



---

## Entgelte bei Geldautomatenabhebungen

Branche: Finanzdienstleistungen

Aktenzeichen: B4-13/10; B4-117/15

Datum der Entscheidung: 24. Juli 2017

---

Das Bundeskartellamt hat sich in den letzten Jahren intensiv mit den Entgelten bei Geldautomatenabhebungen beschäftigt. Anlass waren Beschwerden von Verbrauchern über die Höhe dieser Entgelte sowie über Sperrungen ihrer Karten an einzelnen Geldautomaten. Das Bundeskartellamt hat in diesem Zusammenhang in seiner Zuständigkeit als Wettbewerbsbehörde zwei Kartellverwaltungsverfahren durchgeführt, die nun abgeschlossen wurden.

### **I. Hintergrund zu den Nutzungsbedingungen im deutschen Geldautomatensystem**

Deutschland verfügt mit mehr als 60.000 Geldautomaten im gesamten Bundesgebiet über eine hohe Anzahl an Geldautomaten. Diese werden überwiegend von Kreditinstituten, darüber hinaus aber auch von unabhängigen Geldautomatenbetreibern zur Verfügung gestellt. Die Nutzung der Geldautomaten beruht auf verschiedenen historisch gewachsenen Vereinbarungen im deutschen Geldautomatensystem.

Bereits im Jahr 1979 haben die Spitzenverbände der deutschen Kreditwirtschaft in Deutschland eine Vereinbarung getroffen, die die organisatorische und technische Grundlage für die institutsübergreifende Nutzung von Geldautomaten mit Debitkarten (z.B. „*girocard*“ der Deutschen Kreditwirtschaft) bildet. Danach können alle Kunden eines dem System angeschlossenen Zahlungsdienstleisters mit ihrer Debitkarte und einer PIN sämtliche Geldautomaten des Systems nutzen. Die Geldautomatenvereinbarung wird von allen teilnehmenden Geldautomatenbetreibern befolgt. Eine Verpflichtung zur Akzeptanz von Kreditkarten besteht nach der Geldautomatenvereinbarung jedoch nicht.

Der Geldautomatenbetreiber darf nach dieser Vereinbarung Entgelte für die Nutzung seines Geldautomaten (sogenannte „Fremdabhebeentgelte“) verlangen, über deren Höhe heute keine einheitliche Vereinbarung der angeschlossenen Zahlungsdienstleister mehr besteht.

Ursprünglich hatten die Spitzenverbände der deutschen Kreditwirtschaft und die damalige Deutsche Bundespost im Jahr 1982 einen Höchstbetrag für die Benutzung institutsübergreifender Geldautomaten in Höhe von 3,- DM vereinbart. Hierbei handelte es sich um ein Entgelt, das zwischenbetrieblich dem kartenausgebenden Institut in Rechnung gestellt wurde (Interbankenentgelt). Ab dem Jahr 1993 betrug das vereinbarte Höchstentgelt dann für Beträge bis zu 400,- DM höchstens 4,- DM und bei höheren Beträgen höchstens 1% des Verfügungsbetrags. Ende 1996 kündigte der Deutsche Sparkassen- und Giroverband e.V. diese Höchstentgeltvereinbarung, da zahlreiche seiner Mitgliedsinstitute gegenüber ihren Wettbewerbern aus dem Bereich der privaten Banken erheblich höhere Entgelte berechnen wollten. Um die Höchstentgeltregelung dennoch beibehalten zu können, verständigten sich die Spitzenverbände der Kreditwirtschaft darauf, dass geldautomatenbetreibende Kreditinstitute künftig für Verfügungen an ihren Geldautomaten durch Fremdkunden ein Entgelt von höchstens 7,- DM im Interbankenverhältnis berechnen dürfen. Die Umsetzung einer solchen Absprache zwischen Wettbewerbern zur Festlegung stark erhöhter Fremdkundenentgelte scheiterte jedoch an den Bedenken des Bundeskartellamtes. Seitdem stellt der Deutsche Sparkassen- und Giroverband e.V. seinen Mitgliedsinstituten die Berechnung höherer Entgelte für Geldautomatenverfügungen von Fremdkunden im Interbankenverhältnis frei, die übrigen Unternehmen der deutschen Kreditwirtschaft hielten sich zunächst weiter an die Höchstentgeltregelung aus dem Jahre 1993.

Heute werden bei der Nutzung fremder Geldautomaten mit einer Debitkarte Fremdadbebeentgelte erhoben, die der jeweilige Betreiber des Geldautomaten autonom festlegt. Allein die im Bundesverband deutscher Banken e.V. organisierten Kreditinstitute hatten die Entgelthöhe für Fremdverfügungen an ihren Geldautomaten zunächst einheitlich auf maximal 1,95 Euro begrenzt, diese Grenze aber später wieder aufgehoben. Die von den Kreditinstituten erhobenen direkten Kundenentgelte betragen heute überwiegend zwischen 3,- und 5,- Euro, bei der Nutzung von Geldautomaten spezialisierter Anbieter werden je nach Standort des Geldautomaten teilweise auch deutlich höhere Entgelte verlangt.

Aufbauend auf der Geldautomatenvereinbarung existieren in Deutschland sogenannte „Geldautomatenverbände“, die durch Vereinbarungen zwischen den jeweils teilnehmenden Kreditinstituten gegründet wurden. In diesen Verbänden schließen verschiedene Kreditinstitute ihre Geldautomaten zu einem Netz zur gegenseitigen Versorgung der jeweils eigenen Kunden zusammen. Innerhalb der Geldautomatenverbände fallen für die Kunden der Mitgliedsbanken aufgrund entsprechender Vereinbarungen dieser Banken untereinander keine oder nur sehr geringe Kosten für die Nutzung eines fremden Geldautomaten mit einer Debitkarte an. Zur Zeit existieren in Deutschland vier verschiedene Geldautomatenverbände: Dabei handelt es sich um

den Verbund der Genossenschaftsbanken, den Verbund der Sparkassenorganisation, den Verbund mehrerer größerer Privatbanken (*Cash-Group*) sowie den kleinsten Verbund, dem Privatbanken und einige Banken, die dem Genossenschaftssektor zuzurechnen sind, angehören (*Cash-Pool*). Eine kleinere Anzahl von Kreditinstituten, darunter auch einige Direktbanken, sind derzeit nicht in Geldautomatenverbänden organisiert. Auch die unabhängigen Geldautomatenbetreiber ohne eigenes Bankgeschäft gehören in der Regel keinem Verbund an.

Neben der Nutzung einer Debitkarte zur Bargeldabhebung an Geldautomaten können Kunden in Deutschland auch mit einer Kreditkarte fremde Geldautomaten nutzen, soweit das entsprechende Kreditkartenunternehmen Verträge mit dem jeweiligen Geldautomatenbetreiber geschlossen hat. Dies ist z.B. bei den Kreditkarten von Visa und Mastercard der Fall. Für den Kunden entstehen dabei keine unmittelbaren Kosten, wenn der Geldautomatenbetreiber nach den vertraglichen Vereinbarungen mit den Kreditkartenunternehmen daran gehindert ist, direkte Kundenentgelte für die Nutzung seines Geldautomaten zu verlangen (so z.B. bei Visa). Die Ausgabe von Kreditkarten ist daher für die Banken, die keinem der Geldautomatenverbände angehören, eine Möglichkeit, ihren Kunden ein großes Netz (auch fremder) Geldautomaten zur Verfügung zu stellen, ohne dass die Kunden Fremdadbebeentgelte zahlen müssen.

## **II. Ergebnisse der Kartellverwaltungsverfahren und weiteres Vorgehen**

Das Bundeskartellamt ging in den geführten Kartellverwaltungsverfahren der Frage nach, inwieweit das Zusammenspiel der bestehenden Vereinbarungen im deutschen Geldautomatensystem zu Wettbewerbsbeschränkungen und damit zu überhöhten Entgelten bei der Versorgung von Fremdkunden mit Geldautomatendienstleistungen führt, und wie darauf ggf. durch die Kartellbehörden zu reagieren ist. Dazu wurden umfangreiche Ermittlungen durchgeführt, aus denen das Bundeskartellamt folgende Schlussfolgerungen für das weitere Vorgehen zieht:

### **1. Schaffung von Kostentransparenz**

Wettbewerbliche Entgelte setzen die Schaffung von Transparenz auf Seiten der Kunden voraus. Jeder Kunde sollte deshalb vor der Nutzung eines fremden Geldautomaten von dessen Betreiber darüber informiert werden, welche Entgelte für eine Transaktion am Geldautomaten erhoben werden.

Dieses Ziel wurde bereits erreicht. Die Bankenverbände haben sich schon während des noch andauernden Kartellverwaltungsverfahrens im Jahr 2011 darauf verständigt, die bis dahin abgerechneten Interbankenentgelte für Fremdverfügungen abzuschaffen. Diese

Entgelte und deren Höhe waren für den Kunden vollständig intransparent. Stattdessen wurden direkte Kundenentgelte eingeführt, deren Höhe dem Nutzer des Geldautomaten vor der Transaktion mitgeteilt wird. Somit sind die Kunden nun in der Lage, die Preise für Verfügungen an fremden Geldautomaten zu vergleichen und eine informierte Entscheidung bei der Auswahl eines Geldautomaten zu treffen. Defizite bei diesem Verfahren sind nur in Ausnahmefällen zu beobachten.

## 2. Sicherstellung eines diskriminierungsfreien Zugangs zu den bestehenden Geldautomatenverbänden

Die Geldautomatenverbände in Deutschland bauen auf der Geldautomatenvereinbarung auf. Sie sind historisch gewachsene Vereinigungen, die auf Vereinbarungen zwischen Wettbewerbern beruhen. Sie sind vom Bundeskartellamt hinsichtlich ihrer Existenz dennoch nicht beanstandet worden, da sie in ihrer Gesamtheit zu niedrigeren Kosten für den Verbraucher bei dem Einsatz von Debitkarten an fremden Geldautomaten innerhalb des jeweiligen Verbundes führen. Die Mitgliedschaft in einem Geldautomatenverbund ermöglicht es den Kreditinstituten daher, ihren Kunden eine wichtige Serviceleistung im Zusammenhang mit einem Girokonto anzubieten.

Als Vereinigungen von miteinander im Wettbewerb stehenden Unternehmen sind die Verbände allerdings verpflichtet, interessierten Unternehmen einen diskriminierungsfreien Zugang zu dem jeweiligen Verbund zu gewähren und sie nicht unbillig zu behindern. Das Bundeskartellamt wird die Entscheidungen der Verbände über die Aufnahme neuer Mitglieder und die hierbei angewandten Aufnahmekriterien an diesem kartellrechtlichen Maßstab messen.

## 3. Überprüfung der Entgelte für Fremdadhebungen im Einzelfall

Fremdadhebeentgelte fallen in Deutschland nur bei einem kleinen Teil der Transaktionen an Geldautomaten an, und zwar immer dann, wenn ein Kunde mit seiner Debitkarte einen Geldautomaten benutzt, der weder von dem eigenen Kreditinstitut noch innerhalb des eigenen Geldautomatenverbundes betrieben wird. Ist dem Kunden in einem solchen Fall eine kostenlose Nutzung des Geldautomaten auch nicht über den Einsatz einer Kreditkarte möglich, so hat er die mitunter hohen Fremdadhebeentgelte zu bezahlen.

Die anfallenden Fremdkundenentgelte sind in ihrer Höhe nicht durch deutsche oder europäische Regelungen gedeckelt und können vom jeweiligen Geldautomatenbetreiber grundsätzlich autonom festgelegt werden. Die Grenze für die Höhe eines autonom

festgelegten direkten Kundenentgelts bilden allerdings die kartellrechtlichen Missbrauchsregelungen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB).

Betreiber von Geldautomaten, für die dem Kunden keine Ausweichalternativen in einem bestimmten räumlichen Markt zur Verfügung stehen, unterliegen in ihrer Preissetzung als Normadressaten der Missbrauchsaufsicht des GWB der kartellbehördlichen Kontrolle. Für marktbeherrschende Geldautomatenbetreiber gilt im Verhältnis zu den Nutzern demnach das Verbot, überhöhte Preise ohne sachliche Rechtfertigung zu verlangen. Im Verhältnis zu den anderen Kreditinstituten, mit denen die Geldautomatenbetreiber im Wettbewerb stehen, dürfen die Fremdadhebeentgelte nicht zu einer unverhältnismäßig hohen Überwälzung der Kosten für die Geldautomateninfrastruktur auf die Fremdkunden führen.

Werden an Geldautomaten dennoch überhöhte Entgelte von marktbeherrschenden Geldautomatenbetreibern verlangt, so können das Bundeskartellamt bzw. - bei rein regionalen Sachverhalten - die Landeskartellbehörden gegen die Betreiber kartellrechtliche Missbrauchsverfahren führen. Dabei werden die erhobenen Entgelte im konkreten Einzelfall unter Berücksichtigung der Kosten für den Betrieb des Geldautomaten überprüft. Kostenfaktoren für den Betrieb eines Geldautomaten sind unter anderem die Nutzungsfrequenz, die Entfernung zur nächsten Filiale, die Höhe der Standortkosten und der Bedarf an Sicherungen für den Geldautomaten. Sollten in Zukunft weiterhin Anhaltspunkte für überhöhte Entgelte bestehen, so wird das Bundeskartellamt im Rahmen seiner Zuständigkeit und seines Aufgreifermessens Verfahren zur Überprüfung dieser Entgelte führen.

### **III. Derzeit kein Bedarf einer Regulierung der Fremdadhebeentgelte**

Eine einheitliche und vom Einzelfall unabhängige Regulierung der Höhe der Fremdadhebeentgelte, wie sie in Deutschland und auch in anderen europäischen Mitgliedstaaten diskutiert wird oder dort teilweise auch schon besteht, hält das Bundeskartellamt dagegen derzeit weder für erforderlich noch für zielführend:

Die Überprüfung der Höhe der Fremdadhebeentgelte im Rahmen der Missbrauchsaufsicht ermöglicht eine die Umstände des Einzelfalls berücksichtigende Kontrolle der erhobenen Entgelte. Eine allgemeine und einheitliche Regulierung der Entgelte kann dagegen nicht danach differenzieren, inwieweit sich die für den Betrieb von Geldautomaten anfallenden Kosten voneinander unterscheiden. Ferner müsste eine Regulierung dem Umstand Rechnung tragen, dass der Betrieb von Geldautomaten für unabhängige Geldautomatenbetreiber ein eigenes Geschäftsmodell darstellt, mit dem Einnahmen erzielt werden sollen. Für Kreditinstitute dagegen

ist er eine Serviceleistung, die dem Kunden im Rahmen eines Girokontos angeboten wird und deren Kosten im Gesamtpaket eines Girokontos kalkuliert werden. Schließlich birgt eine gesetzlich festgelegte einheitliche Höchstgrenze für Fremdadbebeentgelte an Geldautomaten unabhängig von den jeweiligen Kosten für den Betrieb der Geldautomaten die Gefahr, dass sie die Anreize für Investitionen in die Geldautomateninfrastruktur schwächt.

Die Versorgung mit Bargeld ist für den Verbraucher schon heute mitunter schwierig, weil immer mehr Bankfilialen, Servicecenter und Geldautomaten geschlossen bzw. abgebaut werden. Neuere Entwicklungen, wie die Möglichkeit des sogenannten „Cash Back“ (Bargeldauszahlungen im Handel und an Tankstellen) oder die von den Kartellbehörden nicht beanstandeten Kooperationen zur gemeinsamen Nutzung von Geldautomaten durch verschiedenen Kreditinstitute im ländlichen Raum, federn das Problem für den Verbraucher ab. Sie können es aber nicht vollständig beseitigen. Ein zu niedrig angesetztes reguliertes Fremdadbebeentgelt könnte die Situation für den Verbraucher noch verschärfen, weil in einem solchen Fall gerade an „teuren“ oder wenig frequentierten Standorten keine Geldautomaten mehr zur Verfügung stehen würden.