Stellungnahme des Bundeskartellamtes vom 11. April 2012
zum Grünbuch der Kommission
„Ein integrierter europäischer Markt für Karten-, Internet- und mobile Zahlungen“

1. Einleitung

Das Bundeskartellamt hält es für die weitere Entwicklung der im Grünbuch angesprochenen Zahlungsverkehrsmärkte für wesentlich, dass zwischen den Anbietern von Zahlungsdienstleistungen auf allen Marktstufen Wettbewerb herrscht. Hierzu sollte der Abbau bestehender Marktzutrittsschranken bzw. die Verhinderung der Entstehung neuer Hindernisse für den Marktzutritt im Vordergrund stehen. Nach Beobachtungen des Bundeskartellamtes geht insbesondere von bankunabhängigen Anbietern, z.B. Anbietern von Online-Überweisungsverfahren im Internethandel, Preis- und Innovationswettbewerb aus. Soweit derzeit – wie bislang bei den Händlerentgelten im nationalen electronic cash-Debitkartensystem – Entgelte auf kollektiven Festlegungen einer Marktseite beruhen, strebt das Bundeskartellamt die Etablierung von Verhandlungsprozessen der Marktteilnehmer als Voraussetzung für eine Preisbildung im Wettbewerb an. Nach Einschätzung des Bundeskartellamtes weisen die Zahlungsverkehrsmärkte in den Mitgliedstaaten erhebliche Unterschiede auf. Maßnahmen zur weiteren Integration der Märkte sollten nicht dazu führen, dass Anbieter und Produkte aus dem Markt ausscheiden, von denen wichtige Impulse für den Wettbewerb ausgehen.

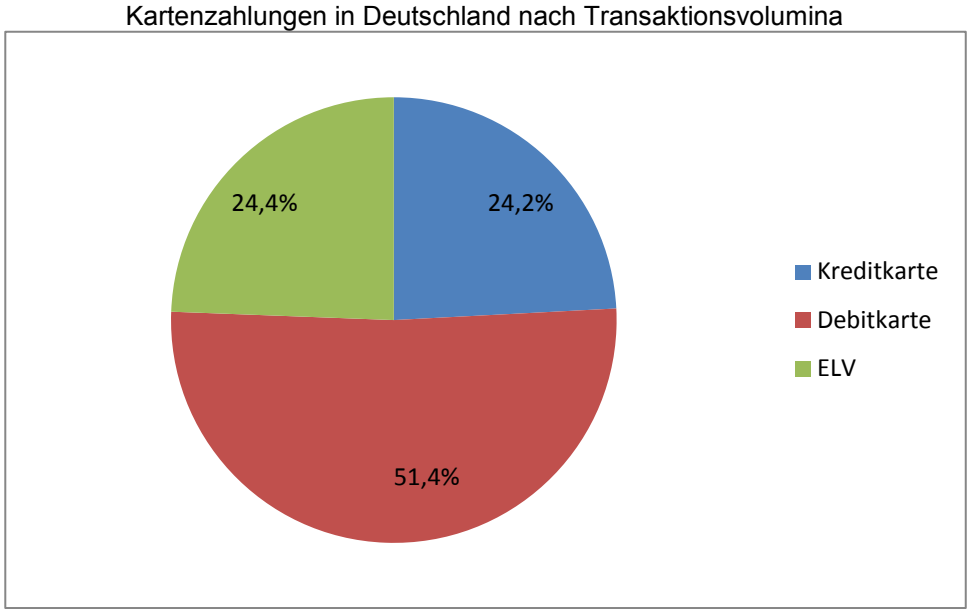
Zum Aufbau der Stellungnahme: Unter Abschnitt „2. Marktverhältnisse in Deutschland“ werden die in Deutschland anzutreffenden Marktgegebenheiten in den vom Grünbuch adressierten Bereichen der Zahlungssysteme dargestellt. Unter Abschnitt „3. Schwerpunkte in der bisherigen Praxis des Bundeskartellamtes“ geht das Bundeskartellamt auf einzelne Aspekte seiner Fallpraxis ein. Die Abschnitte 4. bis 9. widmen sich unter den jeweils auch im Grünbuch verwendeten Überschriften den dort gestellten konkreten Fragen.

2. Marktverhältnisse in Deutschland

2.1. Kartenzahlungen

Das mit Abstand bedeutendste Kartenzahlungssystem in Deutschland ist das von den vier Spitzenverbänden der Deutschen Kreditwirtschaft getragene electronic cash-Verfahren, das unter Verwendung einer Debitkarte, der girocard, dem Verbraucher Kartenzahlungen am Point of Sale („POS“) ermöglicht. Häufig genutzt für Zahlungen am POS wird auch das Elektronische Lastschriftverfahren („ELV“), einem auf den Daten der girocard basierendem Lastschriftverfahren, das aus Sicht der Zahlungsakzeptanten in erheblichem Maße austauschbar ist mit electronic cash-Zahlungen. Anbieter von ELV haben auf die Bedürfnisse der Kartenakzeptanten zugeschnittene Produktvarianten entwickelt, die insbesondere auch die Vorab-Prüfung möglicher Ausfallrisiken und Forderungsgarantien umfassen. Kreditkartenzahlungen spielen für innerdeutsche

Zahlungen eine deutlich geringere Rolle, in bestimmten Branchen (z.B. Luftverkehr, Hotelbuchungen) sind sie aber von überdurchschnittlicher Bedeutung. Nach Marktermittlungen des Bundeskartellamtes kann bei einer auf Kartenzahlungen beschränkten Betrachtung der Transaktionsvolumina von folgender Verteilung ausgegangen werden[1]:



2.2. *Zahlungen im Internethandel*

Im Hinblick auf Zahlungsmittel im Internethandel geht das Bundeskartellamt derzeit davon aus, dass traditionelle Zahlungsmittel wie Lastschriften oder Zahlungen mittels Überweisung bei Vorkasse bzw. Kauf auf Rechnung, Kreditkarten-Zahlungen und speziell für die Bedürfnisse des Internethandels entwickelte Zahlungsformen einem einheitlichen Markt zuzurechnen sind, dass aber die Substitutionsbeziehungen zwischen Kreditkarten-Zahlungen und den für den Internethandel entwickelten Zahlungsformen besonders eng sind, insbesondere weil sie aus Sicht des Händlers das Risiko des Zahlungsausfalls minimieren. Zu den speziell auf die Bedürfnisse des Internet-Handels zugeschnittenen Zahlungsmitteln gehören Online-Überweisungsdienste wie Giropay und Sofortüberweisung, bei denen auf Grund von Informationen zur Verfügbarkeit finanzieller Mittel des Verbrauchers die Zahlung gegenüber dem Händler autorisiert wird. Andere Anbieter wie PayPal führen für den

[1] Auf Basis der Transaktionsvolumina in 2008, beruht auf einer im Auftrag des Bundeskartellamtes von der PaySys Consultancy GmbH durchgeführten Erhebung bei Händlern im privaten Konsumbereich, die in einer direkten Beziehung zum Endverbraucher stehen. Für innerdeutsche Transaktionen spielen die Debitkarten-Produkte der internationalen Kreditkartenorganisationen auf Grund der Vorrangregelung zu Gunsten von electronic cash (vgl. unten zu 4.3) nur eine geringe Rolle.

Verbraucher, der ihre Dienste nutzen möchte, Konten und können dementsprechend ebenfalls Zahlungen autorisieren. Das Bundeskartellamt geht davon aus, dass die Bedeutung dieser neuartigen Zahlungsformen – die derzeit noch vergleichsweise gering ist – zunehmen wird.

3. Schwerpunkte in der bisherigen Praxis des Bundeskartellamtes

Aus Sicht des Bundeskartellamtes sind insbesondere die folgenden Gesichtspunkte wichtig, um den Wettbewerb auf den Zahlungsverkehrsmärkten zu erhalten und eine Marktabschottung mit entsprechend negativen Auswirkungen auf die Verbraucher zu verhindern:

- Insbesondere bankenunabhängige Anbieter üben Wettbewerbsdruck auf Zahlungsverkehrsmärkten aus. Dies gilt etwa für den Bereich der Kartenzahlungen am POS, bei dem nach Einschätzung des Bundeskartellamtes erheblicher Wettbewerbsdruck von ELV ausgeht, einem Produkt, das maßgeblich von Anbietern von Netzbetriebsleistungen (technisches Processing) entwickelt wurde. Gleiches trifft aber auch für die von der Payment Network oder der Deutschen Telekom betriebenen Online-Überweisungsverfahren zu, mit denen gezielt die Bedürfnisse des Internethandels abgedeckt werden sollen.

- Ein wesentlicher Schwerpunkt in der Tätigkeit des Bundeskartellamtes in diesem Bereich ist deshalb die Verhinderung des Ausschlusses bankenunabhängiger Anbieter vom Markt. Dieses Ziel liegt z.B. einem Verfahren zu Grunde, mit dem der Ausschluss bankunabhängiger Anbieter von Online-Überweisungsverfahren verhindert werden soll; darüber hinaus ist das Bundeskartellamt auch Bestrebungen entgegen getreten, die Voraussetzungen zur Teilnahme am Lastschriftverkehr zu verändern mit der möglichen Folge einer Verdrängung von ELV.

- Im Rahmen von bankengetragenen[2] Zahlungssystemen mit einer großen Zahl von Akteuren wie typischerweise in Kartenzahlungssystemen sind kollektiv vereinbarte Entgelte – sei es als multilaterale Interbankenentgelte („MIF“) bei den Vier-Parteien-Systemen der Kreditkartenorganisationen, sei es als Händlergebühr im Rahmen des electronic cash-Systems – ein häufig anzutreffendes Phänomen. Jedenfalls für das in Deutschland bedeutendste Kartenzahlungssystem, electronic cash, etablieren sich für nationale Transaktionen in Deutschland derzeit Verhandlungsprozesse zwischen der Kartenherausgeber-Seite und der Karten-Akzeptanzseite unter Einschaltung Dritter – insbesondere des Verbandes der Sparkassen bzw. der genossenschaftlichen Institute für ihre jeweiligen Mitglieder einerseits bzw. der von Händlern mit der Abwicklung von Kartenzahlungen beauftragen Dienstleistungsunternehmen andererseits – die insoweit Bündelungsfunktionen

[2] ELV als von Nichtbanken entwickeltes und getragenes System hat demgegenüber keine kollektiven Entgelte, sieht man von den Gebühren für Rücklastschriften ab.

übernehmen und die Zahl der notwendigen Verhandlungen auf ein machbares Maß zurückführen. Voraussetzungen für solche Wettbewerbsprozesse zur Preisbildung sind Ausweich- und Handlungsoptionen der Akzeptanzseite, die sich im Hinblick auf electronic cash in erster Linie aus der Möglichkeit des Wechsels zu ELV ergeben, die aber darüber hinaus auch andere Möglichkeiten wie die Erhebung von Aufschlägen bzw. die Gewährung von Rabatten bei der Nutzung von Zahlungsmitteln umfassen.

4. Marktfragmentierung, Marktzugang und grenzüberschreitender Markteintritt

4.1. Multilaterale Interbankenentgelte (MIF)

Das Bundeskartellamt geht davon aus, dass nach wie vor strukturelle Unterschiede zwischen den Zahlungsverkehrsmärkten der Mitgliedstaaten bestehen, die sich z.B. aus der Anbieterstruktur aber auch aus der Existenz spezifischer, auf die konkreten Bedürfnisse der Nutzer zugeschnittenen Produkte ergeben. Grundsätzlich sollten Maßnahmen im Vordergrund stehen, die Wettbewerbsprozesse zur Preisbildung fördern, wie die Erleichterung des Marktzutritts für bankenunabhängige Anbieter oder die Möglichkeit für Händler, auf die Auswahl des Zahlungsmittels durch Erhebung von Aufschlägen bzw. Gewährung von Rabatten Einfluss zu nehmen. Unmittelbare preisregulierende Eingriffe sind mit nicht unerheblichen Risiken behaftet, neben der Wahl der geeigneten Preishöhe erweist es sich regelmäßig als schwierig Umgehungskonstruktionen – z.B. durch die Entwicklung neuer Gebührenmodelle innerhalb der Kartenzahlungssysteme zur Verlagerung von Kosten auf die Akzeptanzseite nach einer regulatorischen Herabsetzung der MIFs – zu verhindern.

Nach Kenntnis des Bundeskartellamtes bestehen weiterhin strukturelle Unterschiede bei den Marktverhältnissen im Bereich des Zahlungsverkehrs in verschiedenen Mitgliedstaaten. Für Deutschland gilt jedenfalls, dass sich aufgrund der Existenz einer starken, weit verbreiteten nationalen Debitkarte, der girocard / electronic cash, die Marktverhältnisse bei Kartenzahlungen objektiv von anderen benachbarten Markträumen unterscheiden. Zudem hat sich in Deutschland neben dem electronic cash-System auch das Elektronische Lastschriftverfahren etabliert, das eine wettbewerbliche Alternative für die Zahler und Zahlungsempfänger darstellt und von dem ein Preisdruck auf electronic cash ausgeht.

Zu beobachten ist dabei, dass dieser Wettbewerbsdruck in Deutschland die internationalen Bezahlkartensysteme kaum zu berühren scheint. So sind die innerdeutschen MIFs für Kreditkarten von VISA und Mastercard weiterhin sehr hoch.[3]

[3] Nach Ermittlungen des Bundeskartellamtes bei den sieben größten Anbietern von Kreditkarten-Acquiring in Deutschland entfielen auf innerdeutsche Transaktionen mit MasterCard- und Visa-Kreditkarten in 2009

Dies führt aufgrund der bestehenden Ausweichmöglichkeiten der Akzeptanzseite derzeit dazu, dass Zahlungen mit VISA- und Mastercard-Produkten in Deutschland zwar weiter zunehmen, dies jedoch auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau. Betroffen von den hohen MIFs sind damit insbesondere bestimmte Akzeptanzstellengruppen, bei denen aus verschiedenen Gründen vermehrt Kreditkarten eingesetzt werden. Soweit mit einer außerhalb Deutschlands herausgegebenen Kreditkarte in Deutschland bezahlt wird, gelten die im Rahmen der Kommissionsverfahren reduzierten MIFs. Die nationalen MIFs werden von VISA Deutschland e.V. bzw. dem Verein zur Förderung der Aktivitäten von Mastercard in Deutschland festgelegt. In beiden Gremien sind jeweils die Verbände der deutschen Kreditwirtschaft vertreten. Diese wiederum betreiben auch das deutsche Debitkartensystem (electronic cash / girocard). Es kann mithin nicht davon ausgegangen werden, dass die Höhe der MIFs in Deutschland das Ergebnis eines Wettbewerbsprozesses darstellt.

Ein preisregulierender Eingriff hinsichtlich einzelner Preiselemente in den Kartenzahlungssystemen kann – als Ultima Ratio – erforderlich werden. Soweit sichergestellt werden kann, dass durch die Einrichtung geeigneter (Verhandlungs-) Verfahren der beteiligten Marktteilnehmer Preise das Ergebnis von Marktprozessen sind, ist bereits die Preisvereinbarung nicht unerlässlich (Art. 101(3) AEUV) und eine Preisregulierung entsprechend nicht vorzugswürdig. Zudem sind preisregulierende Eingriffe mit Risiken verbunden. Insbesondere kann ein behördlich gesenkter Preis den Marktzutritt neuer Anbieter gerade verhindern. Außerdem können gegebenenfalls gesenkte Preisbestandteile durch Erhöhungen anderer Preisbestandteile kompensiert werden mit der Folge, dass die betroffene Marktgegenseite noch immer insgesamt zu viel zahlt. Die Bestimmung eines geeigneten Referenzwertes für eine mögliche Preisregulierung wirft jedenfalls äußerst komplexe Fragen auf.[4]

Vor diesem Hintergrund sollten alle Maßnahmen zur Förderung von Wettbewerb im Vordergrund stehen. Dazu gehören alle Maßnahmen, die die Handlungsalternativen der Marktteilnehmer erhöhen:

Interchange-Gebühren in Höhe von insgesamt 361 Mio. EUR, dem stehen Händlerentgelte bei electronic cash – mit einem deutlich höheren Anteil am Kartentransaktionsvolumen (vgl. 2.1) – von 310 Mio. EUR gegenüber.

[4] Zu klären wäre unter anderem, inwieweit im Rahmen einer solchen Regulierung die Maßstäbe des Art. 101 Abs. 3 AEUV – Voraussetzungen der Freistellung wettbewerbsbeschränkender Vereinbarungen, soweit sie für den Verbraucher vorteilhaft sind – (mit) heranzuziehen sind. Die Europäischen Kommission hat zur Festlegung zulässiger Höchstgrenzen von MIFs in *Kartenzahlungssystemen* (Vier-Parteien-Systeme) im Rahmen des Merchant Indifference Tests („MIT“) die Kosten der Bargeldzahlung als Vergleichsmaßstab herangezogen, vgl. zur Vorgehensweise etwa den Beschluss der Kommission vom 8. Dezember 2010, COMP/D-1/39.398 – Visa MIF. Die Bezugnahme auf die Kosten von Bargeldzahlungen im Rahmen eines kartellrechtlichen Verfahrens dürfte zumindest für den deutschen Markt nicht unproblematisch sein, weil es auf Grund staatlicher Maßnahmen – Reduzierung der Rolle der Bundesbank bei der Bargeldversorgung – zu Kostenverlagerungen kommt, vgl. insoweit den Vortrag des Mitglieds des Vorstands der Bundesbank, Thiele, vom 22. März 2011 (veröffentlicht auf www.bundesbank.de). Im Hinblick auf MIFs im Zusammenhang mit *Lastschriften* hat die Kommission erklärt, dauerhafte transaktionsbezogene MIFs seien grundsätzlich nicht gem. Art. 101 Abs. 3 AEUV freigestellt, wohl aber unter bestimmten Voraussetzungen MIFs für Rücklastschriften, vgl. Arbeitspapier der Kommission, Anwendbarkeit des Art. 81 EG-Vertrag auf multilaterale Interbankenentgelte im SEPA-Lastschriftverfahren vom 30. Oktober 2009, SEC (2009) 1472. Art. 8 der VO (EU) Nr. 260/2012 sieht nunmehr ein ausdrückliches Verbot transaktionsbezogener MIFs und einen kostenbasierten Ansatz für MIFs bei Rücklastschriften vor.

- Erhöhung der Preistransparenz für Karteninhaber und Kartenakzeptanten, damit diese eine kostenorientierte Auswahlentscheidung treffen können.

- Verhandlungsmöglichkeiten der Akzeptanzseite über alle Preisbestandteile

- Möglichkeiten zum Surcharging oder zum Gewähren von Rabatten oder andere Formen der Steuerung des Zahlungsverhaltens zur Internalisierung der mit einer Auswahlentscheidung verursachten zusätzlichen Kosten.

- (Gegebenenfalls auch) Abweichen von der allgemeinen Akzeptanzpflicht.

Letzteres könnte insbesondere gelten, wenn etwa durch die Einführung von ‚höherwertigen' Karten oder auch commercial cards die MIFs zu Lasten der Akzeptanzseite deutlich erhöht werden, ohne dass dem ersichtliche Vorteile für die Akzeptanzseite gegenüber stehen.

4.2. Grenzüberschreitendes Acquiring

Derzeit bestehende Hindernisse für grenzüberschreitendes Acquiring sollten abgebaut werden.

Nach den Beobachtungen des Bundeskartellamtes ist der Marktanteil ausländischer Acquirer in Deutschland vergleichsweise gering. Grundsätzlich sollte grenzüberschreitendes Acquiring möglich sein; es sollte zumindest auch verhandelbar sein, welche MIFs etwa bei einem grenzüberschreitend tätigen Handelshaus zur Anwendung kommen.

4.3. Co-Badging

Derzeit ist Co-Badging in Deutschland in erster Linie im Zusammenhang mit der girocard zu beobachten. Es dient in diesem Zusammenhang dazu, die girocard auch im Ausland nutzbar zu machen, indem die Möglichkeit der Abwicklung von Kartentransaktionen über Maestro oder V-Pay ermöglicht wird. Derzeit verhindert eine Vorrangregelung zu Gunsten von electronic cash grundsätzlich, dass inländische Transaktionen alternativ auch über diese beiden Debit-Systeme abgewickelt werden.

Bei dem in Deutschland verbreiteten Co-Badging tragen die Girocards zusätzlich das Debit-Logo eines der internationalen Kartenorganisation (vornehmlich Maestro oder V-Pay). Dadurch soll den Inhabern der nationalen Girocard die Möglichkeit gegeben werden, die fehlende Reichweite jenseits der nationalen Grenze kompensieren zu können: Im Ausland kann die Karte so als Maestro- oder V-Pay-Karte genutzt werden. Für die Inlandsnutzung gibt es dahingegen eine Vorrangregel für die Girocard. Diese Regelung führt zu einer Aufwertung der Möglichkeiten des Girocard-Nutzers. Gleichzeitig verhindert die Regelung, dass die beiden Zahlungsmethoden zueinander

in Wettbewerb treten. Für die derzeitigen Kartenherausgeber (die Banken) und auch die Kartennutzer gibt es aufgrund dieser Vorrangregel für innerdeutsche Transaktionen derzeit einen nur geringen Anreiz, vollständig zu der Debitkarte eines anderen Kartensystems zu wechseln.

Soweit man den Akzeptanzstellen die Möglichkeit zum Surcharging einräumt, sollte die Entscheidung hinsichtlich der Verwendung des Zahlungssystems beim Zahler liegen. Die Regelung hierzu im SEPA Cards Framework[5] (Punkt 3.6.) erscheint – jedenfalls bei der derzeitigen Produktgestaltung – fragwürdig, denn soweit die entsprechenden Handlungsoptionen der Kartenkunden zum Gegenstand von Allgemeinen Geschäftsbedingungen der Banken – als Teil der Ausstattung der Karte – gemacht werden, wird in aller Regel die Entscheidung über die Priorisierung de facto bei der kartenherausgebenden Bank zugunsten des von ihr präferierten Zahlungssystems liegen.

4.4. Trennung von Kartensystem und Zahlungsabrechnung

Im Rahmen des electronic cash-Systems können Anbieter von Zahlungsdienstleistungen die Abwicklung übernehmen, sofern sie die entsprechenden Zulassungsvoraussetzungen erfüllen. In Deutschland existieren unabhängige und vertikal integrierte Anbieter von Zahlungsdienstleistungen nebeneinander; dabei gibt es vertikale Integration mit den Kartenherausgebern ebenso wie vertikale Integration mit der Akzeptanzseite. Bankenunabhängige Anbieter wie Ingenico/easycash, TeleCash und Intercard haben sich erfolgreich am Markt positioniert und sind auch aktiv an der (Weiter-)Entwicklung von ELV beteiligt. Aus wettbewerblicher Perspektive gibt es auf Grund dieser parallelen Infrastrukturen und den damit verbundenen Wahlmöglichkeiten der Akzeptanzseite insoweit keinen Bedarf für eine Trennung zwischen Kartensystem und Abrechnungsleistung. Dies mag auch daran liegen, dass die größten Anbieter nicht vertikal integriert sind und daher für jeden Marktteilnehmer ohne Weiteres die Möglichkeit besteht, mit einem unabhängigen Anbieter zu kontrahieren. Die großen Kreditkarten-Acquirer werden demgegenüber meist von (einer Gruppe von) Kartenherausgebern getragen.

4.5. Zugang zu Abwicklungssystemen

Grundsätzlich sollte der Zugang zu Abwicklungssystemen allen offenstehen. Dies ist insbesondere dann wichtig, wenn Wettbewerbsprodukte bankenunabhängiger Anbieter auf die Abwicklungssysteme der Kreditwirtschaft angewiesen sind.

[5] 3.6.1 SCF: „Gemäß Richtlinie 2007/64/EG haben die Karteninhaber da, wo mehrere Zahlungsanwendungen auf ein und derselben Karte vom Kartenausgeber angeboten und von demselben Terminal unterstützt und vom Händler akzeptiert werden, auf Grundlage des Karteninhabervertrages, den sie mit dem Kartenausgeber geschlossen haben, die Wahl, welche Zahlungsanwendung sie benutzen werden, vorausgesetzt, der Händler akzeptiert und das Terminal an der Verkaufsstelle unterstützt dieses Verfahren.“

Aus Sicht des Bundeskartellamtes kommt dem angemessenen Zugang zu Abwicklungssystemen erhebliche Bedeutung für den Wettbewerb auf den Zahlungsverkehrsmärkten zu. Insbesondere im Zusammenhang mit ELV hat das Bundeskartellamt darauf hingewirkt, dass nicht über eine unsachgerechte Ausgestaltung der Anforderungen an den Datensatz der Einsatz dieses Produkts behindert wird. Soweit SEPA-Formate fortentwickelt werden, um sie auch für die Abwicklung von Kartenzahlungen nutzbar zu machen – wie das von der Berlin Group entwickelte SEPA Cards Clearing – ist darauf zu achten, dass diese Formate auch für alternative Produkte genutzt werden können wie z.B. einem Nachfolgeprodukt für ELV nach Beendigung der nationalen Lastschriftformate.

4.6. Der SEPA-Kartenzahlungsrahmen

Der SEPA-Kartenzahlungsrahmen muss einen diskriminerungsfreien Standard gewährleisten, der Marktzutritte nicht behindert.

Das SEPA Cards Framework ist wohl als europaweite Vereinbarung zwischen Unternehmen bzw. Unternehmensverbänden zu betrachten. Je mehr Restriktionen die Vereinbarung enthält in Bezug auf die Teilnahme an den Kartenzahlungsmärkten in Europa, umso mehr ist darauf zu achten, dass diese mit dem europäischen Kartellrecht in Einklang stehen. Für die Förderung des Wettbewerbs ist es von großer Bedeutung, dass grenzüberschreitende Handelshemmnisse beseitigt werden. Gleichzeitig muss aber gewährleistet bleiben, dass durch die vereinbarten compliance-Kriterien keine neuen Marktzutrittsbarrieren errichtet werden. Insgesamt ist es angesichts der geringen Zahl von Karten-Schemes in Europa von großer Bedeutung, dass die Vereinbarung den Marktzutritt fördert oder jedenfalls nicht behindert. Fragen stellen sich jedenfalls neben den Regeln zum Co-Badging (vgl. oben 4.3) auch an die derzeitigen Regelungen zu autorisierten Zahlungen (3.5. Sepa Cards Framework), sofern eine Autorisierung durch den Issuer zwingend Bestandteil von Kartenzahlungen sein soll, obschon – wie ELV zeigt – ein entsprechender Bedarf der Kartenakzeptanten nur teilweise besteht und hierdurch der Kreis der Anbieter beschränkt wird.

4.7. Angaben über die Verfügbarkeit finanzieller Mittel

Das Bundeskartellamt misst der Möglichkeit für den Verbraucher, Einblick in ihn betreffende Kontoinformationen einzuräumen, eine nicht unerhebliche Bedeutung für die Entstehung und Förderung von Wettbewerb bei Zahlungsmitteln im Internet-Handel ein.

Im Bereich von Zahlungsverfahren im Internethandel entsteht derzeit Wettbewerb durch Anbieter von Online-Überweisungsverfahren. Zur Sicherstellung seiner Zahlungsfähigkeit gewährt der Zahler dem Online-Überweisungsdienst einen Blick in sein Online-Konto, um diesen in die Lage zu versetzen, dem Internethändler die Durchführung der Zahlung avisieren zu können. Die Ausführung der Zahlung wird dabei im Wesentlichen an Hand des Verfügungsrahmens und ggf. der Zahlungshistorie des

Kontos geprüft. Es handelt sich um Produkte, die Händlern für den Vertragsabschluss ausreichen, ohne dass eine Zahlungsgarantie der kontoführenden Bank erforderlich wäre. Mit diesen Dienstleistungen entsteht ein Wettbewerbsprodukt zu anderen unbaren z.T. bankgarantierten Zahlungsformen. Grundsätzlich sollte es dem Kunden überlassen bleiben, ob und wem er Einblick in sein Konto gewährt, solange dies unter Einhaltung des gesetzlichen Rahmens (z.B. Datenschutzrecht) geschieht. Eine generelle Regelung, wonach nur die eigene Bank diesen Einblick nehmen darf, erscheint nicht sachgerecht. Soweit der Online-Überweisungsanbieter (oder ein anderer Dienstleister) diesen Einblick im Wege eines eigenen Servers nimmt, kann es aus Gründen der Sicherheit des Onlinebanking erforderlich sein, dass ein Zulassungsverfahren für solche Server und Dienstleister entwickelt wird. Dabei ist sicherzustellen, dass die Zulassungskriterien auf das für die Sicherheit des Onlinebanking Erforderliche beschränkt werden.

5. Transparente und kosteneffiziente Preise von Zahlungsdienstleistungen für Verbraucher, Einzelhändler und andere Unternehmen

5.1. Kunde-Händler-Beziehung: Transparenz

Es ist nicht davon auszugehen, dass das Verhalten der Zahler dadurch maßgeblich beeinflusst wird, dass ihnen Informationen über die Belastungen des Händlers zur Verfügung gestellt werden, die ihn – den Zahler – allenfalls indirekt betreffen.

5.2. Kunde-Händler-Beziehung: Nachlässe, Aufschläge und andere Steuerungspraktiken

Das Bundeskartellamt geht davon aus, dass die Möglichkeit für den Händler, über Nachlässe oder Aufschläge das Zahlungsverhalten des Kunden zu steuern, ein Element ist, um den Wettbewerb auf den betroffenen Zahlungsverkehrsmärkten zu fördern.

Generell spricht aus Gründen der Förderung des Wettbewerbs viel dafür, Rabatte sowie Aufschläge zuzulassen. Soweit Befürchtungen bestehen, Aufschläge könnten missbräuchlich überhöht sein, ist auf den bis zum 13. Juni 2014 umzusetzenden Art. 19 der Verbraucherrechtelinie hinzuweisen, der eine Orientierung an den tatsächlichen Kosten verlangt. Das Bundeskartellamt hat im Rahmen der Überprüfung der electronic cash-Vertragswerke Handelsunternehmen in Deutschland auch nach der Bedeutung, die die Möglichkeit von Preisaufschlägen für sie haben könnte, gefragt. Die Akzeptanzstellen haben regelmäßig vorgetragen, dass diese Handlungsoptionen de facto kaum genutzt werden könnten, da die Verbraucher insbesondere an Aufschläge nicht gewöhnt seien und eine Debatte hierüber in vielen Kassenbereichen nicht geführt werden könnte. In anderen Ländern scheinen diese Optionen jedoch breiter angewendet zu werden, sodass die Entwicklung abzuwarten bleibt.

5.3. Händler-Zahlungsdienstleister-Beziehung

Die Pflicht, alle Karten einer Kartenorganisation zu akzeptieren, und das Blending müssen im Zusammenhang mit den sonstigen Regeln der jeweiligen Kartenorganisation und unter Beachtung der sonstigen Marktbedingungen auf ihre Wettbewerbswirkung hin untersucht werden.

Im Rahmen des electronic cash-Verfahrens hat das Bundeskartellamt sich auch mit der Frage auseinanderzusetzen, inwieweit die Pflicht, Karten aller Kartenherausgeber zu akzeptieren, negative Folgen für den Wettbewerb haben kann. Soweit genügend Wettbewerbsdruck – z.B. durch ELV oder die Möglichkeit von Aufschlägen – besteht, muss diese Pflicht nicht unbedingt zu einer relevanten Beschränkung des Wettbewerbs führen. In diesem Fall sind aber die jeweiligen Regeln in ihrer Wechselwirkung zu prüfen. Auch Blending muss nicht unbedingt zu einer Beschränkung des Wettbewerbs führen, wenn – wie die im Rahmen von electronic cash bzw. ELV tätigen Dienstleistungsunternehmen – zwischengeschaltete Anbieter im Wettbewerb optimierte, auf die Bedürfnisse der Marktgegenseite zugeschnittene, Kombinationsangebote entwickeln.

6. Standardisierung

Bei einer Standardisierung ist darauf zu achten, dass die Belange aller Betroffenen berücksichtigt werden. Insbesondere ist darauf zu achten, dass Neueintritte in den Markt nicht behindert werden.

Derzeit befasst sich das Bundeskartellamt insbesondere mit den Sicherheitsanforderungen an die Anbieter von Online-Bezahldiensten und achtet insoweit allgemein darauf, dass sachlich nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlungen oder Behinderungen einzelner Anbieter unterbleiben (vgl. unten zu 8.).

7. Interoperabilität zwischen Diensteanbietern

Vereinbarungen zur Interoperabilität dürfen nicht für Marktaufteilungen missbraucht werden. Sofern eine Zusammenarbeit von Anbietern sachlich gerechtfertigt ist, darf sie nicht zum Ausschluss einzelner Anbieter führen.

Aus Sicht des Bundeskartellamtes stellt Interoperabilität derzeit insbesondere im Rahmen der Zusammenarbeit von Online-Bezahlverfahren im Internethandel ein Thema dar. Interoperabilität zwischen verschiedenen nationalen Systemen kann dazu beitragen, dass die Nutzung solcher Bezahlverfahren über nationale Grenzen hinaus ausgedehnt und ausländischen Kunden bei Einkäufen im Internet zugänglich gemacht wird. Problematisch aus wettbewerbsrechtlicher Sicht ist es allerdings, wenn (nur

einige) Bezahlverfahren, die ausschließlich in einem oder einigen Ländern tätig sind, ohne dass es Überschneidungen zwischen ihren Angeboten gibt, solche Vereinbarungen über die Interoperabilität schließen. Hierdurch wird eine Beschränkung der Tätigkeit auf angestammte Länder gefördert, die einer Marktaufteilung gleichkommen kann. Auf dem Markt für Online-Bezahlverfahren sind nach Kenntnis des Bundeskartellamtes heute aber auch Anbieter tätig, die ihr Angebot räumlich stetig ausdehnen und versuchen, Händler in immer mehr Ländern zu gewinnen. Den Anbietern von Online-Bezahlverfahren sollte es durch Vereinbarungen zur Interoperabilität nicht möglich sein, Anstrengungen zur Bearbeitung der verschiedenen nationalen Märkte zu unterlassen und sich vor dem Wettbewerb durch die Partner solcher Vereinbarungen zu schützen.

8. Zahlungssicherheit

Soweit Regeln zur Zahlungssicherheit getroffen werden, ist darauf zu achten, dass ein diskriminierungsfreier Standard entwickelt wird, der nicht zum Ausschluss einzelner Anbieter führt.

Im Rahmen der Überprüfung der Allgemeinen Geschäftsbedingungen der Deutschen Kreditwirtschaft zum Online-Banking, in denen die Voraussetzungen für die Nutzung von Online-Bezahldiensten festgelegt werden, hat das Bundeskartellamt die Notwendigkeit von Regeln zur Zahlungssicherheit grundsätzlich anerkannt. Diese dürfen aber nicht zu einer sachlich ungerechtfertigten Beeinträchtigung einzelner, insbesondere bankenunabhängiger Anbieter führen. Von diesen Anbietern gehen vielfach wichtige Wettbewerbsimpulse aus. Aufgrund des Verlaufs des Verfahrens geht das Bundeskartellamt davon aus, dass durch ein objektives Zulassungsverfahren die Zahlungssicherheit mit weniger wettbewerbsbeschränkenden Mitteln sichergestellt werden kann.

9. Umsetzung und Steuerung

Die Definition von Rahmenbedingungen und Standards durch Verbände der Kreditwirtschaft muss die Grenzen des Wettbewerbsrechts und insbesondere das Verbot von auf Vereinbarungen zwischen Unternehmen beruhenden Wettbewerbsbeschränkungen beachten. Eine rechtlich bindende Festschreibung von Standards sollte erst nach einer eingehenden Analyse der sich daraus ergebenden Konsequenzen erfolgen und erscheint insbesondere im Hinblick auf Zahlungsverkehrsmärkte mit hohem Innovationstempo verfrüht.

Soweit Verbände der Kreditwirtschaft wie der European Payment Council („EPC“) auf europäischer Ebene Rahmenbedingungen für den Zahlungsverkehr definieren, sollte sich ihre Tätigkeit auf die Festlegung allgemeiner Standards beschränken, die Ausgestaltung der Produkte und die Festlegung konkreter Geschäftsmodelle ist Sache der jeweiligen Anbieter. Begrenzt wird diese Form der Selbstregulierung durch das Verbot wettbewerbsbeschränkender Vereinbarungen (Art. 101 AEUV). Vereinbarungen von Rahmenbedingungen, durch die bestimmte Anbieter oder Produkte

ausgeschlossen werden, können gegen dieses Verbot verstoßen. In solchen Fällen ist mit Maßnahmen der Wettbewerbsbehörden zur Offenhaltung der Märkte zu rechnen; zudem steht die zivilrechtliche Wirksamkeit der Vereinbarungen in Frage.

Jede Form der Regulierung hat erhebliche und zum Teil schwer vorhersehbare Auswirkungen auf die betroffenen Zahlungsverkehrsmärkte. Vermieden werden sollte in jedem Fall eine rechtlich bindende Festschreibung von detaillierten Standards, soweit neue und innovative Zahlungsverfahren – wie beispielsweise bei der Entwicklung von Zahlungsverfahren für den Internethandel – sich noch in der Entwicklung befinden. Generell sollte es das vorrangige Ziel sein, offene Standardisierungsprozesse mit angemessener Beteiligung aller betroffenen Wirtschaftskreise zu etablieren.