



Positionspapier

zum Bericht der Europäischen
Kommission über die Anwendung der
Interbankenentgelte-Verordnung

Stand: 21. Januar 2021



I. Einleitung

Der Handelsverband Deutschland (HDE) ist die Spitzenorganisation des deutschen Einzelhandels. Insgesamt erwirtschaften in Deutschland 300.000 Einzelhandelsunternehmen mit drei Millionen Beschäftigten an 450.000 Standorten einen Umsatz von rund 535 Milliarden Euro jährlich. Im HDE sind Unternehmen aller Branchen, Größenklassen und Vertriebswege mit rund 100.000 Betriebsstätten organisiert. Sie stehen für rund 75 Prozent des Einzelhandelsumsatzes in Deutschland.

Neben seiner Diversität in Bezug auf Produktgruppen, Betriebsformen und Vertriebskanäle zeichnet sich der Einzelhandel insbesondere durch den direkten täglichen Kontakt zum Verbraucher aus. Dabei werden jährlich ca. 20 Milliarden Käufe und damit Zahlungstransaktionen ausgelöst. Laut Studie der Bundesbank erfolgen noch 61 Prozent aller Transaktionen am POS mittels Bargeld. Kunden verlangen allerdings zunehmend nach unbaren Bezahlmöglichkeiten.

Bereits seit vielen Jahren klagen Verbände und Unternehmen aus der Wirtschaft über ungerechtfertigt hohe Gebühren bei der Akzeptanz von Kartenzahlungen. So hat der Handelsverband Deutschland bereits Ende 2005 eine Beschwerde gegen Visa und Mastercard beim Bundeskartellamt eingereicht. Europäische Klagen sind noch früher erfolgt.

Ende 2015 trat die Verordnung (EU) 2015/751 vom 29. April 2015 über Interbankenentgelte für kartengebundene Zahlungsvorgänge in Kraft. Zentrale Regulierung ist die Setzung von Höchstentgelten für die Abwicklung von Interbankenentgelten für Konsumentenkarten in 4-Parteiensystemen. Eine Regulierung weiterer Kostenbestandteile erfolgte nicht. Ebenso sind Firmenkarten von der Verordnung ausgenommen.

Am 29. Juni 2020 legte die EU-Kommission einen Bericht über die Anwendung der Interbankenentgelte-Verordnung vor und veröffentlichte eine Studie zur Wirksamkeit der Verordnung. Die Studie wurde von EY erstellt und bezieht sich auf die Veränderungen der Gebühren in den Jahren 2015 bis 2017.



II. Allgemeines und Zusammenfassung

Die Ergebnisse der Studie sowie des Berichts der Kommission über die Anwendung der Interbankenentgelte-Verordnung sind nicht geeignet, um das zentrale Problem der ungerechtfertigt hohen Gebühren bei der Abwicklung von Kartenzahlungen insbesondere bei globalen Zahlungssystemen zu erfassen.

Die Kommission bezieht sich in der Beurteilung der Verordnung nicht auf aktuelles Zahlenmaterial. Der Untersuchungszeitraum der EY-Studie erfasste die Jahre 2015 bis 2017 und beinhaltet daher nicht die aktuellen Entwicklungen der Jahre 2018 bis 2020. Auch für das Jahr 2021 zeichnen sich kostensteigernde Entwicklungen ab.

Abgesehen vom ungeeigneten Untersuchungszeitraum der Jahre 2015 bis 2017 – der wichtige Entwicklungen der Jahre 2018-2021 nicht berücksichtigt, wird ausschließlich ein Kostenbestandteil betrachtet: die Interbankenentgelte (Interchange). Die für den Handel anfallenden Gebühren setzen sich allerdings neben den Interbankenentgelten auch aus den sogenannten Systemgebühren (Scheme Fees) und dem Gebühren des Zahlungsdienstleisters (Acquirer-Kosten) zusammen.

Der HDE bezweifelt nicht, dass positive Entwicklungen seit Inkrafttreten der Verordnung verzeichnet werden konnten. Insbesondere hat sich die Zahl der Akzeptanzstellen im Handel deutlich erhöht, was allerdings nur zum Teil durch die Verordnung zu begründen ist. Vielmehr ist die Zunahme der Akzeptanzstellen durch die steigende Nachfrage der Karteninhaber zu erklären. Insbesondere neue Technologien wie die kontaktlose Kartenzahlung und mobiles Bezahlen mit dem Smartphone sind hier zu nennen.

In den vergangenen 3 Jahren zeichnen sich negative Entwicklungen ab, die es aus Sicht des HDE erforderlich machen, die Verordnung anzupassen. Insbesondere sind hier die steigenden Systemgebühren zu nennen, die durch die globalen Kartensysteme erhoben und in den vergangenen Jahren stark erhöht wurden. Die Systeme haben durch die Verordnung entstehende Preisspielräume genutzt, so dass für viele Akzeptanten inzwischen die positiven – ursprünglich kostensenkend wirkenden – Maßnahmen der Verordnung kompensiert werden.

Das Hauptproblem lässt sich daher wie folgt zusammenfassen: Die Kartensysteme haben die Gebühren für Kartensysteme und andere nicht regulierte Interbankenentgelte erhöht sowie neue, bisher nicht bekannte Gebühren eingeführt und scheinen gewillt zu sein, dies auch weiterhin zu tun, was sich auf die Einzelhändler und damit auf die Verbraucher in gleicher Weise auswirkt wie eine direkte Erhöhung des Händler-Disagios.

Der HDE fordert daher eine einheitliche Ausdehnung des Anwendungsbereiches der Verordnung über Interbankenentgelte auf alle Kostenbestandteile inklusive der Systemgebühren (Scheme Fees), um das Ziel der Verordnung einer Förderung elektronischer Zahlungen erreichen zu können. Zudem sollte die Unterscheidung verschiedener Kartenarten entfallen, um intransparente Gestaltungen zu vermeiden.



III. Zu den Kritikpunkten im Einzelnen

Nebenkosten der Kartenzahlverfahren

Zwar reguliert die Verordnung die Interbankenentgelte. Ein weiterer Bestandteil des Disagios, das der Händler zu zahlen hat, ist jedoch nicht reguliert und entwickelt sich zunehmend zum alternativen Einnahmefaktor: die sogenannten Scheme Fees werden von der Kartenorganisation festgelegt und über den Acquirer an den Händler durchgereicht. Es handelt sich hierbei um eine Vielzahl von kleineren und größeren Gebühren, die teilweise sinnvoll, oftmals aber auch erfunden oder zumindest merkwürdig erscheinen. So werden dem Händler u. a. folgende Gebührenarten auferlegt (nicht abschließend):

- authorisation fee
- Processing integrity fee
- Innovation Fund
- Acceptance Development fee
- Security & Quality Fund
- Card not present unsecure Chargeback fee
- Registrierungsgebühren je Filiale
- Non NFC-Fee

Handelsunternehmen berichten unisono von einem deutlichen Anstieg derartiger Nebenkosten seit dem Inkrafttreten der Verordnung.

Eine [Studie von CMSPI](#) zeigt, dass die Scheme Fees für deutsche Händler seit 2015 um ca. Zwei Drittel erhöht haben. Da die Studie einen Marktausschnitt von mittelgroßen und großen Unternehmen umfasst, die regelmäßig bereits optimierte Gebühren zahlen, muss für kleine und mittlere Unternehmen mit einem weitaus größeren Anstieg gerechnet werden.

Es zeigt sich, dass offensichtlich durch die Regulierung der Interbankenentgelte nur ein Teil des Gebühren-Wildwuchses erfasst wurde. Schnell haben die global tätigen Zahlungssysteme Handlungsspielräume ausgemacht, besetzt und somit dem Ziel der Regulierung entgegengewirkt. Wird hier nicht Einhalt geboten, muss über kurz oder lang wieder mit einer schwindenden Motivation im Handel zur Kartenakzeptanz gerechnet werden. Allerdings ist die Aufgabe einer einmal angebotenen Zahlungsakzeptanz im Handel nur schwer durchsetzbar. Haben sich Kunden einmal an eine Bezahlart gewöhnt, ist die Rücknahme vor dem Hintergrund des starken Wettbewerbs nur schwer umsetzbar. Das wissen die Kartenorganisationen natürlich und dies sollte die Politik in ihrer Entscheidungsfindung berücksichtigen.

Weiterhin scheint es, dass die Einsparungen durch Deckelung der Entgelte, die zunächst beim Acquirer wirksam wurden, – wenn überhaupt - nur mit größerer Verzögerung beim Händler ankamen. Dementgegen werden Steigerungen der Scheme Fees, die ebenfalls zunächst den Acquirer treffen, umgehend an den Handel weitergereicht. Das macht deutlich, dass in diesem Bereich nach wie vor nicht genügend Transparenz herrscht. Wären dem Händler alle Umstände bekannt, könnte hier deutlich mehr Druck aufgebaut werden.

Die EY-Studie, die die EU-Kommission in ihrem Bericht als Grundlage für ihre Betrachtungen wählte, hat also mit der heutigen Realität nicht mehr viel gemein. Die Entwicklung der „kreativen Nebenkosten“ gerade im Nachbetrachtungszeitraum der EX-Studie sowie die für [2021 angekündigten](#) oder absehbaren Gebührensteigerungen zeigt, dass hier erheblicher Nachholbedarf besteht. Darauf hat auch die Handelsvertreterin in der Anhörung vom 7. Dezember 2020 verwiesen.



Wichtige Kartenarten bleiben ausgenommen

a) Firmenkarten

Die Verordnung über Interbankenentgelte lässt wichtige Arten von Kartenzahlungen außerhalb des Anwendungsbereiches. Sie bezieht sich auf Konsumentenkarten, die im Rahmen von 4-Parteien-Systemen ausgegeben werden. Damit sind alle sogenannten Firmenkarten, die von Unternehmen an ihre Mitarbeiter ausgegeben werden, ausgenommen.

Dies ist ein weiterer Schwachpunkt der Verordnung – auch hierzu geht der Kommissionsbericht nur unzureichend ein. Aus Sicht des Handels ist die Frage nach einer gerechtfertigten Ausnahme zu stellen. Das Argument, dass diese Karten mehr Umsatz bringen und daher höhere Kosten gerechtfertigt sind, kann nicht überzeugen. Zum einen muss hinterfragt werden, ob der (höhere) Umsatz alleine durch die Vorlage einer Firmenkarte erfolgt oder nicht auch ohne Karte hätte erfolgen können. Zum anderen ist festzustellen, dass der Zahlungsprozess sich nicht von dem einer Verbraucherkarte unterscheidet. Ein nicht vom Händler beeinflussbarer Aufpreis ist daher nicht gerechtfertigt. Firmenkarten haben allerdings für die Unternehmen deutliche Vorteile, z.B. in einer vereinfachten Abrechnung mit den Mitarbeitern. Es ist allerdings nicht Aufgabe des Handels, für diese Vorteile aufzukommen.

Ein weiterer Aspekt in diesem Zusammenhang ist die Frage, wann eine Firmenkarte eine Firmenkarte ist. Oft werden derartige Karten von den Mitarbeitern auch für private Ausgaben genutzt, Bonusprogramme auch privat ausgeschöpft und vom Arbeitgeber geduldet. Teilweise werden die Kartenumsätze auch zunächst direkt gegen das Privatkonto des Mitarbeiters gebucht und anschließend vom Arbeitgeber gedeckt. Der Gesetzgeber sieht allerdings vor, dass ausschließlich geschäftliche Ausgaben getätigt werden dürfen. Eine Kontrolle dieses Umstandes ist allerdings kaum möglich. Ein Grund mehr, derartige Karten in den Anwendungsbereich der Verordnung einzubeziehen, da eine Kontrolle bislang gar nicht oder zumindest unzureichend erfolgt.

b) 3-Parteien-Systeme

Artikel 1 (3) a der Verordnung schließt ausdrücklich sogenannte Drei-Parteien-Systeme vom Anwendungsbereich der Verordnung aus. Bei diesen Systemen handelt es sich um „ein Kartenzahlverfahren, bei dem das Kartenzahlverfahren selbst Annahme- und Abrechnungs- sowie Kartenausgabedienste erbringt und kartengebundene Zahlungsvorgänge von dem Zahlungskonto eines Zahlers auf das Zahlungskonto eines Zahlungsempfängers vornimmt.“ Es ist unklar, warum ein derartiger Ausschluss überhaupt benannt werden muss, schließlich gibt es innerhalb eines solchen Systems keine Interbankenentgelte, die gedeckelt werden könnten, es gibt nur eine Bank. Allerdings hat hier offenbar bereits der Gesetzgeber gesehen, dass es vergleichbare Konstrukte sind, die ein ähnliches Geschäftsmodell betreiben, indem sie den Karteninhabern attraktive Angebote schnüren und mit Serviceleistungen locken, diese aber in einem Abrechnungsmodell umsetzen, das die Hauptlast auf der Akzeptanzseite sieht. Derartige Modelle haben inzwischen in einigen Bereichen eine erhebliche Marktbedeutung erreicht, ohne dass sie von der Regulierung betroffen wären. Das oft beschworene level playing field kann hier nicht erkannt werden, daher liegt der Schluss nahe, derartige Systeme in die Regulierung aufzunehmen.

Der Bericht der Kommission zeigt in diesem Bereich ebenfalls Schwächen, daher sollte eine Weiterentwicklung der Verordnung diesen Umstand einbeziehen.



Unterschiedliche Behandlung von Debitkarten und Kreditkarten

Die Verordnung sieht ein maximales Interbankenentgelt von 0,2 % des Betrages für Debitkarten und 0,3% des Betrages für Kreditkarten zu. Aus Handels- bzw. Akzeptanzsicht ist es allerdings nicht nachvollziehbar, warum zwischen einzelnen Kartenarten unterschiedliche Entgelte festgelegt werden, die sich aber nicht unterschiedlich auswirken. Für den Händler ist es technisch gesehen ohne Bedeutung, ob ein Einkauf mit Kreditkarte oder Debitkarte bezahlt wird.

Ohnehin verschwimmen zunehmend die wahrnehmbaren Grenzen zwischen den einzelnen Zahlarten. Inzwischen gibt es Debitkarten mit dem gleichen Namen der bislang bekannten Kreditkarten, Prepaidkarten, die als Kreditkarten behandelt werden, aber weit von einem Kredit entfernt liegen. Auch Kreditkarten mit sofortiger Belastung des zugrundeliegenden Zahlungskontos sind bekannt. Letztendlich erscheint eine Aufrechterhaltung des Unterschiedes zwischen Debitkarten mit maximal 0,3 % und Debitkarten mit max. 0,2 % nicht mehr gerechtfertigt. In der Diskussion um die Abschaffung der Interbankenentgelte ist diese Betrachtung zwar zweitrangig. Zumindest sollte aber ein einheitlicher Deckel bei maximal 0,2 % geschaffen werden, da auch hier Geschäftsmodelle nicht in Gefahr sind.

Auf die Spitze bringt es die Kategorie „Prepaid-Kreditkarte“. Es ist nicht nachvollziehbar, warum hier die Entgelte für Kreditkarten in Ansatz gebracht werden. Es handelt sich um eine vorab mit einem Guthaben aufgeladene Zahlungskarte, die in keinem Fall – auch nicht aus Karteninhabersicht – als Kreditkarte anzusehen ist.

Ohnehin geht die Entwicklung bei neuen Kartenarten eher in Richtung der Einordnung unter der jeweils höheren Scheme Fee als unter Betrachtung des Deckels. So wird beispielsweise die sogenannte Mastercard Debit – in der Werbung als „neue EC-Karte unserer Zeit“ bezeichnet - nur mit 0,2% Interbankenentgelt belegt. Letztendlich wird sie aber über die Abwicklungswege der Kreditkarten abgerechnet, so dass die weitaus höheren Nebengebühren angewandt werden. Aus einer vermeintlich günstigen Debitkarte wird so für den Händler eine teure „Quasi-Kreditkarte“ mit hohem Disagio. Insofern ein Grund mehr, sich der Beschränkung der Nebenkosten anzunehmen.

Der Kommissionsbericht geht auf diese unterschiedliche Handhabung von Prepaid-, Debit- und Kreditkarten nicht ein. Eine Weiterentwicklung der Verordnung sollte sich auf den einheitlichen Höchstsatz der Debitkarte beziehen, um intransparente Handhabungen zu vermeiden.

IV. Fazit

Die Verordnung über Interbankenentgelte (2015/751) ist eine wichtige Maßnahme, die jedoch nicht ausreichend ist, um ihre erklärten Ziele zu erreichen, d. h. die Beseitigung direkter und indirekter Hindernisse für das ordnungsgemäße Funktionieren und die Vollendung eines integrierten Marktes für elektronische Zahlungen sowie von Wettbewerbsverzerrungen und somit die Gewährleistung fairer Preise für Händler und Verbraucher, die nicht durch Gebühren im Zusammenhang mit der Verwendung von Zahlungskarten aufgebläht werden. Dieses Ziel der Verordnung wird in hohem Maße umgangen, insbesondere durch die Erhöhung fast aller Arten von unregulierten Gebühren, die auferlegt und an die Einzelhändler weitergegeben werden.

Wie zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Verordnung anerkannt wurde, bedeuteten die Besonderheiten des Marktes für Kartenzahlungen, dass die Anwendung der Wettbewerbsregeln nach Artikel 101 und 102 AEUV eindeutig unzureichend war, um dem mangelnden Wettbewerb auf dem Markt für Zahlungskarten zu begegnen.



Nur mit einer umfassenden Regulierung aller Bestandteile des Händler-Disagio, die einen ähnlichen Zweck oder eine ähnliche Wirkung wie Interbankenentgelte haben, und angemessenen Sanktions- und Durchsetzungsbestimmungen, wie sie in anderen kürzlich von der Union verabschiedeten Instrumenten bestehen und die sich mit dem Marktverhalten befassen, können die ursprünglichen Ziele der Verordnung zu Interbankenentgelten möglicherweise erreicht werden. Solche Rechtsvorschriften würden die Kommission und die nationalen Behörden nicht daran hindern und sollten sie auch nicht daran hindern, im Einklang mit den unbestrittenen Befugnissen, die ihnen durch den Vertrag und die Rechtsvorschriften der Union übertragen wurden, gegebenenfalls Maßnahmen nach Artikel 101 oder 102 zu ergreifen.

Aus Sicht des HDE hat die Regulierung zu Interbankenentgelten zwar Vorteile gebracht, die sowohl auf Akzeptanzseite als auch auf Verbraucherseite wirksam sind. Nun gilt es allerdings, die negativen Entwicklungen zu verhindern und Schwächen aus der Erstregulierung zu beseitigen.

Daher sind die Forderungen des HDE aufgrund vorgenannter Beobachtungen für eine Weiterentwicklung der Verordnung wie folgt zusammenzufassen:

- Ausweitung der Deckelung auf alle Kostenbestandteile inklusive der Scheme Fees
- Streichung der Ausnahmen für Firmenkarten
- Erweiterung des Anwendungsbereiches auf Drei-Parteien-Systeme

Damit ist aus Akzeptanzsicht und auch aus Verbrauchersicht eine Grundlage möglich, die transparentes Handeln ermöglicht, Wettbewerb anheizt, gleiche Regeln schafft und Innovationen weiter vorantreibt.