivität des bargeldlosen Zahlens führen und den – so die Verfasser – volkswirtschaftlich erwünschten Effekt haben, die Verwendung von Bargeld zurückzudrängen. Mit keinem Wort geht das Schreiben auf die eigentliche Motivation dieses Vorschlags ein: Die in Gremien der DK und insbesondere der [Arbeitsgruppe im Rahmen des Arbeitsstabes Kartengestützte Zahlungssysteme] intensiv diskutierte Verdrängung von ELV durch eine branchenspezifische Entgeltabsenkung. Als langfristig mögliche Perspektive wurde eine Flexibilisierung der Entgeltstruktur in Aussicht gestellt, die jedoch nur nach Einführung

---

<sup>86</sup> B 4 – 49/10, Email des BdB vom 17. November 2010.

<sup>87</sup> Sitzung des ZKA-Arbeitsstabes „Kartengestützte Zahlungssysteme am 19.11.2010, Ergebnisvermerk; die Tagesordnung, (unter Punkt 2.1.2) sah allerdings noch die Beratung des Ergebnisses der Arbeitsgruppe vor, wörtlich heißt es: „Die Möglichkeiten zur Entwicklung einer gemeinsamen Vorgehensweise in der Kreditwirtschaft zur künftigen Ausgestaltung des POS-Geschäftsmodells wurden im Rahmen einer ad hoc-Arbeitsgruppe geprüft, die ihre Arbeiten Ende Oktober plangemäß abgeschlossen hat. Ggf. kann zum Stand der bereichsinternen Abstimmungen berichtet werden“, Antwort der DK vom 21. April 2011 auf Auskunftsverlangen vom 17. März 2011, Anlage B.

<sup>88</sup> Schreiben vom 7. Januar 2011.

der integrierten Entgelt-Verrechnung – d.h. einer transaktionsbezogenen Erhebung des Händlerentgelts an Stelle der bislang praktizierten monatlichen Abrechnung – im Rahmen des SCC möglich sei.

- (67) Nach der Mitteilung der Verfahrenseröffnung am 14. Januar 2011 diskutierten die Vertreter der Spitzenverbände in der Sitzung der [Arbeitsgruppe im Rahmen des Arbeitsstabes Kartengestützte Zahlungssysteme] am 26. Januar 2011 weiter die Möglichkeit zur Bereitstellung einer nicht garantierten Zahlung im Rahmen von electronic cash.
- (68) In der Besprechung mit der Beschlussabteilung am 6. Mai 2011 schlugen die Beteiligten vor, in den Händlerbedingungen ausdrücklich die Möglichkeit vorzusehen, von dem einheitlichen Entgelt abweichende Preise zu vereinbaren. Langfristig sollte an die Stelle des einheitlichen Händlerentgelts ein vom jeweiligen Emittenten vorgegebenes Fallback-Entgelt<sup>89</sup> treten.
- (69) [...] <sup>90 91</sup>

#### **b) Reaktion der Spitzenverbände auf den Wechsel von Tankstellenbetreibern zu ELV**

- (70) Für das electronic cash-System kommt der Nutzung der girocards an Tankstellen eine besondere Bedeutung zu. Etwa 21% aller electronic cash-Transaktionen entfallen bei einer Betrachtung der Stückzahlen auf Tankstellen, der Anteil am Transaktionsvolumen liegt mit 17% etwas darunter.<sup>92</sup> Die Nachfrage nach electronic cash im Mineralölbereich konzentriert sich im Wesentlichen auf einige wenige große Tankstellenbetreiber, die wie BP, Esso oder Shell selbst als Netzbetreiber zugelassen sind, und die WEAT, einem Gemeinschaftsunternehmen der ConCardis, Westfalen AG, Eni Deutschland und First Data International,<sup>93</sup> das im Schwerpunkt für Tankstellen Netzbetriebsleistungen erbringt.<sup>94</sup> Bereits der Wechsel einzelner Akzeptanten von electronic cash zu ELV führt deshalb in diesem Bereich zu deutlichen Rück-

---

<sup>89</sup> Unter einem Fallback-Entgelt wird ein Entgelt verstanden, das nur für den Fall erhoben wird, dass kein individuell vertraglich vereinbartes Entgelt erhoben wird.

<sup>90</sup> [...].

<sup>91</sup> [...].

<sup>92</sup> Statistik der Euro Kartensysteme und der DK (Bezugsjahr 2011), abrufbar über [www.electronic-cash.de](http://www.electronic-cash.de) .

<sup>93</sup> Liste der Gesellschafter verfügbar auf [www.weat.de](http://www.weat.de) .

<sup>94</sup> Liste der von der DK zugelassenen Netzbetreiber abrufbar über [www.electronic-cash.de](http://www.electronic-cash.de) .

gängen der Erträge aus den Händlerentgelten. Als im August 2009 BP/Aral electronic cash weitgehend durch ein ELV-Produkt der easycash ersetzt, sanken die Umsatzerlöse der Sparkassen-Finanzgruppe und des genossenschaftlichen Finanzverbundes aus electronic cash-Transaktionen an Tankstellen um jeweils [10 – 20]%.<sup>95</sup> Auf der Ende 2009 stattfindenden Konferenz des Bundesverbandes der mittelständischen Mineralölindustrie e.V. (Uniti) stellte BP die mit der Umstellung verbundenen Einsparungen vor. Weiter erhöht wurde der Druck auf das einheitliche Händlerentgelt durch die Ankündigung des Geschäftsführers der WEAT, auf Grund des Drucks seiner Gesellschafter ebenfalls zu ELV wechseln zu wollen, falls die DK nicht zeitnah zu Preiszugeständnissen bereit wäre.<sup>96</sup>

- (71) Auf der Sitzung des Arbeitsstabes Kartengestützte Zahlungssysteme am 19. November 2009 schlugen BVR und DSGV vor, durch eine Anhebung des Schwellenwertes für die Berechnung des verminderten Entgeltsatzes (0,2%) von 51,13 EUR auf 150 EUR die Preise zu senken. Der BdB lehnte diese Änderung ab.<sup>97</sup> Auf der Sitzung am 21. Januar 2010 forderten BVR und DSGV erneut eine Entgeltabsenkung, um den Marktanteilsverlusten zu begegnen, konnten aber wieder mit dem BdB und dem VÖB nicht zu einer Einigung kommen.<sup>98</sup> Im Juni 2010 haben sich dann DSGV und BVR parallel an die Netzbetreiber gewandt und folgende abgestimmte Regelung zur Absenkung der Entgelte getroffen: Der Schwellenwert für die Anwendung des verminderten Entgeltsatzes wurde abgeschafft; gleichzeitig wurde das Mindestentgelt von 0,04 EUR auf 0,01 EUR abgesenkt.<sup>99</sup>

---

<sup>95</sup> B4-49/10, Antwort des DSGV vom 2. Juli 2010 auf Fragen 3 und 6 des Auskunftsverlangens vom 18. Juni 2010, Anlagen 9 (Prognose) und 11 bzw. Antwort des BVR vom 2. Juli 2010 auf Fragen 3 und 5 des Auskunftsverlangens vom 18. Juni 2010, Anlagen 3a (Prognose) und 5. Zum Schutz der Geschäftsgeheimnisse der Beteiligten wird nur eine Spanne angegeben.

<sup>96</sup> Vgl. B4-49/10 Darstellung der Veranstaltung in der Antwort des DSGV vom 2. Juli 2010 auf Frage 2 des Auskunftsverlangens vom 18. Juni 2010.

<sup>97</sup> Sitzung des ZKA-Arbeitsstabes „Kartengestützte Zahlungssysteme“ am 19.11.2009, Ergebnisvermerk, S. 5, Antwort der DK vom 21. April 2011 auf Auskunftsverlangen vom 17. März 2011, Anlage B.

<sup>98</sup> Sitzung des ZKA-Arbeitsstabes „Kartengestützte Zahlungssysteme“ am 21.1.2010, Ergebnisvermerk, S. 4f., Antwort der DK vom 21. April 2011 auf Auskunftsverlangen vom 17. März 2011, Anlage B.

<sup>99</sup> B4-49/10, Antwort des DSGV vom 2. Juli 2010 auf Frage 1 des Auskunftsverlangens vom 18. Juni 2010, Anlage 2; Antwort des BVR auf Frage 1, Anlage 1a. Die gemeinsam von beiden Verbänden vorgenommene Absenkung wurde öffentlich auch kommuniziert, vgl. z.B. Source Informationsdienst Nr. 6 vom 16. Juni 2010, S. 1 f. (Bericht über einen Auftritt von Herrn [...], DSGV, auf der Jahreshauptversammlung des Bundesverbandes freier Tankstellen am 9. Juni 2010 in Berlin).

## 6. Preisverhandlungen im electronic cash-System

### a) Vom einheitlichen Händlerentgelt abweichende Preisvereinbarungen

- (72) Bereits in den Jahren 2003 bis 2005 haben große Handelsunternehmen mit der Sparkassenfinanzgruppe und dem genossenschaftlichen Finanzverbund bilateral Händlerentgelte vereinbart und im Gegenzug electronic cash als Zahlungsmittel akzeptiert sowie entsprechende Investitionen in die Terminalinfrastruktur vorgenommen. Technisch abgewickelt werden diese Entgeltvereinbarungen über Rückvergütungsmodelle: Zunächst sind die beteiligten Handelsunternehmen verpflichtet, über ihre Netzbetreiber das einheitliche Händlerentgelt abzuführen. Auf dieses Entgelt wird dann bei Erreichen definierter Mindesttransaktionszahlen eine Rückvergütung gewährt, so dass im Ergebnis nur ein herabgesetztes Entgelt zu zahlen ist. Von den electronic cash-Transaktionen mit girocards der Sparkassenfinanzgruppe bzw. der genossenschaftlichen Finanzgruppe werden jeweils ca. 20% auf Grund solcher Sondervereinbarungen zu ermäßigten Händlerentgelten abgerechnet.<sup>100</sup>
- (73) Seit der gemeinsamen Absenkung der Entgelte im Tankstellenbereich und vor dem Hintergrund der kartellrechtlichen Überprüfung des gemeinsamen Händlerentgelts<sup>101</sup> vereinbaren die Sparkassenfinanzgruppe und der genossenschaftliche Finanzverbund auf Grund des zunehmenden von ELV ausgehenden Wettbewerbsdrucks<sup>102</sup> mit einigen Händlern individuell weitere Preissenkungen. Verhandlungen werden auch mit dem Ziel geführt, durch Preiszugeständnisse den Händler zur Akzeptanz neuer Kartenprodukte bzw. -technologien zu veranlassen. Ein Beispiel hierfür ist die Einführung der „Kontaktlos-Technologie“ bei der Geldkarte, mit der die Attraktivität der Geldkarte erhöht und das Segment kleiner Transaktionsbeträge, in dem bislang Bargeld vorherrscht, für Kartenzahlungen erschlossen werden soll. Die Akzeptanz setzt voraus, dass die Händler die Terminals entsprechend für die Kontaktlos-Technologie umrüsten. Im Gegenzug zu Preiszugeständnissen erklären sich Händ-

---

<sup>100</sup> Berechnet für 2012 aus der Antwort des DSGVO vom 16. Oktober 2012 auf Fragen 2 a und 5 und der DZ Bank bzw. WGZ Bank auf vom 4. bzw. 5. Oktober 2012 auf Frage 2 a des Auskunftsbeschlusses vom 21. September 2012, jeweils aktualisiert mit Schreiben vom 12. Dezember 2013.

<sup>101</sup> In diesem Verwaltungsverfahren bzw. im Verfahren zur Überprüfung der gemeinsamen Absenkung des Händlerentgelts für electronic cash-Transaktionen an Tankstellen, B4-49/10.

<sup>102</sup> Die Preiszugeständnisse bei der erstmaligen Akzeptanz von electronic cash durch große Handelsunternehmen sind nicht auf den von ELV ausgehenden Wettbewerbsdruck zurückzuführen sondern auf den Umstand, dass diese Unternehmen ohne Preiszugeständnisse nicht bereit waren, electronic cash (überhaupt) zu akzeptieren.



ler zu diesen technischen Anpassungen bereit.<sup>103</sup> Preiszugeständnisse werden schließlich auch dadurch erreicht, dass sich die Händler verpflichten, die zur Abwicklung notwendigen Lastschriften bei den den jeweiligen Spitzenverbänden angehörenden Instituten einzureichen, mit dem Ziel, die Provisionserträge aus der Abwicklung des Zahlungsverkehrs zu erhöhen.<sup>104</sup> Technisch wird die Reduzierung des einheitlichen Händlerentgelts durch das bereits bei der erstmaligen Akzeptanz von electronic cash durch große Handelsunternehmen angewandte Rückvergütungsmodell umgesetzt. Der Anteil am Gesamttransaktionsvolumen der Sparkassenfinanzgruppe bzw. des genossenschaftlichen Finanzverbundes liegt leicht über 10% bzw. noch darunter.<sup>105</sup>

## b) Anbieter- und Nachfragerstruktur

- (74) Große Emittenten der girocard führen seit etwa 2012 eigenständige Preisverhandlungen über das Händlerentgelt und haben zwischenzeitlich bereits entsprechende Vereinbarungen getroffen, [...] <sup>106</sup>. Hierzu zählen die Großbanken Deutsche Bank / Deutsche Postbank, Commerzbank und UniCredit, die auf Grund des Umfangs ihres Kartenportfolios und ihrer organisatorischen Ausstattung in der Lage sind, bilaterale Vereinbarungen über das Händlerentgelt zu treffen.
- (75) Kleinere Emittenten nutzen ihre Verbände oder Zentralinstitute seit etwa 2012, um Preisverhandlungen führen zu können. Für die Emittenten in der Sparkassen-Finanzgruppe verhandelt der DSGV<sup>107</sup> die Entgelte. Eine ähnliche Rolle übernehmen im genossenschaftlichen Bereich die DZ Bank und die WGZ Bank<sup>108</sup> und im Bereich der privaten Banken der BdB, soweit es sich nicht um Großbanken handelt.

---

<sup>103</sup> Vgl. den Vermerk über das Telefoninterview mit dm am 23. November 2011.

<sup>104</sup> Vgl. den Vermerk über das Telefoninterview mit dm am 23. November 2011. Inwieweit solche Kopplungen missbräuchlich sein können, kann für die Zwecke dieses Verfahrens offen bleiben.

<sup>105</sup> Berechnet für 2012 aus der Antwort des DSGV vom 16. Oktober 2012 auf Fragen 2 a und 5 und der DZ Bank bzw. WGZ Bank auf vom 4. bzw. 5. Oktober 2012 auf Frage 2 a des Auskunftsbeschlusses vom 21. September 2012, jeweils aktualisiert mit Schreiben vom 12. Dezember 2013. Ein kleinerer Netzbetreiber hat mit dem BVR Konditionen verhandelt. Der BdB hat mit Schreiben vom 9. August 2013, 27. August 2013, 21. Oktober 2013 und 28. November 2013 mitgeteilt, mit einigen größeren Handelsunternehmen und einem kleineren Netzbetreiber Preisvereinbarungen getroffen zu haben. Die Großbanken haben ebenfalls mit größeren Handelsunternehmen Entgeltvereinbarungen getroffen.

<sup>106</sup> [...].

<sup>107</sup> Er fasst damit die derzeit 426 Sparkassen der Sparkassen-Finanzgruppe zusammen, vgl. Sparkassen-Finanzgruppe in Zahlen 2011, [www.dsgv.de](http://www.dsgv.de).

<sup>108</sup> Insgesamt werden damit Verhandlungen für 1.121 genossenschaftliche Institute geführt, vgl. BVR, Entwicklung der Volks- und Raiffeisenbanken, [www.bvr.de](http://www.bvr.de).

Durch die Einschaltung dieser sog. Issuer-Konzentratoren wird die große Zahl der Emittenten – insgesamt mehr als 2.000<sup>109</sup> - auf lediglich sieben (neben DSGVO, den beiden genossenschaftlichen Zentralinstituten und dem BdB die drei Großbanken) reduziert. Die Stellung der Emittenten bzw. der Konzentratoren auf Emittentenseite, gemessen an der Zahl der electronic cash-Transaktionen in 2012, ergibt sich aus der folgenden Tabelle<sup>110</sup>:

---

<sup>109</sup> Schreiben der DK vom 16. August 2013, Eckpunkte für eine neue Entgeltsystematik im electronic cash-System unter Berücksichtigung der Bewertung des Bundeskartellamtes vom 28. Mai 2013, S. 4.

<sup>110</sup> Beruht auf den Transaktionszahlen von 2011. Transaktionszahlen der Sparkassenfinanzgruppe sind der Antwort vom 16. Oktober 2012 auf Frage 5 des Auskunftsbeschlusses vom 21. September 2012, Transaktionszahlen des genossenschaftlichen Finanzverbundes der Antwort der DZ BANK bzw. der WGZ BANK vom 4. bzw. 5. Oktober 2012 entnommen worden. Die Gesamttransaktionszahlen für 2011 ergeben sich aus der von Euro Kartensysteme geführten Statistik, abrufbar unter [www.electronic-cash.de](http://www.electronic-cash.de). Der BdB kennt die genaue Zahl der auf Emittenten des privaten Bankensektors entfallenden Transaktionen nicht, er hat aber mit Schreiben vom 22. Februar 2013 eine Schätzung der Marktanteile auf Grundlage der ausgegebenen girocards vorgenommen.

Tabelle 5: Marktanteile der Issuer-Konzentratoren

		Anteil an electronic cash- Transaktionen
Issuer-Konzentratoren	DSGV	40 – 50%
	BVR (Zentralinstitute)	20 – 30%
	BdB	5 – 10%
Individuelle verhandelnde Emittenten	Großbanken <sup>111</sup>	10 – 20%

- (76) Auf Seiten der Akzeptanzstellen führen große Händler eigenständige Preisverhandlungen. Hierzu zählen etwa die Edeka-Gruppe<sup>112</sup>, Metro Group<sup>113</sup> und REWE Group.<sup>114</sup> Große Tankstellenbetreiber wie BP, Esso oder Shell können ebenfalls eigenständige Verhandlungen führen und verfügen zudem als zum electronic cash-System zugelassene Netzbetreiber auch unmittelbar über Transaktionsdaten, mit Hilfe derer sie in Verhandlungen eintreten und die Einhaltung von Vereinbarungen wie der Erreichung von Mindesttransaktionszahlen überwachen können. Für kleinere Tankstellenbetreiber bietet die WEAT<sup>115</sup> als ein auf Tankstellen spezialisierter Netzbetreiber die Verhandlung von Händlerentgelten an.<sup>116</sup>
- (77) Insbesondere im Hinblick auf die Gruppe kleinerer und mittlerer Händler haben große Netzbetreiber wie B+S, easycash und TeleCash bereits Mitte 2011 mit der Entwicklung von Geschäftsmodellen begonnen, um für die ihnen angeschlossenen Händler Entgelte verhandeln zu können. B+S strebt an, für kleine und mittlere Händler, die nicht über das für Verhandlungen im Bereich Zahlungsverkehr erforderliche Know-how verfügen, in Preisverhandlungen mit der Marktgegenseite einzutreten.<sup>117</sup>

<sup>111</sup> Zusammengefasste Darstellung für Deutsche Bank / Deutsche Postbank, Commerzbank und UniCredit.

<sup>112</sup> Antwort der Edekabank vom 10. Oktober 2013 auf Frage 3 des Auskunftsverlangens vom 20. September 2013 (bereits bilateral Entgelte mit Issuerkonzentratoren und einer Bank vereinbart, es werden weiter Gespräche mit Banken geführt).

<sup>113</sup> Antwort der Metro Group vom 15. Oktober 2013 auf Frage 5 des Auskunftsverlangens vom 20. September 2013 (bis auf einen geringen Rest können für alle Transaktionen Entgelte vereinbart werden).

<sup>114</sup> Antwort der REWE Group vom 8. Oktober 2013 auf Frage 3 des Auskunftsverlangens vom 20. September 2013 (seit ca. zwei Jahren werden Verhandlungen geführt).

<sup>115</sup> Vgl. Antwort der WEAT vom 2. Oktober 2013 auf Fragen 2 und 3 des Auskunftsverlangens vom 20. September 2013: die WEAT favorisiert ein Modell, bei dem sie an Stelle von Rückvergütungen unmittelbar das Händlerentgelt individuell verhandelt und abrechnet.

<sup>116</sup> Vgl. Antwort der WEAT vom 2. Oktober 2013 (Ziff. 2) auf das Auskunftsverlangen vom 20. September 2013.

<sup>117</sup> Vgl. Vermerk über das Gespräch mit Vertretern von B+S am 2. August 2011 und die von B+S vorgelegte Präsentation.

Auch TeleCash hat ein Geschäftsmodell entwickelt, mit dem Preisverhandlungen für kleinere und mittlere Händler geführt werden können. Es sieht vor, dass der Netzbetreiber als Vermittler der Autorisierungs- und Garantieleistung auftritt, ohne selbst Vertragspartner des Händlers zu werden.<sup>118</sup> easycash beabsichtigt ebenfalls, als Zwischenhändler für die Autorisierungs- und Garantieleistungen der Emittenten der girocard auftreten zu können.<sup>119</sup>

- (78) Im Rahmen des Markttests im September 2012 zu den Vorschlägen der DK zur Umstellung der Entgeltsystematik haben die Netzbetreiber ihre Absicht bekräftigt, im Rahmen einer neuen Entgeltsystematik für die Akzeptanzseite Preisverhandlungen führen zu wollen. TeleCash hat erklärt, es sei möglich, durch Einbeziehung von Issuer- und Händler-Konzentratoren für praktisch alle Händler – also auch diejenigen, die zu klein sind, um selbst diese Verhandlungen zu führen – Vereinbarungen über das Händlerentgelt zu treffen, und es sei deshalb sinnvoll, dass alle oder zumindest möglichst viele technische Netzbetreiber als Händler-Konzentratoren tätig werden.<sup>120</sup> easycash befürwortet ebenfalls ein Zwischenhändler-Modell, für das die Netzbetreiber gut geeignet seien, weil sie bereits jetzt mit anderen Netzbetreibern im Wettbewerb um die technische Netzanbindung stehen.<sup>121</sup> Ein Zwischenhändlermodell hält auch B+S für praktikabel, bei der Netzbetreiber die Rolle eines Großhändlers übernehmen.<sup>122</sup>
- (79) Die Einschaltung von Konzentratoren auf der Händlerseite reduziert die große Anzahl der potenziellen Verhandlungspartner erheblich. Die DK geht von einer weit über der Zahl von 2.000 Emittenten liegenden Zahl an Akzeptanzstellen aus.<sup>123</sup> Soweit Netzbetreiber Entgeltverhandlungen führen, kommen insbesondere sieben - easycash, TeleCash B+S, cardprocess, Montrada, WEAT und die VÖB-ZVD - als Händlerkonzentratoren in Betracht. Eine Gruppe kleinerer und mittlerer Netzbetreiber - cardtech, Elavon, ICP, Lavego, InterCard und transact – hat sich zusammen-

---

<sup>118</sup> Vermerk über das Gespräch mit Vertretern von TeleCash am 17. August 2011.

<sup>119</sup> Vermerk über das Gespräch mit Vertretern von easycash am 21. Juli 2011.

<sup>120</sup> Antwort der TeleCash vom 14. Oktober 2013 auf Frage 1 a des Auskunftsverlangens vom 20. September 2013.

<sup>121</sup> Vgl. Antwort der easycash vom 16. Oktober 2013, S. 23 f. und S. 60 auf das Auskunftsverlangen vom 20. September 2013.

<sup>122</sup> Vgl. Antwort von B+S vom 16. Oktober 2013 auf Fragen 1b und 1c des Auskunftsverlangens vom 20. September 2013.

<sup>123</sup> Schreiben der DK vom 16. August 2013, Eckpunkte für eine neue Entgeltsystematik im electronic cash-System unter Berücksichtigung der Bewertung des Bundeskartellamtes vom 28. Mai 2013, S. 4.

geschlossen, um gemeinsam Händlerentgelte mit der Marktgegenseite zu verhandeln<sup>124</sup>, und kann ebenfalls als Kooperation die Verhandlungsfunktion übernehmen. Von großen Händlern betriebene Netzbetreiber treten hingegen nicht als Händlerkonzentratoren auf, sondern beschränken ihre Tätigkeit auf die Abwicklung der eigenen Transaktionen des jeweiligen Händlers.<sup>125</sup> In der folgenden Tabelle<sup>126</sup> sind die Marktanteile der Netzbetreiber zusammengefasst für electronic cash und ELV dargestellt:

Tabelle 6: Marktanteile der Händlerkonzentratoren

	Anteil Transaktionen electronic cash und ELV
easycash	30 – 40%
TeleCash	10 – 20%
B+S	10 – 20%
Kooperation <sup>127</sup>	10 – 20%
Montrada	5 - 10%
Cardprocess	0 – 5%
WEAT	0 – 5%
VÖB-ZVD	0 – 5%
händler eigene Netzbetreiber <sup>128</sup>	5 – 10%

(80) Darüber hinaus kommen auch andere Institutionen als Händlerkonzentratoren in Betracht.

### c) Abrechnung zum einheitlichen Händlerentgelt

(81) Auch nach der Einführung der Öffnungsklausel im electronic cash-Vertragswerk, die ausdrücklich die Möglichkeit vorsieht, individuelle Preise zu vereinbaren, wird ein

---

<sup>124</sup> Vgl. Schreiben der Lavego vom 12. Juli 2013 und Antwort der Lavego vom 7. Oktober 2013 auf Frage 1 b des Auskunftsverlangens vom 20. September 2013.

<sup>125</sup> Die DB Vertrieb GmbH, BP Europe SE, Douglas Informatik & Service, Esso Deutschland, Shell Deutschland Oil und REWE-Informationen-Systeme. Die Ages Maut System wickelt electronic cash-Transaktionen im Rahmen der Abrechnung der LKW-Maut ab (vgl. [www.ages.de](http://www.ages.de)) und kommt deshalb bisher ebenfalls nicht als Händlerkonzentratoren in Betracht.

<sup>126</sup> Berechnet aus den Antworten der Netzbetreiber auf die Auskunftsbeschlüsse vom 14. September 2012.

<sup>127</sup> Vgl. Schreiben der Lavego vom 12. Juli 2013: Cardtech, Elavon, ICP, Lavego, InterCard und transact.

<sup>128</sup> DB Vertrieb, Douglas Informatik & Service, Esso Deutschland und Shell Deutschland Oil. BP Europe SE und REWE-Informationen-Systeme sind hierin nicht enthalten, weil sich beide eines Netzbetreibers als Dienstleister bedient haben, der diese Volumina in seinen Angaben mit erfasst hat.

erheblicher Teil der electronic cash-Transaktionen weiterhin zum einheitlichen Händlerentgelt abgerechnet.

- (82) Die Beschlussabteilung hat insoweit das Transaktionsvolumen mit bzw. ohne abweichende Entgeltvereinbarung für girocards der Sparkassenfinanzgruppe (mit dem DSGVO als Konzentrator) und des genossenschaftlichen Finanzverbundes (mit dem BVR bzw. den genossenschaftlichen Zentralinstituten als Konzentratoren) ermittelt. Auf den DSGVO und den BVR gemeinsam entfallen [65-75]% aller electronic cash-Transaktionen.<sup>129</sup> Etwas mehr als 20%<sup>130</sup> dieser Transaktionen werden im Tankstellenbereich abgewickelt, für den DSGVO und BVR parallel im Jahr 2010 eine Absenkung des Händlerentgelts zugestanden haben. Für weitere [25-35]% der Transaktionen rechnen DSGVO und BVR individuell vereinbarte Händlerentgelte ab.<sup>131</sup> In diesem Anteil sind auch die Transaktionen mit Händlern enthalten, denen aus Anlass der erstmaligen Akzeptanz von electronic cash in den Jahren 2003 bis 2005 Sonderkonditionen eingeräumt wurden.
- (83) Der BdB hat erst Ende 2012 begonnen, für Mitgliedsbanken Entgeltverhandlungen zu führen und hat zwischenzeitlich – ebenso wie die eigenständig verhandelnden Großbanken – mit einigen größeren Händlern und einem kleineren Netzbetreiber erste Vereinbarungen getroffen.<sup>132</sup>
- (84) Unter Berücksichtigung der bislang geführten Entgeltverhandlungen werden damit weiterhin 40 - 50% aller electronic cash-Transaktionen zum einheitlichen, im electronic cash-Vertragswerk kollektiv festgelegten Händlerentgelt abgerechnet.
- (85) Die von der kollektiven Preisfestsetzung betroffenen Händler umfassen vor allem kleinere und mittlere Akzeptanzstellen, die ohne die Einschaltung eines Dritten nicht zu Preisverhandlungen in der Lage sind. Nur in sehr geringem Umfang konnten für diese Händler vom einheitlichen Händlerentgelt abweichende Preise vereinbart werden<sup>133</sup>. Insbesondere die großen Netzbetreiber, die eine große Zahl kleiner und

---

<sup>129</sup> Für 2011 ergibt sich ein Wert von 74%, berechnet aus der Antwort des DSGVO vom 16. Oktober 2012 auf Frage 5 des Auskunftsbeschlusses vom 21. September 2012 bzw. der DZ BANK und der WGZ BANK vom 5. Oktober 2012.

<sup>130</sup> Vgl. oben Rn. (70).

<sup>131</sup> Vgl. oben Rn. (72) f.

<sup>132</sup> Vgl. Schreiben des BdB vom 9. August 2013 und vom 21. Oktober 2013 sowie den von der Deutschen Bank mit Email vom 8. November 2013 und der Commerzbank im Gespräch am 15. Oktober 2013 dargestellten Verhandlungsstand.

<sup>133</sup> Nur ein kleinerer Netzbetreiber konnte bislang entsprechende Vereinbarungen schließen.

mittlerer Händler auf sich vereinigen, konnten keine Vereinbarungen schließen, obwohl sie seit etwa Mitte 2011 entsprechende Geschäftsmodelle entwickelt haben.<sup>134</sup>

## 7. Die Co-Badging-Systeme Maestro und V PAY

- (86) Auf der girocard sind regelmäßig im Rahmen des Co-Badging Akzeptanzzeichen anderer Zahlungssysteme, maestro von MasterCard und V PAY von Visa sowie künftig auch JCB<sup>135</sup> aufgebracht. Über diese Zahlungssysteme soll dem Karteninhaber insbesondere die Verwendung der girocard auch außerhalb Deutschlands ermöglicht werden.
- (87) Sowohl mit MasterCard als auch mit Visa haben die Spitzenverbände hierzu Vereinbarungen geschlossen. Bereits 1995 hat die DK mit der Vorgängerorganisation von MasterCard eine Vereinbarung<sup>136</sup> getroffen, die die Weitergabe von Maestro-Lizenzen über die Spitzenverbände der DK an die Mitgliedsinstitute regelt.<sup>137</sup> Mit Visa Europe haben die Spitzenverbände 2007<sup>138</sup> eine Co-Badging-Vereinbarung geschlossen. Die Vereinbarung sieht vor, dass ein Co-Badging von electronic cash mit V PAY grundsätzlich möglich ist.<sup>139</sup> Eine weitere Co-Badging-Vereinbarung wurde im Oktober 2011 mit JCB unterzeichnet.<sup>140</sup>
- (88) Mit dem Instrument der Vorranganwendung – der Festlegung des anzuwendenden Zahlungssystems – haben es die Emittenten der girocard bislang in der Hand, alleine über die Wahl eines anderen Zahlungssystems als electronic cash zu entscheiden.

---

<sup>134</sup> Vgl. oben Rn. (78).

<sup>135</sup> JCB ist ein in Japan ansässiger Emittent und Acquirer von Zahlungskarten, vgl. Pressemitteilung der DK vom 13. Oktober 2011

<sup>136</sup> „Agreement on Membership and Licensing Procedures“ („Grandfather Agreement“)

<sup>137</sup> „Maßnahmen zur Sicherung der Integrität der kartengestützten Zahlungssysteme der deutschen Kreditwirtschaft“ (Papier des BVR), Antwort der DK vom 21. April 2011 auf das Auskunftsverlangen vom 17. März 2011, Anlage C, Anhang der Email von Herrn [...] (BdB) vom 12. Juni 2008 an den Lenkungsausschuss Kartengeschäft / Zahlungsverkehr. Die Ziff. 1 c der electronic cash-Vereinbarung gibt den über ihre Spitzenverbände vertretenen Verbänden die lizenzrechtliche Befugnis, girocard mit einem Maestro-Co-Badging auszugeben (vgl. Antwort der DK vom 21. April 2011 auf Frage 18 des Auskunftsverlangens vom 17. März 2011).

<sup>138</sup> Antwort der DK vom 21. April 2011 auf Frage 18 des Auskunftsverlangens vom 17. März 2011, Anlage 12.

<sup>139</sup> Soweit ein Mitgliedsinstitut V PAY als Co-Badging-System nutzen will, muss es dazu eine separate Lizenzvereinbarung mit Visa Europe schließen (vgl. Antwort der DK vom 21. April 2011 auf Frage 18 des Auskunftsverlangens vom 17. März 2011).

- (89) Ursprünglich<sup>141</sup> waren die Netzbetreiber auf Grund des Technischen Anhangs zum Netzbetreibervertrag verpflichtet, bei inländischen Transaktionen (Einsatz einer girocard an einem POS-Terminal im Inland) diese Transaktion über das electronic cash-System zu lenken. Entsprechend hat die DK mit Schreiben vom 25. Februar 2009 die Netzbetreiber angewiesen, an allen electronic cash-Terminals sicherzustellen, „dass eine Transaktion immer dann mittels einer electronic cash-Anwendung durchgeführt wird, wenn die an der Transaktion beteiligte Karte aufgrund der entsprechenden Ausstattung durch den Kartenherausgeber electronic cash unterstützt“.<sup>142</sup>
- (90) Eine Änderung machte das SCF<sup>143</sup> erforderlich. Es sieht seit dem 1. Januar 2011<sup>144</sup> vor, dass bei mehreren auf einer Karte verfügbaren Anwendungen der Karteninhaber „durch die Vereinbarung mit dem Kartenemittenten“ das anwendbare Zahlungssystem bestimmt.<sup>145</sup> Die DK ist der Auffassung, im Einklang mit dieser Regelung liege die Entscheidung darüber, mit welcher Präferenz verschiedene auf einer Karte aufgebrachte Akzeptanzzeichen zum Einsatz kommen sollen, ausschließlich beim jeweiligen Emittenten. Als Vereinbarung des Karteninhabers mit dem Emittenten über das vorrangig einzusetzende Zahlungssystem betrachtet die DK die Bestimmungen in den „Bedingungen für Bankkundenkarten“, die einheitlich für alle die girocard ausgebenden Institute vorsehen, dass der Inhaber die Karte „soweit diese entsprechend ausgestattet ist“ in Verbindung mit der persönlichen Geheimzahl zur bargeldlosen Zahlung an automatisierten Kassen in deutschen Debitkartensystemen (electronic cash) oder in „fremden“ Debitkartensystemen (Maestro / V

---

<sup>140</sup> Von der DK mit Schreiben vom 1. August 2011 übersandt (B4-157/07), vgl. auch Pressemitteilung der DK vom 13. Oktober 2011.

<sup>141</sup> Bis zur Version 6.0.

<sup>142</sup> Anhang der Email von Herrn [...] (BVR) vom 27. Februar 2009 an den Arbeitsstab Kartengestützte Zahlungssysteme, Antwort der DK vom 21. April 2011 auf das Auskunftsverlangen vom 17. März 2011, Anlage C.

<sup>143</sup> Vgl. Rn. (10).

<sup>144</sup> SCF, Ziff. 2.1.

<sup>145</sup> SCF, Ziff. 3.6.1.: “In accordance with Directive 2007/64EC, where several payments applications are made available by the issuer in the same card, supported by the same terminal, and are accepted by the merchant, cardholders will have through their cardholder agreement with their card issuer the choice of which payment application they will use provided the merchant accepts it and its POS equipment supports it”, abrufbar über [www.europeanpaymentscouncil.eu](http://www.europeanpaymentscouncil.eu). Die Europäische Kommission bewertet dies als wettbewerbsrechtlich kritisch und vertritt demgegenüber die Auffassung, Händler und Kunde müssten im jeweiligen Einzelfall entscheiden, was angewendet wird, vgl. EPSM Market Research Newsletter April / May 2013, S. 2.



PAY) einsetzen könne.<sup>146</sup> Die Spitzenverbände interpretieren das SCF darüber hinaus so, dass hiermit keine spezielle technische Umsetzung für die Anwendungsauswahl verbunden ist. Bislang sei für alle am electronic cash-System teilnehmenden Karten als Vorranganwendung electronic cash voreingestellt. Falls Kartenherausgeber für ihre am electronic cash-System teilnehmenden Karten an electronic cash-Terminals als Vorranganwendung die Abwicklung über das Co-Badging-System vorgegeben hätten, erfolge die technische Aussteuerung so, dass durch eine geänderte Voreinstellung *der Terminals* für diese Karten – gesteuert durch die BIN<sup>147</sup> als Teil der Kartenummer – eine Anpassung der Produktanzeige am Terminal erfolge und die Transaktion sodann über das Co-Badging-System verarbeitet werde. Mittelfristig sei die Anwendungsauswahl auf Grundlage der unmittelbar im Chip der Karte festgelegten Priorisierung des Kartenherausgebers vorgesehen.<sup>148</sup> Ein Wahlrecht des Händlers schließt die DK ausdrücklich aus, weil dies eine „eigenmächtige“ Änderung der vom Kartenemittenten nach Vereinbarung mit dem Karteninhaber vorgenommenen Produktausstattung sei. Auch der Karteninhaber dürfe nicht gemeinsam mit dem Händler eine abweichende Priorisierung vornehmen, weil dadurch die zwischen Karteninhaber und Emittent getroffene Vereinbarung nachträglich zum Nachteil des Emittenten geändert werde.<sup>149</sup>

- (91) Um die Konformität mit dem SCF herzustellen, wiesen die Spitzenverbände die Netzbetreiber mit Schreiben vom 17. Dezember 2010<sup>150</sup> an, „die zwischen dem Kartenemittenten und dem Karteninhaber vereinbarte Nutzung der Karte umzusetzen“. Dafür sei vorgesehen, an dem technischen Instrument der Vorranganwendung – d.h. der Festlegung des anzuwendenden Zahlungssystems durch entsprechende Terminalkonfiguration – grundsätzlich festzuhalten. Soweit Kartenemittenten mit ihren Karteninhabern für die von ihnen ausgegebenen girocards den Vorrang eines Co-Badging-Systems vereinbaren, soll die Konfiguration der Terminals so angepasst werden, dass für diese Karten eine Verarbeitung über das Co-Badging-

---

<sup>146</sup> Antwort der DK vom 21. April 2011 auf Frage 19a des Auskunftsverlangens vom 17. März 2011 unter Hinweis auf die Bedingungen für die girocard, Ziff. I, Anlage 4 zum Schreiben der DK vom 5. August 2009, B4-157/07. V PAY wird in dieser Fassung noch nicht erwähnt, zwischenzeitlich werden aber auch Co-Badging-Karten mit V PAY herausgegeben.

<sup>147</sup> Bank Identification Number.

<sup>148</sup> Antwort der DK vom 21. April 2011 auf Frage 19d des Auskunftsverlangens vom 17. März 2011.

<sup>149</sup> Antwort der DK vom 21. April 2011 auf Frage 19a des Auskunftsverlangens vom 17. März 2011.

<sup>150</sup> Antwort der DK vom 21. April 2011 auf Frage 19e des Auskunftsverlangens vom 17. März 2011, Anlage 13.

System erfolgt. Auf Nachfrage von MasterCard<sup>151</sup>, wie in der Praxis bei einer girocard eine andere Anwendung als electronic cash Vorrang erhalten könne, erklärte die DK, falls ein Kartenemittent vom Vorrang für electronic cash abweichen wolle, müsse er sich an seinen jeweiligen Spitzenverband bzw. – falls er keinem Spitzenverband angehöre – an den im DK federführenden Spitzenverband wenden und den Änderungswunsch mitteilen. Die DK werde dann die Netzbetreiber über die notwendige Konfigurationsänderung und die jeweils betroffenen BINs informieren. Die Anfang 2013 auf Grundlage von Ziff. 8 des Netzbetreibervertrages<sup>152</sup> von der DK in Kraft gesetzte TA 7.1 sieht nunmehr ausdrücklich Regelungen vor, die den Netzbetreiber zur Beachtung der vom Emittenten vorgegebenen Priorisierung verpflichten.<sup>153</sup> Eine Mitwirkung des Karteninhabers oder des Händlers ist nicht vorgesehen. Bislang wurde diese Regelung nicht genutzt, es gibt aber einzelne Emittenten, die den Vorrang eines Co-Badging-Zahlungssystems auch für innerdeutsche Transaktionen festlegen wollen.

- (92) Nicht berührt von den Regelungen des electronic cash-Vertragswerkes wird die Möglichkeit des Händlers, am POS nur Produkte von MasterCard und Visa (und damit auch Maestro und V PAY als Co-Badging) nicht aber electronic cash zu akzeptieren.<sup>154</sup>

---

<sup>151</sup> Antwort der DK vom 21. April 2011 auf das Auskunftsverlangen vom 17. März 2011, Anlage C, Email von Herrn [...] (MasterCard) vom 27. Dezember 2010 an Herrn [...].

<sup>152</sup> Die DK nimmt für sich das Recht in Anspruch, auf Grundlage dieser Bestimmungen die Anhänge zum Netzbetreibervertrag einseitig ändern zu können, ohne dass es einer Änderungskündigung bedarf.

<sup>153</sup> Vgl. z.B. den neugefassten Abschnitt „Prüfungen des Betreiberrechners“ (2.2.1.4 in der TA 7.0, 2.2.3.2 in der TA 7.1), insbesondere mit folgenden Ergänzungen: „[...] Ferner muss die Liste der BINs der Kartenemittenten, die für ihre am electronic cash-System teilnehmenden girocard-Karten mit Co-Brand die Priorisierung des Co-Brand-Produkts an electronic cash-Terminals wünschen, gemäß Vorgabe der Deutschen Kreditwirtschaft im Betreiberrechner gespeichert und aktuell gehalten werden. [...] Insbesondere muss durch den Betreiberrechner sichergestellt werden, dass eine girocard-Karte mit Co-Brand, deren Kartenemittent die Priorisierung des Co-Brand-Produkts an electronic cash-Terminals wünscht, und die durch ein electronic cash-Terminal im Rahmen des Co-Brand-Produkts akzeptiert wurde, nicht im electronic cash-System akzeptiert sondern – unter Einhaltung der für das Co-Brand-System geltenden Regularien – dem Co-Brand-System zugeführt oder abgewiesen wird.“ Entsprechende Regelungen finden sich in der Spezifikation der DK für Terminals, der DC POS, aktuelle Version: V 2.5.

<sup>154</sup> Vgl. Schreiben von MasterCard vom 1. August 2013, S. 2, Antwort der easycash vom 16. Oktober 2013 auf das Auskunftsverlangen vom 20. September 2013, S. 5, Stellungnahme der Beteiligten vom 27. Februar 2014, S. 3.

## 8. Die Geldkarte

(93) Ein Teil der girocards ist mit der „Geldkarten“-Funktion ausgestattet. Bei der Geldkarte handelt sich um eine Guthabekarten-System („prepaid“), das auf einer Vereinbarung des BdB, BVR, DSGVO und VÖB beruht („GeldKarte-System“).<sup>155</sup> Beträge bis zu 200 Euro können in Form eines virtuellen Guthabens auf den Chip geladen werden.<sup>156</sup> Die „Kundenevidenzzentrale“ führt ein Schattenkonto des Guthabens. Mit dem Aufladen der Karte wird das Girokonto belastet. Verfügungen – die immer offline erfolgen – sind bei den teilnehmenden Händlern bis zur Höhe des verfügbaren Guthabens ohne Eingabe eines PINs oder Unterschrift möglich. Der Händler übermittelt alle an einem Tag durchgeführten Transaktionen gesammelt an die „Händlererevidenzzentrale“ und erhält die Zahlungsbeträge abzüglich der von den Spitzenverbänden kollektiv einheitlich festgelegten Händlerentgelte (0,3% des Zahlungsbetrages, mindestens 1 Cent pro Transaktion) gutgeschrieben.<sup>157</sup> Die Händlererevidenzzentrale schlüsselt die Beträge nach den „Kundenevidenzzentralen“ (Kopfstellen) auf, wo „Schattensalden“ geführt werden. Die Kundenevidenzzentralen leiten die Händlerentgelte an die kartenausgebenden Institute weiter.<sup>158</sup> Das GeldKarte-System verfügt sowohl bei den Karteninhabern als auch bei Händlern, insbesondere bei solchen, bei denen vorwiegend Kleinstbetragszahlungen anfallen (Bäckereien, Kioske), nur über eine geringe Akzeptanz.<sup>159</sup> Die Transaktionsgeschwindigkeit soll durch die Einführung von „girogo“ erhöht werden, mit dem Ziel einer größeren Akzeptanz des Systems.<sup>160</sup> girogo ermöglicht die kontaktlose Bezahlung mithilfe eines Near Field Communication Chips (NFC Chip). Der BVR beabsichtigt, ab Herbst 2014 die Beteiligung am GeldKarte-System einzustellen.<sup>161</sup>

---

<sup>155</sup> Vereinbarung über das institutsübergreifende System „Geldkarte“, abgedruckt in Zahlungsverkehr, Richtlinien, Abkommen, Bedingungen (Loseblattsammlung), herausgegeben vom BdB, N 7.1.

<sup>156</sup> Vgl. [www.geldkarte.de](http://www.geldkarte.de).

<sup>157</sup> Nach Auffassung des BVR und DSGVO ist wegen der gesammelten Einreichung kein individuelles Entgelt möglich, vgl. Schreiben des BVR und DSGVO vom 21. April 2012.

<sup>158</sup> Vermerk über das Gespräch am 17. Mai 2011, vgl. [www.geldkarte.de](http://www.geldkarte.de).

<sup>159</sup> Laut der PaySys Studie „Kartenmarkt – Statistik Deutschland 2001 – 2010“ (2012) im Auftrag der S-CARD Servicegesellschaft für Kartenanwendungen beträgt der Anteil von Geldkarten Umsätze 0,1% am Kartenumsatz am POS. Sowohl Akzeptanzstellen als auch Transaktionen sind seit 2007 rückläufig. Statistik abrufbar über [www.scard.de](http://www.scard.de).

<sup>160</sup> Der Beschlussabteilung ist das girogo-Projekt am 14. Januar 2011 vorgestellt worden. Sie hat es zur Kenntnis genommen und gegenüber der DK am 6. Mai 2011 erklärt, dass sich kartellrechtliche Fragen stellen können, soweit das System an Bedeutung gewinne, vgl. Gesprächsvermerke über die Gespräche am 14. Januar und 6. Mai 2011.

<sup>161</sup> Vgl. Schreiben des BVR vom 17. Oktober 2013, B4-157/07.

## 9. Der Einfluss des SEPA-Prozesses auf electronic cash und ELV

- (94) Der SEPA-Prozess beeinflusst auch die Zahlungsabwicklung in Kartenzahlungssystemen, soweit die Verfahren des konventionellen Zahlungsverkehrs genutzt werden. Für Überweisungen und Lastschriften bestehen schon seit Längerem grundsätzlich in der Akzeptanz freiwillige einheitliche Regelwerke des EPC. Wegen der als unbefriedigend empfundenen Verbreitung der SEPA-Formate wurden schließlich durch die Verordnung (EU) Nr. 260/12 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2012 bestimmte Elemente für den SEPA-Raum zwingend vorgegeben. Ab dem 1. August 2014 dürfen abweichende nationale Formate nicht mehr verwendet werden.<sup>162</sup> Bis zum 1. Februar 2016 kann ELV noch auf Grund einer Übergangsvorschrift in der Verordnung und der ergänzenden nationalen Gesetzgebung in bisheriger Form weiter betrieben werden.
- (95) Für das electronic cash-Verfahren hat die DK auf der Grundlage des SEPA-Basislastschriftverfahrens ein angepasstes Lastschriftverfahren, das SEPA Card Clearing („SCC“), entwickelt. Das ELV wird derzeit weiterentwickelt, um eine Fortführung auch nach der Umstellung auf SEPA-Formate zu ermöglichen.

## C. Vorangegangene Verfahren des Bundeskartellamtes

- (96) Das electronic cash-Vertragswerk ist beim Bundeskartellamt auf der Grundlage des zum damaligen Zeitpunkt geltenden § 102 GWB am 25. Januar 1990 angemeldet worden.<sup>163</sup> Bereits vor Anmeldung hatten die Beteiligten die Vereinbarung in wichtigen Punkten modifiziert, um die sich aus der Vereinbarung ergebenden Wettbewerbsbeschränkungen nach Möglichkeit gering zu halten. So wurden die ursprünglichen Pläne eines zentralen Datenroutings über ein Gemeinschaftsunternehmen der Kreditwirtschaft zu Gunsten einer dezentralen Lösung mit miteinander in Wettbe-

---

<sup>162</sup> Die ursprünglich für den 1. Februar 2014 vorgesehene Umstellung auf SEPA-Formate ist durch die Verordnung (EU) Nr. 248/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 auf den 1. August 2014 verschoben worden.

<sup>163</sup> B8-291/89, Tätigkeitsbericht 1989/90, Bundestags-Drucksache 12/847, S. 114 f., Bundesanzeiger vom 14. Februar 1990, Nr. 31, S. 770. § 102 GWB in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. Februar 1990 (BGBl. I S. 235; sog. 5. GWB-Novelle vom 22. Dezember 1989 (BGBl. I S. 2486), in Kraft getreten zum 1. Januar 1990) erklärte das Verbot wettbewerbsbeschränkender Vereinbarungen für nicht anwendbar auf Vereinbarungen im Zusammenhang mit Tatbeständen, die auf Grund eines Gesetzes der Genehmigung oder Überwachung durch das damalige Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen unterlagen, sofern sie geeignet und erforderlich waren, die Leistungsfähigkeit der Beteiligten in technischer, betriebswirtschaftlicher oder organisatorischer Beziehung zu heben oder zu erhalten und dadurch die Befriedigung des Bedarfs zu verbessern, bei angemessenem Verhältnis dieser Verbesserung zur Wettbewerbsbeschränkung.

werb stehenden Netzbetreibern aufgegeben. Das Bundeskartellamt hat der Anmeldung nicht widersprochen.

- (97) Die beabsichtigte und beim Bundeskartellamt am 3. Januar 2001 auf der Grundlage des zum damaligen Zeitpunkt geltenden § 29 GWB angemeldete Vereinbarung zur Einführung von Interbankenentgelten für electronic cash-Transaktionen (unter Verzicht auf das einheitliche Händlerentgelt) und ELV-Transaktionen haben die beteiligten Spitzenverbände aufgegeben, nachdem das Bundeskartellamt angekündigt hatte, der Anmeldung zu widersprechen.<sup>164</sup> Insbesondere war es den Anmeldern nicht gelungen, die für die Freistellung einer solchen Vereinbarung notwendige Unerlässlichkeit der Interbankenentgelte auf Grund der von ihnen behaupteten defizitären Situation des electronic cash-Systems nachzuweisen.
- (98) Im Jahr 2007 hat die Beschlussabteilung unter anderem die in den Händlerbedingungen ursprünglich enthaltene unbedingte Pflicht beanstandet, electronic cash-Transaktionen zu Barzahlungspreisen zu akzeptieren.<sup>165</sup> Daraufhin haben die Beteiligten eine ergänzende Formulierung aufgenommen, wonach es Händlern unbenommen bleibt, Rabatte auf ihre Verkaufspreise zu gewähren.<sup>166</sup>
- (99) Die von DSGVO und BVR gemeinsam vorgenommene Absenkung der Händlerentgelte im Tankstellenbereich hat die Beschlussabteilung im Rahmen eines kartellrechtlichen Verwaltungsverfahrens untersucht, weil die Spitzenverbände bis zu diesem Zeitpunkt behauptet hatten, differenzierte Preise seien technisch nicht möglich.<sup>167</sup> Sie hat das Verfahren im Rahmen ihres Ermessens zwischenzeitlich eingestellt.<sup>168</sup> In diesem Zusammenhang hat sie darauf hingewiesen, dass ein Zusammenwirken von Spitzenverbänden bei der Preisfindung im Rahmen des electronic cash-Systems grundsätzlich gegen Art. 101 Abs. 1 AEUV bzw. § 1 GWB verstößt und nicht freistellungsfähig sei. Gleichzeitig hat sie angekündigt, die electronic cash-Vereinbarung insgesamt auf ihre Vereinbarkeit mit dem Kartellrecht zu überprüfen, wenn bilaterale Verhandlungen über das Händlerentgelt auf Grund des von ELV

---

<sup>164</sup> B8-14/01, Tätigkeitsbericht 1999/00, Bundestags-Drucksache 14/6300, S. 168 ff, Bundesanzeiger vom 19. Januar 2001, Nr. 13, S. 737. § 29 GWB in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. August 1998 (BGBl. I S. 2456) sah die Möglichkeit einer Freistellung wettbewerbsbeschränkender Vereinbarungen im Widerspruchsverfahren auf der Grundlage des damals geltenden § 7 GWB vor, dessen Voraussetzungen weitgehend denen des heutigen § 2 GWB bzw. Art. 101 Abs. 3 AEUV entsprechen.

<sup>165</sup> Vgl. Schreiben vom 28. März 2007, B4-25/07.

<sup>166</sup> Vgl. Schreiben der DK vom 29. Juni 2007, B4-25/07.

<sup>167</sup> B4-49/10.

<sup>168</sup> Vgl. gleich lautende Schreiben vom 20. September 2010 an die Spitzenverbände.

ausgehenden Wettbewerbsdrucks möglich sind. Das Argument der DK, ein einheitliches Händlerentgelt sei unerlässlich für das Betreiben des electronic cash-Systems, sei nicht schlüssig.

## **D. Verfahrensgang**

(100) Die Beschlussabteilung hat die Beteiligten am 14. Januar 2011 über die Einleitung des Verfahrens unterrichtet. Die Beteiligten haben zunächst die Ansicht vertreten, das einheitlich festgesetzte Händlerentgelt sei für die Funktionsfähigkeit des electronic cash-Systems erforderlich. Eine Flexibilisierung der Entgelte sei nach der Umstellung auf das SCC und die Einführung der integrierten Entgeltverrechnung langfristig denkbar.<sup>169</sup>

### **I. Ermittlungen**

(101) Zur Aufklärung des Sachverhalts hat die Beschlussabteilung von ihren Auskunftsrechten Gebrauch gemacht. Insbesondere hat sie von den Beteiligten mit Schreiben vom 17. März 2011 Auskunft über die Festlegung der Kartenstrategie in Gremien der DK, die Ausstattung der girocard, die Abwicklung von electronic cash-Transaktionen und die Nutzung der girocard zum Co-Badging und mit Schreiben vom 11. Juli 2012 Auskunft über das SCC und den Stand der Fortentwicklung des electronic cash-Systems verlangt. Mit Schreiben vom 17. März 2011 hat die Beschlussabteilung von Netzbetreibern Auskunft über technische Fragen zur Terminal- und Karteninfrastruktur, zu Abwicklungsformaten, zu den technischen Voraussetzungen der Erhebung von Zusatzentgelten und zur Abwicklung differenzierter Händlerentgelte verlangt. Auf Grund der Auskunftsbeschlüsse vom 14. September 2012 und 5. Oktober 2012 haben Netzbetreiber und Acquirer Angaben zu Transaktionszahlen, Transaktionsvolumina, Disagien für electronic cash, ELV, Maestro und V PAY gemacht. Mit Auskunftsbeschlüssen vom 22. Dezember 2011 und vom 21. September 2012 sind Unternehmen der Sparkassenfinanzgruppe bzw. des genossenschaftlichen Finanzverbundes aufgefordert worden darzulegen, inwieweit sie bilateral von den Händlerbedingungen abweichende Händlerentgelte verhandelt haben. Diese Auskünfte sind jeweils mit Schreiben vom 12. Dezember 2013 aktualisiert worden.

---

<sup>169</sup> Vgl. das vorbereitende Schreiben der DK vom 7. Januar 2011 und den Vermerk über das Gespräch am 14. Januar 2011.

## **II. Vorschläge der Beteiligten zur Ausräumung der kartellrechtlichen Bedenken**

- (102) Mit Schreiben vom 21. April 2011 haben der BVR und der DSGV kurzfristige Modifikationen des electronic cash-Vertragswerkes – unter anderem eine „Öffnungsklausel“ in der electronic cash-Vereinbarung und den Händlerbedingungen, wonach abweichende Händlerentgelte vereinbart werden können, und eine Aufhebung des Verbots der Erhebung von Zusatzentgelten bei electronic cash-Transaktionen – vorgeschlagen und eine Zeitplanung für die Einführung emittentenspezifischer Entgelte vorgelegt. Diesem am 6. Mai 2011 mit der DK besprochenen Modell hat sich der BdB mit Schreiben vom 7. Juli 2011 angeschlossen.
- (103) Mit Schreiben vom 5. September 2011 und vom 8. November 2011 hat die Beschlussabteilung im Rahmen eines Markttestes den Vorschlag der DK vom 21. April 2011 einer Reihe von Handelsunternehmen zusammen mit ergänzenden Fragen übermittelt und auf dieser Grundlage in Telefoninterviews erörtert. Darüber hinaus waren die beabsichtigten Änderungen Gegenstand von Gesprächen mit verschiedenen Netzbetreibern jeweils am 21. Juli 2011, am 11. August 2011 und am 17. August 2011. Mit Schreiben vom 12. September 2011 hat die Beschlussabteilung gegenüber der DK eine vorläufige Einschätzung der Vorschläge abgegeben und insbesondere darauf hingewiesen, dass es für die kartellrechtliche Bewertung entscheidend darauf ankomme, inwieweit die Höhe der Händlerentgelte künftig das Ergebnis von Marktprozessen sei. Die Ergebnisse des Markttestes sind den Beteiligten in einer Präsentation am 16. Dezember 2011 vorgestellt worden. Die Beschlussabteilung hat dargestellt, dass aus Sicht der Akzeptanten nur die Existenz von ELV Verhandlungsspielräume eröffne, für sich genommen nicht jedoch die Erhebung von Zusatzentgelten, die Ablehnung einzelner Karten oder das Ausweichen auf Co-Badging Produkte der girocard. Sie hat ihre vorläufige Einschätzung zu dem Modell emittentenspezifischer Fallback-Entgelte erläutert und darauf hingewiesen, dass insbesondere durch das Zusammenwirken von emittentenspezifischen Fallback-Entgelten und allgemeiner Akzeptanzpflicht die Reaktions- und Ausweichmöglichkeiten der Kartenakzeptanten erheblich beschränkt seien und im Ergebnis die Emittenten über einen vom Wettbewerb nicht hinreichend kontrollierten Preissetzungsspielraum verfügen würden. Sie hat auch deutlich gemacht, dass Verhandlungen durch Emittentenverbände zulässig sein könnten, sofern die Freistellungs Voraussetzungen des Art. 101 Abs. 3 AEUV, § 2 GWB erfüllt seien. Einzelverhandlungen aller Emittenten seien auf Grund der Vielzahl emittierender Kreditinstitute regelmäßig unrealistisch.

- (104) Mit Schreiben vom 22. Dezember 2011 hat die DK der Beschlussabteilung eine Neufassung des electronic cash-Vertragswerkes übersandt, Teile des Vertragswerkes, insbesondere der Technische Anhang zum Netzbetreibervertrag fehlten indes-<sup>170</sup> Diese neugefasste electronic cash-Vereinbarung und die Händlerbedingungen enthalten eine Öffnungsklausel, wonach von dem einheitlichen Händlerentgelt abweichende Entgelte vereinbart werden können; darüber hinaus sind angemessene und an den tatsächlichen Kosten orientierte Zusatzentgelte zulässig, soweit der Karteninhaber hierauf ausdrücklich hingewiesen wird. Mit Email vom 18. September 2012 hat die DK die Beschlussabteilung darüber informiert, dass die Netzbetreiberverträge zum Jahresende 2012 gekündigt worden seien und das neugefasste electronic cash-Vertragswerk – einschließlich der Möglichkeit verhandelter Entgelte und der Erhebung von Zusatzentgelten – zum 1. Januar 2013 in Kraft treten solle. Nach Aufforderung ist der Beschlussabteilung mit Schreiben vom 20. September 2012 das vollständige Vertragswerk insbesondere einschließlich des Technischen Anhangs zum Netzbetreibervertrag übermittelt worden.
- (105) Mit Schreiben vom 28. Mai 2013 hat die Beschlussabteilung den Beteiligten zur Gewährung rechtlichen Gehörs das Ergebnis ihrer Ermittlungen und die vorläufige rechtliche Einschätzung mitgeteilt. Im Hinblick auf das einheitliche Händlerentgelt hat sie im Einzelnen ausgeführt, dass die bislang vorgenommenen Änderungen im electronic cash-Vertragswerk nicht geeignet seien, die kartellrechtlichen Bedenken zu beseitigen. Insbesondere lasse die lediglich deklaratorische Formulierung, es könnten auch vom einheitlichen Händlerentgelt abweichende Entgelte vereinbart werden, die bezweckte Wettbewerbsbeschränkung nicht entfallen.
- (106) Mit Schreiben vom 16. August 2013 haben die Beteiligten hinsichtlich der beanstandeten Vereinbarung eines einheitlichen Händlerentgelts Stellung genommen. Trotz ihrer Auffassung, das einheitliche Händlerentgelt sei mit Art. 101 AEUV, §§ 1 und 2 GWB vereinbar, haben die Beteiligten ein neues Entgeltmodell vorgeschlagen. Es

---

<sup>170</sup> Die Beteiligten merken in ihrer Stellungnahme vom 16. August 2013 hierzu an, mit Schreiben vom 22. Dezember 2012 (gemeint ist das Schreiben vom 22. Dezember 2011) sei der damals noch geltende TA 7.0 nicht übermittelt worden, weil dieser nicht zeitgleich zum Vertragswerk geändert worden sei; mit Schreiben vom 26. April 2013 sei dann der TA 7.1 vor seinem Inkrafttreten übersandt worden. An dieser Darstellung bestehen erhebliche Zweifel, weil bereits im Schreiben der DK an die Netzbetreiber vom 21. Januar 2013, also immerhin drei Monate vor der Übersendung des TA 7.1 an die Beschlussabteilung, unter Ziff. 5. „Umsetzung TA 7.1“ Folgendes erklärt wird: „Vor dem Hintergrund des Konsultationsverfahrens [mit den Netzbetreibern] wurde der Technische Anhang 7.1 zwischenzeitlich in der DK verabschiedet und es werden derzeit die Voraussetzungen zur Zulassung gem. Technischem Anhang 7.1 geschaffen“ (Schreiben der DK vom 21. Januar 2013, der Beschlussabteilung mit Schreiben vom 28. Januar 2013 übermittelt).



sah vor, dass Emittenten und Händler vorab ein Entgelt für die Akzeptanz von electronic cash-Transaktionen vereinbaren sollten. Diese Entgeltvereinbarungen sollten regelmäßig auf dem bereits bislang praktizierten Modell beruhen, zunächst über die Netzbetreiber ein einheitliches Händlerentgelt in der bisherigen Höhe zu erheben, auf das dann im Nachhinein individuelle Rabatte gewährt werden.<sup>171</sup> Für den Fall, dass eine solche Vorabentgeltvereinbarung nicht getroffen wurde, sollte dem Händler unmittelbar am POS die Durchführung der electronic cash-Transaktion zu einem vom jeweiligen Emittenten festgelegten Preis angeboten werden. Bei Zustimmung des Händlers, die auch konkludent durch die Akzeptanz der Karte hätte erfolgen können, sollte eine ad-hoc Entgeltvereinbarung zu Stande kommen. Andernfalls hätte der Händler nach den Vorstellungen der Beteiligten die Möglichkeit gehabt, die Akzeptanz der girocard im electronic cash-Verfahren insgesamt abzulehnen. Die Beteiligten hielten einen Zeitraum von zwei Jahren zur Umsetzung dieses Modells für notwendig.

- (107) Im Markttest im September 2013 sind Netzbetreiber, Händler und Händlerverbände befragt worden. Aus dem Markttest ergab sich, dass der Vorschlag der Beteiligten nicht geeignet war, die den Beteiligten mit Schreiben vom 28. Mai 2013 mitgeteilten Bedenken hinsichtlich des einheitlichen Händlerentgelts auszuräumen.
- (108) Mit Schreiben vom 20. Dezember 2013 hat die Beschlussabteilung durch Übersendung des Entwurfs einer auf § 32 GWB gestützten Verfügung angekündigt, das einheitliche Händlerentgelt zu untersagen. In dem Verfügungsentwurf wurden das Ergebnis des Markttestes und die darauf beruhende vorläufige Beurteilung durch die Beschlussabteilung im Einzelnen dargelegt.
- (109) Mit Schreiben vom 30. Januar 2014 haben die Beteiligten einen Vorschlag für Verpflichtungszusagen vorgelegt. Die Beschlussabteilung hat die Vorschläge am 6. und 24. Februar 2014 mit den Beteiligten telefonisch erörtert. Mit Schreiben des BdB vom 7. März 2014, des BVR vom 5. März 2014, vom DSGVO vom 5. März 2014 und vom VÖB vom 6. März 2014 ist der endgültige Vorschlag eingereicht worden. Zudem haben die Beteiligten mit Schreiben vom 27. Februar 2014 zum Schreiben der Beschlussabteilung vom 20. Dezember 2013 Stellung genommen.

---

<sup>171</sup> Darüber hinaus sah eine der Beschlussabteilung zunächst nicht übermittelte Unterlage, ein den Netzbetreibern zur technischen Umsetzung der Vorschläge vorgestelltes „Grobkonzept“, auch die bilaterale Vereinbarung von Entgelten ohne Rückvergütungsmechanismus (sog. „Direktvereinbarung“) vor.

(110) Darüber hinaus hat jeder einzelne der Spitzenverbände unter anderem in Gesprächen am 5. März 2012, 21. Mai 2012, 27. Juni 2012, 29. Juni 2012 und 9. April 2013 jeweils Modelle vorgestellt, wie er für seine Mitglieder künftig Händlerentgelte verhandelt, und die Entwicklung aus seiner Sicht dargestellt.

### III. Beiladungen

(111) Mit Beschluss vom 19. August 2013 ist MasterCard, mit Beschluss vom 17. Oktober 2013 ist easycash zum Verfahren beigeladen worden. Die easycash hat im Rahmen des Markttests zum Vorschlag der Beteiligten vom 16. August 2013 eine ausführliche schriftliche Stellungnahme abgegeben und ihren Standpunkt gegenüber der Beschlussabteilung mündlich erläutert. Sie hat darüber hinaus mit Schreiben vom 6. Februar 2014 zum Verfügungsentwurf vom 20. Dezember 2013 und mit Email vom 6. März 2014 zum Zusagenvorschlag der Beteiligten vom 30. Januar 2014 in seiner endgültigen Form Stellung genommen. MasterCard hat von der Möglichkeit zur Stellungnahme abgesehen. Der Beiladungsantrag des Visa Deutschland e.V., Frankfurt am Main, vom 11. November 2013 ist am 3. April 2014 abgelehnt worden.

### IV. Akteneinsicht

(112) Den Beteiligten ist durch Übersendung von Kopien mit Schreiben vom 9. Mai 2012<sup>172</sup>, vom 20. November 2013<sup>173</sup> und vom 31. Januar 2014<sup>174</sup> Akteneinsicht gewährt worden. Den Beigeladenen ist ebenfalls durch Übersendung von Kopien insbesondere mit Schreiben vom 17. September 2013<sup>175</sup>, vom 29. Oktober 2013<sup>176</sup> und 20. November 2013<sup>177</sup> Akteneinsicht gewährt worden.

---

<sup>172</sup> Antworten von Händlern und Netzbetreibern im Markttest zum Vorschlag der Beteiligten vom 21. April 2011.

<sup>173</sup> Antworten von Händlern und Netzbetreibern im Markttest zum Vorschlag der Beteiligten vom 16. August 2013.

<sup>174</sup> Antworten der Netzbetreiber auf Auskunftsverlangen vom 17. März 2011.

<sup>175</sup> Übersendung einer bereinigten Fassung des Schreibens der Beschlussabteilung vom 28. Mai 2013 und der Stellungnahme der Beteiligten vom 18. August 2013 an MasterCard.

<sup>176</sup> Übersendung einer bereinigten Fassung des Schreibens der Beschlussabteilung vom 28. Mai 2013 und der Stellungnahme der Beteiligten vom 18. August 2013 an easycash.

<sup>177</sup> Übersendung der Antworten von Händlern und Netzbetreibern im Markttest zum Vorschlag der Beteiligten vom 16. August 2013 an die Beigeladenen.

## V. Beteiligung und Unterrichtung anderer Behörden

- (113) Am 11. Februar 2011 wurde die Europäische Kommission gem. Art. 11 Abs. 3 VO Nr. 1/2003 über die Verfahrenseinleitung unterrichtet.<sup>178</sup> Die Beschlussabteilung hat den Fall mehrfach im Rahmen des Europäischen Wettbewerbsnetzes („ECN“) mit der Europäischen Kommission und den dort vertretenen nationalen Wettbewerbsbehörden erörtert. Die Mitteilung gem. Art. 11 Abs. 4 VO Nr. 1/2003 erfolgte am 23. Januar 2014. Am 5. März 2014 ist ein Entwurf der auf 32 b GWB gestützten Entscheidung übermittelt worden. Im Anschluss haben weitere Konsultationen mit der Europäischen Kommission stattgefunden. Die Beschlussabteilung hat an Sitzungen des Deutschen SEPA-Rates teilgenommen und darauf hingewiesen, dass eine Fortführung von ELV auch nach Umstellung auf SEPA-Formate gewährleistet sein muss.<sup>179</sup>
- (114) Am 28. Mai 2013 und am 23. Dezember 2013 ist die Landeskartellbehörde Berlin gem. § 49 Abs. 1 Satz 1 GWB benachrichtigt worden. Sie hat keine Stellungnahme abgegeben.
- (115) Im Rahmen des § 50c Abs. 2 Satz 1 GWB hat die Beschlussabteilung unter Wahrung der Geschäftsgeheimnisse der Beteiligten mehrfach mit der Deutschen Bundesbank und der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht für das Verfahren relevante Erkenntnisse ausgetauscht. Im Übrigen ist auch das Bundesministerium der Finanzen über das Verfahren informiert worden.

## E. Rechtliche Würdigung

- (116) Das electronic cash-Vertragswerk verstößt nach vorläufiger Beurteilung der Beschlussabteilung gegen Art. 101 Abs. 1 AEUV, § 1 GWB<sup>180</sup>, zumindest soweit darin einheitliche Händlerentgelte festgesetzt werden.
- (117) Gem. Art. 101 Abs. 1 AEUV sind alle Vereinbarungen zwischen Unternehmen, Beschlüsse von Unternehmensvereinigungen und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen verboten, welche den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen können.

---

<sup>178</sup> Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates vom 16. Dezember 2002 zur Durchführung der in den Artikeln 81 und 82 des Vertrages niedergelegten Wettbewerbsregeln, ABl. Nr. L 1/1.

<sup>179</sup> SEPA-Migrationsplan Deutschland, Herausgeber: Deutscher Sepa-Rat, Stand Januar 2013, S.16, abrufbar über [www.sepadeutschland.de](http://www.sepadeutschland.de)

<sup>180</sup> Beide Vorschriften werden im Folgenden parallel geprüft, bis auf die nur für den Anwendungsbereich des Art. 101 Abs. 1 AEUV relevante Eignung zur Beeinträchtigung des zwischenstaatlichen Handels.

gen geeignet sind und eine Verhinderung, Einschränkung oder Verfälschung des Wettbewerbs innerhalb des Binnenmarkts bezwecken oder bewirken. Gem. § 1 GWB sind Vereinbarungen zwischen Unternehmen, Beschlüsse von Unternehmensvereinigungen und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen, die eine Verhinderung, Einschränkung oder Verfälschung des Wettbewerbs bezwecken oder bewirken, verboten.

## I. Vereinbarung zwischen Unternehmen

(118) Bei dem electronic cash-Vertragswerk handelt es sich um Vereinbarungen zwischen Unternehmen. Das electronic cash-Vertragswerk beruht auf einer Vereinbarung zwischen BdB, BVR, DSGVO und VÖB, die ihrerseits als Vereinigungen der durch sie vertretenen Unternehmen handeln. Teil dieser Vereinbarung sind auch die gegenüber den Systembeteiligten durch die Spitzenverbände getroffenen Regelungen, wie z.B. der Netzbetreibervertrag mit dem Technischen Anhang. Dies gilt auch für die Händlerbedingungen, die über die Netzbetreiber mit dem Händler vereinbart werden und den vom Händler für die Autorisierung der Transaktionen zu zahlenden Preis in Form eines Disagios enthalten, auch wenn sie unmittelbare vertragliche Ansprüche zwischen Händler und Kartenemittent begründen. Dies zeigt sich im Hinblick auf das vom Händler „für den Betrieb des electronic cash-Systems und die Genehmigung der electronic cash-Umsätze in den Autorisierungssystemen der Kreditwirtschaft“<sup>181</sup> zu zahlende Entgelt nicht zuletzt darin, dass abweichende Entgelte für Tankstellen in der nur zwischen den beteiligten Spitzenverbänden geschlossenen Interbankenvereinbarung mit unmittelbarer Wirkung für die angeschlossenen Händler festgelegt werden, nicht etwa emittentenspezifisch.<sup>182</sup>

(119) Die Ansicht der Beteiligten, Diskussionen ihrer Preisstrategie in Gremien der DK berührten den Tatbestand des Art. 101 Abs. 1 AEUV, § 1 GWB nicht<sup>183</sup>, ist für die Frage des Vorliegens einer „Vereinbarung“ im Sinne der genannten Vorschriften irrelevant.

(120) Die Beteiligten vertreten insoweit die Ansicht, bei den Überlegungen in Gremien der DK zu einer Herabsetzung des einheitlichen Händlerentgelts bzw. zur Preispolitik gegenüber ELV habe es sich um bloße Vorfeldüberlegungen gehandelt, die auch nicht dem Ziel gedient hätten, ELV aus dem Markt zu drängen. Die Annahme der

---

<sup>181</sup> Ziff. 5 der Händlerbedingungen.

<sup>182</sup> Ziff. 8 der electronic cash-Vereinbarung.

<sup>183</sup> Stellungnahme vom 18. August 2013, S. 3 ff.

Beschlussabteilung, erst ihr Eingreifen habe einen verbindlichen Beschluss zur Preisfestsetzung am 19. November 2010 verhindert, treffe ebenfalls nicht zu, vielmehr sei in dieser Sitzung lediglich eine Verständigung auf Arbeitsebene zur branchenspezifischen Herabsetzung des einheitlichen Händlerentgelts beabsichtigt gewesen, die aber unter den Vorbehalt einer kartellrechtlichen Prüfung gestellt worden wäre. Auch im Hinblick auf die Einführung eines nicht garantierten Kartenzahlverfahrens treten die Beteiligten dem Eindruck entgegen, Ziel sie die Verdrängung von ELV gewesen.

(121) Selbst wenn insoweit die Gremien noch nicht zu einer abschließenden, auch rechtlich bindenden Entscheidung gekommen sein sollten – was auf Grund der bereits in den Diskussionen erfolgten Koordinierung des Preisverhaltens der Beteiligten nicht ohne Weiteres den Vorwurf eines Kartellverstoßes entfallen lässt – ändert dies nichts daran, dass es sich bei der gemeinsamen Festlegung eines einheitlichen Händlerentgelts im electronic cash-Vertragswerk jedenfalls um eine Vereinbarung handelt, die den Tatbestand des Art. 101 Abs. 1 AEUV, § 1 GWB erfüllt. Auf die weitergehende Frage der Verbindlichkeit der in Gremien der DK im Zusammenhang mit der künftigen Ausrichtung des electronic cash-Systems getroffenen Entscheidungen kommt es nicht an.

## **II. Wettbewerbsbeschränkung**

(122) Das electronic cash-Vertragswerk beschränkt nach vorläufiger Beurteilung der Beschlussabteilung den Wettbewerb zumindest durch die Festlegung eines einheitlichen Händlerentgelts in Ziff.6 der Händlerbedingungen und Ziff. 8 der electronic cash-(Interbanken-) Vereinbarung.

### **1. Betroffene Märkte**

(123) Die genannte Wettbewerbsbeschränkung betrifft den deutschlandweit abzugrenzenden Markt für die Akzeptanz von Zahlungen am POS mit Hilfe der girocard, bei denen der Händler zwischen electronic cash und ELV, nicht aber Zahlungen mit Co-Badging-Systemen und der Geldkarte wählen kann.

#### **a) Sachlich relevanter Markt**

(124) Die Grundlage der wettbewerblichen Beurteilung bildet der relevante Markt (marktbezogene Betrachtung), der in sachlicher Hinsicht abzugrenzen ist. Ausgangspunkt der Marktabgrenzung ist das modifizierte Bedarfsmarktkonzept. Danach bilden sämtliche Erzeugnisse, die sich nach ihren Eigenschaften, ihrem wirtschaftlichen

Verwendungszweck und ihrer Preislage so nahe stehen, dass der verständige Verbraucher sie für die Deckung eines bestimmten Bedarfs geeignet, in berechtigter Weise abwägend miteinander vergleicht und als gegeneinander austauschbar ansieht, einen einheitlichen sachlichen Markt.<sup>184</sup> Maßgebend ist die tatsächliche Handhabung durch die Abnehmer, wobei auf den verständigen Durchschnittsnachfrager abzustellen ist.<sup>185</sup> Eine nur von wenigen Nachfragern angenommene Austauschbarkeit reicht nicht.<sup>186</sup>

- (125) Der wettbewerblichen Beurteilung wird ein Markt für die Akzeptanz von Zahlungen am POS mit Hilfe der girocard zu Grunde gelegt, der electronic cash und ELV - nicht aber Zahlungen mit Co-Badging-Systemen und der Geldkarte - umfasst.
- (126) Die Beteiligten vertreten demgegenüber die Ansicht, die Co-Badging-Systeme auf der girocard müssten einbezogen werden, weil der Händler über eine vorgeschaltete Anwendungsauswahl die Möglichkeit habe, auf ein solches System zu wechseln. Darüber hinaus seien auch neue Zahlformen wie „Mobile Apps“ bzw. Händlerkundenkarten einzubeziehen.
- (127) Die Beschlussabteilung hat bislang den Markt für die Akzeptanz von Zahlungen mit der girocard nicht abgegrenzt.<sup>187</sup> Die Europäische Kommission geht in ihrer inzwischen mehrfach gerichtlich bestätigten Praxis bei Vier-Parteien-Kartenzahlungssystemen von einem Acquiring-Markt aus, auf dem sich die Händler als Nachfrager nach Akzeptanz- und Garantieleistungen für Kartenzahlungen und die Acquirer gegenüberstehen.<sup>188</sup>
- (128) Entscheidend für die Abgrenzung des Akzeptanzmarktes in sachlicher Hinsicht ist die Sicht der Händler als Marktgegenseite zur Emittentenseite, während das Ver-

---

<sup>184</sup> Ständige Rspr.; vgl. BGH, Beschluss vom 5. Oktober 2004, WRP 2004, 1502, 1504 – Staubsaugerbeutelmarkt; BGH, Urteil vom 19. März 1996, WuW/E BGH 3058, 3062 – Pay-TV-Durchleitung.

<sup>185</sup> Ständige Rspr., vgl. nur BGH, Beschluss vom 22. September 1987, WuW/E BGH 2433, 2436 – Gruner+Jahr / Zeit; KG, Beschluss vom 14. April 1978, WuW/E OLG 1983, 1984 m.w.N. – Rama-Mädchen; Paschke in: Frankfurter Kommentar, Kartellrecht, IV §§ 1-23 GWB, § 19 Rz. 74.

<sup>186</sup> Ständige Rspr., vgl. KG, Beschluss vom 19. März 1975, WuW/E OLG 1599, 1602 – Vitamin B 12; KG, Beschluss vom 5. Januar 1976, WuW/E OLG 1645, 1649 – Valium; Paschke in: Frankfurter Kommentar, aaO., § 19 Rz. 75.

<sup>187</sup> Der Beschluss vom 8. Juni 2006, B4-29/06, Telecash / GZS betraf nicht das Issuing und Acquiring sondern die entsprechenden Processing-Dienstleistungen.

<sup>188</sup> Entscheidung des Europäischen Gerichts vom 24. Mai 2012, MasterCard / Kommission, Slg. S. II-1, Rn. 140; vom 29. November 2012, Groupement des Cartes bancaires, Rn. 101 ff, abrufbar über curia.europa.eu, in der amtlichen Sammlung noch nicht veröffentlicht.

hältnis zwischen Karteninhaber und Kartenemittent als Teil der Girokontobeziehung für den Akzeptanzmarkt nur insoweit Bedeutung hat, als die Wichtigkeit der Akzeptanz eines Kartenzahlungssystems durch den Händler hoch ist, wenn es sich um ein weit verbreitetes Kartensystem mit vielen Nutzern handelt.

(129) Kartenbasierte Zahlungssysteme sind dadurch gekennzeichnet, dass die Kartenemittenten ihr Produkt faktisch zwei verschiedenen Kundengruppen – den Karteninhabern, die die Karte zur bargeldlosen Zahlung nutzen, und den Händlern, die Karten zur bargeldlosen Zahlung akzeptieren – anbieten. Daher stehen kartenbasierte Zahlungssysteme zwei unterschiedlichen Nachfragergruppen gegenüber. Die Nachfragen auf den beiden Märkten sind voneinander abhängig, da die Zahlungssysteme die beiden Marktseiten zusammenführen (Plattform- oder Systemmarkt). Der Nutzen für die Teilnehmer an einem Zahlungssystem hängt positiv von der Zahl der Teilnehmer auf dem jeweils anderen Markt ab. Ob Zahlungssysteme substituierbar sind, ist von beiden Marktseiten abhängig.<sup>189</sup> Diese Interdependenz bedeutet jedoch nicht, dass es sich um einen einheitlichen Markt handelt. Für die internationalen Vier-Parteien-Systeme wurde die Praxis der Europäischen Kommission gerichtlich bestätigt, im Hinblick auf die Nachfrage der Händlerseite einen eigenständigen Acquiring-Markt neben einem Issuing-Markt und einem Systemmarkt abzugrenzen.<sup>190</sup>

#### aa) **Electronic cash und ELV**

(130) Zunächst entscheiden die Händler als die für die Marktabgrenzung relevante Marktgegenseite zur Emittentenseite, welche Zahlungsmittel sie akzeptieren, und treten dem entsprechenden Zahlungssystem bei. Durch die Akzeptanz des electronic cash-Verfahrens entstehen Leistungs- und Vertragsbeziehungen zwischen der Akzeptanzstelle und dem kartenemittierenden Institut. Mit einer positiven Autorisierung der Zahlung gibt das kartenemittierende Institut gleichzeitig gegenüber dem Händler ein Zahlungsverprechen<sup>191</sup> ab. Hierfür entrichtet der Händler das Händlerentgelt an

---

<sup>189</sup> Entscheidung der Kommission vom 24. Juli 2002, COMP/29.373, Visa II, Rn. 46, ec.europa.eu.

<sup>190</sup> Entscheidung des Europäischen Gerichts vom 24. Mai 2012, MasterCard / Kommission, Slg. S. II-1, Rn. 140; Urteil des Europäischen Gerichts in der Rechtssache T-49/07 vom 29. November 2012, Groupement des Cartes bancaires / Kommission, Rn. 101 ff, abrufbar über curia.europa.eu, in der amtlichen Sammlung noch nicht veröffentlicht, beide nicht rechtskräftig.

<sup>191</sup> Die Rechtsnatur dieses Zahlungsverprechens durch den Emittenten gegenüber dem Händler (abstraktes Schuldversprechen i.S. von § 780 BGB oder Garantievertrag) ist umstritten vgl. Koch, in: Schimansky, Bunte, Lwowski, Bankrechts-Handbuch, Band I, § 68

das kartenemittierende Institut. Der Händler kann im electronic cash-System nicht auf die Autorisierung und das Zahlungsverprechen verzichten, auch wenn er auf Grund der tatsächlichen Risikosituation – etwa weil ihm der Kunde bekannt ist – eine solche Absicherung gegen Zahlungsausfall tatsächlich nicht benötigt.<sup>192</sup> Die Leistung des Emittenten beschränkt sich auf die Autorisierung der Zahlung und die Abgabe des Zahlungsverprechens und umfasst insbesondere nicht die technische Abwicklung kartengestützter Zahlungen oder die Bereitstellung der Infrastruktur. Ebenfalls nicht umfasst ist die Abwicklung der Transaktion im Lastschriftverfahren über die Konten des Händlers und des Karteninhabers.

- (131) Ein wesentliches Motiv für den Händler bei der Akzeptanz von Zahlungssystemen sind die Kundenerwartungen.<sup>193</sup> Händler werden durch die Akzeptanz von Kartenzahlungen attraktiver für Käufer, die eine Präferenz für Zahlungen mit Karten haben. Sie müssen bei Nichtakzeptanz Wettbewerbsnachteile im Verhältnis zu Händlern befürchten, die Zahlungskarten akzeptieren.
- (132) Die girocard ist unter Verbrauchern in Deutschland die am weitesten verbreitete Karte, und es besteht eine entsprechend hohe Erwartung der Karteninhaber, regelmäßig mit der girocard bezahlen zu können. Mit ca. 97 Mio. ausgegebenen Karten<sup>194</sup> (2009) hat sie einen erheblichen Vorsprung vor anderen Karten wie Kreditkarten (im Inland ausgegebene Kreditkarten 2009: 28,5 Mio. Stück<sup>195</sup>). Entsprechend

---

Rn. 10 ff, 4. Auflage München 2011. Bei Kreditkartenzahlung gibt nach heutiger Rechtsprechung der Acquirer gegenüber dem Händler ein abstraktes Schuldversprechen nach § 780 BGB in Höhe des Zahlbetrages abzüglich eines Disagios ab. Lt. Auskunft der ConCardis vom 04. Juni 2010 (zu Frage 1 des Fragebogens vom 20. Mai 2010, B4-22/06) erteilt in Vier-Parteien-Systemen (Wahrnehmung der Acquiring- und Issuing-Funktionen durch selbständige Einheiten) die kartenausgebende Bank ihrerseits eine Zahlungsgarantie an den Acquirer.

<sup>192</sup> Das POZ-System hat die DK eingestellt. In diesem System gab es kein Zahlungsverprechen des Emittenten, stattdessen nur einen Anspruch des Händlers auf Adressauskunft für den Fall des Zahlungsausfalls, um die Forderung betreiben zu können.

<sup>193</sup> Vgl. die Ergebnisse der Händler-Befragung zum Kreditkarten-Interbankenentgelt zu Frage 2.1 („Bitte nennen Sie die wichtigsten Gründe, weshalb Sie am Point of Sale Zahlungskarten akzeptieren.“), B4-22/06. Demnach war der wichtigste Grund, Zahlungskarten zu akzeptieren, der Wunsch, um Kunden mit einem erweiterten Service werben zu können, gefolgt von dem Wunsch, dem Kunden die gleiche Breite an Zahlungsmitteln wie Wettbewerber bieten zu können, die Verbreitung von Zahlungskarten bei Kunden allgemein und die Befürchtung, Kunden nähmen sonst vom Kauf Abstand.

<sup>194</sup> Antworten der Spitzenverbände auf Frage 4a des Auskunftsverlangens vom 18. Juni 2010, B4-49/10.

<sup>195</sup> PaySys, Kartenmarkt-Statistik Deutschland 2000-2009, S. 8. Zur Zahl der ausgegebenen Karten im Jahre 2011 vgl. die Bundesbank-Statistik (Fußnote 31).



werden auch deutlich höhere Transaktionsvolumina über die girocard abgewickelt als über Kreditkarten: Im Jahr 2009 betragen die Transaktionsvolumina von electronic cash 97 Mrd. EUR und von ELV 45 Mrd.<sup>196</sup> gegenüber 29 Mrd. EUR<sup>197</sup> mit von inländischen Instituten ausgegebenen Kreditkarten (nur MasterCard und Visa).

- (133) Neben der Verbreitung ist die Sicherheit des Geldeingangs ein entscheidendes Merkmal eines Kartenzahlungssystems. Bei einer electronic cash-Transaktion kann der Händler darauf vertrauen, in jedem Fall gegen einen Forderungsausfall geschützt zu sein. Auch im ELV ist die Absicherung gegen einen Forderungsausfall auf Grund der von den ELV-Anbietern entwickelten Systeme zur Vorhersage der Ausfallwahrscheinlichkeit hoch.<sup>198</sup> Der Händler kann sich gegen einen Ausfall durch eine Garantie des ELV-Anbieters schützen. Bei nicht durch Garantien abgesicherten ELV-Transaktionen liegt die Ausfallquote für den Händler im Promillebereich.<sup>199</sup>
- (134) Interne Unterlagen der DK belegen darüber hinaus, dass ELV die Verhaltensspielräume der Banken, insbesondere das Preissetzungsverhalten, eingrenzt und somit eine enge Austauschbeziehung besteht. So sind die Überlegungen zu einer Anpassung der Händlerentgelte weitgehend durch den Preis von ELV bestimmt.<sup>200</sup> Soweit das häufig praktizierte Mischverfahren, bei dem der Händler von ELV auf electronic cash „umschaltet“, falls eine Transaktion als zu „riskant“ identifiziert wurde, darauf hindeutet, dass zwischen electronic cash und ELV auf Grund der unterschiedlichen Ausfallrisiken keine vollständige Austauschbeziehung besteht, ist der Anteil zwingend über electronic cash abzuwickelnden Transaktionen nicht sehr hoch.<sup>201</sup>
- (135) Demgegenüber spielen mögliche Kosteneinsparungen bei der Entscheidung für die Akzeptanz eines Kartenzahlungssystems nur eine sekundäre Rolle. Durch kartenbasierte Zahlungssysteme können Händler zwar möglicherweise Einsparungen erzielen, das Potenzial für Kostenreduktionen wird von vornherein aber dadurch be-

---

<sup>196</sup> Vgl. Rn. (23).

<sup>197</sup> B4-22/06 Ergebnis der Acquirerbefragung mit Auskunftsbeschlüssen vom 12. Mai 2010, 22. März 2011 und 30. März 2011.

<sup>198</sup> Vgl. oben Rn. (47).

<sup>199</sup> Antwort auf Frage 2 des Auskunftsbeschlusses vom 14. September 2012 an easycash, InterCard und TeleCash, zum gleichen Ergebnis kommt das EHI: Payment-Entwicklung aus Sicht der Handelsforschung, EHI-Research: Zahlung und Kundenbindung mit und ohne Karte, Horst Rüter, 24. April 2012 (Präsentation), S.39: Totalausfallquote 2011 bei nicht versicherten Lastschriften: 0,044%.

<sup>200</sup> Vgl. i.E. oben Rn. (59).

<sup>201</sup> Vgl. die im Schreiben des DSGVO vom 2. Juli 2010 geäußerte Einschätzung, wonach ein „Bodensatz“ besonders ausfallbedrohter Transaktionen von 10-15% weiter über electronic cash geleitet werde, B4-49/10.

grenzt, dass der Händler die Annahme von Bargeld, dem gesetzlichen Zahlungsmittel, nicht zurückweisen kann und er die Logistik hierfür mit entsprechenden Kosten in jedem Fall vorhalten muss.

- (136) Nach der Entscheidung des Händlers, ein bestimmtes Kartensystem einmal als Zahlungsmittel zu akzeptieren, liegt die Entscheidung über die Wahl zwischen mehreren vom Händler grundsätzlich akzeptierten Zahlungskarten (z.B. girocard oder Kreditkarte) beim Kunden. Der Händler wird es jedenfalls derzeit regelmäßig vermeiden, den Kunden auf eine andere Karte zu verweisen, weil er – besonders bei einem weit verbreiteten Zahlungsmittel wie der girocard – befürchten muss, den Kunden zu verärgern, und weil er Diskussionen im Kassensbereich kurz vor Abschluss des Kaufes vermeiden will.<sup>202</sup> Inwieweit sich das Verbraucherverhalten künftig ändern kann, wenn dem Händler die Möglichkeit der Erhebung von Preisauflagen und der Zurückweisung einzelner Karten zur Verfügung stehen und er diese Möglichkeiten auch tatsächlich nutzt, kann im Rahmen der sachlichen Marktabgrenzung offen bleiben.
- (137) Anders ist die Situation bei mehreren auf einer Karte verfügbaren Zahlungssystemen, sofern der Händler zwischen diesen Systemen wählen kann. Denn hier besteht aus Kundensicht der einzige mögliche Unterschied in der Mitwirkungshandlung: Bei electronic cash muss er die PIN eingeben, bei ELV unterschreibt er eine Einzugsermächtigung. Da dies für den Karteninhaber ansonsten keine Vor- oder Nachteile mit sich bringt, findet eine Beeinträchtigung der Kundenbeziehung nicht statt. Diesbezüglich besteht eine enge Austauschbeziehung zwischen electronic cash und ELV.

---

<sup>202</sup>

Bestätigt wird dies durch die Marktuntersuchung im Verfahren B4-22/06. Dort wurden Händler gefragt, inwieweit sie bereit wären, Karten bestimmter Emittenten bzw. bestimmte Kartentypen zurückzuweisen. Die meisten verneinten eine solche Bereitschaft, mit der Begründung, Kunden nicht verärgern zu wollen: Frage 5.2: Würden Sie, wenn Sie dürften und es technisch möglich wäre, Visa- oder MasterCard-Karten bestimmter Banken ablehnen? ja: 29 Antworten, nein: 325 Antworten. Frage 5.2.2: Falls nein, weshalb? Kein Grund / keine schlechte Erfahrung: 134 Antworten (Hierbei ist zu berücksichtigen, dass es grundsätzlich keine nach Banken differenzierten Entgelte gibt, die Zurückweisung der Karten einzelner Emittenten mithin tatsächlich meist nicht sinnvoll ist), Kundenservice / keine Diskriminierung: 76 Antworten, Umsatzverlust / Kundenverärgerung: 30 Antworten, Zu aufwändig / Diskussion an der Kasse: 22 Antworten, Sonstiges: 48 Antworten; Frage 5.4: Würden Sie, wenn Sie dürften und es technisch möglich wäre, bestimmte Kartentypen von Visa oder MasterCard ablehnen? ja: 44 Antworten, nein: 290 Antworten. 5.4.2: Falls nein – weshalb? Kundenservice / keine Diskriminierung: 95 Antworten, Kein Grund / keine schlechte Erfahrung: 89 Antworten, Umsatzverlust / Kundenverärgerung: 25 Antworten, Zu aufwändig / Diskussion an der Kasse: 14 Antworten, Weiß nicht: 12 Antworten, Einheitliches Disagio: 9 Antworten, Sonstiges: 29 Antworten.

## bb) Keine Einbeziehung der Co-Badging-Zahlungssysteme

- (138) Neben dem girocard-Logo verfügen die meisten girocards über ein Logo der internationalen Zahlungssysteme Maestro oder V Pay der Kartenanbieter Mastercard bzw. Visa. Mit dem Co-Badging sollte ursprünglich sichergestellt werden, dass die girocard auch außerhalb Deutschlands genutzt werden kann. Innerhalb Deutschlands werden die Co-Badging-Systeme jedoch bisher kaum genutzt. Es gibt allerdings die Absicht einzelner Emittenten, auch für innerdeutsche Transaktionen statt electronic cash das Co-Badging-Zahlungssystem zu nutzen.<sup>203</sup>
- (139) Diese Co-Badging-Systeme sind derzeit aus Sicht des Händlers keine Alternativen zu electronic cash, da er bei Durchführung einzelner Transaktionen keinen Einfluss auf die Wahl des Co-Badging-Systems an Stelle von electronic cash hat und die Entscheidung über das Zahlungssystem bislang de facto beim Emittenten liegt.<sup>204</sup> Ein vollständiger Verzicht auf electronic cash, um ausschließlich die Co-Badging-Systeme nutzen zu können, ist derzeit unrealistisch. Im SCF ist vorgesehen, dass der Karteninhaber bestimmen soll, welches Kartenzahlungssystem zur Anwendung kommt, falls mehrere Zahlungsanwendungen von der Karte und dem Händlerterminal unterstützt werden (Vorranganwendung). Tatsächlich liegt die Entscheidung aber beim Kartenemittenten. Die DK hat das SCF in der Weise umgesetzt, dass zunächst weiterhin grundsätzlich electronic cash Vorrang besitzt. Erst wenn ein Emittent eine anderslautende Vereinbarung im Rahmen der Kundenbeziehung trifft, ist dies den Netzbetreibern mitzuteilen, die dann die Transaktion über das Co-Badging-System leiten.<sup>205</sup>
- (140) Die Beteiligten haben zunächst behauptet, wesentliche Entscheidungen darüber, welches von mehreren verfügbaren Systemen am Akzeptanzterminal zur Anwen-

---

<sup>203</sup> Vgl. oben Rn. (88) ff. Nicht genutzt werden können diese Zahlungssysteme für Zahlungen im Distanzhandel, insbesondere im Internet. Dies gilt auch für die Co-Badging-Systeme wie Maestro, die an sich auch im Internet zur Verfügung stehen, sofern die individuelle Kartennummer („Personal Account Number“ – PAN) aufgeprägt ist. MasterCard hat mit Wirkung vom 1. April 2001 auch alle Emittenten von Maestro-Karten verpflichtet, Zahlungen im Internet zu unterstützen. Die DK vertritt aber die Ansicht, auf Grund der Vereinbarung zwischen der DK und MasterCard zum Co-Badging der girocard bestehe eine entsprechend Pflicht nicht und könne allenfalls individuell zwischen einem Emittenten der girocard und MasterCard vereinbart werden (vgl. Schreiben an MasterCard Europe vom 16. August 2010, Anhang zur Email des DSGVO vom 17. August 2010 an den Arbeitsstab Kartengestützte Zahlungssysteme, Antwort der DK vom 21. April 2011 auf Auskunftsverlangen vom 17. März 2011, Anlage C). Dies hat dazu geführt, dass bislang die girocard trotz des Co-Badgings mit Maestro für Zahlungen im Internethandel ohne Bedeutung ist.

<sup>204</sup> Vgl. Rn. (86) ff.

<sup>205</sup> Vgl. oben Rn. (88) ff.

derung gelange, würden bereits heute von Kartenakzeptanten getroffen.<sup>206</sup> Dies beruhe auf der verbreiteten Praxis, einen den kreditwirtschaftlichen Spezifikationen vorgeschalteten Anwendungsauswahlmechanismus zu nutzen, so dass die vom Emittenten mit dem Karteninhaber vereinbarte VorrangEinstellung nicht angewandt werde. Ein Beispiel hierfür sei ELV. Sie haben ihre Antwort später dahingehend korrigiert, dass es einem Händler möglich sei, die girocard generell nur im Rahmen des jeweiligen Co-Badging-Systems zu akzeptieren und auf eine größere Akzeptanzstelle wie Primark hingewiesen.<sup>207</sup> Sie verweisen auf den vom EHI für 2013 ermittelten Anteil der Maestro- bzw. V PAY – Transaktionen an allen Transaktionen im Einzelhandel von 0,4%.

(141) Die Ermittlungen haben demgegenüber ergeben, dass es einem Kartenakzeptanten derzeit nicht möglich ist, fallweise die girocard im Rahmen von electronic cash oder einem Co-Badging-System zu akzeptieren. Denn durch die Zulassung eines Terminals zur Abwicklung von electronic cash-Transaktionen werden auch die Regelungen im electronic cash-Vertragswerk zur Anwendungsauswahl bei mehreren auf der girocard verfügbaren Zahlungssystemen verbindlich. Grundsätzlich bestimmt damit derzeit der Emittent, welche der auf der girocard verfügbaren Anwendungen genutzt wird. Nur wenn der Händler vollständig auf die Akzeptanz von electronic cash verzichtet, kann er ohne weitere Mitwirkung des Emittenten mit der girocard ausgelöste inländische Transaktionen über die von ihm akzeptierte Co-Badging-Systeme leiten.<sup>208</sup> Damit ist die Situation eine andere als bei ELV. Hier kann der Emittent nicht verhindern, dass vor Einleitung einer Transaktion über electronic cash oder ein Co-Badging-System die Kontodaten der girocard ausgelesen und eine Lastschrift im Rahmen des ELV erzeugt wird.

(142) Derzeit ist die Akzeptanz der Co-Badging-Systeme bei inländischen Transaktionen für den Händler auch teurer.<sup>209</sup> Wegen der vertraglichen Konstruktion in den Vier-Parteien-Systemen internationaler Kartenorganisationen liegen die vom Händler an

---

<sup>206</sup> Stellungnahme vom 16. August 2013, S. 7.

<sup>207</sup> Stellungnahme vom 27. Februar 2014, S. 3.

<sup>208</sup> Vgl. Antwort der beigefügten easycash vom 16. Oktober 2013 auf Auskunftsverlangen vom 20. September 2013, S. 5.

<sup>209</sup> Laut der Erhebung des EHI lagen die Disagien für die Akzeptanz in Deutschland ausgegebener Maestro- oder V PAY-Karten in den Jahren 2012/2013 im Einzelhandel zwischen 0,4% und 0,65%, vgl. EHI Retail Institute (Rüter), Payment-Entwicklungen aus Sicht der Handelsforschung, EHI-Research: Zahlung und Kundenbindung mit und ohne Karte, 23. April 2013, S. 36.

den Acquirer zu zahlenden Entgelte meist über der MIF, weil der Acquirer neben der MIF (als Vorkosten) weitere Elemente in die Preisbildung einbezieht.<sup>210</sup>

- (143) Der Anteil der Co-Badging-Systeme ist deshalb marginal. Im Jahr 2011 lag der Anteil von Maestro und V PAY am gesamten inländischen Kartenumsatzvolumen am POS bei lediglich 2%.<sup>211</sup> Der von den Beteiligten angeführte Verbreitungsgrad von Co-Badging-Karten<sup>212</sup> ist hingegen insoweit nicht relevant, weil er nichts über die tatsächliche Bedeutung des jeweiligen Co-Badging-Systems für die Abwicklung von Zahlungen am POS aussagt.
- (144) Die Beschlussabteilung lässt im vorliegenden Verfahren offen, inwieweit Co-Badging-Systeme künftig in den Markt einzubeziehen sind. Dies kann insbesondere die Folge einer Absenkung der MIF-Sätze auf Grund von Verfahren der Europäischen Kommission in diesen Systemen sein, soweit sich eine Rückwirkung auf die für inländische Transaktionen geltenden MIF-Sätze ergibt. Die Europäische Kommission strebt an, zur Stärkung des Wettbewerbs grenzüberschreitendes Acquiring von Kartenzahlungen zu ermöglichen. Konkrete Auswirkungen können etwa bei V PAY-Transaktionen eintreten, bei denen für inländische Transaktionen derzeit eine MIF von 0,3% gilt. Visa hat sich gegenüber der Europäischen Kommission dazu verpflichtet, ab dem 1. Januar 2015 Acquirern, die grenzüberschreitend tätig sind, die Wahl zwischen der für inländische Transaktionen geltenden MIF und einem Satz von 0,2% (Debitkarten) bzw. 0,3% (Kreditkarten) zu eröffnen.<sup>213</sup> Auch bei MasterCard untersucht die Europäische Kommission derzeit die Regeln zum grenzüberschreitenden Acquiring.<sup>214</sup> Möglicherweise wird damit für Händler die Nutzung der Co-Badging-Systeme attraktiver.

---

<sup>210</sup> Vgl. oben Rn. (33). Deshalb kann aus den MIFs (V PAY für innerdeutsche Transaktionen: 0,3% (vgl. [www.visaeurope.com](http://www.visaeurope.com)), Maestro für innerdeutsche Transaktionen: 0,24%+0,05 EURO (genereller Satz für POS-Transaktionen, es gibt Sonderregelungen für Tankstellen, vgl. [www.mastercard.com](http://www.mastercard.com))) nicht ohne Weiteres auf die tatsächliche, meist höhere Belastung des Händlers geschlossen werden.

<sup>211</sup> PAY SYS, Kartenmarkt-Statistik Deutschland 2002 – 2011 (Januar 2013), S. 14. Die niedrigere von den Beteiligten genannte Wert von 0,4% beruht auf einer Erhebung des EHI, der sich im Gegensatz zu PAY SYS auf den Einzelhandel i.e.S beschränkt, also z.B. nicht Tankstellen mit einbezieht, vgl. EHI Retail Institute (Rüter), Payment-Entwicklungen aus Sicht der Handelsforschung, EHI-Research: Zahlung und Kundenbindung mit und ohne Karte, 23. April 2013, S. 2.

<sup>212</sup> Die Beteiligten weisen im Schreiben vom 27. Februar 2014 darauf hin, dass die Zahl der inländischen V PAY-Karten auf 25 Millionen Stück gestiegen sei.

<sup>213</sup> Vgl. die zusammenfassende Darstellung der Europäischen Kommission zum Verfahren 39398 – Visa MIF, veröffentlicht auf [ec.europa.eu/competition](http://ec.europa.eu/competition).

<sup>214</sup> Vgl. Pressemitteilung vom 9. April 2013, veröffentlicht auf [europa.eu/rapid](http://europa.eu/rapid).

(145) Soweit sich Co-Badging-Systeme auf Grund von Maßnahmen der Europäischen Kommission für Händler zu einer Alternative entwickeln, sind Beschränkungen in der Wahlfreiheit des Händlers in Vereinbarungen der Beteiligten unter dem Gesichtspunkt des Art. 101 AEUV, § 1 GWB zu bewerten. In diesem Zusammenhang wird insbesondere die Frage zu beantworten sein, inwieweit Regelungen, die bei der Akzeptanz von electronic cash den Händler grundsätzlich an die vom Emittenten vorgenommene Priorisierung der auf der girocard verfügbaren Zahlungssysteme binden, Bedenken aufwerfen.

**cc) Keine Einbeziehung der Geldkarte**

(146) Von der Geldkarte, ein Zahlungssystem, mit dem ein Teil der girocards ausgestattet ist, geht kein Wettbewerbsdruck auf electronic cash aus. Das GeldKarte-System sollte die Bezahlung von kleinen Geldbeträgen ermöglichen, die schnell abgewickelt werden können. Es verfügt jedoch sowohl bei den Karteninhabern als auch bei Händlern, insbesondere bei solchen, bei denen vorwiegend Kleinstbetragszahlungen anfallen (Bäckereien, Kioske), nur über eine geringe Akzeptanz.<sup>215</sup> Dies liegt vermutlich an der für den Karteninhaber umständlichen Handhabung. So muss er das Guthaben am Geldautomaten aufladen;<sup>216</sup> dieses Guthaben steht ihm für andere Zahlungen nicht mehr zur Verfügung. Ein Verlust der Karte führt zu einem Verlust des Guthabens. Inwieweit die Einführung von „girogo“<sup>217</sup>, das sich derzeit noch in der Pilotphase befindet, auf Grund einer schnelleren Abwicklung des Zahlungsvorgangs die Attraktivität des Systems erhöht, ist offen.

(147) Aus Sicht des Händlers sind die Geldkarte bzw. girogo – abgesehen davon, dass er den Kunden davon überzeugen müsste, statt über electronic cash eine Transaktion über die Geldkarte mit einem vorbezahlten Guthaben abzuwickeln – derzeit jedenfalls wegen ihrer geringen Verbreitung keine relevante Alternative zu electronic cash. Darüber hinaus werden die Entgelte dieses Zahlungssystems kollektiv von den kreditwirtschaftlichen Spitzenverbänden festgelegt<sup>218</sup>, die auch electronic cash betreiben. Ihr Ziel ist es, auch das Segment der Kleinbetragszahlungen zu erschlie-

---

<sup>215</sup> Vgl. oben Rn. (93).

<sup>216</sup> Im Rahmen eines Pilotversuchs wird auch die online-Aufladung am eigenen PC angeboten, dies setzt aber u.a. die Verfügbarkeit eines Kartenlesegeräts mit der entsprechenden Software voraus und ist – abgesehen von der Einlösung von Gutscheinen – nur über giropay bzw. das vorherige Anlegen eines prepaid-Guthabens möglich, vgl. [www.geldkarte.de](http://www.geldkarte.de).

<sup>217</sup> Vgl. oben Rn. (93).

<sup>218</sup> Vgl. oben Rn. (93).

ßen und Erträge aus der Ersetzung der Bargeldzahlung durch Zahlungen mit der Geldkarte zu erwirtschaften. Sie setzen dementsprechend das Händlerentgelt bei Zahlungen mit der Geldkarte so fest, dass möglichst kein Wettbewerbsdruck auf electronic cash entsteht.

**dd) Keine Einbeziehung von Zahlungsmitteln mit anderen Trägermedien**

(148) Nicht einbezogen in den sachlich relevanten Markt sind Zahlungssysteme, die auf einem anderen Trägermedium wie Kreditkarten oder Bargeld beruhen. Für den Händler ist es jedenfalls mit der bisherigen Pflicht, girocards aller Emittenten zu akzeptieren, und der inzwischen aufgehobenen, das Verbraucherverhalten aber nach wie vor noch prägenden Pflicht, electronic cash-Zahlungen zu Barzahlungspreisen zu akzeptieren, in der Regel kaum möglich, Kunden, die mit der girocard bezahlen möchten, auf solche Zahlungssysteme umzulenken. Darüber hinaus unterscheiden sich die vom Händler bei diesen Zahlungssystemen in Anspruch genommenen Dienstleistungen erheblich von den Dienstleistungen bei electronic cash und ELV.

**(1) Andere Zahlungskarten, insbesondere Kreditkarten**

(149) Dies gilt zunächst für andere Zahlungskarten wie Kreditkarten. Die Entscheidung über die Wahl einer Zahlungskarte liegt im Wesentlichen beim Karteninhaber und die Einflussmöglichkeiten des Händlers auf die Entscheidung des Kunden sind gering.

(150) Der Händler steht bei den am meisten verbreiteten Vier-Parteien-Systemen auch anderen Anbietern und einem anderen Produktangebot gegenüber als bei electronic cash-Zahlungen. Will er Kreditkartenzahlungen oder Maestro- bzw. V PAY-Zahlungen akzeptieren, muss er mit einem vom jeweiligen System zugelassenen Acquirer einen Akzeptanzvertrag schließen. Die in Deutschland tätigen Acquirer beschränken sich auf das Acquiring und bieten Netzbetriebsleistungen im electronic cash-System überhaupt nicht (ConCardis, AirPlus) oder in getrennten Unternehmensbereichen (B+S) an. Über den Acquirer erfolgen die Autorisierung der Transaktionen *und* das Clearing / Settlement der Zahlungen. Die Möglichkeit, mit dem Clearing und Settlement einen anderen Anbieter als den Acquirer zu beauftragen, besteht regelmäßig nicht. Als Entgelt erhält der Acquirer ein Disagio des Transaktionsbetrages, dessen Höhe wesentlich durch die „MIF“<sup>219</sup> bestimmt wird.

---

<sup>219</sup>

Multilateral Interchange Fee oder multilaterales Interbankenentgelt.

- (151) Ein vergleichbares Acquiring existiert im electronic cash-System nicht, weil die Händlerbedingungen eine *unmittelbare* Leistungsbeziehung zwischen dem Kartemittenten und dem Händler vorsehen, innerhalb derer der Händler für die Zahlungsgarantie das Händlerentgelt an den Kartemittenten entrichtet, während das Clearing und Settlement im konventionellen Zahlungsverkehr über das Lastschriftverfahren durch einen vom Händler beauftragten Anbieter erfolgt.<sup>220</sup> Die Rolle des Netzbetreibers ist auf die Durchleitung des Händlerentgelts und die Bereitstellung der Lastschriftdateien zum Clearing und Settlement beschränkt. Möglicherweise werden Netzbetreiber künftig eine aktivere Rolle bei der Aushandlung der Händlerentgelte übernehmen. Auch dann unterscheiden sich aber Acquiring-Dienstleistungen in internationalen Kartensystemen von electronic cash, soweit sie auch das Clearing und Settlement der Kartentransaktion mit umfassen.
- (152) Bei den Kreditkarten internationaler Zahlungssysteme kommt hinzu, dass die Spitzenverbände der Kreditwirtschaft über ihre Mitgliedschaft im Verein zur Förderung der Aktivitäten von MasterCard in Deutschland e.V. bzw. den Visa Deutschland e.V. die für innerdeutsche Transaktionen geltenden MIFs festsetzen.<sup>221</sup> Sie können dementsprechend den Preis für die Kartenakzeptanz – das vom Händler an seinen Acquirer zu entrichtende Entgelt, das maßgeblich von der MIF bestimmt wird – so steuern, dass electronic cash keinem Wettbewerbsdruck durch diese Zahlungssysteme ausgesetzt ist. Bislang sind diese MIFs dementsprechend auch weit höher als das electronic cash-Händlerentgelt<sup>222</sup> und Kreditkarten damit für den Händler keine Alternative zu electronic cash.

---

<sup>220</sup> Vgl. hierzu die Ausführungen der DK auf Frage IV. I. 1. des Auskunftersuchens der Europäischen Kommission vom 16. Dezember 2010 (COMP/D 1/39834), von der DK übersandt mit Schreiben vom 1. Februar 2011: Ein „Acquirer“, wie er aus internationalen Kreditkartensystemen bekannt ist, existiert im electronic cash-System nicht. Es obliegt dem freien Wettbewerb und der individuellen geschäftspolitischen Entscheidung des einzelnen Handels- und Dienstleistungsunternehmens, über welchen der zugelassenen „Netzbetreiber“ es sich dem electronic cash-System der deutschen Kreditwirtschaft anschließen möchte. Unabhängig davon, welchen „Netzbetreiber“ ein Handels- und Dienstleistungsunternehmen wählt, liegt es darüber hinaus weiter in seiner individuellen geschäftspolitischen Entscheidung, bei welchem Kreditinstitut, d.h. „Händlerinstitut“ es seine electronic cash-Umsätze zum Einzug einreichen möchte.“

<sup>221</sup> Vgl. B4–22/06, Antwort von MasterCard vom 26. Januar 2010 auf Frage 8 des Auskunftsverlangens vom 21. Dezember 2009 und Antwort des Vereins zur Förderung der Aktivitäten von MasterCard in Deutschland e.V. vom 25. Januar 2010 auf Frage 6 des Auskunftsverlangens vom 21. Dezember 2009; Satzung von Visa Deutschland e.V., § 18 Abs. 2 a: Festsetzung der Interchange durch den Verwaltungsrat, Anlage 3 zur Antwort von Visa vom 18. August 2006 auf das Auskunftsverlangen vom 17. Juli 2006.

<sup>222</sup> Das gewichtete Mittel der vom Händler zu entrichtenden Disagien für Transaktionen mit MasterCard- und Visa-Kreditkarten für innerdeutsche Transaktionen lag im Jahr 2008 bei 1,3% des Transaktionsvolumens (Ergebnis der PaySys-Studie, B4-22/06) und damit deutlich über dem Händlerentgelt bei electronic cash.



- (153) Auch die von den Beteiligten angeführten Handelskundenkarten sind aus Händlersicht keine geeignete Alternative, weil der Kunde, der mit seiner girocard am POS zahlen möchte, dazu veranlasst werden müsste, mit einer Handelskundenkarte zu zahlen. Hinzu kommt die untergeordnete Bedeutung der Kundenkarte für Zahlungen am POS: In 2012 lag der Anteil an allen POS-Zahlungen im Einzelhandel bei 0,7%.<sup>223</sup> Eine Ausweichalternative stellen diese Karten grundsätzlich auch nur für Händler dar, die solche Karten ausgeben.
- (154) Die von den Beteiligten angeführten mobilen Bezahltechniken z.B. durch Verwendung einer Anwendungssoftware auf Mobilgeräten („mobile App“) befinden sich noch in der Erprobungsphase und sind jedenfalls auf absehbare Zeit keine für Händler relevante Alternative zu electronic cash.<sup>224</sup>

## (2) Bargeld

- (155) Ebenfalls nicht in den sachlich relevanten Markt einzubeziehen sind Zahlungen mit Bargeld. Dies entspricht der Praxis der Europäischen Kommission, die im Hinblick auf die Vier-Parteien-Systeme internationaler Kreditkartensysteme die Akzeptanz von Bargeld nicht in den Acquiring Markt einbezieht.<sup>225</sup> Denn auch insoweit sind die Möglichkeiten des Händlers begrenzt, einen Kunden, der an sich mit seiner girocard bezahlen möchte, auf Bargeld umzulenken. Die bereits bestehende Möglichkeit, durch Rabattgewährung bei Barzahlung eine solche Lenkungswirkung zu erzielen, wird von Händlern nur sehr eingeschränkt genutzt.<sup>226</sup> Es ist auch nicht zu erwarten, dass durch die Möglichkeit der Erhebung von Preisauflagen die Möglichkeiten des Händlers, den Kunden von einer Kartenzahlung zu einer Bargeldzahlung zu veranlassen, so verstärkt werden, dass es sich aus Händlersicht um im Wesentlichen austauschbare Zahlungsverfahren handelt.
- (156) Hinzu kommt, dass sich die von Händlern nachgefragten Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Annahme von Bargeld von den Dienstleistungen bei der Ak-

---

<sup>223</sup> Payment-Entwicklungen aus Sicht der Handelsforschung, EHI-Research: Zahlung und Kundenbindung mit und ohne Karte, Rüter, 23. April 2013 (EHI Retail Institute), S. 12.

<sup>224</sup> Vgl. zu den verschiedenen Techniken die Übersicht in: Payment-Entwicklungen aus Sicht der Handelsforschung, EHI-Research: Zahlung und Kundenbindung mit und ohne Karte, Rüter, 23. April 2013 (EHI Retail Institute), S. 32.

<sup>225</sup> Entscheidung der Kommission vom 19. Dezember 2007, COMP/34.579 MasterCard, COMP/36.518 EuroCommerce, COMP/38580 Commercial Cards, Rn. 283 ff., ec.europa.eu

<sup>226</sup> Von 381 Händlern, die im Rahmen der PaySys-Studie Angaben zur Gewährung von Rabatten bei Barzahlung statt Zahlung mit Debitkarte gemacht haben, haben nur 4 angegeben, solche Rabatte zu gewähren (Antworten auf Frage 4.4).

zeptanz von Kartenzahlungen wesentlich unterscheiden. So muss der Transport von Bargeld ausreichend gesichert werden; im Rahmen der Bargeldverwaltung muss sichergestellt werden, dass genügend Wechselgeld vorhanden ist und höhere Bargeldbeträge auf Konten eingezahlt werden. Anbieter von Leistungen im Rahmen der Bargeldlogistik (z.B. Werttransporte) bieten nicht die Akzeptanz von Zahlungskarten an wie auch umgekehrt die Anbieter der Akzeptanz von electronic cash-Zahlungen keine Leistungen zur Abwicklung von Bargeldzahlungen anbieten.

## **b) Räumlich relevanter Markt**

(157) Der Markt für die Akzeptanz von Zahlungen mit der girocard umfasst das Gesamtgebiet Deutschlands, geht aber – trotz der Kooperation des electronic cash-System mit ausländischen Debitkartensystemen – nicht darüber hinaus.

(158) Auch der räumlich relevante Markt ist nach ökonomischen Kriterien abzugrenzen. Die Bestimmung des räumlich relevanten Marktes folgt grundsätzlich denselben Kriterien wie die des sachlich relevanten Marktes, d.h. nach der funktionellen Austauschbarkeit aus Sicht der Nachfrager.<sup>227</sup>

(159) Auf Grund der weitgehenden Beschränkungen auf nationale Transaktionen ist der Markt für die Akzeptanz von electronic cash und ELV auch unter Berücksichtigung des SEPA-Prozesses auf Deutschland begrenzt. Die Europäische Kommission geht in ihrer gerichtlich bestätigten Praxis davon aus, dass die vergleichbaren Acquiring-Märkte der Vier-Parteien-Systeme national abzugrenzen sind.<sup>228</sup>

(160) Aus Sicht des Händlers kommen nur inländische Anbieter für die Akzeptanz von electronic cash bzw. die Autorisierung von electronic cash-Transaktionen in Betracht. Institute ohne Sitz in Deutschland sind an der electronic cash-Vereinbarung nicht beteiligt und deshalb auch nicht berechtigt, girocards auszugeben. Das electronic cash-System wurde gegründet als ein Kartenzahlungssystem der DK für den deutschen Markt. Ausgabe der girocards und Akzeptanz von electronic cash durch Händler sind nach wie vor auf Deutschland beschränkt.

(161) Im Gegensatz zum Vortrag der Beteiligten ändert hieran auch die Kooperation des electronic cash-Systems mit anderen Debitkartensystemen in Europa nichts. Mit

---

<sup>227</sup> Ständige Rspr.; vgl. BGH, Beschluss vom 19. Dezember 1995, WuW/E BGH 3037 – Raiffeisen.

<sup>228</sup> Entscheidung der Kommission vom 19. Dezember 2007, COMP/34.579 MasterCard, COMP/36.518 EuroCommerce, COMP/38580 Comercial Cards, Rn. 322 ff., ec.europa.eu .

dieser Kooperation soll das electronic cash-System den Vorgaben des am 1. Januar 2011 in Kraft getretenen SCF entsprechen. Dessen Regeln haben zum Ziel, dass Kartensysteme uneingeschränkt grenzüberschreitend nutzbar sind.<sup>229</sup> Die European Alliance of Payment Schemes („EAPS“) führt aus Sicht des Händlers – auf den es als relevanter Nachfrager nach (Autorisierungs-) Leistungen bei Zahlungen mit der girocard ankommt – jedoch nicht zu einer räumlichen Erweiterung des Marktes. Die Tatsache, dass die girocard-Transaktionen inländischer Kontoinhaber an ausländischen Terminals über die Verrechnungssysteme der Kooperationspartner der EAPS und nicht mehr über das Co-Badging-Zahlungssystem abgewickelt werden, ist für den Händler irrelevant. Werden umgekehrt Transaktionen mit Karten der Partner-Zahlungssysteme in Deutschland über das jeweilige Partnersystem geleitet statt über das Co-Badging-Zahlungssystem, berührt dies möglicherweise das Wettbewerbsverhältnis zu diesem Zahlungssystem, ist für die Frage der Abgrenzung des räumlichen Marktes für die Abwicklung von Zahlungen mit der girocard aber ebenfalls ohne Bedeutung. Einfluss auf diesen Wechsel der Zahlungssysteme hat der Händler ohnehin nicht.

(162) Gegen eine Erweiterung des Marktes durch die EAPS spricht auch die marginale Bedeutung der über die Verrechnungssysteme der Kooperationspartner der EAPS abgewickelten Transaktionen im Verhältnis zu den inländischen Transaktionen. Verfügungen im Rahmen der EAPS nehmen zwar zu, sind im Vergleich zu den domestischen Transaktionen aber nach wie vor gering.<sup>230</sup> Darüber hinaus sind die Preisstrukturen nicht mit denen für innerdeutsche Transaktionen vergleichbar. Im Rahmen der EAPS wurde eine MIF von 0,2% für grenzüberschreitende Transaktionen vereinbart.<sup>231</sup> Auf domestische Transaktionen findet dagegen das im electronic cash-Vertragswerk festgelegte Händlerentgelt von grundsätzlich 0,3% Anwendung.

(163) Auch für ELV kommen aus Sicht des Händlers de facto nur inländische Anbieter in Betracht, insbesondere die Netzbetreiber, die ELV-Produkte zur Absicherung gegen Ausfallrisiken entwickelt haben. Soweit girocards im Ausland eingesetzt werden, bieten die dortigen vom Handel mit der Systemanbindung beauftragten Dienstleis-

---

<sup>229</sup> Vgl. oben Rn. (10).

<sup>230</sup> Gesamtzahl grenzüberschreitender Transaktionen in der EAPS für das Jahr 2010 (alle beteiligten Kartenzahlungssysteme): 2 Mio. ([www.card-alliance.eu](http://www.card-alliance.eu)), Gesamtzahl innerdeutscher Transaktionen in electronic cash im Jahr 2010: 2 Mrd. (vgl. oben Rn. (23)).

<sup>231</sup> Vgl. Pressemitteilung der EAPS vom 1. April 2012, [www.card-alliance.eu](http://www.card-alliance.eu), Ziff. 2 der electronic cash-Vereinbarung (neu), übersandt mit Schreiben vom 22. Dezember 2011.

tungsunternehmen ELV in der Regel nicht an.<sup>232</sup> Umgekehrt sind regelmäßig die in anderen Kartenzahlungssystemen ausgegebenen Karten für ELV nicht geeignet, weil in ihnen an Stelle der Kontoverbindung nur eine proprietäre PAN<sup>233</sup> enthalten ist.

## 2. Beschränkung des Wettbewerbs

(164) Die Vereinbarung eines einheitlichen Händlerentgelts, verbunden mit der Pflicht des Händlers, im Rahmen des electronic-cash-Systems girocards aller Emittenten zu akzeptieren, beschränkt<sup>234</sup> nach vorläufiger Beurteilung der Beschlussabteilung den Wettbewerb sowohl zwischen den Emittenten als auch gegenüber ELV, weil der Händler dadurch in seinen Reaktionsmöglichkeiten gegenüber der Marktgegenseite beschränkt wird.

(165) Die Regelungen in Ziff. 6 der Händlerbedingungen, wonach ein Entgelt in Höhe von 0,3% des Umsatzes, mindestens aber 0,08 EUR „für den Betrieb des electronic-cash-Systems und die Genehmigung der electronic-cash-Umsätze in den Autorisierungssystemen der Kreditwirtschaft oder im Autorisierungssystem eines Kooperationspartners“<sup>235</sup>, und in Ziff. 8 der electronic cash-Vereinbarung, wonach für Transaktionen im Mineralölsektor ein Entgelt in Höhe von 0,2% bei Umsätzen bis zu 51,13 EUR, mindestens aber 0,04 EUR an den Emittenten zu zahlen ist (im Folgenden gemeinsam: einheitliches Händlerentgelt), bezwecken und bewirken eine Beschränkung des Wettbewerbs.

### a) Der Zweck des einheitlichen Händlerentgelts

(166) Das einheitliche Händlerentgelt bezweckt nach vorläufiger Beurteilung der Beschlussabteilung eine Beschränkung des Preiswettbewerbs auf dem Markt für die Akzeptanz von Zahlungen mit der girocard. Eine bezweckte Wettbewerbsbeschränkung liegt vor, wenn die Beschränkung ihrem Wesen nach geeignet ist, den Wettbewerb zu beschränken. Hierbei handelt es sich um Beschränkungen, die ein derart

---

<sup>232</sup> Eine Ausnahme ist bislang Österreich, vgl. PaySys, Die Zukunft des kartenbasierten ELV, Juni 2010, S.4.

<sup>233</sup> Personal Account Number.

<sup>234</sup> Hier und im Folgenden wird einheitlich der Begriff der Wettbewerbsbeschränkung verwendet, eine Differenzierung zwischen den drei in Art. 101 Abs. 1 AEUV, § 1 GWB genannten Varianten ist nicht erforderlich. Vgl. zur Verwendung des Begriffs der Wettbewerbsbeschränkung als Oberbegriff z.B. Europäisches Gericht, Entscheidung vom 24. Mai 2012, MasterCard / Kommission, Slg. S. II-1, Rn. 140.

<sup>235</sup> So wörtlich die Händlerbedingungen, Nr. 6.

großes Potenzial für negative Auswirkungen auf den Wettbewerb haben, dass der Nachweis tatsächlicher Auswirkungen im Markt nicht erforderlich ist.<sup>236</sup> Im Falle horizontaler Wettbewerbsbeschränkungen sind insbesondere Preisabsprachen erfasst.<sup>237</sup> Zweck des Art. 101 Abs. 1 AEUV, insbesondere des in Buchstabe a genannten Regelbeispiels (und entsprechend des § 1 GWB) ist es, den Unternehmen eine Verfälschung der normalen Preisbildung auf dem Markt zu untersagen.<sup>238</sup>

(167) Das einheitliche Händlerentgelt bezweckt eine Beschränkung des Preiswettbewerbs, soweit dem Emittenten der girocard der Anreiz genommen wird, autonom einen Preis für die von ihm erbrachte Autorisierungs- und Garantieleistung festzusetzen. Dies gilt unbeschadet der Frage, zu welchen Marktteilnehmern – andere Emittenten der girocard als Anbieter von Autorisierungs- und Garantieleistungen im Rahmen des electronic cash-Systems oder Anbieter alternativer Zahlungsverfahren wie ELV – er im Wettbewerb steht. Art. 101 Abs. 1 AEUV richtet sich auch gegen eine Beschränkung der wirtschaftlichen Handlungsfreiheit der an einer Vereinbarung Beteiligten gegenüber Dritten.<sup>239</sup> Auch auf das Maß des Wettbewerbsdrucks, dem der Emittent ohne die beschränkende Vereinbarung ausgesetzt ist, kommt es nicht an. Selbst wenn ein Emittent (teilweise) über einen vom Wettbewerb nicht hinreichend kontrollierten Verhaltensspielraum verfügt, ist es ein Kernelement seiner wettbewerblichen Handlungsfreiheit, den Preis für seine Leistung festzulegen. Das einheitliche Händlerentgelt macht ihm dies unmöglich.

(168) Verhandlungsspielräume mit entsprechendem Wettbewerbsdruck auf die einzelnen Emittenten bestehen eingeschränkt für (große) Händler, soweit sie bislang electronic cash noch nicht akzeptieren. Dies zeigte sich bei der erstmaligen Akzeptanz von electronic cash durch große Handelsunternehmen zwischen 2003 und 2005. Diese waren zur Akzeptanz nur unter der Bedingung bereit, dass das Händlerentgelt durch Investitionskostenzuschüsse faktisch abgesenkt wurde.<sup>240</sup> Insofern sind individuelle Preisstrategien denkbar, soweit Emittenten unter Berücksichtigung ihrer individuel-

---

<sup>236</sup> Vgl. Bekanntmachung der Kommission, Leitlinien zur Anwendung von Artikel 81 Absatz 3 EG-Vertrag (2004/C 101/08), ABI vom 27. April 2004, Nr. C 101, S. 97, Ziffer 21.

<sup>237</sup> Vgl. Bekanntmachung der Kommission, Leitlinien zur Anwendung von Artikel 81 Absatz 3 EG-Vertrag (2004/C 101/08), ABI vom 27. April 2004, Nr. C 101, S. 97, Ziffer 23.

<sup>238</sup> Europäisches Gericht, Entscheidung vom 10. März 1992, ICI / Kommission, Slg. S. II-1021, Rn. 311; Entscheidung vom 24. Mai 2012, MasterCard / Kommission, Slg. S. II-1, Rn. 140.

<sup>239</sup> Europäisches Gericht, Urteil vom 12. Juni 1997, Tiercé Ladbroke, Slg. II-923, Rn. 156 m.w.N.

<sup>240</sup> Vgl. oben Rn. (72).

len Kostenstrukturen ein Interesse daran haben, diese großen Akzeptanten zu gewinnen.

- (169) Neben der erstmaligen Akzeptanz von electronic cash können sich Verhandlungsspielräume bei der Einführung neuer Technologien und Produkte wie der Kontaktlos-Technologie für die Geldkarte ergeben.<sup>241</sup> Wie bei der erstmaligen Akzeptanz von electronic cash ist die Verhandlungsposition des Händlers aber nach der Einführung des jeweiligen Produkts deutlich schwächer, weil die Drohung des Händlers, auf ein dem Kunden vertrautes Kartenprodukt wieder zu verzichten, weniger wirksam sein wird.
- (170) Darüber hinaus kann der Händler auch Zusatzentgelte erheben, um auf die Wahl des Zahlungsmittels durch seinen Kunden Einfluss zu nehmen. Selbst wenn von dieser Möglichkeit zurückhaltend Gebrauch gemacht wird, verfügt der Händler damit über ein weiteres Lenkungsmittel, das auf die Karteninhaber zurückwirkt und damit das Wettbewerbsverhältnis zwischen den Emittenten betrifft.
- (171) Der stärkste Wettbewerbsdruck auf electronic cash und damit auf die Erträge der Emittenten aus dem Händlerentgelt geht von ELV aus. Es hat gegenüber allen anderen Zahlungsmitteln aus Sicht des Händlers den großen Vorteil, dass sich die Mitwirkung des Karteninhabers im Vergleich zu electronic cash nur wenig unterscheidet: Bei einer electronic cash-Zahlung muss er zur Identifikation seine PIN eingeben, beim ELV unterschreibt er einen Beleg. Der Inhaber einer girocard wird so gut wie immer zu beiden Zahlungsweisen bereit sein, so dass der Händler nicht befürchten muss, dass es beim Bezahlvorgang zu unerwünschten Diskussionen kommt oder der Kunde möglicherweise ganz vom Kauf absieht.<sup>242</sup> Auf diesen Wettbewerbsdruck könnte der Kartenemittent – vorausgesetzt es gäbe keinen kartellierten Preis – auch individuell im Wesentlichen durch Preiszugeständnisse bei electronic cash reagieren. Er müsste unter Berücksichtigung seiner individuellen Kostenstruktur einen entsprechenden Preis festlegen.
- (172) Durch die Vereinbarung eines einheitlichen Händlerentgelts ersetzen die Beteiligten diese selbständige Definition einer Preisstrategie gegenüber ELV durch eine gemeinsame Preisfestsetzung. Die Beobachtung der Wettbewerbssituation und die darauf beruhende freie Festlegung des am Markt durchsetzbaren Preises gehören

---

<sup>241</sup> Vgl. oben Rn. (73).

<sup>242</sup> Zum Austauschverhältnis zwischen electronic cash und ELV vgl. die Darstellung in Rahmen der sachlichen Marktabgrenzung, Rn. (130) ff.

aber zum Kern des Wettbewerbsverhaltens. Diesbezügliche Beschränkungen in der freien Preisbildung durch Vereinbarungen der Marktteilnehmer sind mit Art. 101 Abs. 1 AEUV, § 1 GWB nicht vereinbar.

- (173) Besonders deutlich hat sich diese Funktion des einheitlichen Händlerentgelts bei den Diskussionen in Gremien der DK gezeigt, als die Beteiligten versucht haben, eine einheitliche Preis- und Abwehrstrategie - und zwar auch noch nach dem Hinweis der Beschlussabteilung auf das Kartellverbot des Art. 101 AEUV und des § 1 GWB - gegen den zunehmenden Wettbewerbsdruck durch ELV aufzubauen.<sup>243</sup> Seit mindestens 2008 ist in Gremien der DK die Preis- und Produktstrategie gegenüber ELV diskutiert worden. Es war hierbei das Bestreben der DK, an einem einheitlichen Preis festzuhalten und Verluste an ELV durch eine *gemeinsame* Preisstrategie - die Absenkung des electronic cash-Entgelts in besonders ELV-affinen Branchen - abzuwehren. Hierzu wurde für einzelne Branchen ermittelt, wie hoch der Zugewinn von ELV sein müsste, um Ertragsverluste durch eine generelle Entgeltabsenkung auszugleichen. Es wurden auch detailliert der Preis für ELV mit und ohne Garantie gegen Zahlungsausfall als Benchmark kalkuliert und die konkrete Empfehlung ausgesprochen, für einzelne Branchen das Entgelt abzusenken.<sup>244</sup>
- (174) Die seit dem 1. Januar 2013 in Ziff. 8 der electronic cash-Vereinbarung enthaltene Klausel, wonach es Zahlungsdienstleistern und Unternehmen unbenommen bleibt, in Bezug auf die in den Händlerbedingungen bzw. für Tankstellen in der electronic cash-Vereinbarung selbst festgesetzten Entgelte abweichende Entgelte zu vereinbaren und die in Ziff. 6 der Händlerbedingungen enthaltene entsprechende Regelung sind lediglich deklaratorischer Natur und lassen die bezweckte Wettbewerbsbeschränkung nicht entfallen.<sup>245</sup> Damit wird nur auf die Vertragsfreiheit der Beteiligten hingewiesen. Auch ohne diese Regelung wurden in der Vergangenheit abweichende Regelungen getroffen, sei es bei der erstmaligen Akzeptanz von electronic cash, sei es auf Grund des wachsenden Wettbewerbsdrucks durch ELV. Die Änderung verdeutlicht lediglich stärker den „Fallback-Charakter“<sup>246</sup> des Händlerentgelts.
- (175) Die Ansicht der Beteiligten, möglicherweise hätten bereits die mit Wirkung zum 1. Januar 2013 vorgenommenen Änderungen der electronic cash-Vereinbarung den

---

<sup>243</sup> Vgl. Rn. (59) ff.

<sup>244</sup> Vgl. oben Rn. (59) ff.

<sup>245</sup> Sie bilden allenfalls die - notwendige - rechtliche Grundlage für die anschließend individuell zu führenden Entgeltverhandlungen.

<sup>246</sup> Zum Begriff des Fallback-Entgelts vgl. oben Fußnote 89.

Verstoß gegen Art. 101 Abs. AEUV, § 1 GWB entfallen lassen, trifft nicht zu.<sup>247</sup> Denn auch mit der Festsetzung eines Händlerentgelts, das sich auf die Fälle beschränkt, in denen zwischen Emittenten und Händlern nichts anderes vereinbart wurde, treffen die Beteiligten eine Preisregelung. Darüber hinaus lässt die bisherige schleppende Entwicklung<sup>248</sup> nicht erwarten, dass der bloße Hinweis auf die Möglichkeit abweichender Vereinbarungen in tatsächlicher Hinsicht zu einer substantiellen Zunahme von Preisverhandlungen führen wird. Nach wie vor wird ein erheblicher Teil der electronic cash-Transaktionen zum einheitlichen Händlerentgelt abgerechnet.<sup>249</sup>

#### **b) Die Wirkung des einheitlichen Händlerentgelts**

(176) Das einheitliche Händlerentgelt bewirkt nach vorläufiger Beurteilung der Beschlussabteilung auch eine Beschränkung des Wettbewerbs.

(177) Die Feststellung der durch die Vereinbarung bewirkten Wettbewerbsbeschränkung erfolgt nur hilfsweise. Soweit eine Vereinbarung eine Wettbewerbsbeschränkung bezweckt, ist es nicht erforderlich, ihre wettbewerbsbeschränkende Wirkung festzustellen. Denn der wettbewerbsbeschränkende Zweck und die wettbewerbsbeschränkende Wirkung einer Vereinbarung sind keine kumulativen, sondern alternative Voraussetzungen für die Beurteilung, ob der Anwendungsbereich des Art. 101 Abs. 1 AEUV bzw. des § 1 GWB eröffnet ist. Zunächst ist unter Berücksichtigung des wirtschaftlichen Kontextes der Vereinbarung ihr eigentlicher Zweck zu untersuchen; soweit die Prüfung des Inhalts der Vereinbarung keine hinreichende Beeinträchtigung des Wettbewerbs erkennen lässt, sind ihre Auswirkungen zu untersuchen und es müssen, damit sie vom Verbot erfasst wird, Voraussetzungen vorliegen, aus denen sich insgesamt ergibt, dass der Wettbewerb tatsächlich spürbar verhindert, eingeschränkt oder verfälscht worden ist. Die Auswirkungen einer Vereinbarung brauchen nicht geprüft zu werden, wenn feststeht, dass sie einen wettbewerbswidrigen Zweck verfolgt.<sup>250</sup>

(178) Das einheitliche Händlerentgelt bewirkt unmittelbar eine Beschränkung des Preiswettbewerbs im electronic cash-System.

---

<sup>247</sup> Schreiben vom 27. Februar 2014.

<sup>248</sup> Vgl. oben Rn. (74) ff.

<sup>249</sup> Vgl. oben Rn. (81) ff.

<sup>250</sup> Vgl. Europäisches Gericht, Entscheidung vom 24. Mai 2012, MasterCard / Kommission, Slg. S. II-1, Rn. 139.



- (179) Das einheitliche Händlerentgelt wurde bei der Einführung des electronic cash-Systems vor über zwanzig Jahren von den Beteiligten ohne weitere Analyse der tatsächlichen Kosten festgesetzt und ist seitdem unverändert geblieben. Wettbewerbsprozesse, in denen es Händlern gelungen ist, abweichende Entgelte auszuhandeln, konnten bislang nur bei großen Akzeptanten beobachtet werden, die im Rahmen der Verhandlung der erstmaligen Akzeptanz von electronic cash einmalige Preiszugeständnisse durchsetzen konnten. Auf diese Gruppe entfallen allerdings lediglich ca. 20% der Transaktionen mit girocards der Sparkassenfinanzgruppe bzw. des genossenschaftlichen Finanzverbundes.<sup>251</sup> Hinzugekommen sind in den letzten Jahren Wettbewerbsprozesse auf Grund des von ELV ausgehenden Wettbewerbsdrucks, der im Tankstellenbereich und bei einigen großen Akzeptanzstellen zu Preissenkungen geführt hat.<sup>252</sup>
- (180) Das Segment der kleineren Händler ist hingegen grundsätzlich nicht selbst zu Preisverhandlungen in der Lage, sondern kann dies nur durch Einschaltung eines Konzentrators umsetzen. Für Konzentratoren besteht aber kein Anreiz, Preisverhandlungen zu führen, solange sie Preiszugeständnisse nur gegen die weitgehende Reduzierung ihrer ELV-Volumina erzielen können, ohne durch den Vertrieb der Autorisierungs- und Garantieleistung der Emittenten Erträge erzielen zu können. Es ist deshalb nicht zu erwarten, dass sich ohne Wegfall des einheitlichen Händlerentgelts für dieses Segment Preise im Wettbewerb bilden werden. Auf Grund der bislang beobachteten Preisverhandlungen ist auch nicht zu erwarten, dass dieses Segment künftig nur noch von untergeordneter Bedeutung sein wird. Denn obwohl bereits im Jahr 2009 auf Grund des von ELV ausgehenden Preisdrucks im Tankstellenbereich das Händlerentgelt abgesenkt wurde und auch nach der deklaratorischen Öffnungsklausel im electronic cash-Vertragswerk für verhandelte Händlerentgelte, wird nach wie vor mit 40 – 50% der Transaktionen ein wesentlicher Teil zum Standardentgelt abgerechnet.<sup>253</sup>
- (181) Das einheitliche Händlerentgelt bewirkt auch eine Beschränkung des Wettbewerbs zwischen electronic cash und ELV, soweit es Grundlage der von den Beteiligten gegen ELV gerichteten Preisstrategie ist.
- (182) Durch das einheitliche Händlerentgelt können die Emittenten der girocard ein auf die weitgehende Ersetzung von ELV durch electronic cash abzielendes Geschäfts-

---

<sup>251</sup> Vgl. oben Rn. (72).

<sup>252</sup> Vgl. oben Rn. (73).

<sup>253</sup> Vgl. oben Rn. (84).

dell betreiben. Denn ihnen fließen in jedem Fall die Erträge aus dem einheitlichen Händlerentgelt zu; erst im Nachhinein gewähren sie einen Preisnachlass, der an das Erreichen bestimmter Mindesttransaktionszahlen geknüpft wird. Häufig ist die Emittentenseite überhaupt nur zum Eintritt in Verhandlungen bereit, wenn vorab alle Transaktionszahlen – electronic cash und ELV – offen gelegt werden. Die Mindesttransaktionszahlen können dann so gewählt werden, dass über eine Ersetzung von ELV-Transaktionen durch electronic cash-Transaktionen Ertragseinbußen auf Grund von Preiszugeständnissen möglichst neutralisiert werden. Die Emittenten setzen damit ihre bereits seit Längerem in Gremien der DK diskutierte Strategie fort.<sup>254</sup> Ein auch zukünftig im Rahmen des electronic cash-Vertragswerks kollektiv festgesetztes Händlerentgelt hätte die Konsequenz, dass es auch innerhalb absehbarer Zeit nicht zu einer signifikanten Zunahme verhandelter Entgelte käme.

### 3. Anwendbarkeit von Art. 101 Abs. 1 AEUV, § 1 GWB

- (183) Auf das einheitliche Händlerentgelt sind nach vorläufiger Beurteilung der Beschlussabteilung Art. 101 Abs. 1 AEUV, § 1 GWB anwendbar. Sie können nicht als vom Tatbestand des Kartellverbots nicht erfasste Nebenabreden („ancillary restraints“) zur Hauptmaßnahme („main operation“) des electronic cash-Vertragswerkes betrachtet werden.
- (184) Unter dem Begriff der „Nebenabreden“ sind im Rahmen des Art. 101 Abs. 1 AEUV Wettbewerbsbeschränkungen zu verstehen, die mit der Durchführung einer Hauptmaßnahme unmittelbar verbunden und für diese notwendig sind. Unmittelbar verbunden sind nur Einschränkungen, die eine dem Hauptgegenstand dieser Maßnahme untergeordnete Bedeutung haben und in einer offensichtlichen Beziehung („evident link“) zu ihm stehen. Notwendig ist eine Beschränkung, sofern sie für die Durchführung der Hauptmaßnahme objektiv notwendig und gegenüber der Hauptmaßnahme verhältnismäßig ist. Die Prüfung der objektiven Notwendigkeit einer Wettbewerbsbeschränkung führt nicht zu einer „Rule of reason“, in deren Rahmen wettbewerbsfördernde und wettbewerbswidrige Wirkungen einer Vereinbarung gegeneinander abgewogen werden. Eine solche Prüfung kann nur im Rahmen des Art. 101 Abs. 3 AEUV stattfinden, während im Rahmen des Art. 101 Abs. 1 AEUV nur eine vergleichsweise abstrakte Betrachtung anzustellen ist. Daraus folgt insbesondere, dass nicht zu prüfen ist, ob angesichts der Wettbewerbssituation auf dem relevanten Markt die Beschränkung für den *geschäftlichen Erfolg* der Hauptmaßnah-

---

<sup>254</sup>

Vgl. Rn. (173).

me unerlässlich ist, sondern dass festzustellen ist, ob die Beschränkung im besonderen Rahmen der Hauptmaßnahme für die *Verwirklichung* dieser Maßnahme notwendig ist. Wäre die Hauptmaßnahme ohne die Beschränkung nur schwer oder gar nicht zu verwirklichen, so kann die Beschränkung als objektiv notwendig zu ihrer Verwirklichung betrachtet werden.<sup>255</sup> Diese von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze zu den Grenzen des Art. 101 Abs. 1 AEUV sind gem. Art. 3 Abs. 2 Satz 1 Verordnung (EG) Nr. 1/2003<sup>256</sup> auch bei der Auslegung des § 1 GWB zu berücksichtigen.

- (185) Zur Feststellung der fehlenden objektiven Notwendigkeit einer Nebenabrede genügt es, wenn dargetan werden kann, dass das mit der Hauptabrede betriebene System auch ohne diese Nebenabrede überhaupt funktionsfähig ist. Dagegen kommt es nicht darauf an, dass sich das Fehlen der Nebenabrede negativ auf die Funktionsweise auswirken kann. Möglicherweise sich aus der Nebenabrede ergebende Vorteile können im Rahmen des Art. 101 Abs. 3 AEUV, § 2 GWB zu berücksichtigen sein.<sup>257</sup>
- (186) Das einheitliche Händlerentgelt ist nach vorläufiger Beurteilung nicht notwendig als Standardverfahren zur Abwicklung von electronic cash-Transaktionen, um die Systemteilnehmer davor zu schützen, der jeweils anderen Marktseite ausgeliefert zu sein.<sup>258</sup> Insofern reicht als den Wettbewerb weniger beschränkendes Standardverfahren eine Regel aus, die eine Ex-post-Preisfestsetzung verbietet, wenn es keine bilaterale Vereinbarung gibt.
- (187) Der Hinweis der Beteiligten darauf, dass bei Fehlen einer entsprechenden bilateralen Vereinbarung die Ablehnung von electronic cash-Transaktionen technisch auf-

---

<sup>255</sup> Zusammengefasste Darstellung des Konzepts der Nebenabreden in der Entscheidung des Europäischen Gerichts vom 24. Mai 2012, MasterCard / Kommission, Slg. II-1, Rn. 77 ff. unter Hinweis auf die Entscheidung des Gerichts Erster Instanz vom 18. September 2001, M6, Slg. II-2459, Rn. 105 ff.

<sup>256</sup> Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates vom 16. Dezember 2002 zur Durchführung der in den Artikeln 81 und 82 des Vertrages niedergelegten Wettbewerbsregeln.

<sup>257</sup> Vgl. Entscheidung des Europäischen Gerichts vom 24. Mai 2012, MasterCard / Kommission, Slg. II-, Rn. 88.

<sup>258</sup> Vgl. die Ausführungen der Beteiligten (Stellungnahme vom 27. Februar 2014, S. 17), wonach große Netzbetreiber mit hohen ELV-Volumina bei einer Aufhebung des einheitlichen Händlerentgelts über eine vom Wettbewerb nicht kontrollierte Marktmacht verfügten, und des beigeladenen Netzbetreibers easycash, der befürchtet, dass bei einem Wegfall des einheitlichen Entgelts Emittenten die Möglichkeit eröffnet werde, künftig einseitig Entgelte festsetzen zu können, ohne dass eine gleichwertige Alternative zur Verfügung stehe, etwa wenn es sich um eine girocard ohne Co-Badging-System handele (Stellungnahme vom 6. Februar 2014, S. 3 ff., Email vom 6. März 2014).

wändig und bei offline-Transaktionen praktisch ausgeschlossen sei<sup>259</sup>, geht fehl. Denn die Beteiligten können mit den Netzbetreibern vertraglich vereinbaren, dass nur für solche Transaktionen Autorisierungsanfragen gestellt werden, für die auch entsprechende Entgelte vereinbart und abgerechnet werden. Es bestehen auch technische Möglichkeiten, Autorisierungen abzulehnen, auch wenn diese im Einzelfall aufwändig zu realisieren sind.<sup>260</sup>

(188) Es sind auch Identifikationsmerkmale vorhanden, die eine Zuordnung der jeweiligen Transaktionen zu den Entgeltvereinbarungen ermöglichen. Auf Seiten der kartenausgebenden Institute kann eine Identifikation über die BIN erfolgen. Einen solchen Weg hat die DK selbst für die Identifikation derjenigen Emittenten vorgesehen, die nicht über electronic cash sondern über ein Co-Badging-System abgerechnet werden sollen.<sup>261</sup> Auf Seiten der Händler ist eine solche Identifikation – mit Hilfe der Netzbetreiber – bereits derzeit erforderlich, soweit Sondervereinbarungen bestehen.<sup>262</sup> Technisch werden solche Sondervereinbarungen derzeit mit Hilfe von Terminal-Präfixen abgewickelt: Jedes für electronic cash zugelassene Terminal verfügt über eine ID. Die ersten 3 Zeichen dieser Terminal-ID enthalten eine durch die DK zugewiesene Kennung des Netzbetreibers (Terminal-Präfix),<sup>263</sup> Netzbetreiber können mehrere Terminal-Präfixe erhalten.<sup>264</sup> Für einzelne Händler kann einem Netzbetreiber ein gesondertes Terminal-Präfix zugewiesen werden, um Transaktionen dieses Händlers zu identifizieren, jedoch gibt es derzeit keine durchgängige Händlersystematik. Die Beteiligten beabsichtigen, künftig individuelle Händlerkennungen einzuführen. Hierzu soll die von der Deutschen Bundesbank für das SEPA-

---

<sup>259</sup> Eckpunkte für eine neue Entgeltsystematik im electronic cash-System unter Berücksichtigung der Bewertung des Bundeskartellamtes vom 28. Mai 2013, S. 5 f.

<sup>260</sup> easycash hat darauf hingewiesen, dass bei offline-Transaktionen im Terminal eine BIN-Liste der Karten vorgehalten werden müsste, für die keine Entgeltvereinbarungen vorliegen. Für online-Transaktionen müssten entsprechende Informationen im Betreiberrechner des Netzbetreibers vorgehalten werden. Vgl. Vermerk vom 25. Februar 2014. Die Beteiligten haben ihrerseits erklärt, die Ablehnung von online-Autorisierungen sei technisch möglich, wenn auch sehr aufwändig (Stellungnahme vom 16. August 2014, Eckpunkte für eine neue Entgeltsystematik im electronic cash-System unter Berücksichtigung der Bewertung des Bundeskartellamtes vom 28. Mai 2013, S. 7).

<sup>261</sup> Vgl. oben Rn. (86).

<sup>262</sup> Vgl. oben Rn. (72) ff.

<sup>263</sup> TA zum Netzbetreibervertrag, Version 7.1, BMP 41: Terminal-ID (S. 127).

<sup>264</sup> Vgl. die Darstellung der easycash in der Email vom 21. Februar 2014. easycash weist darauf hin, dass die Netzbetreiberpräfixe, die derzeit zur Abrechnung von Händlern mit Rückvergütungsvereinbarungen genutzt werden, nicht als Merkmal geeignet seien, um Autorisierungen ohne Entgeltvereinbarung abzulehnen, weil diese Sonder-Präfixe ausschließlich im Rahmen der Entgeltberechnung, nicht aber im Autorisierungsprozess selbst verwendet werden.

Lastschriftverfahren vergebene Gläubiger-ID verwendet werden.<sup>265</sup> Die Beteiligten tragen vor, es sei erforderlich, durchgängig Händlerkennungen zu vergeben, um dem Händler eine von seinem Netzbetreiber unabhängige Verhandlungsmöglichkeit zu verschaffen.<sup>266</sup> Tatsächlich wären kleine und mittlere Akzeptanzstellen aber auch mit individuellen Händlerkennungen nicht in der Lage, selbständig zu verhandeln, sondern müssten sich einem Konzentrador anschließen. Die easycash hat zur Vereinfachung des Verfahrens vorgeschlagen, stattdessen von den Konzentradoren für die Entgeltvereinbarungen zu vergebende Vertragsnummern zu verwenden.<sup>267</sup> Dies hätte insbesondere im Hinblick auf kleinere Akzeptanzstellen den Vorteil, dass nicht jeder Händler einzeln eine Gläubiger-ID beantragen und dem Händler-Konzentrator mitteilen muss, sondern dass der Händler-Konzentrator im Zusammenhang mit dem Abschluss von Entgeltvereinbarungen die entsprechenden Kennungen vergeben und der Marktgegenseite mitteilen kann. Welches dieser Identifikationsmerkmale letztlich verwendet wird, ist Sache der Beteiligten.

(189) Das einheitliche Händlerentgelt ist nach vorläufiger Bewertung auch nicht zum Betrieb des electronic cash-Systems objektiv notwendig, um den Emittenten Erträge von der Akzeptanzseite zu erschließen. Von den Beteiligten selbst ist eine entsprechende Begründung nicht vorgetragen worden. Schon auf Grund der mit einem Debitkartensystem allgemein verbundenen Vorteile für die Emittenten wie die Reduzierung der mit dem Bargeldhandling verbundenen Kosten ist auch nicht zu erwarten, dass ein Wegfall der Erträge aus dem einheitlichen Händlerentgelt im electronic cash-System zur Beendigung des Systems führen wird.<sup>268</sup> Hinzu kommt, dass auf Grund bilateraler Vereinbarungen zu erwarten ist, dass die Emittenten auch weiterhin Erträge aus Händlerentgelten erhalten, auch wenn diese nach Beendigung der Kartellabsprache reduziert sein werden.

#### **4. Spürbarkeit**

(190) Die mit der Festsetzung des Händlerentgelts bezweckte Wettbewerbsbeschränkung auf dem Markt für die Akzeptanz von Zahlungen mit der girocard in Deutschland ist spürbar.

---

<sup>265</sup> Vgl. das der Unterrichtung der Netzbetreiber dienende Dokument „Entgeltverrechnung für girocard am POS“, Grobkonzept, Entwurfsfassung, Version finaler Entwurf 1.3 vom 15. September 2013, übersandt mit Email des DSGVO vom 16. September, S. 22.

<sup>266</sup> Stellungnahme vom 27. Februar 2014, S. 7 f.

<sup>267</sup> Email der easycash vom 4. Dezember 2013.

- (191) Eine Vereinbarung, die einen wettbewerbswidrigen Zweck verfolgt, stellt ihrer Natur nach und unabhängig von ihren konkreten Auswirkungen eine spürbare Beschränkung des Wettbewerbs dar.<sup>269</sup> Schon deswegen geht von diesen Vereinbarungen eine spürbare Wettbewerbsbeschränkung aus.
- (192) Darüber hinaus ist die Spürbarkeit der Wettbewerbsbeschränkung aber auch unter Berücksichtigung ihrer Auswirkungen zu bejahen. Wettbewerbsbeschränkungen sind regelmäßig spürbar, wenn die an der Vereinbarung beteiligten Unternehmen auf dem von der Vereinbarung betroffenen Markt einen Marktanteil von mehr als 10% (bei miteinander im Wettbewerb stehenden Unternehmen) bzw. 15% (bei nicht im Wettbewerb miteinander stehenden Unternehmen) haben.<sup>270</sup> Der Anteil von electronic cash auf dem Markt für die Akzeptanz von Zahlungen mit der girocard liegt mit über 70% weit vor ELV. Bei der gemeinsamen Festsetzung des Händlerentgelts handelt es sich überdies um die gemeinsame Preissetzung durch Wettbewerber, eine Kernbeschränkung, bei der die Annahme der fehlenden Spürbarkeit selbst bei unter den Schwellenwerten liegenden Marktanteilen nicht möglich ist.<sup>271</sup>

### III. Eignung zur Beeinträchtigung des zwischenstaatlichen Handels

- (193) Die Vereinbarungen sind schon deswegen geeignet, den Handel zwischen Mitgliedstaaten – hierunter sind nicht nur der traditionelle grenzüberschreitende Austausch von Waren und Dienstleistungen sondern alle grenzüberschreitenden wirtschaftli-

---

<sup>268</sup> Vgl. Urteil des Europäischen Gerichts vom 24. Mai 2012, MasterCard / Kommission, Rn. 100 ff., insbesondere Rn. 108.

<sup>269</sup> Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 13. Dezember 2012, Expedia Inc. / Autorité de la concurrence, Rn. 37, verfügbar über [www.curia.eu](http://www.curia.eu), in der Sammlung der Rechtsprechung noch nicht veröffentlicht.

<sup>270</sup> Art. 101 Abs. 1 AEUV: Ziff. 7 der Bekanntmachung der Kommission über Vereinbarungen von geringer Bedeutung, die den Wettbewerb gemäß Artikel 81 Abs. 1 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft nicht spürbar beschränken (de minimis) vom 22. Dezember 2001, 2001/C 368/07, ABI. C 368/13; § 1 GWB: Ziff. 8 f. der Bekanntmachung Nr. 18/2007 des Bundeskartellamtes über die Nichtverfolgung von Kooperationsabreden mit geringer wettbewerbsbeschränkender Bedeutung („Bagatellbekanntmachung“) vom 13. März 2007, [www.bundeskartellamt.de](http://www.bundeskartellamt.de) .

<sup>271</sup> Art. 101 Abs. 1 AEUV: Ziff. 11 der Bekanntmachung der Kommission über Vereinbarungen von geringer Bedeutung, die den Wettbewerb gemäß Artikel 81 Abs. 1 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft nicht spürbar beschränken (de minimis) vom 22. Dezember 2001, 2001/C 368/07, ABI. C 368/13; § 1 GWB: Ziff. 13 f. der Bekanntmachung Nr. 18/2007 des Bundeskartellamtes über die Nichtverfolgung von Kooperationsabreden mit geringer wettbewerbsbeschränkender Bedeutung („Bagatellbekanntmachung“) vom 13. März 2007, [www.bundeskartellamt.de](http://www.bundeskartellamt.de) .

chen Tätigkeiten zu verstehen<sup>272</sup> – zu beeinträchtigen, weil sie sich auf das gesamte Hoheitsgebiet Deutschlands erstrecken. Derartige Kartelle verfestigen die Abschottung der Märkte auf nationaler Ebene und behindern die vom Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union gewollte wirtschaftliche Verflechtung.<sup>273</sup>

#### **IV. Fehlen der Freistellungsvoraussetzungen des Art. 101 Abs. 3 AEUV, § 2 GWB**

(194) Die Voraussetzungen der Freistellung der Vereinbarungen des einheitlichen Händlerentgelts (Art. 101 Abs. 3 AEUV, § 2 GWB) sind nach vorläufiger Beurteilung der Beschlussabteilung nicht erkennbar und von den Beteiligten auch nicht ausreichend vorgetragen worden.

(195) Vom Verbot des Art. 101 Abs. 1 AEUV, § 1 GWB freigestellt sind gem. Art. 101 Abs. 3 AEUV, § 2 GWB Vereinbarungen zwischen Unternehmen, die unter angemessener Beteiligung der Verbraucher an dem entstehenden Gewinn zur Verbesserung der Warenerzeugung oder -verteilung oder zur Förderung des technischen oder wirtschaftlichen Fortschritts beitragen, ohne dass den beteiligten Unternehmen Beschränkungen auferlegt werden, die für die Verwirklichung dieser Ziele nicht unerlässlich sind, oder Möglichkeiten eröffnet werden, für einen wesentlichen Teil der betreffenden Waren den Wettbewerb auszuschalten.

(196) Als Effizienzgewinne können lediglich objektive Vorteile Berücksichtigung finden. Effizienzgewinne dürfen nicht vom subjektiven Standpunkt der Parteien aus beurteilt werden. Zweck dieser Voraussetzung ist die Festlegung der Arten von Effizienzgewinnen, die berücksichtigt werden können. Es sollen die durch die Vereinbarung geschaffenen objektiven Vorteile und die wirtschaftliche Bedeutung der Effizienzgewinne ermittelt werden. Da die wettbewerbsfördernden Wirkungen der Vereinbarung die wettbewerbswidrigen Wirkungen aufwiegen müssen, muss die Verknüpfung zwi-

---

<sup>272</sup> Rn. 19 ff. der Bekanntmachung der Kommission vom 27. April 2004, Leitlinien über den Begriff der Beeinträchtigung des zwischenstaatlichen Handels in den Artikeln 81 und 82 des Vertrags, 2004/C 101/07, ABl. C 101/81.

<sup>273</sup> Ständige Rechtsprechung, vgl. Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 19. Februar 2002, Slg. S. I-1577, Rn. 95, „Wouters“ m.w.N. Im Übrigen wären auch die Schwellenwerte der Leitlinien über den Begriff der Beeinträchtigung des zwischenstaatlichen Handels in den Artikeln 81 und 82 des Vertrages (Bekanntmachung der Kommission), ABl. C 101/81 vom 27. April 2004 Rn. 52 (Marktanteil von 5%, Marktvolumen von 40 Mio. EUR) überschritten, vgl. oben Rn. (22).

schen der Vereinbarung und den behaupteten Effizienzgewinnen sowie deren Wert überprüft werden.<sup>274</sup>

- (197) Sämtliche geltend gemachten Effizienzgewinne müssen substantiiert werden, um Folgendes nachprüfen zu können: a) die Art der geltend gemachten Effizienzgewinne; b) die Verknüpfung zwischen der Vereinbarung und den Effizienzgewinnen; c) die Wahrscheinlichkeit und das Ausmaß jedes geltend gemachten Effizienzgewinns und d) wie und wann jeder der geltend gemachten Effizienzgewinne erreicht wird.<sup>275</sup>
- (198) Die Beteiligten meinen, das einheitliche Händlerentgelt bringe erhebliche Effizienzvorteile mit sich, weil dadurch aufwändige technische Verrechnungsinfrastrukturen und umfangreiche Verhandlungsprozesse entbehrlich seien.<sup>276</sup> Auch sei die Durchführung der – auf Grund eingesparter Kommunikationskosten kostengünstigeren – offline-Transaktionen derzeit nur bei Vorliegen eines einheitlichen Händlerentgelts möglich.
- (199) Es ist bereits zweifelhaft, inwieweit die Vermeidung von Transaktionskosten auf Grund der Verhandlung und Abrechnung (differenzierter) Preise durch die Kartellierung eines Einheitspreises überhaupt ein zu berücksichtigender Effizienzvorteil ist. Die Einsparung von Transaktionskosten dieser Art ist jedem Preiskartell inhärent. Kosteneinsparungen infolge der bloßen Ausübung von Marktmacht z.B. auf Grund von Preisabsprachen können grundsätzlich im Rahmen des Art. 101 Abs. 3 AEUV bzw. § 2 GWB keine Berücksichtigung finden.<sup>277</sup> Zum einheitlichen Händlerentgelt werden im Wesentlichen kleinere und mittlere Akzeptanzstellen abgerechnet, soweit die Beteiligten bislang nicht bereit sind, mit Netzbetreibern Entgeltverhandlungen für diese Händlergruppe zu führen. Die Beteiligten können insoweit Marktmacht ausüben und Verhandlungskosten einsparen, weil diese Händler – im Unterschied zu großen Händlern – nicht in der Lage sind, selbst Preisverhandlungen zu führen.
- (200) Darüber hinaus machen die Beteiligten keine Angaben zum Umfang des behaupteten Effizienzgewinns – Einsparung von Transaktionskosten – und stellen auch keine Beziehung zur Höhe des einheitlichen Händlerentgelts her. Dies wäre aber erforder-

---

<sup>274</sup> Bekanntmachung der Kommission vom 27. April 2004, Leitlinien zur Anwendung von Artikel 81 Absatz 3 EG-Vertrag (2004/101/08), ABl. C 101/97, Rn. 49f.

<sup>275</sup> Bekanntmachung der Kommission vom 27. April 2004, Leitlinien zur Anwendung von Artikel 81 Absatz 3 EG-Vertrag (2004/101/08), ABl. C 101/97, Rn. 51.

<sup>276</sup> Schreiben der DK vom 16. August 2013, S. 13 f.

<sup>277</sup> Vgl. Bekanntmachung der Kommission, Leitlinien zur Anwendung von Artikel 81 Absatz 3 EG-Vertrag, ABl. C 101/97 vom 27. April 2004, Rn. 49.



lich, um bewerten zu können, inwieweit die Vereinbarung die Freistellungsvoraussetzungen erfüllt und insbesondere auch eine Weitergabe der Vorteile an die Abnehmer gewährleistet ist.

(201) Jedenfalls ist das einheitliche Händlerentgelt nicht unerlässlich, um die durch die Preisverhandlungen entstehenden Kosten zu begrenzen. Mit der Zusammenfassung kleinerer Emittenten durch Issuer-Konzentratoren und kleinerer Akzeptanzstellen durch Händler-Konzentratoren kann die Zahl der notwendigen Preisverhandlungen wirksam begrenzt werden. Auf Emittentenseite sind mit den Spitzenverbänden bzw. den Zentralinstituten derzeit vier Konzentratoren tätig, auf Akzeptanzseite sind mit den Netzbetreibern derzeit – unter Berücksichtigung der Kooperation – acht Nachfrager nach Autorisierungs- und Garantieleistungen vorhanden.<sup>278</sup> Die bisherigen Marktprozesse haben gezeigt, dass die auf diese Konzentratoren entfallenden Transaktionszahlen so groß sind, dass Preisverhandlungen effizient geführt werden können. Eine Reihe von Netzbetreibern haben Modelle vorgelegt, wie sie für die von ihnen vertretenen Händler Verhandlungen mit den jeweiligen Spitzenverbänden führen können.<sup>279</sup> Die Existenz eines Händlerentgelts im Rahmen einer Fallback-Regelung hemmt hingegen vielmehr die Verhandlungsbereitschaft, soweit eine Marktseite das Entgeltniveau als angemessen betrachtet und sich Verhandlungen weitgehend verschließen kann, ohne negative Folgen fürchten zu müssen.

## **F. Von den Beteiligten angebotene Verpflichtungszusagen**

(202) Die von den Beteiligten angebotenen und in Ziff. II. – VI. des Tenors wiedergegebenen Verpflichtungszusagen sind geeignet, die nach vorläufiger Beurteilung den Beteiligten mitgeteilten Bedenken auszuräumen. Die Verpflichtungszusagen sind auch verhältnismäßig. Im Zusammenhang mit der Entgegennahme von Verpflichtungszusagen beschränkt sich die Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit auf die Prüfung, ob die fraglichen Verpflichtungszusagen die gegenüber den beteiligten Unternehmen mitgeteilten Bedenken ausräumen und diese Unternehmen keine weniger belastenden Verpflichtungszusagen angeboten haben, die den Bedenken

---

<sup>278</sup> Vgl. Rn. (74).

<sup>279</sup> Vgl. z.B. den Vermerk über das Gespräch mit Vertretern von easycash am 21. Juli 2011, Vermerk über das Gespräch mit Vertretern von B+S am 2. August 2011, Vermerk über das Gespräch mit Vertretern von TeleCash am 17. August 2011.

ebenfalls in angemessener Weise gerecht würden. Dabei sind die Interessen Dritter zu berücksichtigen.<sup>280</sup>

## **I. Mangelnde Geeignetheit der von den Beteiligten zunächst angebotenen Verpflichtungszusagen**

(203) Die von den Beteiligten am 21. April 2011 und am 16. August 2013 vorgeschlagenen Änderungen waren hingegen nicht geeignet, die kartellrechtlichen Bedenken auszuräumen.

### **1. Angebot vom 21. April 2011**

(204) Das Angebot der Beteiligten vom 21. April 2011, die Einführung eines Systems emittentenspezifischer Händlerentgelte, war nicht geeignet, strukturell abgesicherte Wettbewerbsprozesse zur Preisbildung zu etablieren. Nach dem Ergebnis des Markttests wären die Kartenakzeptanten in einem solchen System der einseitigen Preissetzung durch die Kartemittenten weitgehend ausgeliefert gewesen. Die Kombination emittentenspezifischer Händlerentgelte mit der nach den Vorstellungen der Beteiligten fortbestehenden Akzeptanzpflicht hätte die Reaktions- und Ausweichmöglichkeiten der Händler erheblich beschränkt.<sup>281</sup>

### **2. Angebot vom 16. August 2013**

(205) Entgegen der Ansicht der Beteiligten<sup>282</sup> waren auch die mit Schreiben vom 16. August 2013 angebotenen Verpflichtungszusagen nicht geeignet, die Bedenken auszuräumen.

#### **a) Der Vorschlag der Beteiligten**

(206) Die von den Beteiligten vorgelegten Eckpunkte für eine neue Entgeltsystematik im electronic cash-System (im Folgenden: „Eckpunktepapier“) sahen vor, dass Emittenten der girocard und Akzeptanzstellen für künftige electronic cash-Transaktionen Entgelte vereinbaren („Vorabentgeltvereinbarungen“). Beide Seiten hätten sich Dritter (für die Emittenten-Seite „Issuer-Konzentratoren“, für die Akzeptanzseite „Händ-

---

<sup>280</sup> Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 29. Juni 2010, Europäische Kommission / Alrosa, Rechtssache C-441/07-P, Slg. I-6012, Rn. 41.

<sup>281</sup> Vgl. Präsentation der Ergebnisse des Markttests am 16. Dezember 2011.

<sup>282</sup> Vgl. Stellungnahme der Beteiligten vom 27. Februar 2014.

ler-Konzentratoren“) bedienen können, um die vertraglichen Bedingungen und insbesondere die Entgelte zu verhandeln. Die Vorabentgeltvereinbarungen sollten regelmäßig in gleicher Weise wie die bereits jetzt bestehenden bilateralen Entgeltvereinbarungen mit großen Händlern über Rückvergütungen auf das einheitliche Händlerentgelt funktionieren („Rückvergütungsmodell“). Auf Grundlage dieser Vereinbarungen sollten die Netzbetreiber in einem ersten Schritt nach wie vor das einheitliche Händlerentgelt erheben und es an die Emittenten weiterleiten. In einem zweiten Schritt wäre auf dieses Entgelt eine individuell vereinbarte Rückvergütung gewährt worden, die regelmäßig an das Erreichen bestimmter, vorab vereinbarter Mindestmengen an electronic cash-Transaktionen geknüpft gewesen wäre. In diesem Modell wäre das derzeitige Händlerentgelt dauerhaft als „Grundberechnungswert“ beibehalten worden.<sup>283</sup>

(207) Parallel hatten die Beteiligten den Netzbetreibern ein Konzept zur technischen Umsetzung des Modells übermittelt (im Folgenden: „Grobkonzept“)<sup>284</sup>, das nicht vollständig mit dem der Beschlussabteilung vorgelegten Vorschlag übereinstimmte. Nicht in dem der Beschlussabteilung zur Verfügung gestellten Unterlage sondern nur in diesem Grobkonzept war z.B. vorgesehen, dass bilateral unmittelbar Entgelte vereinbart werden („Direktvereinbarung“), bei denen an die Stelle eines zunächst geschuldeten einheitlichen Entgelts mit anschließender Erstattung eines Teilbetrages unmittelbar die Zahlung des zwischen den Beteiligten vereinbarten Preises tritt.<sup>285</sup>

(208) Für den Fall, dass keine Vorabentgeltvereinbarung getroffen wurde, sollte unmittelbar am POS dem Händler die Durchführung der electronic cash-Transaktion zu einem vom jeweiligen Emittenten festgelegten Preis angeboten werden. Kommuniziert werden sollte das Entgelt über die Netzbetreiber. Stimmte der Händler dem zu, wäre eine „ad hoc-Entgeltvereinbarung“ zu Stande gekommen. Die Zustimmung des Händlers hätte auch konkludent, durch Akzeptieren der electronic cash-Transaktion erfolgen können. Der Händler hätte aber auch die Karte insgesamt ablehnen können. Insoweit wäre auch die bislang bestehende Pflicht des Händlers entfallen, bei Teilnahme am electronic cash-System alle girocards unabhängig vom jeweiligen Emittenten zu akzeptieren.

---

<sup>283</sup> Vgl. Eckpunktepapier S. 3 f.

<sup>284</sup> Vgl. die der Unterrichtung der Netzbetreiber dienende Unterlage „Entgeltverrechnung für girocard am POS, Grobkonzept, Entwurfsfassung, Version finaler Entwurf 1.3 vom 15. September 2013, übersandt mit Email des DSGV vom 16. September 2013.

<sup>285</sup> Grobkonzept S. 17.

- (209) Das Modell hätte zu mehreren Gebührenmodellen mit jeweils unterschiedlichen Abwicklungsregeln geführt:
- (210) Bei der Abrechnung von vorab vereinbarten Entgelten auf der Basis des Rückvergütungsmodells hätte der Netzbetreiber zunächst ein Entgelt auf der Basis des Grundberechnungswerts beim Händler eingezogen. Insoweit wäre die Änderung gegenüber der bisherigen Abwicklung gering gewesen, bei der es Aufgabe des Netzbetreibers ist, das einheitliche Händlerentgelt bankleitzahlenspezifisch zu ermitteln und einmal monatlich beim Händler einzuziehen und an die Emittenten bzw. die von ihnen benannten Zahlstellen abzuführen. Der Grundberechnungswert sollte für das gesamte electronic cash-System einheitlich festgelegt werden.<sup>286</sup> Der Netzbetreiber hätte über die Information verfügen müssen, für welche Händler das Rückvergütungsmodell gilt. Zu diesem Zweck sollte er entsprechende Listen erhalten.<sup>287</sup> Die Abrechnung der Rückvergütung wäre dann – wie bislang – bilateral zwischen den beteiligten Emittenten und Händlern auf Grundlage der vom Netzbetreiber zur Verfügung gestellten Informationen zu den Transaktionszahlen erfolgt.
- (211) Bei Abrechnung von vorab vereinbarten Entgelten auf Basis des Direktmodells wäre der Netzbetreiber nicht unmittelbar an der Entgelterhebung beteiligt worden. Er hätte der Entgeltkopfstelle die Transaktionsdaten liefern müssen, aus denen das Entgelt berechnet werden kann. Auch für diese Gruppe von Händlern, auf die der Grundberechnungswert nicht anwendbar ist und für die der Netzbetreiber dementsprechend keine Entgelte abführen muss, sollte der Netzbetreiber eine Liste erhalten.
- (212) Bei der Abrechnung des ad hoc-Entgelts hätte der Netzbetreiber vom Emittenten bzw. den Konzentratoren die Informationen zu deren für den Fall des Fehlens von Vorabentgeltvereinbarungen definierten Entgelten erhalten. Er hätte diese in geeigneter Weise dem Händler mitteilen und – falls der Händler die Transaktion zu diesem Preis durchführen möchte – gegenüber der Entgeltkopfstelle abrechnen müssen.
- (213) Zur Identifikation der Händler sollte auf der Gläubiger-ID für SEPA-Lastschriften beruhende Kennungen ausgegeben werden.<sup>288</sup>

---

<sup>286</sup> Vgl. Eckpunktepapier S. 17.

<sup>287</sup> Vgl. Eckpunktepapier S. 16 f.

<sup>288</sup> Vgl. Grobkonzept S. 22 f. Zur Teilnahme am SEPA-Lastschriftverfahren muss der Gläubiger über eine Identifikationsnummer („Gläubiger-ID“) verfügen, vgl. Ziff. 4.8.3 des SEPA

(214) Für die technische Umsetzung veranschlagten die Beteiligten einen Zeitraum von mindestens zwei Jahren. In einer ersten Phase von 12 Monaten beabsichtigten die Beteiligten das System zu implementieren. Parallel wären Umsetzungsarbeiten bei den Netzbetreibern erforderlich gewesen, zu deren Umfang die Beteiligten aber noch keine Aussage treffen konnten. Weitere 12 Monate setzten die Beteiligten dann für die anschließenden Schritte wie die Abstimmung und Fertigstellung der Spezifikationen der Schnittstellen, der Umsetzung des Testkonzepts, der Inbetriebnahme der neuen Systeme sowie der Migration der alten auf die neuen Systeme an.

## **b) Das Ergebnis des Markttests**

(215) Im Markttest sind Netzbetreiber<sup>289</sup>, Händler<sup>290</sup> und Verbände als mögliche Händlerkonzentratoren<sup>291</sup> befragt worden.

(216) Die Beteiligten meinen<sup>292</sup>, die Auswahl der Befragten sei selektiv erfolgt und die Antworten deshalb als Grundlage für eine Bewertung des Vorschlags ungeeignet. Insbesondere seien von den Händlern mit eigener Zulassung als Netzbetreiber nur solche befragt worden, die sich trotz dieser Zulassung eines technischen Dienstleisters bedienen, nicht aber diejenigen, die tatsächlich auch als Netzbetreiber tätig seien. Darüber hinaus seien nur solche Netzbetreiber befragt worden, die über hohe ELV-Anteile verfügten und deshalb signifikante Eigeninteressen hätten, die einer objektiven Bewertung des Vorschlags entgegenstünden.

(217) Diese Behauptung trifft nicht zu. Im Hinblick auf die befragten Händler, die auch über eine Netzbetreiberzulassung verfügen, ist bereits nicht erkennbar, warum eine Ausweitung der befragten Gruppe zu einem anderen Ergebnis hätte führen sollen. Die bloße Tatsache, dass sich ein auch als Netzbetreiber zugelassener Händler eines technischen Dienstleisters bedient, ist für die Bewertung des von den Beteilig-

---

Core Direct Debit Scheme Rulebook, veröffentlicht auf [www.europeanpaymentscouncil.eu](http://www.europeanpaymentscouncil.eu). Sie wird in Deutschland von der Deutschen Bundesbank vergeben.

<sup>289</sup> easycash, TeleCash, InterCard, B+S, cardprocess, WEAT und LAVEGO.

<sup>290</sup> Metro, Rewe, BP, Edeka (edekabank); Rewe und BP verfügen auch über eine Zulassung als Netzbetreiber im electronic cash-System.

<sup>291</sup> HDE und Mittelstandsverbund - ZGV.

<sup>292</sup> Schreiben vom 27. Februar 2014.

ten vorgeschlagenen Konzepts nicht erheblich.<sup>293</sup> Es wurden auch weitere Händler ohne eigenen Netzbetrieb und mehrere selbständige Netzbetreiber befragt.<sup>294</sup>

(218) Ebenfalls unzutreffend ist die Auffassung der Beteiligten, die Beschlussabteilung habe nicht ausreichend die Eigeninteressen der befragten Netzbetreiber berücksichtigt, die auch als Anbieter von ELV auftreten. Gegen ein verfälschtes Ergebnis spricht bereits, dass auch Netzbetreiber ohne nennenswerte ELV-Anteile wie B+S oder Cardprocess befragt wurden. Es ist auch nicht nachvollziehbar, warum die Berücksichtigung von Aussagen der Netzbetreiber, die mit ELV das nach dem Ergebnis der Ermittlungen einzige Wettbewerbsprodukt zu electronic cash anbieten, zu einer unzutreffenden Bewertung geführt haben soll. Die Beschlussabteilung hat an Hand objektiver Kriterien wie den bereits beobachteten (Preis-)Reaktionen der Beteiligten auf einen Wechsel zu ELV oder den von einzelnen Netzbetreibern entwickelten Geschäftsmodellen ermittelt, inwieweit Verhandlungsprozesse künftig wahrscheinlich sind und wer Träger solcher Verhandlungsprozesse sein kann. Sie hat die Wertungen der Befragten, etwa im Hinblick auf die Reaktionsmöglichkeiten der Marktgegenseite bei Einführung von ad hoc-Entgelten, im Einzelnen nachvollzogen. Zu diesem Zweck war auch die Berücksichtigung großer, von Emittenten unabhängigen Netzbetreibern, die auch als ELV-Anbieter auftreten, neben anderen Netzbetreibern und Händlern geboten.

### c) Einschätzung der Befragten

(219) Im Hinblick auf die gegenwärtige Verhandlungssituation haben die im Markttest Befragten erklärt, auf der Emittentenseite habe sich durch die Zusammenfassung kleinerer Emittenten in Verbänden wie dem DSGV oder BdB bzw. im genossenschaftlichen Bereich in Zentralinstituten (DZ Bank und WGZ Bank) eine Struktur herausgebildet, die bilaterale Verhandlungen über Händlerentgelte ermögliche.<sup>295</sup> Die Zusammenfassung kleinerer Emittenten über Konzentratoren (neben den drei großen kartenemittierenden Institutsgruppen Deutsche Bank, Commerzbank und UniCredit) sei ein geeignetes aber auch erforderliches Instrument, flächendeckende Akzeptanz

---

<sup>293</sup> Über BP (BP Europe SE) und REWE (REWE-Informationssysteme) hinaus wären dann noch die Deutsche Bahn (DB Vertrieb), Douglas (Douglas Informatik & Service), Esso (Esso Deutschland) und Shell (Shell Deutschland Oil) befragt worden.

<sup>294</sup> Vgl. oben Rn. (215).

<sup>295</sup> Antwort der easycash vom 16. Oktober 2013 auf Frage 1 a des Auskunftsverlangens vom 20. September 2013, der BP vom 14. Oktober 2013 auf Frage 1 a des Auskunftsverlangens vom 20. September 2013.

herzustellen.<sup>296</sup> Einzelne Emittenten könnten auch selbständig verhandeln.<sup>297</sup> Netzbetreiber werden als gut geeignet betrachtet, die Konzentratorenrolle auf Seiten der Händler zu übernehmen. TeleCash begründet dies damit, dass jeder Händler mit einem Netzbetreiber in vertraglichen Beziehungen stehe und es deshalb nahe liege, dass der Netzbetreiber auch die Preisverhandlungen mit der Emittentenseite für ihn führe, falls er selbst organisatorisch-technisch dazu nicht in der Lage sei. Skeptischer haben sich die Befragten zu der Möglichkeit von Verbänden bzw. branchenbezogenen Einkaufsgemeinschaften geäußert, Verhandlungsfunktionen zu übernehmen. easycash hat darauf hingewiesen, dass hiermit eine möglicherweise kritische Offenlegung der Transaktionszahlen der Mitglieder verbunden wäre.<sup>298</sup> Der HDE hat gegenwärtig die Funktion eines Händler-Konzentrators für sich ausgeschlossen<sup>299</sup>, während der Mittelstandsverbund – ZGV bereit ist, eine solche Funktion zu übernehmen.<sup>300</sup> Der organisatorische Aufwand für Einkaufsgemeinschaften, die Nachfrage von Händlern, die über verschiedene Netzbetreiber an das electronic cash-System angebunden sind, zu bündeln, wird als hoch eingeschätzt.<sup>301</sup>

(220) Insbesondere große Netzbetreiber befürworten ein „Zwischenhändler-Modell“, bei dem sie die Autorisierungs- und Garantieleistungen der Emittenten einkaufen und – unter Berücksichtigung eines Risiko-/Gewinnaufschlags – an Akzeptanzstellen weiterveräußern.<sup>302</sup> Sie streben insofern eine aktive Rolle an, bei der sie sowohl auf Einkaufs- als auch auf Verkaufsseite Preise verhandeln können. Ein solches Modell

---

<sup>296</sup> Antwort der BP vom 14. Oktober 2013 auf Frage 1 a des Auskunftsverlangens vom 20. September 2013.

<sup>297</sup> Antwort der easycash vom 16. Oktober 2013 auf Frage 1 a des Auskunftsverlangens vom 20. September 2013: Emittenten, die ihr Geschäftskonten-Angebot oder ihr Terminal-Absatzgeschäft gegenüber einzelnen Akzeptanzstellen im Ort künftig damit fördern werden, dass sie Händlern günstige Entgelte anbieten.

<sup>298</sup> Antwort der easycash vom 16. Oktober 2013 auf Frage 1 a des Auskunftsverlangens vom 20. September 2013.

<sup>299</sup> Antwort des HDE vom 4. Oktober 2013 auf Frage 3 des des Auskunftsverlangens vom 20. September 2013.

<sup>300</sup> Antwort des Mittelstandverbundes – ZGV vom 30. September 2013 auf das Auskunftsverlangen vom 20. September 2013.

<sup>301</sup> Antwort der WEAT vom 2. Oktober 2013 auf Frage 1 a und b des Auskunftsverlangens vom 20. September 2013.

<sup>302</sup> Antwort von TeleCash vom 14. Oktober 2013 auf Frage 1 b des Auskunftsverlangens vom 20. September 2013 und von B+S vom 16. Oktober 2013 auf Frage 1 a / b des Auskunftsverlangens vom 20. September 2013, Antwort der B+S vom 16. Oktober 2013 auf Frage 1 b / c des Auskunftsverlangens vom 20. September 2013. Vgl. auch Antwort von Lavego (kleiner Netzbetreiber der im Rahmen einer Kooperation Leistungen anbieten möchte) vom 7. Oktober 2013, eines, auf Frage 1 b des Auskunftsverlangens vom 20. September 2013.

der Preisvereinbarungen über die Netzbetreiber wird auch als gut geeignet betrachtet, möglichst alle Händler abzudecken.<sup>303</sup>

(221) Darüber hinaus haben die Netzbetreiber ihre bisherigen Verhandlungen beschrieben und im Einzelnen die Gründe dargelegt, warum Preisvereinbarungen bislang nicht zustande gekommen sind. easycash hat erklärt, in den Verhandlungen habe die Emittentenseite eine Offenlegung der ELV-Volumina verlangt und sei zu Reduktionen des Händlerentgelts nur gegen eine Erhöhung der electronic cash-Volumina zu Lasten von ELV bereit gewesen.<sup>304</sup> TeleCash hat ebenfalls die Schwierigkeiten dargestellt, die dem Abschluss von Preisverhandlungen entgegenstehen, und sieht einen Hauptgrund darin, dass für die Emittentenseite auf Grund der Erträge aus dem einheitlichen Händlerentgelt keine Motivation bestehe, mit Netzbetreibern Vereinbarungen über eine Reduzierung des Entgelts abzuschließen.<sup>305</sup>

(222) Kritisch haben sich mehrere Netzbetreiber auch zu der Forderung großer Issuer-Konzentratoren geäußert, für die Händler, für die der Netzbetreiber Entgeltverhandlungen führen soll, ausdrückliche Mandate einzuholen. TeleCash weist insoweit darauf hin, dass dieses Verfahren zeitaufwändig sei und Händler aus nachvollziehbaren Gründen wenig Interesse hätten, sich durch eine Mandatierung an einen Netzbetreiber zu binden, ohne die konkreten – noch auszuhandelnden – Konditionen zu kennen.<sup>306</sup>

(223) Im Hinblick auf die von den Beteiligten entwickelten Vergütungsmodelle sahen die im Markttest befragten Unternehmen den Vorteil des Rückvergütungsmodells in der einfachen Umsetzbarkeit der entsprechenden Vereinbarungen.<sup>307</sup> Die Umsetzung

---

<sup>303</sup> Antwort von TeleCash vom 14. Oktober 2013 auf Frage 1 b / c des Auskunftsverlangens vom 20. September 2013. Antwort der B+S vom 16. Oktober 2013 auf Frage 1 b / c des Auskunftsverlangens vom 20. September 2013.

<sup>304</sup> easycash schlägt an Stelle eines solchen Modells vor, für ELV die entgeltliche Nutzung die PIN zuzulassen, damit der Emittent an den Erträgen aus ELV partizipiert. Dies würde – so easycash – dazu führen, dass Ertragsrückgänge aus der Reduzierung des Händlerentgelts bei electronic cash kompensiert werden könnten, ohne dass hierzu wie bislang das ELV-Volumen zu Gunsten von electronic cash reduziert werden müsste. Volumenzuwächse für beide Zahlungsverfahren könnten stattdessen über eine Reduzierung des Barzahlungsanteils realisiert werden (Antwort der easycash auf das Auskunftsverlangen vom 20. September 2013, S. 26).

<sup>305</sup> Antwort der TeleCash vom 14. Oktober 2013 auf Frage 1 a des Auskunftsverlangens vom 20. September 2013.

<sup>306</sup> Antwort von TeleCash vom 14. Oktober 2013 auf das Auskunftsverlangen vom 20. September 2013, S. 2 f.

<sup>307</sup> Antwort der InterCard vom 15. Oktober 2013, der BP vom 14. Oktober 2013 und der Edebank vom 10. Oktober 2013 jeweils auf Frage 2 des Auskunftsverlangens vom 20. September 2013.



von Direktvereinbarungen wurde als technisch aufwändiger eingeschätzt, wobei der Aufwand stark von der konkreten Ausgestaltung abhängen soll.<sup>308</sup> Einige der Befragten gaben an, grundsätzlich Direktvereinbarungen anzustreben, weil dadurch eine doppelte Abrechnung vermieden wird.<sup>309</sup>

(224) Als Aufwand bei der (teilweisen) Umstellung von Rückvergütungsvereinbarungen auf Direktvereinbarungen wurde die notwendige Differenzierung zwischen Emittenten, für die weiterhin das bisherige einheitliche Händlerentgelt einbehalten wird, und für Emittenten, für die dieses Entgelt auf Null gesetzt wird, genannt.<sup>310</sup>

(225) Ad-hoc-Entgeltvereinbarungen wurden von den befragten Netzbetreibern als äußerst aufwändig beschrieben.<sup>311</sup> Insbesondere wurde darauf hingewiesen, dass die Informationen zu den Emittenten-spezifischen Entgelten lokal im Terminal vorgehalten werden müssten und eine regelmäßige Aktualisierung erforderlich sei, um weiterhin Transaktionen offline abwickeln zu können.<sup>312</sup> Zum Teil wurde in jedem Fall eine online-Verarbeitung für erforderlich gehalten, um zunächst festzustellen, ob für die verwendete girocard vorab eine Vergütung vereinbart wurde bzw. welches ad-hoc-Entgelt der Emittent für die Karte hinterlegt hat.<sup>313</sup> Bei einer manuellen Steuerung mit Anzeige des ad-hoc-Entgelts im Display des Terminals wäre es nach Einschätzung der Befragten erforderlich, dass das Kassenpersonal das Terminal drehen kann, um die Höhe des Entgelts zu sehen, oder es müsste ein zweites Display eingerichtet werden.<sup>314</sup> Tatsächlich, so die Einschätzung der befragten Unternehmen, liege es aber generell außerhalb der Entscheidungskompetenz des Kassenspersonals, Entgeltvereinbarungen zu treffen; technisch sei eventuell eine automatisierte Steuerung über im Terminal hinterlegte Regeln möglich, dies sei aber auf-

---

<sup>308</sup> Vgl. Antwort der TeleCash vom 14. Oktober 2013 auf Frage 4 des Auskunftsverlangens vom 20. September 2013.

<sup>309</sup> Antwort der WEAT vom 2. Oktober 2013 auf Fragen 2 und 3 des Auskunftsverlangens vom 20. September 2013.

<sup>310</sup> Antwort der easycash vom 16. Oktober 2013 auf Frage 6 des Auskunftsverlangens vom 20. September 2013.

<sup>311</sup> Vgl. die Antwort der InterCard vom 15. Oktober 2013 auf Frage 8 b des Auskunftsverlangens vom 20. September 2013: „Wir halten den Abschluss von ‚ad hoc-Entgeltvereinbarungen‘ für weder mit zumutbarem technischem Aufwand noch innerhalb eines akzeptablen zeitlichen Rahmens umsetzbar und insgesamt für technisch und administrativ äußerst komplex und sehr fehleranfällig.“

<sup>312</sup> Vgl. Antwort der InterCard vom 15. Oktober 2013 auf Frage 8 b des Auskunftsverlangens vom 20. September 2013.

<sup>313</sup> Antwort von B+S vom 30. Oktober 2013 auf Frage 7 b des Auskunftsverlangens vom 20. September 2013.

<sup>314</sup> Antwort der TeleCash vom 14. Oktober 2013 auf Frage 7 e des Auskunftsverlangens vom 20. September 2013.

wändig und führe zu Verzögerungen bei der Transaktionsverarbeitung.<sup>315</sup> Soweit Angaben zu den Umsetzungszeiträumen gemacht wurden, wurden 6 – 12 Monate<sup>316</sup> aber auch bis zu vier Jahre<sup>317</sup> genannt.

(226) Die Möglichkeit, an Stelle der ad-hoc-Entgeltvereinbarung die Transaktion über ELV abzuwickeln, wurde unterschiedlich bewertet. Zum Teil erklärten die befragten Unternehmen, die Entscheidung für oder gegen ELV orientiere sich an Risikoerwägungen und sei der electronic cash-Verarbeitung vorgelagert; werde eine ELV-Transaktion wegen zu hohen Risikos abgelehnt, sei – nach Ermittlung des Händlerentgelts für die Abwicklung der Transaktion über electronic cash – ein erneuter Wechsel zu ELV nicht möglich.<sup>318</sup> Andere hielten den Wechsel zu ELV für möglich, wiesen aber darauf hin, dass dann eine permanente Anpassung der Terminalsoftware entsprechend der jeweiligen Höhe der ad-hoc-Entgelte für electronic cash notwendig sei.<sup>319</sup> Alle Befragten hielten die Annahme der Beteiligten für unrealistisch, der Händler könne den Abschluss einer ad-hoc-Entgeltvereinbarung – und damit die Zahlung mit der girocard – ablehnen. Insbesondere die befragten Händler erklärten, es sei nicht denkbar, eine einmal begonnene Transaktion mit der girocard wegen eines aus Händlersicht zu hohen ad-hoc-Entgelts abzulehnen.<sup>320</sup> Es wurde insbesondere darauf hingewiesen, dass eine Ablehnung praktisch unmöglich sei, wenn der Kauf nicht mehr rückgängig zu machen sei wie bei der Betankung eines Fahrzeugs.<sup>321</sup> Eine angemessene Information der Kunden über die Ablehnung der Zahlung mit seiner girocard hielten die meisten für nicht praktikabel.<sup>322</sup>

---

<sup>315</sup> Antwort der Edekabank vom 10. Oktober 2013 auf Frage 7 a des Auskunftsverlangens vom 20. September 2013.

<sup>316</sup> Antwort der InterCard vom 15. Oktober 2013 auf Frage 7 a des Auskunftsverlangens vom 20. September 2013.

<sup>317</sup> Antwort der TeleCash vom 14. Oktober 2013 auf Frage 7 a des Auskunftsverlangens vom 20. September 2013.

<sup>318</sup> Antwort der BP vom 14. Oktober 2013 auf Frage 7 c des Auskunftsverlangens vom 20. September 2013, Antwort der Edekabank vom 10. Oktober 2013 auf Frage 7 c des Auskunftsverlangens vom 20. September 2013.

<sup>319</sup> Antwort der REWE vom 11. November 2013 auf Frage 7 a – d des Auskunftsverlangens vom 20. September 2013.

<sup>320</sup> Antwort der REWE vom 8. Oktober 2013 auf Frage 7 a – e des Auskunftsverlangens vom 20. September 2013.

<sup>321</sup> Antwort der BP vom 14. Oktober 2013 auf Frage 7 des Auskunftsverlangens vom 20. September 2013.

<sup>322</sup> Antwort der BP vom 14. Oktober 2013 auf Frage 7 d des Auskunftsverlangens vom 20. September 2013. Die InterCard hält in ihrer Antwort vom 15. Oktober 2013 auf Frage 7 d des Auskunftsverlangens vom 20. September 2013 eine Information vor Einleitung der Transaktion nur in allgemeiner Form für zulässig, erst nach Ablehnung der Transaktion könnte eine Information im Einzelfall erfolgen.

(227) Die Möglichkeit der Ablehnung einzelner Karten wurde – unabhängig vom Vorschlag der Beteiligten – generell als technisch schwierig eingeschätzt, soweit die Information über die girocards, für die kein Entgelt vereinbart wurde und die deshalb nicht verarbeitet werden können, lokal im Terminal vorgehalten werden muss.<sup>323</sup> Unterschiedlich waren die Einschätzungen zum notwendigen Umsetzungszeitraum: Einige<sup>324</sup> gingen von einigen Monaten bzw. mehreren Jahren aus,<sup>325</sup> während andere eine realistische Einschätzung erst auf Grundlage einer konkreten Spezifikation für möglich hielten.<sup>326</sup>

#### **d) Bewertung des Vorschlags**

(228) Auch der Vorschlag der Beteiligten vom 11. August 2013 war nicht geeignet, die kartellrechtlichen Bedenken gegen das einheitliche Händlerentgelt auszuräumen. Es ist nicht anzunehmen, dass bei einer Beibehaltung des einheitlichen Händlerentgelts – auch in der Form eines „Grundberechnungswertes“ – individuelle Preisvereinbarungen signifikant häufiger als derzeit getroffen werden.

(229) Soweit die Beteiligten die Ansicht vertreten, bereits das bisherige einheitliche Händlerentgelt habe nicht den Abschluss individueller Preisvereinbarungen verhindert<sup>327</sup>, entspricht dies nicht der tatsächlichen Wettbewerbssituation. Das einheitliche Händlerentgelt ist vielmehr der Grund, weshalb individuell ausgehandelte Preise allenfalls mit großen Händlern, nicht jedoch mit mittleren und kleineren Händlern zustande kommen. Ohne die vollständige Aufgabe dieses einheitlichen Händlerentgelts auch in Form von Fallback- oder ad-hoc-Entgelten wird sich an dieser Situation in absehbarer Zeit nichts ändern.

(230) Bislang hat die Emittentenseite einzelnen größeren Händlern Preiszugeständnisse im Wesentlichen gemacht, um sie zum Wechsel von ELV zu electronic cash zu veranlassen bzw. um sie von einem Wechsel zu ELV abzuhalten. Ihr Ziel ist es, Ertragsrückgänge durch die Absenkung des Händlerentgelts möglichst vollständig

---

<sup>323</sup> Antwort der B+S vom 14. Oktober 2013 auf Frage 8 b des Auskunftsverlangens vom 20. September 2013.

<sup>324</sup> Antwort der InterCard vom 15. Oktober 2013 auf Frage 8 b des Auskunftsverlangens vom 20. September 2013.

<sup>325</sup> Antwort der TeleCash vom 14. Oktober 2013 auf Frage 8 b des Auskunftsverlangens vom 20. September 2013.

<sup>326</sup> Antwort der B+S vom 14. Oktober 2013 auf Frage 8 b des Auskunftsverlangens vom 20. September 2013.

<sup>327</sup> Stellungnahme vom 16. August 2013, S. 12 f.

durch mengenmäßige Zugewinne zu Lasten von ELV zu kompensieren.<sup>328</sup> Auch in den derzeit stattfindenden Verhandlungen versuchen die Konzentratoren auf Emittentenseite in erster Linie, über Rückvergütungsmodelle, bei denen nachträglich ein Rabatt auf das einheitliche Händlerentgelt bei Erreichen bestimmter Mindesttransaktionsmengen gewährt wird, die Zahl der ELV-Transaktionen zu reduzieren.<sup>329</sup>

- (231) Auf Grund der Erfahrungen im Tankstellenbereich ist den Emittenten bewusst, dass große Händler in der Lage sind, ihren Preisvorstellungen Nachdruck zu verleihen, indem sie einen Wechsel zu ELV vollziehen. Dieser Wettbewerbsdruck hat zu Preiszugeständnissen gegenüber einigen (meist großen) Akzeptanzstellen geführt, die kein originäres Interesse an ELV haben, sondern ELV nur strategisch als Alternative zu electronic cash einsetzen und gegen Preiszugeständnisse auch bereit sind, Volumina auf electronic cash umzulenken.<sup>330</sup>
- (232) Für kleinere und mittlere Händler besteht diese Möglichkeit zu Entgeltverhandlungen nicht. Sie sind darauf angewiesen, Dritte mit Verhandlungen zu beauftragen. Geeignet für diese Verhandlungsfunktion sind insbesondere die Netzbetreiber, weil sie bereits über vertragliche Beziehungen zu den Händlern verfügen, die notwendigen Informationen über die Transaktionszahlen haben und neben electronic cash auch ELV anbieten und so die Zahlungsverkehrsentsgelte des Händlers optimieren können. Die Issuer-Konzentratoren lehnten es aber bislang grundsätzlich ab, Konzentratoren der Händlerseite und insbesondere Netzbetreibern mit hohen ELV-Anteilen eine aktivere Rolle einzuräumen, bei der diese wirtschaftlich als Zwischenhändler auftreten und eine Händlermarge für den Vertrieb der Autorisierungs- und Garantieleistungen erzielen könnten. BdB, BVR und DSGVO verfolgten vielmehr die Strategie, eine aktive Rolle des Händler-Konzentrators in den Preisverhandlungen möglichst zu vermeiden. Charakteristisch ist eine Einschätzung des DSGVO in einer am 16. November 2012 übersandten Darstellung des Zwischenhändler-Modells,

---

<sup>328</sup> Vgl. die oben in Rn. (62) wiedergegebene Tabelle, in der für einzelne Branchen berechnet wurde, welcher Anteil von ELV „zur Kompensation“ der Einbuße an Erträgen aus Händlerentgelten bei einer generellen Absenkung auf 0,2% gewonnen werden müsse.

<sup>329</sup> Vgl. Antwort der easycash auf das Auskunftsverlangen vom 20. September 2013, S. 6 f.: „Bereits bei den wenigen, bislang geschlossenen Entgeltvereinbarungen von Big Accounts ist deutlich zu erkennen, dass der Grad der Beimischung von ELV-Anteilen auf Händlerwunsch hin jeweils stark abnimmt. Nach Abschluss der Verhandlungen beauftragt der Big Account-Händler seinen Netzbetreiber nicht nur zum separaten Ausweis der entrichteten Entgelte an die Entgeltkopfstelle (über vom Netzbetreiber zu erstellende, gesonderte Einzel-Reportings), sondern damit einhergehend um Reduzierung der ELV-Anteile im ec-Zahlungsmix – bis hin zum völligen Ausschluss von ELV.“

<sup>330</sup> Um nicht von electronic cash abhängig zu werden, ist für diese Gruppe von Händlern allerdings durchaus sinnvoll, ELV nicht vollständig aufzugeben, sondern als Option zu halten.

wonach der Netzbetreiber Forderungen des Händlers aus electronic cash-Transaktionen zu individuellen Konditionen ankauft und hierfür die Garantie des Emittenten der girocard in Anspruch nimmt, um diese dann an die Händler weiterzuveräußern. Der DSGVO nimmt an, dass dem Netzbetreiber damit zwar eine individuelle, auf die jeweilige Situation des Kunden abgestimmte Preisbildung ermöglicht werde, das Modell aber dem Emittenten den bisherigen Einfluss auf den Preis für seine Autorisierungs- und Garantieleistung nehme.<sup>331</sup> Der BVR bzw. Vertreter der DZ Bank und der WGZ Bank haben gegenüber der Beschlussabteilung ausdrücklich erklärt, in den Verträgen mit einem Netzbetreiber müsse sichergestellt sein, dass die verhandelten Entgelte (als Absenkung des im electronic cash-Vertragswerk festgesetzten Entgelts) gleichmäßig allen von diesem Netzbetreiber vertretenen Händlern zu Gute kämen.<sup>332</sup> Der BdB hat sich in Verhandlungen mit B+S, easycash und TeleCash ebenfalls gegen ein Modell ausgesprochen, bei dem Netzbetreiber unmittelbar ein Entgelt für die Autorisierungs- und Garantieleistung des Emittenten vereinbaren und nur der Netzbetreiber, nicht aber der Händler zur Zahlung des vereinbarten Entgelts an den Emittenten verpflichtet ist.<sup>333</sup> Aus Sicht der Issuer-Konzentratoren ist diese Strategie rational, weil sie stets das einheitliche

---

<sup>331</sup> Wörtlich heißt es: „Diese Modellvarianten [in denen der Netzbetreiber als Zwischenhändler der Garantie auftritt] haben den Vorteil, dass der Kartenherausgeber mit dem Netzbetreiber einen einheitlichen Preis festlegen kann, der Netzbetreiber in seiner Preisgestaltung aber auf händlerindividuelle Bedürfnisse eingehen kann. So ist der Netzbetreiber auch in der Lage, einzelnen Kunden einen Preis unterhalb des vereinbarten Händlerentgelts anzubieten, wenn er genügend andere Händler mit einer höheren marginalen Zahlungsbereitschaft in seinem Portfolio hat, die dies ausgleichen. Ein weiterer Vorteil dieser Lösung ist, dass der Netzbetreiber deutlich individueller auf die jeweilige Situation und Zahlungsbereitschaft des einzelnen Händlers eingehen kann, als dies ein Konzentrador der Kartenherausgeber tun kann. Allerdings entzieht sich in diesem Modell die genaue Preisbildung auf der Händlerseite der Kontrolle der Kartenherausgeber. Außerdem hat ein solches Modell die Tendenz, eine Marktkonzentration auf der Netzbetreiberseite zu fördern, da entsprechende Entgeltstaffeln dafür sorgen könnten, dass größere Netzbetreiber den Händlern attraktivere Konditionen anbieten können als kleinere.“

<sup>332</sup> Vgl. Vermerk vom 11. April 2013 über das Gespräch am 9. April 2013. Mit Schreiben vom 17. Mai 2013 hat die Beschlussabteilung darauf hingewiesen, dass derartige vertragliche Regelungen problematisch sind, soweit sie die Entwicklung von Wettbewerbsmechanismen zur Preisbildung verhindern

<sup>333</sup> Vgl. Schreiben vom 14. Oktober 2013 und das beigefügte Schreiben des BdB an B+S vom 4. Oktober 2013. Zur Begründung verweist der BdB auf die erforderliche neue Risikobewertung, falls Netzbetreiber und nicht mehr der Händler Schuldner des Entgeltanspruchs seien, und auf umsatzsteuerrechtliche Probleme. Die Notwendigkeit einer neuen Risikobewertung bei einem gegen Netzbetreiber statt gegen Händler gerichteten, betragsmäßig im Einzelfall höheren Anspruchs auf Zahlung des Händlerentgelts erscheint aber schon deswegen fraglich, weil sich ähnliche Probleme auch bei größeren Händlern stellen und jedenfalls Möglichkeiten zur Absicherung dieses Risikos bestehen. Die meisten Händler sind auch berechtigt zum Vorsteuerabzug, so dass eine – mögliche – Umsatzsteuer auf das Händlerentgelt für sie kostenneutral ist. Jedenfalls rechtfertigen beide Umstände nicht die Beibehaltung des einheitlichen Händlerentgelts sondern führen allenfalls dazu, dass die Beteiligten sachgerechte vertragliche Regelungen treffen müssen.

Händlerentgelt vereinnahmen können und – anders als bei großen Händlern – solange keine Preiszugeständnisse in Form von Rückvergütungen machen müssen wie für die kleinen und mittleren Akzeptanzstellen kein geeigneter Konzentrador zur Verfügung steht.

- (233) Für Netzbetreiber mit hohen ELV-Anteilen ist es ebenfalls vorteilhafter, wenn das einheitliche Händlerentgelt beibehalten wird und sie weiterhin für einen Teil der Transaktionen ELV als Alternative anbieten können. Sie wollen ihr ELV-Volumen gegen eine Herabsetzung des einheitlichen Händlerentgelts nicht reduzieren, solange sie nicht durch den Vertrieb der Autorisierungs- und Garantieleistungen der Emittenten eine Händlermarge erzielen können. Ansonsten müssten sie auf Erträge aus ELV verzichten, ohne dass diese aus den zusätzlichen electronic cash-Transaktionen kompensiert werden können.<sup>334</sup> Ihre Interessenlage unterscheidet sich damit von derjenigen großer Händler, die durch die Vereinbarung abgesenkter Händlerentgelte zumindest kurzfristig unmittelbar Kosten einsparen. Fiele das einheitliche Händlerentgelt hingegen fort, könnten die Netzbetreiber diese Strategie nicht weiterverfolgen, sondern müssten in Preisverhandlungen mit der Emittentenseite treten und versuchen, im Wettbewerb zu anderen Netzbetreibern für die von ihnen verarbeiteten electronic cash-Transaktionen möglichst günstige Preise zu vereinbaren, um dadurch ihre Marge aus dem Vertrieb der Autorisierungs- und Garantieleistungen an Händler zu verbessern. Ihre Möglichkeit, Händlern die Transaktionsverarbeitung auch über ELV anzubieten, würde insoweit disziplinierend auf den Preissetzungsspielraum der Anbieter von electronic cash wirken. Ein Zwang, auf ELV (weitgehend) zu verzichten, ohne zusätzliche Erträge aus dem Vertrieb der Autorisierungs- und Garantieleistungen zu erzielen, bestünde nicht.
- (234) Das bisher im Markt beobachtete Verhalten der Marktteilnehmer bestätigt die oben dargestellten, bislang geringen Anreize, Preisvereinbarungen zu schließen. Mit keinem der großen Netzbetreiber – easycash, TeleCash und B+S bzw. die Kooperation kleinerer Netzbetreiber – ist es bislang zu Preisvereinbarungen gekommen. Entgegen der Darstellung der Beteiligten<sup>335</sup> ist dies nicht Folge technischer Restriktionen. Denn das von den Beteiligten vorgeschlagene Entgeltmodell beruht auf dem in den Jahren 2003 bis 2005 eingeführten Rückvergütungsmodell, mit dem große Händler zur erstmaligen Akzeptanz von electronic cash veranlasst werden sollten, und ist

---

<sup>334</sup> Vgl. Vermerk über das Gespräch mit der easycash am 1. August 2011: easycash hat ein großes Interesse an hohen ELV-Volumina, weil aus electronic cash-Transaktionen nur eine Transaktionsgebühr erzielt wird.

<sup>335</sup> Stellungnahme vom 16. August 2013, S. 12 f.

seitdem auch auf andere große Akzeptanzstellen ausgeweitet worden. Ein solches Modell kann ohne größere Schwierigkeiten auch für Netzbetreiber umgesetzt werden. Unbeschadet dessen ist auch die unmittelbare Vereinbarung eines Entgelts ohne Rückvergütungsmechanismus möglich. Einzige Voraussetzung ist die genaue Bestimmung der Transaktionszahl, eine Information, über die der Netzbetreiber auf Grund seiner Tätigkeit ohnehin verfügt. Das Fehlen von Vereinbarungen mit Netzbetreibern ist vielmehr darauf zurückzuführen, dass es auf Grund der Existenz des einheitlichen Händlerentgelts, das in jedem Fall zunächst abgerechnet wird, für die Emittentenseite eine rationale Strategie ist, sich Preiszugeständnissen und einer aktiveren Verhandlungsrolle von Händlerkonzentratoren und insbesondere der Netzbetreiber zu verweigern.

- (235) Entgegen der Auffassung der Beteiligten hätte die Abschaffung des einheitlichen Händlerentgelts und die Einführung des Grundberechnungswertes diese Wettbewerbsbeschränkung nicht beseitigt. Nach dem Konzept der Beteiligten sollten die Netzbetreiber den Akzeptanzstellen weiterhin ein einheitliches Entgelt berechnen. Die Beteiligten befürworteten die „Nutzung des bisherigen electronic cash-Entgelts als Grundberechnungswert“, weil dann „die Netzbetreiber an den bisher bei ihnen etablierten Entgeltermittlungsverfahren festhalten können“.<sup>336</sup> Einen Grundberechnungswert in Höhe des bisherigen einheitlichen Händlerentgelts stufen sie ausdrücklich als kartellrechtlich neutral ein.<sup>337</sup>
- (236) Die bisherige Systematik wäre damit in ihren wesentlichen Punkten beibehalten worden. Über den Netzbetreiber hätte die Akzeptanzstelle zunächst einen einheitlichen Betrag als „Grundberechnungswert“ abführen müssen, auf den dann auf Grund bilateraler Vereinbarungen ein Rabatt gewährt worden wäre. Es ist nicht ersichtlich und von den Beteiligten auch nicht dargestellt worden, warum dieses System vor dem Hintergrund der oben dargestellten Interessenlagen der Systemteilnehmer zu einer signifikanten Intensivierung der Verhandlungsprozesse hätte führen sollen.
- (237) Soweit die Beteiligten meinen, bei Existenz eines Grundberechnungswertes wäre in effizienter Weise der Geheimwettbewerb sichergestellt worden<sup>338</sup>, weil nur den an der jeweiligen Entgeltvereinbarungen Beteiligten die konkrete Höhe der Rückvergütung bekannt gewesen wäre, übersehen sie, dass auch ohne einheitlichen, im elect-

---

<sup>336</sup> Stellungnahme vom 27. Februar 2014, S. 6.

<sup>337</sup> Stellungnahme vom 27. Februar 2014, S. 7.

<sup>338</sup> Stellungnahme vom 27. Februar 2014, S. 5 f.

ronic cash-System definierten Grundrechnungswert Möglichkeiten bestehen, die Kenntnis der konkreten Konditionen auf die unmittelbar an der Vereinbarung Beteiligten zu beschränken und sie insbesondere vor dem Netzbetreiber geheim zu halten. Es ist nicht zwingend, dass die Abrechnung der Entgelte über den Netzbetreiber erfolgt. Die Beteiligten selbst sehen jetzt vor, dass an Stelle der Netzbetreiber Entgeltkopfstellen im Auftrag der Emittenten die Entgelte berechnen.<sup>339</sup> Im Rahmen einer Entgeltvereinbarung können die Parteien auch andere Formen der Abrechnung vereinbaren, um auch bei Einschaltung Dritter zur Erstellung der Entgeltabrechnung die konkreten Konditionen nicht offenzulegen.

(238) Nicht zutreffend ist auch die Auffassung der Beteiligten, mit der Verwendung des einheitlichen Händlerentgelts als Grundrechnungswert seien signifikante Effizienzen verbunden. Die Beteiligten legen bereits nicht dar, worin diese Vorteile im Vergleich zu anderen Modellen liegen sollen. Im Rahmen des Markttests haben die befragten Netzbetreiber auf den erheblichen Aufwand bei der Umsetzung des vorgeschlagenen Gesamtmodells, das neben dem Grundrechnungswert auch die Definition und Verwaltung von ad hoc-Entgelten umfasste, hingewiesen.<sup>340</sup> Letztlich scheitert eine Berücksichtigung der behaupteten Vorteile der Beibehaltung des einheitlichen Händlerentgelts als Grundrechnungswert im Rahmen des Art. 101 Abs. 3 AEUV, § 2 GWB aus den gleichen Gründen, die auch eine Rechtfertigung des bisherigen einheitlichen Händlerentgelts ausschließen. Im Hinblick auf die Marktstruktur mit einer begrenzten Zahl von Akteuren ist es jedenfalls zur Begrenzung der Transaktionskosten, insbesondere der Abrechnungskosten, nicht unerlässlich, in den Systemregeln ein einheitliches Entgelt vorzusehen, das in jedem Fall abgerechnet wird.<sup>341</sup>

(239) Es war auch nicht zu erwarten, dass das Angebot von ad-hoc Entgeltvereinbarungen zu Preiswettbewerb führt. Vielmehr wäre der Händler auf Grund der von den Beteiligten getroffenen Vereinbarung zur einseitigen Festsetzung von ad hoc-Entgelten durch Emittenten einem vom Wettbewerb nicht kontrollierten Preissetzungsspielraum ausgeliefert gewesen.

(240) Die Beteiligten meinen, die Ablehnung der Autorisierung von Transaktionen auf Grund des Fehlens einer Entgeltvereinbarung sei aufwändiger als das Angebot eines ad hoc-Entgelts am POS mit der Möglichkeit für den Händler, dieses Angebot

---

<sup>339</sup> Stellungnahme vom 27. Februar 2014, S. 6.

<sup>340</sup> Vgl. oben Rn. (225).

<sup>341</sup> Vgl. oben Rn. (201).



anzunehmen oder abzulehnen.<sup>342</sup> Zu Unrecht habe sich die Beschlussabteilung auf Aussagen von Netzbetreibern gestützt, die auf Grund ihres hohen ELV-Anteils eine kritische Haltung zum Vorschlag der Beteiligten eingenommen hätten.

- (241) Tatsächlich hätten nach dem Vorschlag der Beteiligten die Netzbetreiber mehr Informationen verwalten müssen als bei der Ersetzung der Regel, dass electronic cash-Transaktionen zum einheitlichen Händlerentgelt abgerechnet werden (mit der Möglichkeit von nachträglichen Rabatten) durch die Regel, dass die Abrechnung von electronic cash-Transaktionen nur noch auf Basis vereinbarter Entgelte erfolgen darf. Denn über die Information hinaus, dass eine Entgeltvereinbarung vorliegt, hätte auch das jeweilige ad hoc-Entgelt im Moment der Transaktion verfügbar sein müssen, um dem Händler die Entscheidung zu ermöglichen, ob er zu diesem Preis die Garantie des Kartenemittenten in Anspruch nehmen will. easycash hat insoweit nachvollziehbar den erheblichen Aufwand dargestellt, den die Verwaltung des ad hoc-Entgelts verursacht hätte.<sup>343</sup>
- (242) Die von den Beteiligten angeführten positiven Aussagen von Netzbetreibern zur Einführung eines ad hoc-Entgelts widersprechen dem nicht. So befürwortet die B+S ein einheitliches ad hoc-Entgelt auf der Höhe des bislang geltenden einheitlichen Händlerentgelts, lehnt die Ablehnung einzelner Karten aber ab.<sup>344</sup> Dies entspricht nicht dem Modell der Beteiligten, dem Händler eine Wahlmöglichkeit durch das ad hoc-Entgelt zu eröffnen, die auch die Möglichkeit der Ablehnung einer Karte mitumfasst. Auch die WEAT, die das ad hoc-Entgelt für sinnvoll hält, geht davon aus, dass eine Ablehnung der Karte am POS nicht möglich ist.<sup>345</sup>
- (243) Die Beteiligten nehmen an, dass die ad hoc-Entgelte wettbewerbsfördernde Wirkung entfaltet hätten, weil sie veröffentlicht worden wären und so dem Akzeptanten die Möglichkeit gegeben hätten, vorab festzulegen, für welche Transaktionen sie nicht bereit gewesen wären, Transaktionen zum ad hoc-Entgelt abzuwickeln. Darüber hinaus seien die ad hoc-Entgelte ein geeigneter Maßstab für den Händler, um die Angebote von Händlerkonzentratoren zu bewerten. Kleinere Händlerkonzentratoren wären überdies nicht gezwungen gewesen, unmittelbar mit

---

<sup>342</sup> Stellungnahme vom 27. Februar 2014, S. 8 f.

<sup>343</sup> Antwort der easycash vom 16. Oktober 2013 auf Auskunftsverlangen vom 20. September 2013, S. 30.

<sup>344</sup> Vgl. Antwort der B+S vom 30. Oktober 2013 auf Fragen 2 und 7d des Auskunftsverlangens vom 20. September 2013.

<sup>345</sup> Antwort der WEAT vom 2. Oktober 2013 auf Frage 7 des Auskunftsverlangens vom 20. September 2013.

allen Emittenten Entgeltvereinbarungen zu treffen, sondern könnten sich zunächst auf Verhandlungen für die Karten beschränken, die bei den ihnen angeschlossenen Händlern am häufigsten verwendet werden.<sup>346</sup>

- (244) Die Beteiligten übersehen, dass bei einem Wegfall des bisherigen einheitlichen Händlerentgelts die Händler entweder auf Grund ihrer Größe selbst in der Lage sind, die Verhandlungen zu führen, und sie nicht darauf angewiesen sind, auf veröffentlichte Entgelte zurückzugreifen, oder sie sich einem Händlerkonzentrator anschließen können, der seinerseits in der Lage ist, solche Verhandlungen zu führen. Händler, die selbst nicht verhandeln können, können auch die Angebote der Händlerkonzentratoren vergleichen und sind nicht auf die ad hoc-Entgelte als Beurteilungsgrundlage angewiesen. Es ist auch nicht ersichtlich, dass Händlerkonzentratoren nicht in der Lage sein sollen, mit der relativ konzentrierten Emittentenseite zu verhandeln.
- (245) Entgegen der Auffassung der Beteiligten wäre durch die Einführung von ad hoc-Entgelten der von ELV ausgehende Preisdruck auf electronic cash wesentlich geschwächt worden, weil ELV als Alternative nicht ohne weiteres zur Verfügung gestanden hätte. Denn nach den derzeit praktizierten Systemen wird zunächst geprüft, wie hoch das Risiko ist, eine Zahlung über ELV abzuwickeln. Maßstab für die noch akzeptablen Risikokosten ist das einheitliche Händlerentgelt bei electronic cash. Liegen die Risikokosten für ELV über dem Händlerentgelt, ist ELV keine Ausweichalternative mehr. Künftig hätten die Risikokosten in einem zweiten Schritt mit den jeweiligen im Terminal hinterlegten ad-hoc-Entgelten der Emittenten bzw. Emittentenverbände verglichen werden müssen, um die Transaktion über das für den Händler günstigere Verfahren leiten zu können. Ein solches bislang nicht praktiziertes Verfahren wird von einigen Marktteilnehmern für unmöglich gehalten, weil es der bisherigen Logik des Wechsels von ELV zu electronic cash widerspricht; andere halten die Abbildung entsprechender Regeln bei der Transaktionsverarbeitung zumindest für technisch aufwändig.<sup>347</sup>

---

<sup>346</sup> Stellungnahme vom 27. Februar 2014, S. 9.

<sup>347</sup> Vgl. oben Rn. (62). Soweit die Beteiligten auf Aussagen von Rewe und TeleCash verweisen, die – so die Beteiligten in der Stellungnahme vom 27. Februar 2014, S. 10 – eine Abwicklung über ELV für möglich halten, berücksichtigen sie nicht, dass die Beschlussabteilung aus den Stellungnahmen lediglich den Schluss gezogen hat, dass bei der Einführung von ad hoc-Entgelten ein Ausweichen auf ELV nur unter erschwerten Bedingungen möglich ist. TeleCash lehnt die Einführung eines Modells mit ad hoc-Entgelten grundsätzlich ab (Antwort vom 14. Oktober 2013 auf Frage 7 des Auskunftsverlangens vom 20. September 2013) und Rewe weist darauf hin, dass eine permanente Anpassung der Terminalsoftware

- (246) Die Beteiligten meinen, das gleiche Problem stelle sich auch bei vorab vereinbarten Entgelten.<sup>348</sup> Auch dann müsse ein ELV-Nutzer auf differenzierte Entgelte reagieren und könne die bisherige Verrechnungslogik nicht mehr fortführen. Sie übergehen dabei aber den Umstand, dass regelmäßig bereits in den Verhandlungen der Vorabentgelte die Möglichkeit, von electronic cash zu ELV bzw. von ELV zu electronic cash zu wechseln, eine erhebliche Rolle spielt und unter Berücksichtigung dieser Austauschalternativen ein Preis für electronic cash gebildet werden kann. Entsprechend dem Verhandlungsergebnis kann die Akzeptanzstelle festlegen, in welchem Umfang sie electronic cash bzw. ELV nutzt. Bei einem ad hoc-Entgelt besteht ein solcher vorgelagerter Preisbildungsprozess mit entsprechenden Reaktionsmöglichkeiten der Akzeptanzseite nicht. Es müsste eine Logik geschaffen werden, die auch im Hinblick auf ad hoc-Entgelte einzelner Emittenten oder Issuer-Konzentratoren ein Ausweichen auf ELV ermöglicht. Ein von der Akzeptanzstelle als Durchschnitt aller ad hoc-Entgelte gebildeter Preis, bis zu dem electronic cash noch akzeptiert werden soll, würde nicht ausreichen, weil damit ein Anreiz für einzelne Emittenten geschaffen würde, deutlich überdurchschnittliche Entgelte zu verlangen, in der Erwartung, dass der Durchschnittswert insgesamt nicht erreicht wird.
- (247) Soweit die Beteiligten meinen, unkontrollierte Preissetzungsspielräume seien auch unabhängig von der Existenz des ELV ausgeschlossen, weil die Co-Badging-Systeme als Ausweichalternative zur Verfügung stehen<sup>349</sup>, gehen sie darüber hinweg, dass diese Alternative dem Händler nur dann zur Verfügung steht, wenn er die Akzeptanz von electronic cash vollständig einstellt.<sup>350</sup> Ihr Hinweis darauf, dass ein Netzbetreiber, wenn er als Händlerkonzentrator die electronic cash-Garantie weitervertritt, eine Marge einbehalten kann, ist zwar zutreffend, jedoch für die Frage des Preissetzungsspielraums nicht relevant. Auf Grund des Wettbewerbs zwischen Händler-Konzentratoren kann ein Händler wählen, zu welchem Preis er electronic cash-Transaktionen akzeptieren möchte. Wenn er hingegen erst nach Einleitung der Transaktionsverarbeitung das Angebot erhält, zu einem ad hoc-Entgelt abzuschließen, verfügt er aus den oben dargestellten Gründen nur über geringe Reaktions-

---

je nach Gebührenlage erforderlich sei (Antwort vom 8. Oktober 2013 auf Frage 7 des Auskunftsverlangens vom 20. September 2013).

<sup>348</sup> Stellungnahme vom 27. Februar 2014, S. 10.

<sup>349</sup> Stellungnahme vom 27. Februar 2014, S. 11.

<sup>350</sup> Vgl. oben Rn. (138).

möglichkeiten. Die Emittenten würden dies bei der Festsetzung der ad hoc-Entgelte entsprechend berücksichtigen.

- (248) Schließlich trifft die Auffassung der Beteiligten nicht zu, dass es für den Händler eine realistische Option darstelle, eine girocard als Zahlungsmittel wegen eines aus seiner Sicht überhöhten Entgelts vollständig abzulehnen.<sup>351</sup> Der Hinweis auf die Aussage der TeleCash, die die Möglichkeit, einzelne Karten abzulehnen, positiv bewerte, ist insoweit nicht relevant, weil TeleCash das Modell der ad hoc-Entgelte insgesamt ablehnt.<sup>352</sup> Cardprocess, deren Antwort von den Beteiligten ebenfalls als Beleg dafür angeführt wird, dass eine Karte vollständig im Rahmen einer ad hoc-Entgeltverarbeitung abgelehnt werden könne, hält ausdrücklich ad hoc-Entgelte nicht für erforderlich, weil sie erwartet, dass für die meisten Transaktionen das Entgelt vorab vereinbart wird.<sup>353</sup> Im Übrigen geht Cardprocess davon aus, dass der technische Aufwand, einzelne Karten abzulehnen, hoch sei.
- (249) Soweit die Beteiligten meinen, die Ablehnung des Angebots vom 16. August 2013 im Rahmen der beabsichtigten Untersagungsverfügung hätte gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verstoßen<sup>354</sup>, weil sie zu einer Verschiebung der Markt- und Verhandlungsmacht zu den Netzbetreibern führe, gehen sie von unzutreffenden Einschätzungen aus. Wenn Netzbetreiber oder andere Händlerkonzentratoren ELV als Ausweichalternative nutzen, müssen sie die steigenden Kosten berücksichtigen, sofern sie auch Transaktionen mit höherem Ausfallrisiko in diesem Verfahren abwickeln. Auch die Ablehnung einzelner Karten ist für sie nur eine ultima ratio, weil sie unmittelbar zur Verärgerung des Kunden beim Zahlungsvorgang am POS führt.<sup>355</sup> Umgekehrt hätte das von den Beteiligten vorgeschlagene Modell hingegen dazu geführt, dass die Emittentenseite über einen vom Wettbewerb nicht hinreichend kontrollierten Preissetzungsspielraum verfügt.
- (250) Die weiteren, von den Beteiligten gegen die beabsichtigte, auf § 32 GWB gestützte Abstellungsverfügung vorgebrachten Bedenken hinsichtlich der Angemessenheit der darin zu Grunde gelegten Übergangsfrist sind für die Verhältnismäßigkeit der auf § 32 b GWB gestützten Entscheidung nicht relevant. Die Beschlussabteilung hat

---

<sup>351</sup> Stellungnahme vom 27. Februar 2014, S. 11 f.

<sup>352</sup> Vgl. oben Fußnote 365.

<sup>353</sup> Antwort der cardprocess vom 15. Oktober 2013 auf Frage 7 a des Auskunftsverlangens vom 20. September 2013.

<sup>354</sup> Stellungnahme vom 27. Februar 2014, S. 16 ff.

<sup>355</sup> Vgl. oben Rn. (226).

sich zur Ermittlung einer angemessenen Frist auf objektive Umstände wie z.B. der für die Absenkung des Händlerentgelts im Mineralölbereich notwendige Zeitraum gestützt.<sup>356</sup> Nunmehr haben die Beteiligten selbst eine Übergangsfrist bis zum 1. November 2014 angeboten. Diese Frist beruht auf der eigenen Einschätzung der Beteiligten zum zeitlichen Aufwand, der mit der Aufhebung der Vereinbarung eines einheitlichen Händlerentgelts verbunden ist.<sup>357</sup> Die Beteiligten führen insoweit aus, sie hätten bei der Festlegung der Frist die notwendigen vertraglichen Anpassungen und die erforderlichen technischen Anpassungen, insbesondere zur Prüfung, ob eine Entgeltvereinbarung vorliegt, berücksichtigt. Anhaltspunkte für eine nicht sachgerechte Einschätzung der Beteiligten liegen der Beschlussabteilung nicht vor und sind auch nicht ersichtlich.

## **II. Geeignetheit der abschließend von den Beteiligten angebotenen Verpflichtungszusagen**

(251) Durch die Verpflichtung der Beteiligten, die Vereinbarung eines einheitlichen Händlerentgelts aufzuheben und durch eine Regel zu ersetzen, wonach nur ein vorab vereinbartes Entgelt für die Autorisierung einer electronic cash-Transaktion vom Emittenten bzw. dessen Beauftragten abgerechnet werden darf, wird die oben<sup>358</sup> im Einzelnen erläuterte Wettbewerbsbeschränkung auf Grund des einheitlichen Händlerentgelts vollständig beseitigt. Darüber hinaus verpflichteten sich die Beteiligten, ihre vertraglichen Rechte vollständig auszuschöpfen, um die Abrechnung einheitlicher Händlerentgelte auch faktisch zu beenden. Damit wird erreicht, dass auch eine faktische Fortwirkung der Kartellvereinbarung von den Beteiligten im Rahmen ihrer rechtlichen Möglichkeiten beendet wird.

(252) Nach derzeitiger Einschätzung sind nach Wegfall des einheitlichen Händlerentgelts Preisbildungsprozesse im Wettbewerb zu erwarten. Die Emittentenseite ist damit gezwungen, auch für die Marktsegmente, in denen sie bislang keine Preiszugeständnisse auf das einheitliche Händlerentgelt gewährt hat, in Verhandlungen einzutreten. Es gibt auch deutliche Anhaltspunkte dafür, dass grundsätzlich beide Marktseiten über Reaktionsmöglichkeiten verfügen, um den Preissetzungsspielraum der Marktgegenseite zu begrenzen.

---

<sup>356</sup> Entscheidungsentwurf vom 20. Dezember 2013, Rn. 251.

<sup>357</sup> Vgl. im Einzelnen die Ausführungen der Beteiligten im Schreiben vom 14. Februar 2014, unter Ziff. III.

<sup>358</sup> Rn. (164) ff.

(253) Aus Sicht der Akzeptanzseite begrenzt insbesondere die Existenz des ELV den Verhaltensspielraums der Emittenten.<sup>359</sup> Soweit easycash meint, fehlende Wettbewerbsprozesse ergäben sich schon aus der Tatsache, dass nur der Emittent der girocard eine Transaktion im electronic cash-System autorisieren kann,<sup>360</sup> lässt er den von ELV ausgehenden Wettbewerbsdruck zu Unrecht außer Betracht. So ist etwa die Absenkung des Händlerentgelts auf generell 0,2% für electronic cash-Transaktionen an Tankstellen durch den DSGVO und den BVR ausschließlich auf den von ELV ausgehenden Wettbewerbsdruck zurückzuführen.<sup>361</sup> Die Preisdiskussionen der Beteiligten in Gremien der DK wie der Ad-hoc Arbeitsgruppe POS Geschäftsmodelle zeigt ebenfalls, dass die dem Händler entstehenden Kosten des ELV wesentlicher Bestimmungsfaktor für die Preisgestaltung im electronic cash-Verfahren sind.<sup>362</sup> Netzbetreiber haben spezielle Verfahren zur Reduzierung der Ausfallwahrscheinlichkeit entwickelt und bieten auch Garantien gegen Zahlungsausfälle an.<sup>363</sup> Diese Produkte stehen in Wettbewerb zur Garantie des Kartenemittenten im electronic cash-System. Soweit derzeit im Markt Preise für garantiertes ELV bekannt sind, liegen diese zum Teil deutlich unter dem außerhalb des Tankstellenbereichs geltenden einheitlichen Satz von 0,3% und lassen einen entsprechenden Preisdruck erwarten: Der EHI geht für Großunternehmen des Einzelhandels von Preisen zwischen 0,12% und 0,25% (Median: 0,15%) und für mittelständische Unternehmen des Einzelhandels von Preisen zwischen 0,2% und 0,3% (Median: 0,22%) aus.<sup>364</sup> Der Verhaltensspielraum der ELV-Anbieter und Nutzer wird dadurch begrenzt, dass eine Ausweitung der Transaktionsvolumina in diesem Verfahren zu steigenden Risikokosten führt, soweit auch Transaktionen mit höherer Ausfallwahrscheinlichkeit über dieses Verfahren abgewickelt werden.

(254) Netzbetreiber sind aus mehreren Gründen besonders geeignet, in Preisverhandlungen über die Autorisierungs- und Garantieleistung des electronic cash-Systems einzutreten. Jeder Händler steht zwingend in einer vertraglichen Beziehung zu einem Netzbetreiber. Es liegt deshalb nahe, dass insbesondere kleine und mittlere Händler, die sich selbst nicht in der Lage sehen, solche Preisverhandlungen zu führen, ihren Netzbetreiber mit diesen Verhandlungen betrauen bzw. von ihm – als Zwi-

---

<sup>359</sup> Rn. (72) ff.

<sup>360</sup> Stellungnahme vom 6. Februar 2014, S. 3 ff, vgl. auch Email vom 6. März 2014.

<sup>361</sup> Rn. (70) f.

<sup>362</sup> Rn. (62) ff.

<sup>363</sup> Rn. (53) ff.

<sup>364</sup> Rn. (53).

schenhändler – die Autorisierungs- und Garantieleistung der jeweiligen Emittenten erwerben.<sup>365</sup> Darüber hinaus verfügt der Netzbetreiber auch über die Transaktionsdaten, mit deren Hilfe er in Verhandlungen mit der Marktgegenseite eintreten kann.<sup>366</sup> Schließlich bieten die Netzbetreiber neben electronic cash weitere Zahlungsverfahren an – insbesondere das ELV – und können dementsprechend die Verwendung der Zahlungsverfahren durch den jeweiligen Händler im Hinblick auf Kosten und Risiken optimieren.<sup>367</sup>

- (255) Es kann im Rahmen dieses Verfahrens offenbleiben, inwieweit Kooperationen von Emittenten ihrerseits mit Art. 101 AEUV vereinbar sind. Durch die Verpflichtungszusagen wird jedenfalls sichergestellt, dass die Akzeptanzseite nicht auf Grund eines Fallback-Mechanismus der einseitigen Preissetzung der Emittentenseite ausgesetzt ist. Ob unabhängig davon Kooperationen von Emittenten eine Beschränkung des (Preis-)Wettbewerbs bezwecken oder bewirken, muss gegebenenfalls in einem gesonderten Verfahren geprüft werden.

## G. Ergebnis

- (256) Die Beschlussabteilung erklärt in Ausübung pflichtgemäßen Ermessens die von den Beteiligten angebotenen Verpflichtungszusagen für bindend und stellt das Verfahren hinsichtlich der gemeinsamen Festlegung des Entgelts in Ziffer 6 Satz 1 der Händlerbedingungen (Anlage 9 der Vereinbarung über ein institutsübergreifendes System zur bargeldlosen Zahlung an automatisierten Kassen (electronic cash-System)) und in Ziffer 8 Satz 2 der Vereinbarung über ein institutsübergreifendes System zur bargeldlosen Zahlung nach Maßgabe des § 32 b Abs. 1 S. 2 GWB ein. Über das Verfahren im Übrigen wird gesondert entschieden.<sup>368</sup> Im Übrigen behält sich die Be-

---

<sup>365</sup> Vgl. die Antwort der TeleCash vom 14. Oktober 2013 auf Frage 1 a des Auskunftsverlangens vom 20. September 2013: „[...] jeder Händler, der electronic cash-Transaktionen akzeptieren möchte, muss zwingend entweder selbst technischer Netzbetreiber sein oder an das Netz eines technischen Netzbetreibers angeschlossen sein. Insofern ist es aus unserer Sicht sinnvoll, dass alle oder zumindest möglichst viele technische Netzbetreiber als Händler-Konzentratoren tätig werden.“

<sup>366</sup> Der Zugriff auf die Transaktionsdaten stellt für Nicht-Netzbetreiber, die eine Konzentratorenrolle übernehmen wollen, eine nicht unerhebliche Hürde dar. Vgl. die Antwort des Der Mittelstandsverbund - ZGV vom 30. September 2013 auf Frage 1 a des Auskunftsverlangens vom 20. September 2013: „Wesentlich ist demnach, dass wir als Konzentratoren die für die Abrechnung notwendigen konkreten, den einzelnen vertretenen Teilnehmer an dieser Rahmenvereinbarung betreffenden Umsatzdaten und Stückzahlen erhalten.“

<sup>367</sup> Zum Mischverfahren vgl. oben Rn. (54).

<sup>368</sup> Vgl. Fußnote 8.

schlussabteilung ausdrücklich vor, Vereinbarungen zum Co-Badging und zur Anwendungsauswahl aufzugreifen, insbesondere vor dem Hintergrund von Maßnahmen der Europäischen Kommission, den Wettbewerb durch Öffnung der Märkte für grenzüberschreitendes Acquiring zu stärken.

## H. Gebühren

(257) [...]

(258) [...] <sup>369</sup> <sup>370</sup>

(259) [...]

(260) [...]

(261) [...]

(262) [...]

(263) [...]

(264) [...]

(265) [...]

(266) [...]

---

<sup>369</sup> [...]

<sup>370</sup> [...]



## I. Rechtsmittelbelehrung

(267) [...]

(268) [...]

(269) [...]

(270) [...]

---

Hauß

---

Jakobi

---

Dr. Mehler

## Glossar

<b>Abkürzung / Bezeichnung</b>	<b>Bedeutung</b>
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
ATM	Automated Teller Machine, Geldausgabeautomat
BdB	Bundesverband deutscher Banken e.V.
BIN	Bank Identification Number
BLZ	Bankleitzahl
BVR	Bundesverband der Volks- und Raiffeisenbanken
DK	Deutsche Kreditwirtschaft
DSGV	Deutscher Sparkassen- und Giroverband
DTA	Datenträgeraustausch
EAPS	European Alliance of Payment Schemes
ECN	European Competition Network, Europäisches Wettbewerbsnetz der Kommission und der nationalen Wettbewerbsbehörden
electronic cash-Vereinbarung	Vereinbarung über ein institutsübergreifendes System zur bargeldlosen Zahlung an automatisierten Kassen (electronic cash-System)
electronic cash-Vertragswerk	electronic cash-Vereinbarung einschließlich aller Anlagen
ELV	Elektronisches Lastschriftverfahren
EPC	European Payments Council
HDE	Handelsverband Deutschland e.V.
ID	Identifikationsmerkmal

KUNO	Kriminalitätsbekämpfung im unbaren Zahlungsverkehr unter Nutzung nichtpolizeilicher Organisationsstrukturen
Lastschriftabkommen	Abkommen über den Lastschriftverkehr
MIF	Multilateral Interchange Fee oder multilaterales Interbankenentgelt.
NFC	Near Field Communication
PAN	Primary Account Number
PIN	Personal Identification Number
POS	Point of Sale
POZ	Point-of-sale-System ohne Zahlungsgarantie
SECCOS	Secure Chip Card Operating System
SCC	Sepa Card Clearing
SCF	Sepa Cards Framework
SDD	Sepa Direct Debit
SEPA	Single Euro Payments Area
SRC	SRC Security Research & Consulting GmbH
TA	Technischer Anhang
TA-Volumen	Transaktionsvolumen
VÖB	Verband öffentlicher Banken
ZKA	Zentraler Kreditausschuss (jetzt DK)

## Inhaltsverzeichnis

<b>A.</b>	<b>Einleitende Zusammenfassung .....</b>	<b>7</b>
<b>B.</b>	<b>Sachverhalt .....</b>	<b>12</b>
I.	Bedeutung von electronic cash und ELV .....	12
II.	Die Beteiligten .....	14
1.	Die „Deutsche Kreditwirtschaft“ und die Spitzenverbände .....	14
2.	Verbindlichkeit der Entscheidungen der Beteiligten .....	15
III.	Die Beigeladenen .....	16
IV.	Zahlungen mit der girocard .....	16
1.	Funktionsweise von Kartenzahlungssystemen allgemein .....	16
2.	Das electronic cash-Verfahren .....	20
3.	Das elektronische Lastschriftverfahren (ELV) .....	25
4.	Preisstrukturen in electronic cash und ELV .....	28
a)	Das einheitliche Händlerentgelt in electronic cash .....	28
b)	Preisbildung im ELV .....	29
5.	Reaktion der Beteiligten auf den Wettbewerbsdruck durch ELV .....	32
a)	Preisdiskussionen in Gremien der DK .....	33
b)	Reaktion der Spitzenverbände auf den Wechsel von Tankstellenbetreibern zu ELV .....	38
6.	Preisverhandlungen im electronic cash-System .....	40
a)	Vom einheitlichen Händlerentgelt abweichende Preisvereinbarungen .....	40
b)	Anbieter- und Nachfragerstruktur .....	41
c)	Abrechnung zum einheitlichen Händlerentgelt .....	45
7.	Die Co-Badging-Systeme Maestro und V PAY .....	47
8.	Die Geldkarte .....	51
9.	Der Einfluss des SEPA-Prozesses auf electronic cash und ELV .....	52
<b>C.</b>	<b>Vorangegangene Verfahren des Bundeskartellamtes .....</b>	<b>52</b>
<b>D.</b>	<b>Verfahrensgang .....</b>	<b>54</b>
I.	Ermittlungen .....	54

II.	Vorschläge der Beteiligten zur Ausräumung der kartellrechtlichen Bedenken ...	55
III.	Beiladungen .....	58
IV.	Akteneinsicht.....	58
V.	Beteiligung und Unterrichtung anderer Behörden.....	59
<b>E.</b>	<b>Rechtliche Würdigung.....</b>	<b>59</b>
I.	Vereinbarung zwischen Unternehmen.....	60
II.	Wettbewerbsbeschränkung .....	61
1.	Betroffene Märkte .....	61
a)	Sachlich relevanter Markt .....	61
aa)	Electronic cash und ELV .....	63
bb)	Keine Einbeziehung der Co-Badging-Zahlungssysteme.....	67
cc)	Keine Einbeziehung der Geldkarte.....	70
dd)	Keine Einbeziehung von Zahlungsmitteln mit anderen Trägermedien .....	71
(1)	Andere Zahlungskarten, insbesondere Kreditkarten.....	71
(2)	Bargeld .....	73
b)	Räumlich relevanter Markt.....	74
2.	Beschränkung des Wettbewerbs .....	76
a)	Der Zweck des einheitlichen Händlerentgelts .....	76
b)	Die Wirkung des einheitlichen Händlerentgelts.....	80
3.	Anwendbarkeit von Art. 101 Abs. 1 AEUV, § 1 GWB.....	82
4.	Spürbarkeit.....	85
III.	Eignung zur Beeinträchtigung des zwischenstaatlichen Handels .....	86
IV.	Fehlen der Freistellungsvoraussetzungen des Art. 101 Abs. 3 AEUV, § 2 GWB .....	87
<b>F.</b>	<b>Von den Beteiligten angebotene Verpflichtungszusagen.....</b>	<b>89</b>
I.	Mangelnde Geeignetheit der von den Beteiligten zunächst angebotenen Verpflichtungszusagen.....	90
1.	Angebot vom 21. April 2011 .....	90
2.	Angebot vom 16. August 2013 .....	90
a)	Der Vorschlag der Beteiligten.....	90
b)	Das Ergebnis des Markttests.....	93
c)	Einschätzung der Befragten .....	94
d)	Bewertung des Vorschlags.....	99

II.	Geeignetheit der abschließend von den Beteiligten angebotenen Verpflichtungszusagen.....	109
<b>G.</b>	<b>Ergebnis .....</b>	<b>111</b>
<b>H.</b>	<b>Gebühren.....</b>	<b>112</b>
<b>I.</b>	<b>Rechtsmittelbelehrung.....</b>	<b>113</b>