

Kein gemeinsamer Nenner

Eine internationale Übersicht zeigt: Bei der Regulierung von Interchange-Gebühren herrscht viel Uneinigkeit

VON Dr. Malte Krueger und Dr. Hugo Godschalk

Angestoßen von der EU-Kommission sorgte die Regulierung multilateraler Interchange-Gebühren für eine Welle von Verfahren gegen Kreditkartenorganisationen. Zunächst sollten kollektive Preisabsprachen ganz verboten werden, dann einigte man sich als Kompromiss darauf, Kosten-basierende Gebühren einzuführen. In einigen Ländern wurde der Beschluss bereits bestätigt, in anderen Ländern behindern laufenden Verfahren jedoch die Suche nach einem gemeinsamen Nenner. Die PaySys Consultancy GmbH hat den Stand der Verfahren und die Auswirkungen einer Reduzierung der grenzüberschreitenden und inländischen Interchange-Sätze untersucht.

Lange Zeit waren kollektive Preisabsprachen im Rahmen von 4-Parteien - Kreditkartensystemen unkontrovers. Seit den 1990er Jahren ist die Kritik an dieser Art der Preissetzung jedoch lauter geworden. Dies lässt sich beispielhaft am Verhalten der EU - Kommission zeigen. Die Kommission hatte zunächst gegen multilaterale Interchange-Gebühren (MIF = Multilateral-Interchange-Fee) keine Einwände. 1997 leitet die Kommission jedoch ein Verfahren gegen Visa ein und drohte sogar, MIFs ganz zu verbieten. Am Ende wurde jedoch ein Kompromiss erreicht. Die Kommission akzeptierte das Prinzip der kollektiven Festlegung von Interchange-Gebühren. Im Gegenzug verpflichtete Visa sich, diese Gebühren zu senken und Kosten-basierende Gebühren einzuführen.

Welle von Verfahren

Die EU-Kommission sollte nicht die einzige Aufsichtsbehörde bleiben, die sich mit Interchange-Gebühren befasste. In Großbritannien hatte bereits eine Untersuchungskommission unter dem Vorsitz von Don Cruickshank einen vielbeachteten Bericht veröffentlicht, in dem unter anderem die Höhe der MIFs kritisiert wurde. Daraufhin nahm sich das „Office of Fair Trading“ (OFT), die englische Wettbewerbsbehörde, der Sache an. In etwa zur gleichen Zeit eröffnete auch die Reserve Bank of Australia (RBA) ein Verfahren gegen die Kreditkartenorganisationen.

Anfechtungen überstanden

Trotz einiger Unterschiede im Umfang der untersuchten Tatbestände und in den Details der Urteile kann man sagen, dass sowohl das OFT als auch die RBA dem Urteil der EU-Kommission im wesentlichen gefolgt sind. Beide sehen Kosten-basierende Regeln für die Festlegung von MIFs vor. Die Entscheidung des OFT ist zunächst noch vorläufig. Das Urteil der RBA ist jedoch endgültig und hat auch eine Anfechtung vor Gericht überstanden. Außerdem sind inzwischen bereits Kostenstudien unternommen worden. Die Ergebnisse dieser Studien implizieren, dass die MIFs in Australien erheblich von rund 0,95 auf zirka 0,5 Prozent gesenkt werden müssen.

Uneinigkeit im Urteil

Neben den bekannten Verfahren in der EU, Australien und Großbritannien gab es noch weitere Verfahren gegen MIFs. Beispielsweise gab es in den USA 1986 ein Gerichtsverfahren (NaBanco versus Visa), bei dem das Gericht entschied, MIFs nicht zu verbieten. In Israel haben die Aufsichtsbehörden kürzlich entschieden, dass Interchange-Gebühren gesenkt werden müssen. In der Schweiz haben die Wettbewerbsbehörden die NDR verboten,

allerdings noch nicht rechtskräftig, und untersuchen zur Zeit die Rechtmäßigkeit von MIFs. In Spanien hat das Ministerium für Handel und Tourismus eine Einigung zwischen Händlern und Banken herbeigeführt, welche eine Reduzierung der maximalen Händlergebühr von 3,5 auf 2,5 Prozent vorsieht (von 1999 bis 2002). Der Einzelhandel ist jedoch unzufrieden mit dem Ergebnis und hat Klage bei den Wettbewerbsbehörden erhoben. Der Einzelhandel möchte für Spanien eine Regel wie sie die Kommission für Intra-EU-Transaktionen vorgeschrieben hat. Schließlich gibt es Länder wie Österreich, in denen der Einzelhandel versucht, die Wettbewerbsbehörden zum Eingreifen zu bewegen.

Regelwerk ja, Verbot nein?

MIFs sind nicht das einzige Thema im Zusammenhang mit Kreditkartenzahlungen, das die Aufsichtsbehörden beschäftigt hat. Die so genannte „Non-Discrimination-Rule“ (NDR) – auch bekannt als „No-Surcharge-Rule“ – ist in einigen Ländern abgeschafft worden. Diese vertragliche Regel untersagt es den Vertragshändlern bei einer Kreditkartenzahlung ein Aufgeld zu verlangen. NDRs haben weniger Aufmerksamkeit erregt als MIFs. Dort wo sie verboten sind, lässt sich beobachten, dass Händler nur selten ein Aufgeld erheben. Daher ist es etwas unverständlich, warum sich die Kartenorganisationen so erbittert gegen eine Abschaffung der NDRs wehren.

Beschränkungen aufgehoben

Zudem gab es Verfahren gegen eine Reihe weiterer Klauseln im Regelwerk der Kreditkartensysteme: „Issuing vor Acquiring“, die „Honour-All-Cards-Rule“ und die Regel, dass Mitglieder von Visa oder MasterCard keine Karten anderer Brands, zum Beispiel Amex, herausgeben dürfen. In den meisten Fällen, in denen es zu einem Verfahren kam, mussten die Kartenorganisationen die Beschränkungen aufheben. Beispielsweise wurde in dem viel beachteten „Wal-Mart-Fall“ entschieden, dass US-Einzelhändler, die Visa- oder MasterCard-Kreditkarten akzeptieren, nicht automatisch auch die Debitkarten dieser Brands akzeptieren müssen.

Stand der Verfahren

Die Welle von Verfahren gegen die Kreditkartenorganisationen hat gelegentlich den Eindruck erweckt als gäbe es einen weltweiten Angriff auf Kreditkartensysteme. Bei näherer Betrachtung zeigt sich jedoch:

- Die Ergebnisse der Verfahren und die neuen Regulierungen sind nicht so negativ zu bewerten sind, wie es zuerst den Anschein hatte.
- Die Verfahren sind immer noch eher die Ausnahme als die Regel.

Land	Zuständige Behörde	Regulierung	Anmerkungen
Australien	Reserve Bank of Australia	MIF: Kosten-basierend NDR: abgeschafft	MIF: Vorläufige Entscheidung
Österreich	Wettbewerbsbehörde	MIF: -- NDR: --	Einzelhandel opponiert gegen MIF
Belgien	Wirtschaftsministerium	MIF: -- NDR: --	
Kanada	Wettbewerbsbehörde; Gegebenenfalls.: Financial Consumer Agency of Canada, Aufsichtsbehörden der Provinzen	MIF: -- NDR: --	
Dänemark	Wettbewerbsbehörde	MIF: MSC beschränkt NDR: abgeschafft	Max. MSC von 1, 75% für Wertstellung in 7 Tagen; nur Taxis verlangen ein Aufgeld
EU	DG Competition, EU Kommission	MIF: Kosten-basierend NDR: --	bezieht sich auf X-Border - Transaktionen in der EU; Übereinkunft mit Visa;

			MasterCard wird zur Zeit verhandelt
Finnland	MIF: Finanz-Aufsichtsbehörde (FSA) NDR: Consumer Agency, Wettbewerbsbehörde	MIF: -- NDR: abgeschafft	
Frankreich	Wettbewerbsbehörde	MIF: Kosten-basierend NDR: --	von der Wettbewerbs- behörde abgeseignete Formel
Deutschland	Wettbewerbsbehörde	MIF: -- NDR: --	Wettbewerbsbehörde lehnt Debit-Interchange ab
Griechenland		MIF: -- NDR: --	
Hong Kong	Hong Kong Monetary Authority (HKMA)	MIF: -- NDR: --	
Island	Finanz-Aufsichtsbehörde Wettbewerbsbehörde	MIF: -- NDR: --	
Irland	Bank of Ireland Finanz-Aufsichtsbehörde	MIF: -- NDR: --	
Israel	Wettbewerbsbehörde	MIF: reguliert NDR:	
Italien	Banca d'Italia Wettbewerbsbehörde	MIF: -- NDR: --	Banken verwenden Kosten-basierenden Ansatz; Debit-MIF wurde von den Regulatoren reduziert
Japan	Finanz-Aufsichtsbehörde, Wirtschaftsministerium (METI)	MIF: -- NDR: --	
Niederlande	Wettbewerbsbehörde	MIF: -- NDR: nicht erlaubt	
Neuseeland	Wettbewerbsbehörde	MIF: -- NDR: --	
Portugal		MIF: -- NDR: --	
Singapur	Monetary Authority of Singapore (MAS)	MIF: -- NDR: --	
Spanien	Wettbewerbsbehörde	MIF: allgemeine Absprache NDR: --	MIF wird zur Zeit untersucht, Einzel-handel fordert EU X-Border- Regel für in-ländische Transaktionen
Schweden	Wettbewerbsbehörde	MIF: -- NDR: --	nach EU-Entscheidung wurde die NDR wieder zugelassen
Schweiz	Wettbewerbsbehörde	MIF: -- NDR: abgeschafft*	MIF wird untersucht
Türkei	Banken-Aufsichtsbehörde (BDDK) Ministerium für Industrie und Handel Wettbewerbsbehörde	MIF: -- NDR: --	Aufgeld an Tankstellen erlaubt
UK	Office of Fair Trading (OFT)	MIF: Kosten-basierend ** NDR: abgeschafft	
US	Gerichte	MIF: -- NDR: --	Es gibt einen Präzedenzfall, der MIF zulässt

* Kartenorganisationen haben Berufung eingelegt

** Vorläufige Entscheidung

MIF: Multilateral Interchange Fee

NDR: Non-Discrimination Rule

MSC: Merchant Service Charge

Alles offen

Die Ergebnisse einer internationalen Untersuchung der PaySys Consultancy GmbH (zusammen mit den Partnerunternehmen der European Payments Consulting Association „EPCA“) zeigen, dass MIFs und NDRs in den meisten Ländern nicht reguliert werden (siehe Tabelle). In 18 Ländern gibt es keine Beschränkungen für die Festlegung von MIFs. Explizite Restriktionen gibt es lediglich in sechs Ländern (und der EU – bezogen auf intra-EU Transaktionen). Allerdings gibt es zur Zeit eine Reihe offener Verfahren.

Abschaffung abgewendet

Sicherlich sind die zum Teil drastischen Verminderungen der Interchange-Sätze für die Kartenindustrie schmerzhaft. Man muss sich jedoch auch vor Augen halten, dass die Verfahren zu einem noch wesentlich negativeren Ergebnis hätten führen können. Als die EU-Kommission ihr „Statement of Objections“ versandte, schien sie entschlossen, MIFs einfach zu verbieten. In einer Pressemitteilung vom Oktober 2000¹ äußert die Kommission offen ihre Zweifel daran, dass MIFs mit dem EU-Wettbewerbsrecht vereinbar sind. Eine Abschaffung der MIF schien also nicht unwahrscheinlich. Ein solcher Schritt hätte ähnliche Entscheidungen in anderen Ländern nach sich ziehen können. In der Tat machten sich schon Experten Gedanken darüber wie die Kartenwelt ohne MIF aussehen würde². Für viele überraschend signalisierte die Kommission jedoch im August 2001, dass sie bereit sei, unter bestimmten Bedingungen den Fortbestand von kollektiv vereinbarten MIFs zu erlauben. Die wichtigsten Bedingungen besagten, dass die Tarife und ihre Festlegung für die Vertragspartner transparent sein müssen und dass bei der Festlegung eine Kostenbasierende Methode anzuwenden ist. Die Übereinkunft mit Visa sah schon vor der Ausführung der Kostenstudien vor, dass Visa die MIF für grenzüberschreitende Zahlungen mit Kreditkarten und „Deferred-Debit-Cards“ (ohne Commercial-Cards) im EU-Raum allmählich auf 0,7 Prozent und auf 0,28 Euro bei „Direct-Debit-Card“-Transaktionen absenken sollte.

Günstiger Kompromiss

Im Lichte der früheren Äußerungen der Kommission fiel das Ergebnis also relativ günstig aus. Allerdings gilt diese Übereinkunft zunächst nur für Visa. Das Verfahren gegen MasterCard läuft noch. Besonders wichtig ist, dass das Prinzip der kollektiven Festlegung einer MIF akzeptiert wird. Dieses Ergebnis wurde von den Aufsichtsbehörden in Australien und Großbritannien bestätigt. In beiden Verfahren war man zu dem Schluss gekommen, dass MIFs gegen das Wettbewerbsrecht verstoßen. In beiden Fällen wäre es daher möglich gewesen, diese zu verbieten. Die Aufsichtsbehörden folgten jedoch der Entscheidung der EU-Kommission und optierten für eine MIF auf Kostenbasis.

Fallstudie Deutschland

Welche Auswirkungen hätte eine Reduzierung der grenzüberschreitenden und der inländischen Interchange-Sätze entsprechend den zwischen Visa und der EU-Kommission vereinbarten Sätzen?

- Geringere Einnahmen

Auf der **Kreditkarten-Seite** betragen die Interchange-Einnahmen der deutschen MasterCard- und Visa-Emittenten (ohne Commercial Cards) rund 285 Millionen Euro (Basis 2002) beziehungsweise 16,20 Euro pro durchschnittlicher Karte. Die Commercial-Cards werden hier nicht berücksichtigt, da diese Karten in das Abkommen nicht einbezogen wurden. Eine Senkung der Interchange-Sätze für inländische und grenzüberschreitende

¹ IP/00/1164

² Peter Jones: The End of Multilateral Interchange?, www.psel.co.uk

POS-Umsätze auf 0,7 Prozent für Kreditkarten und „Deferred-Debit-Cards“ bzw. auf 0,28 Euro für „Direct-Debit“-Transaktionen würde für die MasterCard- und Visa-Emittenten zu Einnahmeverlusten in Höhe von zirka **120 Millionen Euro** führen. Die Interchange-Einnahmen pro durchschnittlicher Consumer -Card würden sich auf etwa 9,40 Euro reduzieren.

- Niedrigere Händler-Disagio-Sätze

Bedingt durch den intensiven Wettbewerb auf der Acquirer-Seite würde eine Reduzierung der Interchange-Sätze eine entsprechende Senkung der Händler-Disagio-Sätze nach sich ziehen. Den Interchange-Einnahmeverlusten bei den Karten-Emitenten stehen also Kostenentlastungen auf der Händler-Seite entgegen. Da Deutschland auf der Kreditkartenseite (noch) Netto-Issuer ist (Umsätze deutscher Karteninhaber im Ausland sind höher als die Umsätze ausländischer Karteninhaber in Deutschland), würde die vollständige Weitergabe der Interchange-Reduzierung über niedrigere Disagio-Sätze zu einer Kostenentlastung für die deutschen Akzeptanzstellen in Höhe von zirka 117 Millionen Euro führen.

- Erhöhte Akzeptanz

Weiterhin sei zu bedenken, dass eine Interchange-bedingte Disagio-Senkung die Akzeptanz der Kreditkarte und damit das Umsatzvolumen erhöhen wird. Damit wird die Karte für den Karteninhaber attraktiver. Dieser positive Effekt auf der Issuer-Seite ist in der Modellrechnung nicht berücksichtigt worden.

-Kaum Effekte für Debitkarten

Auf der **Debitkarten-Seite** könnten die Kreditinstitute allerdings einer Interchange-Änderung entsprechend der VISA-EU-Kommission-Vereinbarung für Transaktionen mit Zahlungsgarantie gelassen entgegen sehen. Wenn die Issuer-Einnahmen für inländische Electronic-Cash-Umsätze (Handel ohne Mineralöl) - statt bisher 0,3 Prozent - auf 0,28 Euro festgelegt würden, würden sich die Einnahmen bei einem durchschnittlichen Transaktionswert in Höhe von 88 Euro (2003) sogar geringfügig erhöhen (um rund 5 Millionen Euro). Da die durchschnittlichen Umsätze in diesem Bereich seit einigen Jahren sinken (vor 10 Jahren betrug der durchschnittliche Transaktionswert noch zirka 127 Euro), würde eine „Flat Fee“ in Höhe von 0,28 Euro sogar zur Sicherung der Electronic-Cash-Einnahmen beitragen. Für die grenzüberschreitenden Maestro-POS-Transaktionen innerhalb der EU würde die Flat Fee zu einer Senkung der Einnahmen in Höhe von etwa 3 Millionen Euro (Basis 2002) führen. Da dieses Volumen noch relativ gering ist, ist der Effekt für das Kreditinstitut kaum spürbar (0,03 Euro pro Debitkarte).

PaySys Consultancy GmbH
Im Uhrig 7
60433 Frankfurt
Tel.: 069 - 95 11 77 - 0
Fax: 069 - 521090
www.paysys.de