



**RAT DER  
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 9. August 2013  
(OR. en)**

---

**Interinstitutionelles Dossier:  
2013/0265 (COD)**

---

**12991/1/13  
REV 1 (en, de)**

**EF 160  
ECOFIN 741  
CONSOM 155  
CODEC 1891**

**VORSCHLAG**

---

Nr. Komm.dok.:	COM(2013) 550 final/2
Betr.:	Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über Interbankenentgelte für kartengebundene Zahlungsvorgänge

---

Die Delegationen erhalten in der Anlage **eine neue Fassung** des Kommissionsdokuments  
COM(2013) 550 final.

---

Anl.: COM(2013) 550 final/2



Brüssel, den 5.8.2013  
COM(2013) 550 final/2

2013/0265 (COD)

**CORRIGENDUM**

Annule et remplace le document COM(2013) 550 final du 24.7.2013. Concerne la version anglaise et allemande - correction de la numérotation des paragraphes à partir de l'article 3.

Vorschlag für eine

**VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES**

**über Interbankenentgelte für kartengebundene Zahlungsvorgänge**

(Text von Bedeutung für den EWR)

{SWD(2013) 288 final}

{SWD(2013) 289 final}

# BEGRÜNDUNG

## 1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

### **Gründe und Ziele des Vorschlags**

Ziel dieses Vorschlags ist es, zur Entwicklung eines EU-weiten Marktes für den Zahlungsverkehr beizutragen, der es Verbrauchern, Einzelhändlern und anderen Unternehmen ermöglicht, sämtliche Vorteile des EU-Binnenmarktes, einschließlich des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Einklang mit der Strategie Europa 2020 und der Digitalen Agenda für Europa zu nutzen.

Zur Erreichung dieses Ziels und zur Förderung EU-weiter Dienste, Effizienz und Innovation im Bereich Kartenzahlungsinstrumente und kartengestützte Zahlungsvorgänge in einer Offline- und Online- sowie mobilen Umgebung sind Rechtsklarheit und gleiche Wettbewerbsbedingungen nötig. Des Weiteren sollten geschäftliche Regelungen und sonstige Bedingungen untersagt sein, die verhindern, dass Verbraucher und Einzelhändler genaue Informationen über die Entgelte im Zusammenhang mit Zahlungsvorgängen erhalten, und dadurch die Schaffung eines reibungslos funktionierenden Binnenmarktes behindern.

### **Allgemeiner Kontext**

Der ordnungspolitische und rechtliche Rahmen für den Massenzahlungsverkehr in der EU wurde im Laufe der vergangenen zwölf Jahre entwickelt, wobei die Einführung des Euro eine beschleunigende Wirkung entfaltet hat. Die Verordnung (EG) Nr. 2560/2001 über gleiche Gebühren für Inlandszahlungen und grenzüberschreitende Zahlungen in Euro gab den Anstoß zu weiteren Initiativen im Hinblick auf die Vollendung eines Zahlungsverkehrsbinnenmarktes.

Ergänzt wird dieser Rahmen durch eine Reihe von Untersuchungen und Entscheidungen der Kommission zum Massenzahlungsverkehr, die in den letzten Jahren im Zusammenhang mit dem EU-Wettbewerbsrecht erfolgten.

Sichere, effiziente, wettbewerbsfähige und innovative elektronische Zahlungsformen sind für den Binnenmarkt für alle Produkte und Dienstleistungen unabdingbar, und dies umso mehr, als sich weltweit ein Trend vom direkten Kundenverkehr hin zum elektronischen Geschäftsverkehr abzeichnet. In diesem Zusammenhang wurde die Verwirklichung eines reibungslos funktionierenden Binnenmarktes im Bereich Zahlungskarten durch die weit verbreitete Anwendung bestimmter restriktiver Geschäftsregeln und -praktiken behindert. Solche Regeln und Praktiken bewirken zudem, dass Verbraucher und Einzelhändler unzureichend über Transaktionskosten und -preise informiert werden, was zu suboptimalen Marktergebnissen einschließlich ineffizienter Preise führt.

Eine der wichtigsten Praktiken, die die Verwirklichung eines Binnenmarktes behindern, ist die weithin übliche Erhebung sogenannter multilateraler Interbankenentgelte (MIF) bei den „Vier-Parteien-Systemen“, dem gängigsten Kartensystemtyp. Hierbei handelt es sich um Interbankenentgelte, die in der Regel vom akquirierenden und vom ausgebenden Zahlungsdienstleister, die einem bestimmten System angehören, kollektiv vereinbart werden. Diese von den akquirierenden Zahlungsdienstleistern gezahlten Interbankenentgelte sind Teil der Gebühren, die sie von den Händlern erheben („Merchant Service Charges“,

Händlergebühren) und die diese wiederum an die Verbraucher weitergeben. Somit ziehen hohe Interbankenentgelte für die Händler höhere Endpreise für Waren und Dienstleistungen nach sich, die von allen Verbrauchern gezahlt werden. Der Wettbewerb zwischen den Kartensystemen scheint in der Praxis hauptsächlich darauf gerichtet zu sein, möglichst viele ausgebende Zahlungsdienstleister dazu zu veranlassen, die jeweils eigene Karte auszugeben, was normalerweise eher *steigende* als *sinkende* Gebühren zur Folge hat, ganz im Gegensatz zum üblichen Preisdisziplinierungseffekt des Wettbewerbs in einer Marktwirtschaft.

Derzeit gibt es in der EU keine Rechtsvorschriften zur Regulierung von Interbankenentgelten, ausgenommen indirekt im Fall Dänemarks bei den Händlergebühren für Präsenztransaktionen. Allerdings haben zahlreiche nationale Wettbewerbsbehörden Verfahren zur Durchsetzung des Wettbewerbsrechts angestrengt, unter anderem im Vereinigten Königreich, in Deutschland und in Italien. Des Weiteren erlassen zurzeit mehrere Mitgliedstaaten einschlägige Rechtsvorschriften, darunter Polen, Ungarn, das Vereinigte Königreich und Italien.

### *Auswirkungen auf die Verbraucher*

Die durch Interbankenentgelte verursachten Preiserhöhungen schaden den Verbrauchern, denen meist nicht bewusst ist, dass die Händler für das von ihnen genutzte Zahlungsinstrument Gebühren zu zahlen haben. Zugleich werden die Verbraucher durch zahlreiche Anreizpraktiken (zum Beispiel Reisegutscheine, Prämien, Rabatte, Gebührenerstattungen oder kostenlose Versicherungen) der ausgebenden Zahlungsdienstleister dazu gebracht, Zahlungsinstrumente zu nutzen, die den ausgebenden Zahlungsdienstleistern hohe Gebühren einbringen. Die bei Zahlungskartensystemen geltenden Regeln und die von Zahlungsdienstleistern angewandten Praktiken umfassen meist keine Information der Händler und Verbraucher über Gebührenunterschiede und schränken somit die Markttransparenz ein, indem sie beispielsweise Gebühren „zusammenfassen“ (sog. Blending) oder den Händlern verbieten, im Fall von Co-Branding eine kostengünstigere Kartenmarke zu wählen oder die Verbraucher dazu anzuhalten, eine solche kostengünstigere Karte zu nutzen. Selbst wenn den Händlern die Kostenunterschiede bekannt sind, werden sie häufig durch die Kartensystemregeln daran gehindert, Maßnahmen zur Senkung der Gebühren zu ergreifen. Von besonderer Bedeutung ist dabei die Pflicht zur Annahme aller Karten („Honour All Cards Rule“, HACR), nach der die Händler alle unter derselben Marke ausgegebenen Produkte akzeptieren müssen, obwohl die Händlergebühren für diese Karten innerhalb derselben Kartenkategorie (d. h. Kreditkarte oder Debitkarte) um einen Faktor von 3-4 und zwischen verschiedenen Kartenkategorien (z. B. Premiumkreditkarten im Vergleich zu kostengünstigen Debitkarten) um einen Faktor von bis zu 25 variieren können. Die kollektiv vereinbarten Gebühren und Maßnahmen zur Einschränkung der Transparenz bewirken, dass die Banken bezüglich dieses Gebührenelements nicht miteinander in Wettbewerb treten müssen, was höhere Einzelhandelspreise für die Verbraucher zur Folge hat, und zwar auch für diejenigen, die nicht mit Karte zahlen oder eine Karte nutzen, bei der nur geringe Gebühren anfallen. Die letztgenannten Verbraucher subventionieren also die Verwendung teurerer Zahlungsmittel durch andere, häufig wohlhabendere Verbraucher in Form höherer Einzelhandelspreise. Die Interbankenentgelte führen nicht nur zu einer begrenzten Auswahl an Zahlungsdienstleistern, beschränkter Innovationstätigkeit und höheren Preisen für Zahlungsdienste, sondern sie stellen auch die Strategie der Kommission in Frage, die Nutzung elektronischer Zahlungsformen zum Vorteil der Verbraucher zu fördern und zu

erleichtern<sup>1</sup>. Und schließlich hindert die mangelnde Auswahl an Zahlungsdienstleistern die Verbraucher auch auf gesamteuropäischer Ebene effektiv daran, alle Vorteile des Binnenmarktes auszuschöpfen, vor allem was den elektronischen Geschäftsverkehr angeht.

#### *Auswirkungen auf den Binnenmarkt*

Derzeit werden im Rahmen der nationalen und internationalen Zahlungskartensysteme unterschiedlichste Interbankenentgelte erhoben, was zur Fragmentierung des Marktes führt und Händler und Verbraucher daran hindert, die Vorteile eines Binnenmarktes für Waren und Dienstleistungen zu nutzen. Selbst bei ausschließlicher Betrachtung der internationalen Zahlungskartensysteme variieren die Interbankenentgelte um einen Faktor von bis zu 10, woraus wesentliche Kostenunterschiede für die Händler in den betreffenden Ländern resultieren. Aufgrund der erheblichen Gebührenunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten gestaltet es sich für die Händler zudem schwierig, eine EU-weite Preisstrategie für ihre Waren und Dienstleistungen – sowohl online als auch offline – zu formulieren, was den Verbrauchern zum Nachteil gereicht. Die Händler können die Gebührenunterschiede nicht umgehen, indem sie Kartenakzeptanz-Dienstleistungen in Anspruch nehmen, die von Banken in anderen Mitgliedstaaten angeboten werden; spezifische Regeln für die Zahlungskartensysteme schreiben vor, dass bei jedem Zahlungsvorgang das für die Verkaufsstelle (Niederlassungsland des Händlers) festgelegte Interbankenentgelt zu entrichten ist. Hierdurch wird verhindert, dass akquirierende Banken ihre Dienstleistungen erfolgreich grenzüberschreitend anbieten und Händler ihre Zahlungskosten zum Vorteil der Verbraucher senken können.

#### *Auswirkungen auf den Markteintritt*

Interbankenentgelte beschränken zudem den Markteintritt, da die aus ihnen generierten Erträge für die ausgebenden Zahlungsdienstleister als Mindestschwellenwert dienen, wenn es darum geht, ausgebende Zahlungsdienstleister davon zu überzeugen, Zahlungskarten oder andere Zahlungsinstrumente – wie etwa Online- oder mobile Zahlungslösungen – neuer Marktteilnehmer auszugeben. Des Weiteren gestaltet sich der Markteintritt für gesamteuropäische Anbieter nach wie vor schwierig, da die inländischen Interbankenentgelte in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten stark variieren, und neue Marktteilnehmer müssten Interbankenentgelte anbieten, die mit denen jedes von ihnen anvisierten Marktes zumindest vergleichbar sind. Dies hat Auswirkungen auf die Tragfähigkeit ihres Geschäftsmodells, unter anderem auf mögliche Größen- oder Verbundvorteile. Es bietet außerdem eine Erklärung dafür, dass in einer Reihe von Mitgliedstaaten die (in der Regel kostengünstigeren) nationalen Kartensysteme weitgehend verschwunden sind. Die auf diese Weise durch die Interbankenentgelte geschaffene Markteintrittshürde für Online- und mobile Zahlungslösungen bewirkt darüber hinaus, dass die Innovationstätigkeit nachlässt.

Wie bereits ausgeführt, gibt es derzeit in der EU keine Rechtsvorschriften zur Regulierung von Interbankenentgelten, ausgenommen indirekt im Fall Dänemarks. Allerdings haben zahlreiche nationale Wettbewerbsbehörden Verfahren zur Durchsetzung des Wettbewerbsrechts angestrengt. Des Weiteren erlassen zurzeit mehrere Mitgliedstaaten einschlägige Rechtsvorschriften. Die unterschiedlichen Zeitabläufe der nationalen Verfahren und des Erlasses der geplanten Rechtsvorschriften bergen die Gefahr einer noch stärkeren Marktfragmentierung.

---

<sup>1</sup> Siehe zum Beispiel den jüngsten Vorschlag hinsichtlich des Zugangs zu Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen (COM(2013) 266 final vom 8.5.2013).

Mit der vorliegenden Verordnung wird daher die Festlegung gemeinsamer Regeln für Interbankenentgelte in der Europäischen Union vorgeschlagen, wobei für Transaktionen mit Zahlungskarten, deren Nutzung bei den Verbrauchern weit verbreitet ist und die daher von den Händlern schwerlich zurückgewiesen oder mit Aufschlägen belegt werden können, Gebührenobergrenzen vorgesehen sind. Dies schafft gleiche Wettbewerbsbedingungen, wodurch die derzeitige Marktfragmentierung infolge unterschiedlicher Gebühren beendet wird. Außerdem ermöglicht diese Maßnahme den erfolgreichen Markteintritt neuer gesamteuropäischer Marktteilnehmer sowie Innovationen auf der Basis gleicher Wettbewerbsbedingungen. Verbraucher und Händler werden somit von einer größeren Auswahl an (neuen und etablierten) Zahlungsdienstleistern profitieren, und zwar auch auf gesamteuropäischer Ebene. In der Verordnung werden darüber hinaus auch Transparenzmaßnahmen vorgeschlagen, die darauf abzielen, dass Händler und Verbraucher sachkundigere Entscheidungen über Zahlungsinstrumente treffen können.

### **Bestehende Rechtsvorschriften auf diesem Gebiet**

Diese Initiative ergänzt den bestehenden Rechtsrahmen für Zahlungsdienste in der EU, insbesondere im Hinblick auf die Vollendung eines Binnenmarktes für den Zahlungsverkehr und die Umstellung auf gesamteuropäische Zahlungsinstrumente.

Die Richtlinie 2007/64/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. November 2007 über Zahlungsdienste im Binnenmarkt (sogenannte Zahlungsdiensterichtlinie)<sup>2</sup> zielt im Interesse von Verbrauchern und Unternehmen der gesamten Union auf standardisierte Bedingungen und Rechte für auf dem Markt angebotene Zahlungsdienste ab. Diese Richtlinie, die parallel zur Ausarbeitung des vorliegenden Vorschlags überarbeitet wird, schafft den allgemeinen Rahmen für den Zahlungsverkehr in der EU. Sie wird durch mehrere Verordnungen ergänzt, zum Beispiel die Verordnung (EG) Nr. 924/2009 über grenzüberschreitende Zahlungen oder die Verordnung (EU) Nr. 260/2012, in der die Umstellungsdaten festgelegt wurden, bis zu denen alle Überweisungen und Lastschriften in Euro innerhalb der EU von nationalen Verfahren auf europaweite Verfahren umgestellt sein müssen. Die Verordnung (EU) Nr. 260/2012 untersagt außerdem bei Lastschriften die Erhebung multilateraler Interbankenentgelte pro Vorgang.

Neben der Entwicklung des Rechtsrahmens haben die Europäische Kommission und die nationalen Wettbewerbsbehörden in den vergangenen 20 Jahren eine Reihe von Kartellverfahren geführt, die wettbewerbswidrige Praktiken auf dem Kartenzahlungsmarkt betrafen. Das Urteil des Gerichts vom Mai 2012<sup>3</sup> bestätigte die von der Kommission in ihrer Entscheidung bezüglich MasterCard vom Dezember 2007<sup>4</sup> getroffene Feststellung, dass multilaterale Interbankenentgelte den Wettbewerb einschränken, da sie die Kosten der Akzeptanz von Karten durch die Händler erhöhen, ohne dabei Vorteile für die Verbraucher zu bewirken. Das Argument, multilaterale Interbankenentgelte seien für das Funktionieren eines Zahlungskartensystems unerlässlich, wurde vom Gericht zurückgewiesen. Um den wettbewerbsrechtlichen Bedenken Rechnung zu tragen, hat die Kommission Zusagen von Visa und MasterCard akzeptiert, für grenzüberschreitende (und einige inländische) Transaktionen geringere multilaterale Interbankenentgelte zu erheben: die

---

<sup>2</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:319:0001:01:DE:HTML>

<sup>3</sup> Urteil des Gerichts vom 24. Mai 2012, Rechtssache T-111/08, MasterCard u. a./Kommission, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht.

<sup>4</sup> Sache COMP/34.579, *MasterCard*, Entscheidung der Kommission vom 19. Dezember 2007. [http://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases/dec\\_docs/34579/34579\\_1889\\_2.pdf](http://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases/dec_docs/34579/34579_1889_2.pdf)

Verpflichtungszusagen von MasterCard aus dem Jahr 2009 (Obergrenzen für grenzüberschreitende multilaterale Interbankenentgelte für die Verbraucher in Höhe von 0,2 % bei Debitkarten und 0,3 % bei Kreditkarten sowie Änderung der Regeln, die das Unternehmen über die akquirierenden Zahlungsdienstleister den Händlern auferlegt) und die Verpflichtungszusagen von Visa Europe aus dem Jahr 2010 (den Zusagen von MasterCard entsprechend, wobei die Obergrenzen auf Debitkarten beschränkt sind, jedoch auch auf inländische multilaterale Interbankenentgelte Anwendung finden, falls diese von Visa Europe selbst und nicht von den nationalen Banken festgelegt werden). Im Jahr 2013 gab Visa Europe außerdem Verpflichtungszusagen hinsichtlich grenzüberschreitender Kreditkartentransaktionen in Bezug auf bestimmte Länder, falls die Gebühren von Visa Europe festgelegt werden, sowie hinsichtlich grenzüberschreitender Acquiring-Regeln. Wettbewerbsverfahren sind in einer Reihe weiterer Mitgliedstaaten anhängig, darunter Polen, Ungarn, Italien, Lettland, das Vereinigte Königreich, Deutschland und Frankreich. So hat beispielsweise die französische Wettbewerbsbehörde die Verpflichtungszusagen des *Groupement des Cartes Bancaires* – des nationalen Kartensystems – am 7. Juli 2011 für verbindlich erklärt, seine Interbankenentgelte für grenzüberschreitende Transaktionen dahingehend zu senken, dass sie den von MasterCard und Visa vereinbarten Sätzen entsprechen.

Zwar existieren derzeit in der EU keine Rechtsvorschriften zur Regulierung von Interbankenentgelten, ausgenommen indirekt im Fall Dänemarks<sup>5</sup>, doch eine Reihe von Mitgliedstaaten ist dabei, einschlägige Rechtsvorschriften zu erlassen, darunter Polen, Ungarn, das Vereinigte Königreich und Italien. In Polen ist das Parlament derzeit mit einem Gesetzentwurf zur Regulierung von Interbankenentgelten befasst, der Folgendes vorsieht: schrittweise Absenkung der Obergrenzen für die multilateralen Interbankenentgelte auf 0,5 % bis Anfang 2016, Abschaffung der Verpflichtung zur Annahme aller Karten (HACR) und Zulassung von Aufschlägen (nur bei Kreditkarten). In Ungarn wird derzeit ein Gesetzentwurf diskutiert, der eine Obergrenze der Interbankenentgelte für inländische Kredit- und Debittransaktionen in Höhe des jeweiligen Satzes für grenzüberschreitende Transaktionen vorsieht, wobei die ungarische Zentralbank für die Berechnung dieser Gebühren zuständig zeichnet. In Italien wurde im Dezember 2012 ein Dekretentwurf des Ministeriums für Wirtschaft und Finanzen zur Konsultation veröffentlicht, das folgende Aspekte betrifft: Einschränkung des Blending, Vergleichbarkeit der Interbankenentgelte und Händlergebühren, da letztere dem Transaktionsvolumen angepasst und für Zahlungen von geringerem Wert niedriger sein sollten. Im Vereinigten Königreich hat die Regierung vorgeschlagen, die Zahlungssysteme einer wirtschaftlichen Regulierung zu unterstellen und zu diesem Zweck eine neue, wettbewerbsorientierte Regulierungsstelle für Massenzahlungssysteme nach dem Vorbild des Versorgungssektors zu schaffen<sup>6</sup>.

### **Vereinbarkeit mit anderen Politikbereichen und Zielen der Union**

Die Ziele des Vorschlags stimmen mit der allgemeinen Politik und den Zielen der Union überein. Zum einen verbessern sie das Funktionieren des Binnenmarktes für Zahlungsdienste

---

<sup>5</sup> Artikel 80 des dänischen Gesetzes über Zahlungsdienste und elektronisches Geld, Konsolidierungsgesetz Nr. 365 vom 26. April 2011, [http://www.finanstilsynet.dk/en/Regler-og-praksis/Translated-regulations/~media/Regler-og-praksis/2012/C\\_Act365\\_2011\\_new.ashx](http://www.finanstilsynet.dk/en/Regler-og-praksis/Translated-regulations/~media/Regler-og-praksis/2012/C_Act365_2011_new.ashx). Dieser regelt die multilateralen Interbankenentgelte für Präsenztransaktionen und sieht vor, dass von den Händlern, die in acht verschiedene Kostenkategorien eingeteilt werden, Jahresgebühren zu entrichten sind, deren Höhe das Wirtschaftsministerium festlegt.

<sup>6</sup> <https://www.gov.uk/government/consultations/opening-up-uk-payments>

– und generell für alle Waren und Dienstleistungen –, was den europäischen Verbrauchern und Unternehmen zugutekommen wird. Und zum zweiten unterstützen sie auf breiter Basis andere politische Strategien der Union, vor allem im Bereich der Wettbewerbspolitik (durch die Schaffung gleicher Pflichten, Rechte und Möglichkeiten für alle Marktteilnehmer sowie vereinfachte grenzüberschreitende Zahlungsdienste, was sich wettbewerbsfördernd auswirkt). Die diesem Vorschlag beigelegte Folgenabschätzung enthält die Schlussfolgerung, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen die Marktintegration für Verbraucher und Händler vorantreiben, den europaweiten Markteintritt begünstigen und mehr Rechtssicherheit bei Geschäftsmodellen für bestehende Kartensysteme und für neue Marktteilnehmer bewirken würden. Sie böten zudem eine Antwort auf die drohende Übertragung von Modellen, die auf wettbewerbswidrigen Praktiken basieren, auf neue, innovative Zahlungsdienste.

Trotz des Gerichtsurteils, das die Bewertung der Kommission bestätigte, dass die im Rahmen des MasterCard-Systems erhobenen multilateralen Interbankenentgelte den Wettbewerb eingeschränkt und keine Vorteile gezeitigt haben, welche die Nachteile für Händler und Verbraucher überwogen hätten, scheinen die derzeit in der EU tätigen internationalen und nationalen Kartensystembetreiber nicht bereit zu sein, ihre Praktiken proaktiv dahingehend anzupassen, dass sie die europäischen und einzelstaatlichen Wettbewerbsregeln erfüllen. Wenngleich die nationalen Wettbewerbsbehörden dieses Problem in enger Zusammenarbeit mit der Kommission angehen, so könnte doch wegen der unterschiedlichen Zeitabläufe und Verfahren die Durchsetzung eines wirksamen Wettbewerbs nicht umfassend und rasch genug erfolgen, um das Potenzial von Marktintegration und Innovation voll ausschöpfen zu können, was nötig ist, um die Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Zahlungsverkehrsmarktes auf globaler Ebene sicherzustellen. Unter Berücksichtigung der EU-Wettbewerbsregeln und der Erfahrung der Kommission mit Wettbewerbssachen auf dem Gebiet des Zahlungsverkehrs zielt dieser Vorschlag daher darauf ab, Rechtsklarheit zu schaffen, damit eine wirksame Integration und ein wirksamer Wettbewerb gewährleistet sind, und hierdurch den wirtschaftlichen Wohlstand aller betroffenen Interessenträger und insbesondere der Verbraucher zu mehren. Durch die Erleichterung der Wirtschaftstätigkeit innerhalb der Union wird auch ein Beitrag zu den zentralen Zielen der Strategie EU 2020 geleistet.

## **2. ERGEBNISSE DER KONSULTATION DER INTERESSENTRÄGER UND FOLGENABSCHÄTZUNG**

### **Konsultation der Interessenträger**

#### *Konsultationsmethoden, wichtigste Zielgruppen und allgemeines Profil der Antwortenden*

Am 11. Januar 2012 hat die Europäische Kommission das Grünbuch *Ein integrierter europäischer Markt für Karten-, Internet- und mobile Zahlungen*<sup>7</sup> veröffentlicht und anschließend eine öffentliche Konsultation durchgeführt. Die Kommission erhielt mehr als 300 Antworten auf ihre öffentliche Konsultation. Aus den ausführlichen Reaktionen der Interessenträger<sup>8</sup> gingen wichtige Informationen über neue Entwicklungen der jüngsten Zeit und über möglicherweise erforderliche Änderungen des bestehenden Rahmens für Zahlungsvorgänge hervor.

<sup>7</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52011DC0941:DE:NOT>

<sup>8</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/payments/docs/cim/gp\\_feedback\\_statement\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/payments/docs/cim/gp_feedback_statement_en.pdf)

Am 4. Mai 2012 fand eine öffentliche Anhörung statt, an der etwa 350 Interessenträger teilnahmen.

Am 20. November 2012 nahm das Europäische Parlament die Entschließung *Ein integrierter europäischer Markt für Karten-, Internet- und mobile Zahlungen*<sup>9</sup> an, die einen Bericht über das Grünbuch darstellt.

### Zusammenfassung der Antworten und Modalitäten ihrer Berücksichtigung

Aus dem Konsultationsprozess konnten einige Schlüsselaussagen zum Anwendungsbereich dieser Verordnung gewonnen werden. Interessenträger aller Kategorien waren sich darin einig, dass mehr Rechtsklarheit für Interbankenentgelte geschaffen werden müsse. Zahlungsdienstleister stuften dies als besonders relevant im Hinblick auf die laufenden Wettbewerbsverfahren auf europäischer und nationaler Ebene ein. Als zweiten Aspekt nannten insbesondere Händler, aber auch Interessenträger der anderen Kategorien, Hindernisse für grenzüberschreitendes Acquiring, die durch einen echten Binnenmarkt für Zahlungsdienste ausgeräumt werden sollten. Ein hohes Interesse bestand auch an einer Erörterung der geschäftlichen Regelungen, wobei die Ansichten zu dieser Frage je nach Kategorie der Interessenträger voneinander abwichen.

Für Zahlungsdienstleister und Kartensysteme stellt der Umstand, dass die Interbankenentgelte sich von einem Land zum anderen sowie für grenzüberschreitende Zahlungen innerhalb desselben Kartensystems stark unterscheiden, kein Problem dar und behindert die Marktintegration nicht. Auf der anderen Seite waren Händler, Verbraucherorganisationen und einige Nicht-Bank-Zahlungsdienstleister der Ansicht, solche Unterschiede seien nicht gerechtfertigt und dieselben Interbankenentgelte sollten für inländische und grenzüberschreitende Transaktionen sowie in allen Mitgliedstaaten gelten. Öffentliche Stellen vertraten den Standpunkt, dass Interbankenentgelte harmonisiert werden sollten, damit ein einheitlicher Markt entsteht. Zahlungsdienstleister hatten Vorbehalte gegen ein regulatorisches Vorgehen bei Interbankenentgelten mit dem Argument, dass die Gebühren für Karteninhaber steigen und die Einzelhändler die Gewinne nicht an die Verbraucher weitergeben würden. Auf der anderen Seite waren die Einzelhändler der Ansicht, dass Interbankenentgelte zu einem umgekehrten Wettbewerb führen, der die teuersten Zahlungsmethoden begünstigt und den Zugang zum Markt erschwert und gleichzeitig ein Risiko von Spill-over-Effekten von Karten- auf mobile und Internetzahlungen schafft. Die meisten Verbraucherorganisationen unterstützten die Analyse der Händler im Hinblick auf die negativen Auswirkungen von Interbankenentgelten auf Wettbewerb und Verbraucherschutz, äußerten jedoch die Besorgnis, dass eine Begrenzung der Interbankenentgelte zu höheren Kartengebühren und anderen Verbraucherbelastungen führen könnte. Die Wettbewerbsbehörden befürworteten ein Vorgehen zur Senkung der Interbankenentgelte, insbesondere für ausgereifte Vier-Parteien-Systeme. Andere öffentliche Einrichtungen waren geteilter Ansicht.

Beim grenzüberschreitenden Acquiring sahen die meisten Systembetreiber und Zahlungsdienstleister die Notwendigkeit einer Harmonisierung lokaler Normen und Vorschriften, während Händler und Verbraucher die Existenz zahlreicher lokaler Hindernisse für grenzüberschreitendes Acquiring monierten. Anders als die Zahlungsdienstleister und Systembetreiber zogen die Händler regulatorische Lösungen selbstregulierenden

<sup>9</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0426+0+DOC+XML+V0//DE>

Mechanismen vor. Nach Ansicht von Systembetreiber und Zahlungsdienstleistern sollte das Interbankenentgelt des Landes gelten, in dem der Verkauf abgewickelt wird, während die meisten Händler und Nicht-Bank-Zahlungsdienstleister ein einheitliches Interbankenentgelt für den gesamten Binnenmarkt befürworteten. Eine obligatorische vorherige Genehmigung für grenzüberschreitendes Acquiring wurde nur von Zahlungsdienstleistern und etablierten Kartensystemen befürwortet.

Bei den geschäftlichen Regelungen gab es keinen Konsens über den Nutzen und die Notwendigkeit von Lenkungsmaßnahmen oder einer Verpflichtung zur Annahme aller Karten („Honour All Cards Rule – HACR“), die die Händler verpflichtet, alle Karten einer bestimmten Marke anzunehmen, wenn sie eine Kategorie von Karten dieser Marke akzeptieren. Die meisten Systeme und Zahlungsdienstleister befürworteten den Status quo, während Händler, Verbraucher, Wettbewerbsbehörden und die meisten öffentlichen Stellen sich dafür aussprachen, den Händlern zu erlauben, die Verbraucher durch Regulierungsmaßnahmen zur Nutzung preiswerterer Zahlungsmittel zu lenken, wobei die Verbraucher sich gegen übermäßige Kostenbelastungen aussprachen. Eine Abschaffung der HACR wurde von Zahlungsdienstleistern und Systembetreibern abgelehnt, von anderen Interessenträgern jedoch (durch Regulierungsmaßnahmen) befürwortet, weil sie den Händlern ermöglichen würde, nur preiswertere Zahlungsmittel zu akzeptieren, und sich positiv auf den Wettbewerb auswirken würde, wobei die Verbraucher sich zurückhaltender äußerten. Ein Verbot der Vermischung von Händlergebühren durch Weitergabe an die Einzelhändler wurde von den meisten Interessenträgern befürwortet– dabei waren Zahlungsdienstleister und Systembetreiber der Ansicht, dass der Vermischung bereits nach den Selbstverpflichtungen und Zusagen von MasterCard und Visa ein Ende gesetzt worden sei.

Eine umfassende Übersicht über die Standpunkte der Interessenträger und der Mitgliedstaaten zu den Interbankenentgelten findet sich im Feedbackbericht über die öffentliche Konsultation zum Grünbuch<sup>10</sup>.

Das Europäische Parlament hat in seinem aus eigener Initiative erstellten Bericht über das Grünbuch die dort aufgeführten Ziele und die Integrationshindernisse anerkannt und legislative Maßnahmen in einigen Bereichen im Zusammenhang mit Kartenzahlungen gefordert, gleichzeitig aber ein vorsichtigeres Vorgehen bei Internet- und mobilen Zahlungen vorgeschlagen, weil diese Märkte noch unausgereift seien. Außerdem sprach sich das Parlament eindeutig für mehr Klarheit für Marktteilnehmer bei Interbankenentgelten aus und befürwortete einen stufenweisen Ansatz, bei dem durch Regulierungsmaßnahmen auf eine Abschaffung der Interbankenentgelte hingewirkt wird.

## **Folgenabschätzung**

Die Kommission hat eine Folgenabschätzung gemäß dem Arbeitsprogramm durchgeführt. Diese Folgenabschätzung wurde in Abstimmung mit der EZB ausgearbeitet. Geprüft wurden sowohl Optionen für eine Änderung der Richtlinie über Zahlungsdienste als auch für die Regulierung Interbankenentgelte.

In der Folgenabschätzung wird die Frage des ineffektiven Wettbewerbs auf den Märkten für Kartenzahlungen und kartengestützte Zahlungsvorgänge untersucht, der zu unbefriedigenden Marktergebnissen und relativ hohen Gebühren führt, die an die Händler und von denen

---

<sup>10</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/payments/docs/cim/gp\\_feedback\\_statement\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/payments/docs/cim/gp_feedback_statement_en.pdf)

wiederum an die Verbraucher weitergegeben werden. Eingeschränkte Marktintegration, erschwerter Markteintritt für neue europaweit tätige Marktteilnehmer, das Verschwinden nationaler (generell billigerer) Kartensysteme sowie begrenzte Innovation werden in diesem Kontext ebenfalls angesprochen. Die Interbankenentgelte werden als einer der Faktoren hinter diesen Entwicklungen identifiziert. Die stark schwankenden Höhen von Interbankenentgelten zwischen Mitgliedstaaten stellen außerdem ein Hindernis für die Marktintegration dar. Diese Effekte werden von einer Reihe von Geschäftsregeln verstärkt, die sich negativ auf Transparenz, die Möglichkeit von Einzelhändlern, einen Acquirer in einem anderen Mitgliedstaat auszuwählen (grenzüberschreitendes Acquiring), und die Möglichkeit von Einzelhändlern auswirken, ihre Kunden zu effizienteren Zahlungsmethoden zu motivieren oder teure Karten zurückzuweisen (HACR).

Bei der Folgenabschätzung werden sechs Szenarien für Interbankenentgelte geprüft: (i) kein Eingreifen der Kommission, (ii) Regulierung des grenzüberschreitenden Acquiring und der Höhe von Interbankenentgelten für grenzüberschreitende Transaktionen, (iii) Beauftragung der Mitgliedstaaten, inländische Interbankenentgelte auf der Grundlage einer gemeinsamen Methodik festzulegen, (iv) Regulierung einer gemeinsamen EU-weiten Obergrenze für Interbankenentgelte, (a) wobei die Deckelung der Interbankenentgelte – mit unterschiedlicher Höhe für Debit- und für Kreditkarten – sowohl Debit- als auch Kreditkarten oder nur Debitkarten betreffen kann und (b) wobei Interbankenentgelte für Debitkartentransaktionen entweder ganz verboten oder auf ein niedriges Niveau reduziert werden, (v) Ausnahmeregelung von der Regulierung der Interbankenentgelte oder nicht für (tendenziell teurere) Firmenkarten und von Drei-Parteien-Systemen ausgegebene Karten und (vi) Regulierung der Händlergebühren, also Regulierung der Gebühren, die vom Einzelhändler an die Acquiring-Bank gezahlt werden.

Die Deckelungen von 0,2 % und 0,3 % für Debit- bzw. Kreditkartentransaktionen werden in den Szenarien(ii) und (iv) analysiert. Diese Obergrenzen basieren auf dem in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur entwickelten Grundsatz der Zahlungsmittelneutralität auf Händlerebene („Merchant Indifference Test“), einer Prüfung, anhand derer ermittelt wird, welche Entgelte ein Händler bereit wäre zu zahlen, wenn er die Kosten der Nutzung einer Zahlungskarte durch den Kunden mit den Kosten kartenloser (Bar-) Zahlungen vergleicht (unter Berücksichtigung des an den Acquirer zu zahlenden Dienstleistungsentgelts, das zusätzlich zum Interbankenentgelt zu entrichten ist). So wird die Nutzung effizienter Zahlungsinstrumente angeregt, da Karten gefördert werden, die größere transaktionsbezogene Vorteile bieten, und gleichzeitig unverhältnismäßig hohe Händlerentgelte verhindert, die für andere Verbraucher mit versteckten Kosten verbunden wären. Anderenfalls könnten die kollektiven Vereinbarungen über Interbankenentgelte zu übermäßig hohen Händlerentgelten führen, da Händler aus Angst vor einem Umsatzverlust zögern könnten, teure Zahlungsinstrumente abzulehnen. Berücksichtigt werden auch die Werte, die von den Systemen (Visa Europe, MasterCard, *Groupement Cartes Bancaires*) in Wettbewerbsverfahren vorgeschlagen und von den Wettbewerbsbehörden als zufriedenstellend akzeptiert wurden.

In der Folgenabschätzung wird das Fazit gezogen, dass die vorteilhafteste Option eine Kombination folgender Ansätze wäre:

- einer Reihe von Maßnahmen zur Förderung eines reibungslos funktionierenden Marktes einschließlich der Einschränkung der HACR, die es den Händlern ermöglichen würden, die Marke der Karte am Point of Sale (Land des Einzelhändlers) für *alle* Karten und *kartengestützten* Transaktionen auf der Grundlage des Vier-Parteien-Systems zu wählen; und

- einer Deckelung der Höhe von Interbankenentgelten für grenzüberschreitende Transaktionen mit Verbraucherdebit- und -kreditkarten (als erstem Schritt) und anschließend einer Deckelung der Höhe von Interbankenentgelten auch für inländische Transaktionen mit Verbraucherkreditkarten und Verbraucherdebitkarten.

Die Folgenabschätzung und ihr Anhang enthalten eine detaillierte Erläuterung anderer Maßnahmen, die in der Verordnung vorgeschlagen werden, um Markttransparenz und einen reibungslosen Marktablauf zu gewährleisten, darunter die Abschaffung von Regeln, die Händler daran hindern oder es ihnen erschweren, Kunden auf effizientere Zahlungsinstrumente hinzulenken („no-steering rules“), die Zulassung der Kartenidentifizierung, das parallele Aufbringen mehrerer Akzeptanzmarken („Co-badging“), die Verpflichtung der Zahlungsdienstleister, dem Zahlungsempfänger Rechnungen vorzulegen, sowie Verpflichtung zur individuellen Preisgestaltung („Unblending“).

Diese in der Verordnung vorgeschlagenen allgemeinen Transparenzmaßnahmen sollten zu einem effizienteren Markt für *alle* Zahlungskarten und *kartengestützten* Zahlungsvorgänge auf der Grundlage von Vier-Parteien-Kartensystemen beitragen.

Da jedoch bestimmte Kategorien von Karten mittlerweile in so großem Umfang von den Verbrauchern genutzt werden, dass sich die Händler aus Furcht vor Umsatzeinbußen allgemein außerstande sehen, sie zurückzuweisen oder die Verbraucher von ihrer Verwendung abzuhalten, sind weitere Maßnahmen erforderlich, um einen integrierten Markt, dessen effizientes Funktionieren und die Beseitigung wettbewerbswidriger Geschäftspraktiken in diesen Bereichen zu gewährleisten. Dies gilt für Verbraucher-Debitkarten und -Kreditkarten.

In einer ersten Phase würde vor allem Rechtsklarheit geschaffen, indem Händlern die Wahl eines Anwerbers außerhalb ihres eigenen Mitgliedstaates („grenzüberschreitende Anwerbung“) gestattet und die Höhe der grenzüberschreitenden Interbankenentgelte geregelt würde. Dies würde sich zwar möglicherweise nur auf große Händler auswirken, wäre aber der Marktintegration förderlich und könnte ähnlich wie die entsprechende Vorschrift in der Verordnung zur Festlegung von Enddaten für die SEPA-Umstellung (SEPA = einheitlicher Euro-Zahlungsverkehrsraum) auch hinsichtlich der Höhe der inländischen Interbankenentgelte einen Disziplinierungs- und Konvergenzeffekt haben.

Längerfristig sollten jedoch Maßnahmen, die zu effizienteren Interbankenentgelten und einer Angleichung der Wettbewerbsbedingungen für Zahlungsdienstleister führen, auch kleineren Einzelhändlern unmittelbar zugutekommen. Nach einer Übergangsfrist sollte die Regulierung der Interbankenentgelte für Verbraucherkarten daher auch auf inländische Interbankenentgelte ausgedehnt werden. Derzeit werden in acht EU-Mitgliedstaaten auf *Debit*kartentransaktionen keine oder nur sehr niedrige Interbankenentgelte erhoben, ohne dass negative Folgen für Kartenausgabe und Kartennutzung festzustellen wären; im Gegenteil, in diesen Mitgliedstaaten werden tendenziell die meisten Karten ausgegeben und genutzt. Angesichts der Entwicklungen der letzten zehn Jahre ist davon auszugehen, dass die Ausgabe und Nutzung von Debitkarten in den kommenden Jahren weiter zunehmen wird, sodass nach Ablauf der in der Verordnung vorgesehenen Übergangsfrist Debitkarten als „allgegenwärtig“ in der EU angesehen werden können und damit Anreize für Kartenausgabe und Kartennutzung durch Entgelte, die von den Einzelhändlern an die ausgebenden Zahlungsdienstleister fließen, nicht mehr zu rechtfertigen sein werden. Bereits jetzt kommt es nur sehr selten vor, dass bei der Eröffnung eines Zahlungskontos keine Karte ausgegeben

wird, was an sich schon Zahlungsdienstleistern erhebliche Kosteneinsparungen beschert. Darüber hinaus sieht der Vorschlag für eine Richtlinie<sup>11</sup> über u. a. den Zugang zu Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen vor, dass die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass ein Zahlungskonto mit grundlegenden Funktionen Zahlungsvorgänge mit Zahlungskarten (einschließlich Online-Zahlungen) umfasst. Damit Maßnahmen, die zu effizienteren Interbankenentgelten und einer Angleichung der Wettbewerbsbedingungen für Zahlungsdienstleister führen, auch kleineren Einzelhändlern unmittelbar zugutekommen, bedarf es zudem einer Regulierung der inländischen Gebühren für Verbraucherkarten. Damit kleine Einzelhändler nicht anders behandelt werden als große Einzelhändler – die am leichtesten aus der grenzüberschreitenden Anwerbung Nutzen ziehen können –, wird vorgeschlagen, die in der ersten Phase für *grenzüberschreitende* Transaktionen vorgeschlagene Deckelung in der zweiten Phase auch auf *inländische* Kreditkartentransaktionen auszudehnen. Die Kommission ist jedoch der Auffassung, dass die Reife der Märkte im EWR insbesondere im Hinblick auf die Ausgabe und Nutzung von Debitkarten weiter geprüft werden und sichergestellt sein muss, dass Interbankenentgelte nicht als Anreiz für diese erforderlich sind. In der Zwischenzeit würden, wie oben erläutert, Deckelungen von 0,2 % für Debitkartentransaktionen und 0,3 % für Kreditkartentransaktionen gelten.

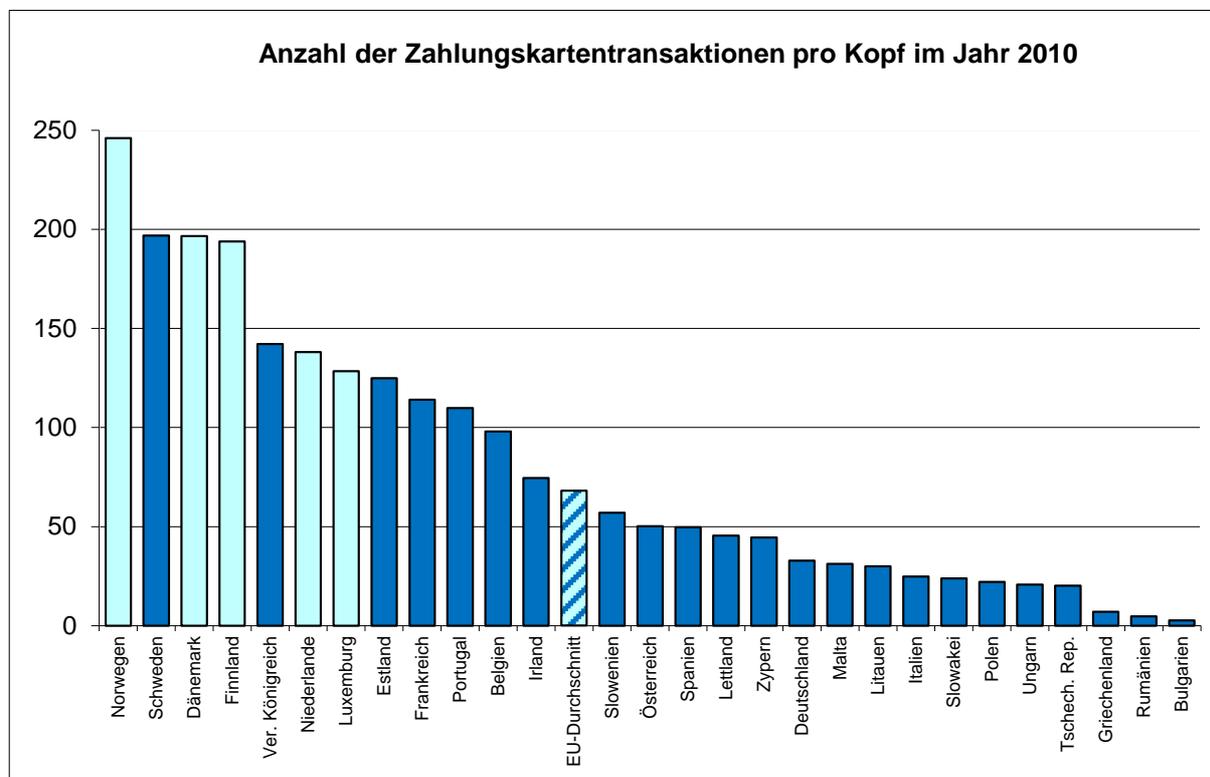
Die Deckelung der Interbankenentgelte hätte für Einzelhändler den Nutzen insgesamt niedrigerer Entgelte, was zu Einsparungen führen würde, die teilweise an die Verbraucher weitergegeben würden. Die Verbraucher zahlen bereits insofern, als die Interbankenentgelte (über die Händlergebühren (MSC – Merchant Service Charge)) in die Einzelhandelspreise einfließen, und Banken dürften weniger geneigt sein, den Vorteil der Interbankenentgelte an ihre Kontoinhaber weiterzugeben als Händler an ihre Kunden, da im Bankensektor weniger Wettbewerb herrscht und die Verbrauchermobilität im Privatkundengeschäft derzeit gering ist. Der Kundenvorteil sollte bei Händlern daher in jeden Fall größer sein als bei Banken. In Australien wird der Kostenrückgang infolge der Intervention auf 0,67 AUD pro Kauf und 77,19 AUD jährlich pro Konto geschätzt. Die Effekte variieren jedoch je nach Einzelhandelssektor, der Größe des Handelsunternehmens, dessen Nutzung von Zahlungsinstrumenten und dem Einkaufskorb. Es wird stets schwierig sein, die Änderung einer wirtschaftlichen Variablen mit der Änderung bestimmter Waren- oder Dienstleistungspreise in einem konkreten Einzelhandelsgeschäft in Verbindung zu bringen.

Dies bedeutet jedoch nicht, dass die derzeit die Einzelhändler belastenden Kosten automatisch auf die Verbraucher – via ihre Banken – übertragen würden. Zahlungssysteme sind ihrem Wesen nach komplex: Die Bank des Karteninhabers interagiert mit dem Karteninhaber, die Bank des Händlers interagiert mit dem Händler, und grundsätzlich stehen beide in ihrem Verhalten gegenüber ihrem jeweiligen Kunden im Wettbewerb mit anderen Banken und sehen sich unterschiedlichen Marktbedingungen ausgesetzt. Daher wäre zu erwarten, dass sich eine Deckelung der Interbankenentgelte positiv auf die Kartenakzeptanz auswirkt, was über Größeneffekte auch die Kartenausgabe positiv beeinflussen kann. Ein Rückgang hoher Interbankenentgelte scheint in den meisten Ländern allgemein mit einer höheren Kartenakzeptanz verbunden zu sein, und in Ländern mit niedrigen Interbankenentgelten scheint die Kartennutzung höher zu sein. Dänemark weist mit 216 Zahlungen pro Kopf in einem Debitkartensystem mit Null-Interbankenentgelt eine der höchsten Kartennutzungsraten in der EU auf. Dies gilt auch für internationale Systeme: In der Schweiz erhebt Maestro kein Interbankenentgelt und ist das wichtigste Debitkartensystem. In den Niederlanden verdrängt

---

<sup>11</sup> COM(2013) 266 final.

die hohe und weiter steigende Kartennutzung und -akzeptanz das Bargeld. Typisch sowohl für Dänemark wie für die Niederlande sind die niedrigen Kontogebühren im Vergleich zu Ländern mit hohen Interbankenentgelten (z. B. Frankreich selbst nach Durchsetzung der Wettbewerbsvorschriften, Spanien). In Spanien ist die Kartennutzung nach der Intervention gestiegen, wobei der durchschnittliche Wert der Kartenzahlungen von 2005 bis 2010 um 15 % gefallen ist. Zugleich haben nach den offiziellen Zahlen der spanischen Zentralbank Aufkommen und Wert der Kartenzahlungen zugenommen<sup>12</sup>.



Wie oben gezeigt, weisen inländische Systeme ohne Interbankenentgelte die höchsten Kartennutzungsraten (nach Daten der EZB) auf; auch im Vereinigten Königreich und in Schweden sind die Interbankenentgelte vergleichsweise niedrig.

Die Gesamtwirkung sinkender Interbankenentgelte auf die Einnahmen von Zahlungsdienstleistern, die Karten ausgeben und Anwerbung betreiben, lässt sich nur schwer abschätzen, da eine Zunahme des Kartentransaktionsaufkommens (aufgrund höherer Akzeptanz) und die für Zahlungsdienstleister bei der Bargeldbearbeitung möglichen Einsparungen die Verluste aufgrund der Deckelung der Interbankenentgelte zumindest teilweise ausgleichen könnten. Weitere Kosteneinsparungen könnten sich aus einem Rückgang von Barabhebungen an Geldautomaten bzw. den an die Anwerber der Geldautomaten zu zahlenden Interbankenentgeltbeträgen ergeben. Die Einnahmen der ausgebenden Bank müssen daher nicht unbedingt im Ergebnis rückläufig sind. Was die Tragfähigkeit angeht, erscheint ein Debitkartensystem ohne Interbankenentgelte aus geschäftlicher Sicht ohne Anhebung der Kosten von Kontokorrentkonten für Verbraucher ohne Weiteres tragfähig. Dänemark etwa wendet im inländischen Debitsystem Null-Interbankenentgelte an, und trotzdem liegen die vom durchschnittlichen Kontoinhaber gezahlten Kontokorrentkontogebühren deutlich unter dem EU-Durchschnitt. Ähnlich ist die

<sup>12</sup> Siehe Folgenabschätzung, S. 208.

Lage in der Schweiz, wo Maestro (zu MasterCard gehörig) der wichtigste Debitkartenanbieter ist und keine multilateralen Interbankenentgelte erhebt.

Tatsächlich besteht kein automatischer Zusammenhang zwischen einem Rückgang der Interbankenentgelte und einem Anstieg der jährlichen Kartengebühren. Kartengebühren scheinen eher etwa von der Intensität des Wettbewerbs im Privatkundengeschäft abzuhängen. In den USA haben Banken nach der Regulierung der Interbankenentgelte versucht, die Gebühren für Karteninhaber anzuheben, mussten aber nach Verbraucherprotesten einlenken. In der Schweiz sanken die Gebühren für Karteninhaber parallel zum Rückgang der Interbankenentgelte. In Australien stiegen die Gebühren für Karteninhaber rasant, bevor eine Deckelung der Interbankenentgelte eingeführt wurde, und nach den Reformen verlangsamte sich der Anstieg der Gebühren für Karteninhaber (bei Kreditkarten +218 % im Zeitraum 1997-2002 und +122 % im Zeitraum 2003-2008). In Spanien sind nach der Intervention die durchschnittlichen jährlichen Gebühren jedes Jahr um 6,18 EUR für Debitkarten und um 11,45 EUR für Kreditkarten gestiegen. Das Kartenportfolio der Banken ist jedoch trotz der Wirtschaftskrise gewachsen, da das Kreditkartenaufkommen deutlich stärker gestiegen ist als das der Debitkartenkarten. Andere Trends legen die Annahme nahe, dass der Wettbewerb im spanischen Bankensektor vergleichsweise schwach ist: So haben sich etwa die Kontoführungsgebühren für ein Kontokorrentkonto von 2007 bis 2012 verdoppelt, und die Gebühren für Überziehungskredite sind gestiegen. Gebührenerhebungen im Privatkundengeschäft scheinen in Spanien weit verbreitet zu sein, ohne dass dies mit Interbankenentgelten in Zusammenhang stünde.

Es gibt Hinweise auf einen Preisrückgang in den USA ein Jahr nach der Regulierung der MIF. Zudem deuten Informationen aus Australien darauf hin, dass niedrigere Interbankenentgelte voll und ganz (zu 100 %) Einzelhändlern zugutekommen – da auf den Anwerbungsmärkten der Wettbewerb tendenziell schärfer ist als auf den Ausgabemärkten, während die potenzielle Anhebung der Gebühren für Karteninhaber auf 30-40 % jenes Betrags begrenzt ist, um den die Interbankenentgelte gesunken sind. Nach der Deckelung der Interbankenentgelte und der Einführung von Transparenzmaßnahmen werden zudem Verbraucher, die kostengünstige Zahlungsmittel nutzen, nicht mehr die (oft wohlhabenderen) Nutzer teurerer Zahlungsmittel „subventionieren“; bisher können Händler die Verbrauchernachfrage nicht lenken, insbesondere hinsichtlich der Karten, die ein „Muss“ sind.

Da der Wettbewerb wieder freieres Spiel hätte, würden Verbraucher und Einzelhändler auch von neuen Markteintritten in den Zahlungsverkehrsmarkt profitieren. Selbst wenn die Gebühren für Karteninhaber steigen – was nicht zwangsläufig der Fall ist, da die Auswirkungen der Deckelung der Interbankenentgelte auf die Einnahmen der Banken gemischt sein dürften –, dürften die Verbraucher aus niedrigeren Interbankenentgelten immer noch Nutzen ziehen, und zwar durch niedrigere Einzelhandelspreise (auch wenn die Einzelhändler die Einsparungen nicht zu 100 % weitergeben) und Neueintritte in den Zahlungsverkehrsmarkt. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die von neuen Marktteilnehmern angebotenen Dienste aller Wahrscheinlichkeit nach für die Verbraucher von Vorteil sein werden. Ein konkretes Beispiel dafür – mit Interbankenentgelten unter 0,2 % – sind die Niederlande, wo eine kostengünstige Lösung für Online-Zahlungen (Ideal) vor allem deswegen entwickelt wurde, weil die niedrigen Interbankenentgelte die Bank zur Innovation veranlasste. Niederländische Verbraucher müssen also keine hohen Kreditkartengebühren zahlen, um online einzukaufen.

Obwohl Firmenkarten und von Drei-Parteien-Systemen ausgegebene Karten tendenziell teurer sind, würden sie – wie unter Option v vorgeschlagen – nicht unter die verschiedenen für

Verbraucherkarten vorgeschlagenen Deckelungen fallen, da sie in der EU nur geringe Marktanteile haben und andere Gebührenstrukturen aufweisen und nicht davon auszugehen ist, dass sich dies in Zukunft ändert. Die für Verbraucherkartentransaktionen vorgeschlagenen Maßnahmen würden jedoch dann für solche Systeme gelten, wenn diese solche Karten ausgeben und zugelassene Zahlungsdienstleister so in Anspruch nehmen, dass ihr System faktisch ähnlich funktioniert wie ein Vier-Parteien-System. Zudem würden für solche Systeme die Transparenzmaßnahmen unter allen Bedingungen gelten.

Eine Regulierung der Händlergebühren wie unter Option vi würde nicht nur die Interbankenentgelte betreffen, sondern auch die übrigen Entgelte, die den Händlern berechnet werden. Dies würde *de facto* einer Kontrolle der Preise für Händler und einer Regulierung der Einzelhandelspreise entsprechen. Demgegenüber entspräche eine Deckelung der Interbankenentgelte einer Regulierung der Großhandelspreise in Ausrichtung an der in Wettbewerbsfällen entwickelten Analyse und zur Förderung des Binnenmarkts, da Interbankenentgelte keine Endpreise für Einzelhändler, geschweige denn für Verbraucher sind.

Transparenz- und Steuerungsmaßnahmen wären weiter wichtig, um einer massiven Bewerbung von Karten mit unregulierten Interbankenentgelten vorzubeugen. Antiumgehungsmaßnahmen wären ebenfalls vorzusehen.

### **3. RECHTLICHE ASPEKTE DES VORSCHLAGS**

#### **Zusammenfassung der vorgeschlagenen Maßnahme**

Der Vorschlag gliedert sich in zwei Teile.

Der erste Teil enthält Vorschriften über Interbankenentgelte. Hinsichtlich dieser Entgelte entsteht durch den Vorschlag ein „regulierter“ und ein „nicht regulierter“ Bereich. Der regulierte Bereich umfasst alle Transaktionen mit Karten, die die Verbraucher häufig nutzen und die Einzelhändler daher kaum zurückweisen können, d. h. Debit- und Kreditkarten für Verbraucher, sowie kartengestützte Zahlungsvorgänge. Der nicht regulierte Bereich umfasst alle Zahlungskartentransaktionen und *kartengestützten* Zahlungsvorgänge auf Grundlage der nicht in den regulierten Bereich fallenden Karten, einschließlich sogenannter Firmenkarten oder von Drei-Parteien-Systemen ausgegebener Karten.

Im „regulierten Bereich“ werden in einer Übergangsfrist von zwei Jahren nach der Veröffentlichung der Verordnung Höchstsätze für Interbankenentgelte nur für *grenzüberschreitende* Transaktionen (wenn der Karteninhaber seine Karte in einem anderen Mitgliedstaat nutzt) oder grenzüberschreitend angeworbene Transaktionen (wenn der Händler einen anwerbenden Zahlungsdienstleister in einem anderen Mitgliedstaat in Anspruch nimmt) vorgeschrieben.

Obwohl nach der Folgenabschätzung zu der vorteilhaftesten Option ein Verbot von Interbankenentgelten für Debitkarten gehört, ist die Kommission der Auffassung, dass die Reife der Märkte im EWR insbesondere im Hinblick auf die Ausgabe und Nutzung von Debitkarten weiter geprüft werden muss und vor einer vollständigen Abschaffung von Interbankenentgelten für Debitkarten sichergestellt sein muss, dass diese nicht als Anreiz erforderlich sind. Daher wird vorgeschlagen, nach Ablauf der Übergangsfrist, in der nur die grenzüberschreitende Anwerbung liberalisiert und reguliert wird, die Höchstsätze für grenzüberschreitend angeworbene Transaktionen auch auf inländische Transaktionen

anzuwenden. Die Kommission wird dem Europäischen Parlament und dem Rat zwei Jahre nach dem vollständigen Inkrafttreten der Rechtsvorschriften einen Bericht über deren Anwendung vorlegen. Sie wird darin insbesondere die Angemessenheit der Höhe des Interbankenentgelts bewerten und dafür die Nutzung und die Kosten der verschiedenen Zahlungsmittel sowie den Eintritt neuer Marktteilnehmer und die Einführung neuer Technologie berücksichtigen.

Nach Ablauf der Übergangsfrist wird das Interbankenentgelt für alle (*grenzüberschreitenden und inländischen*) „Verbraucher“-**Debitkartentransaktionen** und *kartengestützten* Transaktionen auf deren Grundlage höchstens 0,20 % und für alle (*grenzübergreifenden und inländischen*) Verbraucher-**Kreditkartentransaktionen** und *kartengestützten* Zahlungstransaktionen auf deren Grundlage höchstens 0,30 % betragen. Diese Höchstsätze wurden von den Wettbewerbsbehörden akzeptiert, deren Auffassung nach sie keiner weiteren Maßnahmen bedürfen; sie erscheinen als angemessene Richtwerte und wurden bereits angewendet, ohne dass das Funktionieren internationaler Kartensysteme und das Wohl der Zahlungsdienstleister, Einzelhändler und Verbraucher infrage gestellt worden wäre, während sie zugleich Rechtssicherheit gewährleisten.

Der zweite Teil der Verordnung enthält Vorschriften für Geschäftsregeln, die für *alle* Kategorien von Kartentransaktionen und *kartengestützte* Zahlungsvorgänge auf deren Grundlage gelten werden. Ab dem Inkrafttreten der Verordnung wird beispielsweise Folgendes gelten:

- Die Anwendung der Regel der obligatorischen Annahme aller Karten („Honour All Cards Rule“) wird begrenzt. Trotzdem wird eine Ungleichbehandlung aufgrund der ausgebenden Bank oder der Herkunft des Karteninhabers oder zwischen Karten, für die Interbankenentgelte in gleicher Höhe erhoben werden, nicht zugelassen;
- die Anwendung von Regeln, die Händler daran hindern oder es ihnen erschweren, Kunden auf effizientere Zahlungsinstrumente hinzuweisen („no steering rules“), wird verboten;
- anwerbende Zahlungsdienstleister legen Händlern mindestens einmal monatlich Engeltaufstellungen vor, in denen die von dem Händler im betreffenden Monat gezahlten Entgelte für jede Kartenkategorie und jede Einzelmarke, für die der Anwerber Anwerbungsdienste erbringt, aufgeführt sind;
- die Anwendung von Regeln, die Händler davon abhalten, ihre Kunden über die von ihnen an Zahlungsdienst-Anwerber gezahlten Entgelte zu unterrichten, wird verboten.

Die Folgenabschätzung wurde nach der Sitzung des Ausschusses für die Folgenabschätzung vom 20. März 2013 geändert. Zu den wesentlichen Ergänzungen zählen weitere Informationen über den Kartenmarkt, sein Funktionieren und die EU-Rechtsprechung im Zusammenhang mit Interbankenentgelten sowie eine Zusammenfassung der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur zu Interbankenentgelten. Die möglichen Auswirkungen der Einführung von Höchstsätzen für Interbankenentgelte auf die Gebühren für Karteninhaber, das Wohl der Verbraucher und die Einnahmen von Banken wurden sichtbar gemacht, um die Darstellung der Effekte der wichtigsten Optionen im Haupttext zu optimieren. Die

Wechselbeziehungen zwischen den verschiedenen Optionen und Paketen und die Gründe für ein allumfassendes Paket einschließlich Interbankenentgelten wurden besser erläutert – womit die Argumente für eine Regulierung von Interbankenentgelten durch Rechtsvorschriften untermauert wurden.

## **Rechtsgrundlage**

Artikel 114 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

## **Subsidiaritätsprinzip**

Das Subsidiaritätsprinzip gelangt zur Anwendung, da der Vorschlag nicht unter die ausschließliche Zuständigkeit der Union fällt.

Die Ziele des Vorschlags können von den Mitgliedstaaten aus folgendem Grund (aus folgenden Gründen) nicht ausreichend verwirklicht werden:

Ein integrierter Zahlungsverkehrsmarkt auf der Grundlage nationale Grenzen übergreifender Netzwerke erfordert seiner Natur nach einen EU-Ansatz, da seine Grundsätze, Vorschriften, Verfahren und Normen in allen Mitgliedstaaten einheitlich sein müssen, um Rechtssicherheit und gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Marktteilnehmer zu gewährleisten. Die Alternative zu einem EU-Ansatz wäre ein System nationaler Maßnahmen zur Regulierung und Durchsetzung des Wettbewerbsrechts, das komplexer, aber weniger wirksam wäre und höhere Kosten verursachen würde als die Rechtssetzung auf EU-Ebene. Etwaige Maßnahmen auf EU-Ebene stehen daher mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang. Ein solcher Ansatz dient dem einheitlichen Euro-Zahlungsverkehrsraum (SEPA) und steht mit der Digitalen Agenda, insbesondere der Schaffung eines digitalen Binnenmarkts, im Einklang. Er fördert die technologische Innovation und trägt zu Wachstum und Beschäftigung bei, insbesondere in den Bereichen elektronischer Geschäftsverkehr und Geschäftsverkehr mit Mobilgeräten.

Angesichts der grenzübergreifenden Natur der Zahlungsverkehrsmärkte würden zudem behördliche Maßnahmen zur Senkung oder Änderung der Höhe der Großhandelsentgelte (Interbankenentgelte) in nur einem Mitgliedstaat das reibungslose Funktionieren des Zahlungsverkehrsmarkts in der gesamten EU stören und nicht der Marktintegration förderlich sein, da sie nicht zu gleichen Wettbewerbsbedingungen in der EU führen würden. Dies wäre beispielsweise der Fall bei unterschiedlichen nationalen Maßnahmen zur Regulierung oder Deckelung von Interbankenentgelten, wie sie derzeit in mehreren Mitgliedstaaten vorgesehen sind.

Der Vorschlag steht daher mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang.

## **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit**

Der Vorschlag entspricht aus folgenden Gründen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit:

Der Vorschlag geht nicht über das hinaus, was zum Erreichen seiner Ziele unbedingt erforderlich ist. Er trägt zur Entwicklung eines EU-weiten Zahlungsverkehrsmarkts bei, der Verbrauchern, Einzelhändlern und anderen Unternehmen die Vorzüge des EU-Binnenmarkts einschließlich des elektronischen Geschäftsverkehrs uneingeschränkt zugutekommen lässt. Bessere Markteintrittschancen für gesamteuropäisch tätige Unternehmen, vermehrte Innovation und die gesteigerte Leistungsfähigkeit nationaler (in der Regel billigerer) Kartensysteme bieten zusammen mit einer verminderten Bargeldnutzung Einzelhändlern und

Zahlungsdienstleistern Gelegenheiten – unabhängig davon, ob es sich um Banken oder neue Marktteilnehmer handelt. Der wirksame Wettbewerb auf den Märkten für Karten- und kartengestützten Zahlungsverkehr führt zu einer effizienten Marktentwicklung, erweitert das Angebot an Zahlungsdienstleistern einschließlich gesamteuropäisch tätiger und innovativer Unternehmen und senkt die Kosten für Einzelhändler und Verbraucher. Diese Kostenvorteile dürften von den Händlern – über niedrige Einzelhandelspreise – an die Verbraucher weitergegeben werden.

Die Interbankenentgelte an sich und ihre sehr unterschiedliche Höhe sind ein Hindernis für die Integration des Marktes und einen wirksamen Wettbewerb, dessen Effekt durch eine Reihe von Geschäftsregeln verschärft wird, die die Transparenz für Einzelhändler und Verbraucher mindern, die Möglichkeiten eines Einzelhändlers, einen Anwerber in einem anderen Mitgliedstaat zu wählen, einschränken und Einzelhändler davon abhalten, die Verbrauchernachfrage auf effizientere Zahlungsmittel umzulenken.

Ausgehend von den in der Folgenabschätzung zusammengefassten Konsultationen mit Interessenträgern schlägt die Kommission zur Steigerung der Markteffizienz eine Abfolge von Maßnahmen vor: im ersten Schritt Deckelung der Interbankenentgelte für grenzüberschreitende Transaktionen mit Verbraucher-Debitkarten und -Kreditkarten und im zweiten Schritt Deckelung der Interbankenentgelte auch für inländische Transaktionen mit Verbraucher-Debitkarten und -Kreditkarten.

Ein Absehen von einer Regulierung ließe die Probleme unberührt, die sich aus der wachsenden Bedeutung zweier international tätiger Marktteilnehmer und dem allmählichen Verschwinden der (in der Regel günstigeren) inländischen Kartensysteme ergeben. Größeneffekte und das Potenzial für neue Markteintritte gesamteuropäisch tätiger und innovativer Unternehmen würden begrenzt bleiben, während Händler und Verbraucher weiter für den fragmentierten und teuren EU-Zahlungsverkehrsmarkt zahlen müssten (laut EZB über 1 % des BIP der EU oder 130 Milliarden EUR). Wären diese Probleme mit Maßnahmen zur Durchsetzung des Wettbewerbsrechts, insbesondere auf der Grundlage des MasterCard-Urteils, zu bewältigen, so würde dies wahrscheinlich viele Jahre in Anspruch nehmen, stets auf Einzelfallbasis erfolgen und somit nicht für gleiche Ausgangsbedingungen sorgen.

Die Berücksichtigung inländischer Transaktionen ist erforderlich und verhältnismäßig – würden nur grenzüberschreitende Transaktionen berücksichtigt, käme dies hauptsächlich großen Einzelhandelsunternehmen zugute. Bei grenzüberschreitenden Transaktionen kann schnell vorgegangen werden, womit Einzelhändler die Möglichkeit erhielten, nach günstigeren grenzüberschreitenden Anwerbungsdiensten zu suchen, und inländischen Bankengemeinden oder -systemen Anreize geboten würden, ihre Anwerbungsgebühren zu senken. Ein ähnlicher Vorgang war unlängst in Bezug auf Lastschriften festzustellen. Mit der Verordnung zur Festlegung eines Enddatums für die SEPA-Umstellung werden Interbankenentgelte für Lastschriften begrenzt. Grenzüberschreitende Interbankenentgelte für Lastschriften werden abgeschafft, während inländische Interbankenentgelte noch bis 2017 erhoben werden dürfen. In der Folge haben sich Banken angesichts der Tatsache, dass eine Anzahl von Händlern Anwerber aus Nachbarländern gewählt hat, dazu verpflichtet, ihre Interbankenentgelte für Lastschriften bereits zum 1. September 2013 abzuschaffen<sup>1314</sup>.

---

<sup>13</sup> [http://www.autoritedelaconurrence.fr/user/standard.php?id\\_rub=418&id\\_article=1895](http://www.autoritedelaconurrence.fr/user/standard.php?id_rub=418&id_article=1895)

<sup>14</sup> [http://www.autoritedelaconurrence.fr/user/standard.php?id\\_rub=418&id\\_article=1895](http://www.autoritedelaconurrence.fr/user/standard.php?id_rub=418&id_article=1895)

Aufgrund der einseitigen Verpflichtungen und Zusagen, die im Rahmen wettbewerbsrechtlicher Verfahren eingegangen wurden, werden die auf der ersten Stufe der Verordnung geltenden Obergrenzen für Interbankenentgelte bei zahlreichen grenzüberschreitenden Kartenzahlungsvorgängen in der Union bereits eingehalten. Diese Elemente können daher rasch eingeführt werden. Inländische Interbankenentgelte müssten jedoch modifiziert werden. Daher ist für inländische Zahlungsvorgänge eine Übergangsfrist zu gewähren. Zudem hindert dieser Vorschlag die Mitgliedstaaten nicht daran, niedrigere Deckelungen oder Maßnahmen mit gleichem Zweck oder gleicher Wirkung im nationalen Recht beizubehalten oder einzuführen.

Zudem würde eine Deckelung der Interbankenentgelte den Einzelhändlern zugutekommen, die diese Vorteile – angesichts des derzeit schwächeren Wettbewerbs und der geringen Kundenmobilität im Bankensektor – eher an ihre Kunden weitergeben dürften als Banken.

Verbraucher kommen bereits indirekt über die Preise im Einzelhandel für die Interbankenentgelte auf, und Verbraucher, die Barmittel oder Debitkarten nutzen, subventionieren gegenwärtig die Nutzung teurerer Karten seitens anderer Verbraucher. Es ließe sich argumentieren, dass ein Rückgang der Interbankenentgelte die Banken zu einer Anhebung der Gebühren für Karteninhaber veranlassen könnte. Für einen solchen Zusammenhang liegen jedoch keine Belege vor. Kartengebühren scheinen hauptsächlich von der Intensität des Wettbewerbs im Privatkundengeschäft abzuhängen.

Obwohl dieser Vorschlag die Integration des Marktes, Markteintritte und das Wohl der Verbraucher und Einzelhändler fördert, sind negative Auswirkungen auf etablierte Zahlungsdienstleister und Banken keineswegs sicher. Eine Deckelung der Interbankenentgelte in der betreffenden Höhe dürfte sich positiv auf die Kartenakzeptanz seitens der Händler auswirken und damit die Verbraucher zu vermehrter Kartennutzung ermuntern. Eine Zunahme des Kartentransaktionsaufkommens (aufgrund höherer Akzeptanz) und Einsparungen bei der Bargeldbearbeitung könnten mögliche Einbußen der Banken aufgrund der Deckelung der Interbankenentgelte zumindest teilweise ausgleichen. Weitere Kosteneinsparungen könnten sich aus einem Rückgang von Barabhebungen an Geldautomaten ergeben.

Die vorgesehenen Deckelungen von 0,2 % und 0,3 % beruhen auf dem sogenannten Grundsatz der Zahlungsmittelneutralität auf Händlerebene (Merchant Indifference Test), anhand dessen festgestellt wird, welche Entgelte ein Händler bereit wäre zu zahlen, wenn er die Kosten der Nutzung einer Zahlungskarte durch den Kunden mit denen von kartenlosen (baren) Zahlungen vergleicht. Die Zahlen wurden auf der Grundlage dieses Tests anhand von Daten berechnet, die von vier Zentralbanken erhoben wurden. Visa, MasterCard und das französische inländische Kartensystem Groupement Cartes Bancaires akzeptieren diese Zahlen. Der Vorschlag ist somit im Hinblick auf die verfolgten Ziele verhältnismäßig.

Alle vorgeschlagenen Vorschriften wurden in Bezug auf das Verhältnismäßigkeitsprinzip geprüft, um ihre Eignung und Angemessenheit zu gewährleisten.

### **Wahl des Instruments**

Vorgeschlagenes Instrument: Verordnung.

Andere Instrumente wären aus folgenden Gründen nicht angemessen:

Hinsichtlich der Höhe der Interbankenentgelte und restriktiver Geschäftsregeln bedarf es einer technischen Standardisierung und einer möglichst vollständiger Harmonisierung. Dies spricht eher für eine Verordnung als eine Richtlinie. Darüber hinaus werden sich die Vorteile aufgrund der Vernetzung der Zahlungsindustrie in der Mehrzahl erst dann einstellen, wenn der Übergang von inländischen Systemen auf unionsweite Zahlungsinstrumente in allen EU-Mitgliedstaaten abgeschlossen ist. Bei einer Richtlinie und der möglicherweise unterschiedlichen Umsetzung auf nationaler Ebene besteht das Risiko, dass die aktuelle Fragmentierung des Zahlungsverkehrsmarkts fortbesteht. Zudem würde sich die Umstellung wegen des Zeitraums, der für die Umsetzung in den Mitgliedstaaten erforderlich ist, verzögern. Daher wird empfohlen, für die Regulierung von Interbankenentgelten und restriktiven Geschäftsregeln im Kartenzahlungsverkehrsmarkt und in den mobilgeräte- und internetgestützten Kartenmärkten das Rechtsinstrument einer Verordnung anzuwenden.

Diese Verordnung steht im Einklang mit den Grundrechten und Grundsätzen, die insbesondere mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union anerkannt wurden, vor allem mit der unternehmerischen Freiheit, dem Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht und ist im Einklang mit diesen Rechten und Grundsätzen anzuwenden.

#### **4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT**

Der Vorschlag hat keine Auswirkungen auf den EU-Haushalt.

#### **5. FAKULTATIVE ANGABEN**

##### **Überprüfungs-/Revisions-/Verfallsklausel**

Der Vorschlag enthält eine Überprüfungsklausel.

##### **Europäischer Wirtschaftsraum**

Der vorgeschlagene Rechtsakt ist von Bedeutung für den Europäischen Wirtschaftsraum und sollte deshalb auf den EWR ausgeweitet werden.

##### **Einzel Erläuterung zum Vorschlag**

Folgende kurze Zusammenfassung soll die Entscheidungsfindung durch eine Beschreibung der wichtigsten Bestimmungen dieser Verordnung erleichtern.

Artikel 1 bestimmt Gegenstand und Anwendungsbereich der Verordnung. Diese enthält Vorschriften für Interbankenentgelte bei Zahlungskartentransaktionen und kartengebundenen Zahlungsvorgängen, die innerhalb der Union abgewickelt werden und bei denen der Zahlungsempfänger und sein Zahlungsdienstleister in der EU niedergelassen sind. Darüber hinaus werden für diese Zahlungen geschäftliche Regelungen festgelegt.

Artikel 2 enthält die Begriffsbestimmungen. Diese wurden so weit möglich an die Begriffsbestimmungen der Richtlinie 2007/64/EG angepasst. Angesichts des im Vergleich zur Zahlungsdiensterichtlinie eingeschränkten Anwendungsbereichs der Verordnung wurden einige der Definitionen jedoch auf die Erfordernisse dieses Vorschlags zugeschnitten.

Artikel 3 (Obergrenze für Interbankenentgelte bei grenzüberschreitenden Verbraucherdebit- oder -kreditkartentransaktionen) deckelt die Interbankenentgelte, die bei grenzüberschreitenden Verbraucherdebit- oder -kreditkartentransaktionen an den Zahlungsdienstleister zu zahlen sind, auf 0,2 % bzw. 0,3 % des Transaktionswerts. Diese Bestimmung wird zwei Monate nach Inkrafttreten der Verordnung wirksam.

Artikel 4 (Obergrenze für Interbankenentgelte bei Verbraucherdebit- oder -kreditkartentransaktionen gleich welcher Art) deckelt die Interbankenentgelte, die bei Verbraucherdebit- oder -kreditkartentransaktionen gleich welcher Art an den Zahlungsdienstleister zu zahlen sind, auf 0,2 % bzw. 0,3 % des Transaktionswerts. Diese Bestimmung wird zwei Jahre nach Inkrafttreten der Verordnung wirksam.

Artikel 5 (Umgehungsverbot) legt zur Durchsetzung der in den Artikeln 3 und 4 gesetzten Obergrenzen fest, dass jede Nettovergütung, die zwischen dem Emittenten und dem System fließt, in die Berechnung der Interbankenentgelte einzubeziehen ist, um eine mögliche Umgehung feststellen zu können.

Artikel 6 (Lizenzvergabe) legt fest, dass die von den Systemen für die Kartenausgabe oder das Acquiring erteilten Lizenzen nicht auf ein bestimmtes Gebiet beschränkt sein dürfen, sondern unionsweit gelten müssen.

Artikel 7 (Trennung von System und Prozessoren) legt fest, dass die Systeme und die Unternehmen, die die Transaktionen abwickeln, organisatorisch voneinander getrennt sein müssen, dass jede territoriale Diskriminierung bei den Abwicklungsvorschriften unzulässig ist und dass die Systeme der Prozessoren interoperabel sein müssen.

Artikel 8 (Paralleles Aufbringen mehrerer Akzeptanzmarken („Co- badging“) und Wahl der Anwendung) bestimmt, dass der Emittent des Zahlungsinstruments darüber entscheidet, welche Zahlungsanwendung auf einer Karte oder einem Gerät aufgebracht wird. Die Entscheidung darüber, welche Zahlungsanwendung letztendlich genutzt wird, liegt beim Verbraucher und kann vom Emittenten nicht im Vorfeld über automatische Mechanismen auf dem Instrument oder dem Gerät an der Verkaufsstelle vorgeschrieben werden.

Artikel 9 (Individuelle Preisgestaltung („Unblending“)) stellt klar, dass die akquirierenden Banken den Zahlungsempfängern für die verschiedenen Arten und Marken von Zahlungskarten keinen Einheitstarif vorschreiben, sondern individuelle Gebühren bieten und fakturieren und die für die verschiedenen Kartenarten und -marken geltenden Tarife klar angeben müssen.

Artikel 10 (Pflicht zur Annahme aller Karten) untersagt es den Zahlungssystemen und Zahlungsdienstleistern, einem Einzelhändler die Annahme einer bestimmten Kartenart oder -marke vorzuschreiben, wenn er eine andere Art oder Marke annimmt, es sei denn, beide Marken oder Arten unterliegen den gleichen regulierten Interbankenentgelten. So können beispielsweise Händler, die Verbraucherdebitkarten annehmen, nicht zur Annahme von Verbraucherkreditkarten gezwungen werden, müssen aber andere Verbraucherdebitkarten annehmen.

Artikel 11 (Lenkung) untersagt es den Zahlungssystemen und Zahlungsdienstleistern, Einzelhändler daran zu hindern, den Verbrauchern Anreize zur Nutzung der von ihnen (den Einzelhändlern) bevorzugten Zahlungsinstrumente zu geben. Hiervon unberührt bleiben die in der Zahlungsdiensterichtlinie und in Artikel 19 der Richtlinie über Verbraucherrechte festgelegten Bestimmungen über Ermäßigungen und Aufschläge. Die Zahlungssysteme und

Zahlungsdienstleister dürfen die Einzelhändler nicht daran hindern, die Verbraucher über Interbankenentgelte und Händlergebühren zu unterrichten.

Artikel 12 (Dem Zahlungsempfänger für jeden Zahlungsvorgang zu übermittelnde Angaben) legt fest, welche Angaben der Zahlungsdienstleister dem Zahlungsempfänger nach Ausführung eines Zahlungsvorgangs zu übermitteln hat, und eröffnet die Möglichkeit, diese Angaben in regelmäßigen Abständen vorzulegen.

Artikel 13 (Zuständige Behörden) legt fest, nach welchem Verfahren die für die Anwendung der Verordnung zuständigen nationalen Behörden benannt werden.

Artikel 14 (Sanktionen) verpflichtet die Mitgliedstaaten, die bei Verstößen gegen die Verordnung zu verhängenden Sanktionen festzulegen und der Kommission mitzuteilen.

Artikel 15 (Außergerichtliche Beschwerde- und Rechtsbehelfsverfahren) verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Schaffung von Verfahren für die Beilegung von Streitigkeiten zwischen Zahlungsempfängern und Zahlungsdienstleistern.

Artikel 16 (Überprüfungsklausel) sieht vier Jahre nach Inkrafttreten eine Überprüfung vor, die insbesondere die Höhe der Interbankenentgelte betrifft. Hier wird festgelegt, nach welchen Mechanismen die Wirksamkeit der Anwendung der Verordnung bewertet und erforderlichenfalls eine Änderung der Verordnung vorgeschlagen wird.

Artikel 17 (Inkrafttreten) legt das Datum des Inkrafttretens der Verordnung fest.

Vorschlag für eine

**VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES**

**über Interbankenentgelte für kartengebundene Zahlungsvorgänge**

(Text von Bedeutung für den EWR)

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 114 Absatz 1,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

nach Zuleitung des Entwurfs des Gesetzgebungsakts an die nationalen Parlamente,

nach Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses<sup>15</sup>,

nach Stellungnahme der Europäischen Zentralbank<sup>16</sup>,

gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Eine Fragmentierung des Binnenmarkts beeinträchtigt Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen in der Union. Die Beseitigung direkter und indirekter Hindernisse für das ordnungsgemäße Funktionieren und die Vollendung eines integrierten Marktes für elektronische Zahlungen, auf dem nicht zwischen inländischen und grenzübergreifenden Zahlungen unterschieden wird, ist Voraussetzung für das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarktes.
- (2) Die Richtlinie 2007/64/G des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>17</sup> bildet die Rechtsgrundlage für die Schaffung eines unionsweiten Zahlungsverkehrsbinnenmarkts, da sie die Tätigkeiten von Zahlungsdienstleistern durch einheitliche Vorschriften für die Erbringung von Zahlungsdienstleistungen erheblich erleichtert.

---

<sup>15</sup> ABl. C [...] vom [...], S. [...].

<sup>16</sup> ABl. C [...] vom [...], S. [...].

<sup>17</sup> Richtlinie 2007/64/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. November 2007 über Zahlungsdienste im Binnenmarkt, zur Änderung der Richtlinien 97/7/EG, 2002/65/EG, 2005/60/EG und 2006/48/EG sowie zur Aufhebung der Richtlinie 97/5/EG (ABl. L 319 vom 5.12.2007, S. 1).

- (3) Nach der Verordnung (EG) Nr. 924/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>18</sup> dürfen für grenzüberschreitende Euro-Zahlungen – einschließlich Kartenzahlungen, die in den Anwendungsbereich der Verordnung fallen – grundsätzlich keine anderen Entgelte erhoben werden als für entsprechende Zahlungen innerhalb eines Mitgliedstaats.
- (4) Die Verordnung (EG) Nr. 260/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>19</sup> enthält Bestimmungen für Überweisungen und Lastschriften in Euro innerhalb des Binnenmarkts, wobei Kartenzahlungen allerdings von ihrem Anwendungsbereich ausgenommen wurden.
- (5) Mit der Richtlinie 2011/83/EU des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>20</sup> wurden bestimmte Vorschriften für Verträge zwischen Verbrauchern und Unternehmern harmonisiert, unter anderem in Bezug auf Entgelte für die Verwendung bestimmter Zahlungsmittel, auf deren Grundlage die Mitgliedstaaten es den Unternehmen untersagen müssen, den Verbrauchern für die Nutzung von Zahlungsmitteln Entgelte zu berechnen, die über die Kosten hinausgehen, die den Unternehmen für die Nutzung dieser Zahlungsmittel entstehen.
- (6) Sichere, effiziente, wettbewerbsfähige und innovative elektronische Zahlungssysteme sind insbesondere angesichts des weltweit immer wichtiger werdenden elektronischen Handels unabdingbar, wenn Verbraucher, Einzelhändler und Unternehmen in vollem Umfang von den Vorteilen des Binnenmarktes profitieren sollen.
- (7) In einigen Mitgliedstaaten<sup>21</sup> werden derzeit Rechtsvorschriften für die Regulierung der Interbankenentgelte erarbeitet, die eine Reihe von Aspekten umfassen, darunter Obergrenzen für Interbankenentgelte auf verschiedenen Ebenen, Händlergebühren, die Verpflichtung zur Annahme aller Karten („Honour All Cards Rules“) und Fördermaßnahmen. Doch in einigen Mitgliedstaaten wurden in dieser Hinsicht bislang sehr unterschiedliche Entscheidungen getroffen. Angesichts der Nachteile der Interbankenentgelte für Einzelhändler und Verbraucher ist mit einem verstärkten Rückgriff auf Regulierungsmaßnahmen auf nationaler Ebene zu rechnen, die die Höhe oder Unterschiede bei diesen Entgelten betreffen. Solche nationalen Maßnahmen dürften jedoch erhebliche Hindernisse für die Vollendung des Binnenmarktes im Bereich der Kartenzahlungen sowie der kartengebundenen Internet- und mobilen Zahlungen nach sich ziehen und den freien Dienstleistungsverkehr somit einschränken.

---

<sup>18</sup> Verordnung (EG) Nr. 924/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 über grenzüberschreitende Zahlungen in der Gemeinschaft und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2560/2001 (ABl. L 266 vom 9.10.2009, S. 11).

<sup>19</sup> Verordnung (EG) Nr. 260/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2012 zur Festlegung der technischen Vorschriften und der Geschäftsanforderungen für Überweisungen und Lastschriften in Euro und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 924/2009 (ABl. L 94 vom 30.3.2012, S. 22).

<sup>20</sup> Richtlinie 2011/83/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 über die Rechte der Verbraucher, zur Abänderung der Richtlinie 93/13/EWG des Rates und der Richtlinie 1999/44/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Richtlinie 85/577/EWG des Rates und der Richtlinie 97/7/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 304 vom 22.11.2011, S. 64).

<sup>21</sup> Italien, Ungarn, Polen und das Vereinigte Königreich.

- (8) Zahlungskarten sind das wichtigste elektronische Zahlungsmittel im Einzelhandel. Die Integration des Kartenzahlungsmarktes in der Union ist jedoch bei Weitem noch nicht abgeschlossen, da sich viele Zahlungsarten nicht über nationale Grenzen hinweg verbreiten können oder neue europaweit tätige Anbieter am Markteintritt gehindert werden. Die mangelnde Marktintegration führt derzeit zu höheren Preisen und beschränkt die Auswahl an Zahlungsdienstleistungen für Verbraucher und Einzelhändler sowie die Möglichkeiten, die Vorteile des Binnenmarktes zu nutzen. Daher müssen Hindernisse für das reibungslose Funktionieren des Kartenzahlungsmarktes, einschließlich kartengebundener Internet- und mobiler Zahlungen, die der Entwicklung eines vollständig integrierten Marktes noch immer im Wege stehen, beseitigt werden.
- (9) Im Interesse eines reibungslos funktionierenden Binnenmarktes sollte die Nutzung elektronischer Zahlungen zum Vorteil von Einzelhändlern und Verbrauchern gefördert und erleichtert werden. Karten und andere elektronische Zahlungsmittel lassen sich vielseitiger – wie z. B. online – nutzen; sie ermöglichen es somit, die Möglichkeiten des Binnenmarktes und des elektronischen Handels auszuschöpfen, und stellen gleichzeitig auch für Einzelhändler potenziell sichere Zahlungsmittel dar. Die Nutzung von Karten und kartengebundenen Zahlungen anstelle von Bargeld könnte daher Vorteile für Einzelhändler und Verbraucher bringen, sofern die Entgelte für die Nutzung dieser Zahlungssysteme in einer wirtschaftlich angemessenen Höhe festgesetzt werden, und gleichzeitig Innovationen und Markteintritte neuer Anbieter fördern.
- (10) Eines der größten Hindernisse für einen funktionierenden Binnenmarkt für Kartenzahlungen und kartengebundene Zahlungen ist die breite Anwendung von Interbankenentgelten, für die in den meisten Mitgliedstaaten keine gesetzlichen Bestimmungen bestehen. Interbankenentgelte werden gewöhnlich zwischen Acquirern und Kartenemittenten im Rahmen desselben Kartensystems angewandt. Auf Interbankenentgelte entfällt ein erheblicher Teil der Entgelte, die die Acquirer den Händlern für jeden Kartenzahlungsvorgang berechnen. Die Händler wiederum preisen diese Kosten für Kartenzahlungen in ihre Waren und Dienstleistungen ein. Der Wettbewerb zwischen Kartensystemen scheint in der Praxis weitgehend darauf abzielen, möglichst viele Kartenemittenten (z. B. Banken) dazu zu bewegen, diese Karten auszustellen, was – im Gegensatz zu den normalen preislichen Effekten des Wettbewerbs in einer Marktwirtschaft – gewöhnlich nicht *niedrigere*, sondern *höhere* Interbankenentgelte auf dem Markt nach sich zieht. Eine Regulierung der Interbankenentgelte würde das Funktionieren des Binnenmarktes verbessern.
- (11) Die derzeit bestehende breite Spanne der Interbankenentgelte und ihre Höhe verhindern den Markteintritt „neuer“ unionsweit tätiger Anbieter, die sich auf Geschäftsmodelle mit niedrigeren Interbankenentgelten stützen, und beschränken somit potenzielle Größen- und Verbundvorteile sowie die damit verbundenen Effizienzsteigerungen. Dies bringt Nachteile für Einzelhändler und Verbraucher mit sich und verhindert Innovationen. Da unionsweit tätige Marktteilnehmer den Kartenemittenten mindestens Interbankenentgelte in der maximalen auf dem anvisierten Markt gezahlten Höhe bieten müssten, ergibt sich daraus auch eine dauerhafte Marktfragmentierung. Bestehende inländische Systeme, für die geringere oder gar keine Interbankenentgelte berechnet werden, könnten angesichts des Drucks der Banken, höhere Einnahmen durch Interbankenentgelte zu erzielen, sogar aus dem Markt gedrängt werden. Die Folgen für Verbraucher und Händler sind ein begrenztes

Angebot, höhere Preise, eine geringere Qualität der Zahlungsdienstleistungen und eingeschränkte Möglichkeiten, Zahlungsmittel unionsweit zu nutzen. Darüber hinaus können Einzelhändler die Unterschiede bei den Entgelten nicht dadurch umgehen, dass sie Kartendienstleistungen von Banken in anderen Mitgliedstaaten in Anspruch nehmen. Spezifische Bestimmungen der Zahlungssysteme sehen vor, dass für jeden Zahlungsvorgang das Interbankenentgelt am „Point of Sale“ (Land des Einzelhändlers) berechnet wird. Acquirer können ihre Dienstleistungen daher nicht erfolgreich grenzüberschreitend anbieten. Die Einzelhändler wiederum können ihre Kosten für Zahlungen nicht im Interesse der Verbraucher senken.

- (12) Die Anwendung der bestehenden Rechtsvorschriften durch die Kommission und die nationalen Wettbewerbsbehörden hat bisher nicht zur Lösung des Problems geführt.
- (13) Zur Vermeidung einer Fragmentierung des Binnenmarktes und erheblicher Wettbewerbsverzerrungen aufgrund unterschiedlicher Rechtsvorschriften und Verwaltungsentscheidungen ist es daher erforderlich, Maßnahmen gemäß Artikel 114 AEUV zu treffen, um das Problem hoher und uneinheitlicher Interbankenentgelte anzugehen, damit Zahlungsdienstleister ihre Dienste grenzüberschreitend anbieten und Verbraucher und Einzelhändler diese Dienste grenzübergreifend nutzen können.
- (14) Die Anwendung dieser Verordnung erfolgt unbeschadet der Anwendung des Wettbewerbsrechts der Union und der Mitgliedstaaten. Sie sollte die Mitgliedstaaten nicht daran hindern, niedrigere Obergrenzen oder Maßnahmen mit gleicher Zielsetzung oder Wirkung in nationalem Recht beizubehalten oder einzuführen.
- (15) Diese Verordnung sieht einen schrittweisen Ansatz vor. In einem ersten Schritt müssen Maßnahmen getroffen werden, um die grenzüberschreitende Kartenemission und das grenzüberschreitende Acquiring in Bezug auf Zahlungskartentransaktionen zu vereinfachen. Dadurch, dass die Händler die Möglichkeit erhalten, einen Acquirer außerhalb ihres eigenen Mitgliedstaates zu wählen („grenzüberschreitendes Acquiring“), und Obergrenzen für grenzübergreifende Interbankenentgelte festgelegt werden, sollte die erforderliche Rechtsklarheit geschaffen werden. Zudem sollten Kartenemissions- oder Acquiring-Lizenzen für Zahlungsinstrumente ohne geografische Einschränkungen innerhalb der Union gültig sein. Diese Maßnahmen würden einen reibungslos funktionierenden Binnenmarkt für Karten-, Internet- und mobile Zahlungen zum Vorteil von Verbrauchern und Einzelhändlern fördern.
- (16) Aufgrund unilateraler Verpflichtungen und Zusagen im Rahmen wettbewerbsrechtlicher Verfahren liegen die Interbankenentgelte bei zahlreichen grenzüberschreitenden Kartenzahlungsvorgängen in der Union bereits unter den Obergrenzen, die in dieser Verordnung für die erste Stufe vorgesehen sind. Die Bestimmungen für diese Transaktionen sollten daher schnell in Kraft treten, damit Einzelhändler die Möglichkeit haben, grenzüberschreitend günstigere Acquiring-Dienste zu wählen, und inländische Bankengemeinschaften oder -systeme Anreize erhalten, ihre Acquiring-Entgelte zu senken.
- (17) Für inländische Transaktionen ist eine Übergangsfrist erforderlich, damit Zahlungsdienstleister und -systeme über ausreichend Zeit zur Anpassung an die neuen Anforderungen verfügen. Zwei Jahre nach dem Inkrafttreten dieser Verordnung sollte

die Anwendung der Obergrenzen für Interbankenentgelte für Verbraucher-Kartentransaktionen auf alle – sowohl grenzübergreifende als auch inländische – Zahlungen ausgeweitet werden, um den Binnenmarkt für kartengebundene Zahlungen zu vollenden.

- (18) Zur Erleichterung des grenzüberschreitenden Acquiring sollte das Interbankenentgelt für alle (grenzübergreifenden und inländischen) „Verbraucher“-Debitkartentransaktionen und debitkartengebundenen Transaktionen höchstens 0,20 % betragen und sollte sich das Interbankenentgelt für alle (grenzübergreifenden und inländischen) Verbraucher-Kreditkartentransaktionen und kreditkartengebundenen Zahlungsvorgänge auf höchstens 0,30 % belaufen.
- (19) Diese Obergrenzen basieren auf dem in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur entwickelten Grundsatz der Zahlungsmittelneutralität auf Händlerenebene („Merchant Indifference Test“), anhand dessen ermittelt wird, welche Entgelte ein Händler bereit wäre zu zahlen, wenn er die Kosten der Nutzung einer Zahlungskarte durch den Kunden mit den Kosten kartenloser (Bar-) Zahlungen vergleicht (unter Berücksichtigung des an den Acquirer zu zahlenden Dienstleistungsentgelts, das zusätzlich zum Interbankenentgelt zu entrichten ist). Sie unterstützen daher die Nutzung effizienter Zahlungsinstrumente, da Karten gefördert werden, die größere transaktionsbezogene Vorteile bieten, und verhindern gleichzeitig unverhältnismäßig hohe Händlerentgelte, die für andere Verbraucher mit versteckten Kosten verbunden wären. Anderenfalls könnten die gemeinsamen Vereinbarungen über Interbankenentgelte zu überzogenen Händlerentgelten führen, da Händler aus Angst vor einem Umsatzverlust zögern könnten, teure Zahlungsinstrumente abzulehnen. Die Erfahrung hat gezeigt, dass diese Obergrenzen angemessen sind, da sie den Betrieb internationaler Kartensysteme und die Tätigkeiten der Zahlungsdienstleister nicht gefährden. Sie sind zudem mit Vorteilen für Einzelhändler und Verbraucher verbunden und bieten Rechtssicherheit.
- (20) Diese Verordnung sollte für alle Transaktionen gelten, bei denen der Zahlungsdienstleister des Zahlers und der Zahlungsdienstleister des Zahlungsempfängers in der Union ansässig sind.
- (21) Im Einklang mit dem in der Digitalen Agenda für Europa dargelegten Grundsatz der Technologieneutralität sollte diese Verordnung für kartengebundene Zahlungsvorgänge unabhängig von deren Kontext gelten, darunter Einzelhandelszahlungsmittel und -dienste, die off- oder online oder mit Hilfe mobiler Endgeräte genutzt werden.
- (22) Zahlungskartentransaktionen erfolgen im Allgemeinen auf der Grundlage zweier Geschäftsmodelle, nämlich des Drei-Parteien-Kartenzahlungssystems (Karteninhaber – Acquiring- und Kartenemissionssystem – Händler) und des Vier-Parteien-Kartenzahlungssystems (Karteninhaber – Kartenemittent – Acquirer – Händler). Viele Vier-Parteien-Systeme umfassen ein explizit berechnetes – meist multilaterales – Interbankenentgelt. Bei Drei-Parteien-Kartenzahlungssystemen wird das Interbankenentgelt (von den Acquirern gezahlte Entgelte, mit denen Anreize zur Emission und Nutzung von Karten geschaffen werden) implizit erhoben. Angesichts der Existenz impliziter Interbankenentgelte und im Interesse gleicher Wettbewerbsbedingungen sollten Drei-Parteien-Kartenzahlungssysteme, bei denen Zahlungsdienstleister als Acquirer oder Kartenemittenten auftreten, als Vier-Parteien-

Systeme gelten und denselben Vorschriften unterliegen, während Transparenzmaßnahmen und sonstige Maßnahmen aufgrund geschäftlicher Regelungen auf alle Anbieter angewandt werden sollten.

- (23) Es ist wichtig sicherzustellen, dass die Bestimmungen über die von Zahlungsdienstleistern zu zahlenden bzw. zu erhebenden Interbankenentgelte nicht durch alternative Entgeltzahlungen an Kartenemittenten umgangen werden. Um dies zu vermeiden, sollte die aus gezahlten und erhaltenen Entgelten bestehende „Nettovergütung“ des Kartenemittenten als Interbankenentgelt betrachtet werden. Um zu überprüfen, ob Vorschriften umgangen werden, sollte bei der Berechnung des Interbankenentgelts der Gesamtbetrag der Zahlungen oder Anreize, die der Kartenemittent im Zusammenhang mit den regulierten Transaktionen vom Zahlungskartensystem erhält, abzüglich der vom Kartenemittenten an das System entrichteten Entgelte berücksichtigt werden. Dabei können sowohl direkte (d. h. volumengestützte oder transaktionsspezifische) als auch indirekte Zahlungen, Anreize und Entgelte (einschließlich Marketing-Anreizen, Prämien, Rabatten für die Erreichung bestimmter Transaktionsvolumina) einfließen.
- (24) Die Verbraucher sind sich der Entgelte, die Händler für das von ihnen eingesetzte Zahlungsinstrument zahlen, gewöhnlich nicht bewusst. Gleichzeitig bieten die Kartenemittenten den Verbrauchern eine Reihe von Anreizen (wie z. B. Reisegutscheine, Prämien, Rabatte, Rückzahlungen, kostenlose Versicherungen etc.), um den Einsatz von Zahlungsinstrumenten zu fördern, mit denen sie hohe Entgelteinnahmen erzielen. Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken, sollten Maßnahmen zur Begrenzung von Interbankenentgelten nur für Zahlungskarten gelten, die sich zu Produkten für den Massenmarkt entwickelt haben und von Händlern aufgrund ihrer weiten Verbreitung und Nutzung meist nur schwer abgelehnt werden können (d. h. Verbraucherdebit- und -kreditkarten). Im Interesse eines funktionierenden Marktes in den nichtregulierten Teilen des Sektors und zur Begrenzung von Geschäftsübertragungen aus regulierten auf nicht regulierte Teile des Sektors sind mehrere Maßnahmen erforderlich, darunter eine Trennung von System und Infrastruktur und die Möglichkeit des Zahlungsempfängers, die Anwendung bestimmter Zahlungsinstrumente zu fördern und Zahlungsinstrumente selektiv anzunehmen.
- (25) Eine Trennung von System und Infrastruktur sollte es allen Prozessoren ermöglichen, in einen Wettbewerb um Kunden der Systeme zu treten. Da auf die Abwicklungskosten ein erheblicher Teil der Gesamtkosten für die Kartenannahme entfällt, ist es wichtig, diesen Teil der Wertschöpfungskette für einen echten Wettbewerb zu öffnen. Auf der Grundlage der Trennung von System und Infrastruktur sollten Kartensysteme und Prozessoren hinsichtlich ihrer Rechtsform, ihrer Organisation und ihrer Entscheidungsverfahren voneinander unabhängig sein. Sie sollten nicht diskriminierend handeln, indem sie einander beispielsweise eine Vorzugsbehandlung gewähren oder Vorzugsinformationen, die ihren Wettbewerbern im jeweiligen Marktsegment nicht zur Verfügung stehen, bereitstellen, ihren Wettbewerbern im jeweiligen Marktsegment unverhältnismäßige Informationspflichten auferlegen, ihre jeweiligen Tätigkeiten quersubventionieren oder gemeinsame organisatorische Vorkehrungen treffen. Solche diskriminierenden Praktiken tragen zur Marktfragmentierung bei, erschweren neuen Anbietern den Markteintritt, verhindern unionsweite Tätigkeiten und behindern somit – zum Nachteil

von Einzelhändlern, Unternehmen und Verbrauchern – auch die Vollendung des Binnenmarktes für Karten-, Internet- und mobile Zahlungen.

- (26) Die Bestimmungen der Kartenzahlungssysteme und die Praktiken der Zahlungsdienstleister lassen Händler und Verbraucher oft hinsichtlich der Unterschiede bei den Entgelten im Unklaren und verringern die Markttransparenz, da sie z. B. Entgelte „vermischen“ oder es den Händlern untersagen, für gemeinsam von Einzelhändlern und Banken emittierte Karten (Co-branded cards) eine günstigere Karte zu wählen, oder die Nutzung solcher günstigerer Karten zu fördern. Selbst wenn den Händlern die Kostenunterschiede bekannt sind, ist es ihnen aufgrund der Bestimmungen des Systems oft unmöglich, Maßnahmen zur Verringerung dieser Entgelte zu treffen.
- (27) Zahlungsinstrumente sind für den Zahlungsempfänger mit unterschiedlichen Kosten verbunden. Er sollte daher die Möglichkeit haben, die Anwendung eines bestimmten Zahlungsinstruments zu fördern, soweit ein Zahlungsinstrument für bestimmte Zahlungskategorien nicht gesetzlich vorgeschrieben ist oder aufgrund seines Status als gesetzliches Zahlungsmittel nicht abgelehnt werden kann. Kartensysteme und Zahlungsdienstleister erlegen den Zahlungsempfängern in diesem Zusammenhang zahlreiche Beschränkungen auf, etwa hinsichtlich der Ablehnung bestimmter Zahlungsinstrumente durch den Zahlungsempfänger bei kleinen Beträgen, der Bereitstellung von Informationen für den Zahler über die vom Zahlungsempfänger für bestimmte Zahlungsinstrumente zu entrichtenden Entgelte und der Anzahl von Kassen in seinem Geschäft, an denen bestimmte Zahlungsinstrumente akzeptiert werden. Diese Beschränkungen sollten aufgehoben werden.
- (28) Gemäß Artikel 55 des Vorschlags COM(2013) 547 kann der Zahlungsempfänger die Nutzung eines bestimmten Zahlungsinstruments durch seine Kunden fördern. Der Zahlungsempfänger sollte jedoch für die Nutzung von Zahlungsinstrumenten, bei denen die Interbankenentgelte gemäß der vorliegenden Verordnung reguliert werden, keine Gebühren verlangen, da in diesem Fall die Vorteile einer Gebührenerhebung begrenzt ist und sich die Marktkomplexität erhöht.
- (29) Die den Zahlungsempfängern von Emittenten und Kartenzahlungssystemen auferlegte Pflicht zur Annahme aller Karten („Honour all Cards Rule“) umfasst zwei Aspekte: Die Händler müssen einerseits alle Karten derselben Marke unabhängig von den mit einzelnen Karten verbundenen Kosten („Honour all Products“) und andererseits unabhängig vom Kartenemittenten („Honour all Issuers“) akzeptieren. Es liegt im Interesse der Verbraucher, dass der Zahlungsempfänger innerhalb der gleichen Kartenkategorie unterschiedliche Emittenten oder Karteninhaber nicht ungleich behandelt, weshalb die Zahlungssysteme und Zahlungsdienstleister dem Zahlungsempfänger eine solche Verpflichtung auferlegen können sollten. Während die Verpflichtung, Karten unabhängig vom Emittenten anzunehmen, somit zu rechtfertigen ist, da sie eine Ungleichbehandlung der einzelnen kartenemittierenden Banken verhindert, stellt die Verpflichtung, alle Karten derselben Marke unabhängig von den Kosten zu akzeptieren, im Wesentlichen ein Verbundgeschäft dar, das die Annahme von Karten mit geringen Entgelten an die Annahme von Karten mit hohen Entgelten knüpft. Eine Untersagung der Verpflichtung zur Annahme aller Karten einer Marke, unabhängig von deren Kosten, würde es den Händlern ermöglichen, die Auswahl der von ihnen akzeptierten Zahlungskarten auf Karten mit gering(er)en Zahlungskosten zu beschränken, was in Form geringerer Händlerkosten auch den

Verbrauchern zugute käme. Händler, die Debitkarten akzeptieren, wären dann nicht auch zur Annahme von Kreditkarten gezwungen, und Händler, die Kreditkarten akzeptieren, müssten nicht auch Debitkarten annehmen. Zum Schutz der Verbraucher und zur Wahrung der Möglichkeit, Zahlungskarten so oft wie möglich zu verwenden, sollten Händler verpflichtet werden, alle Karten zu akzeptieren, für die dieselben regulierten Interbankenentgelte gelten. Eine solche Beschränkung würde auch zu einem stärkeren Wettbewerb bei Karten führen, die nicht der Regulierung gemäß dieser Verordnung unterliegen, da die Händler hinsichtlich der Bedingungen, zu denen sie diese Karten akzeptieren, eine stärkere Verhandlungsposition erlangen würden.

- (30) Damit die Beschränkung der Pflicht zur Annahme aller Karten auch tatsächlich ihren Zweck erfüllt, sind bestimmte Informationen unverzichtbar. Zunächst sollten die Zahlungsempfänger feststellen können, um welche Art von Karte es sich im Einzelfall handelt. Die verschiedenen Kartenarten sollten deshalb optisch und elektronisch auf dem Gerät identifizierbar sein. Zweitens sollte auch der Zahler darüber informiert werden, ob sein(e) Zahlungsinstrument(e) bei einer bestimmten Verkaufsstelle akzeptiert wird/werden. Sollten für die Nutzung einer bestimmten Marke Einschränkungen bestehen, muss der Zahlungsempfänger den Zahler darauf zur gleichen Zeit und unter den gleichen Bedingungen hinweisen wie darauf, dass eine bestimmte Marke akzeptiert wird.
- (31) Um zu gewährleisten, dass bei fehlerhafter Anwendung dieser Verordnung oder bei Streitigkeiten zwischen Nutzern und Anbietern von Zahlungsdienstleistungen Einspruch erhoben werden kann, sollten die Mitgliedstaaten angemessene und wirksame außergerichtliche Beschwerde- und Rechtsbehelfsverfahren schaffen. Die Mitgliedstaaten sollten festlegen, welche Sanktionen bei einem Verstoß gegen diese Verordnung zu verhängen sind, und sicherstellen, dass diese Sanktionen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sind und auch tatsächlich verhängt werden.
- (32) Da die Ziele dieser Verordnung, nämlich die Festlegung einheitlicher Vorschriften für Zahlungskartentransaktionen und kartengebundene Internet- und mobile Transaktionen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden können und daher wegen des Umfangs der Maßnahme besser auf Unionsebene zu verwirklichen sind, kann die Union im Einklang mit dem in Artikel 5 des Vertrags über die Europäische Union niedergelegten Subsidiaritätsprinzip tätig werden. Entsprechend dem in demselben Artikel genannten Verhältnismäßigkeitsprinzip geht diese Verordnung nicht über das zur Erreichung dieser Ziele erforderliche Maß hinaus.
- (33) Diese Verordnung steht im Einklang mit den Grundrechten und Grundsätzen, die insbesondere mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union anerkannt wurden, vor allem mit dem Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht, der unternehmerischen Freiheit sowie dem Verbraucherschutz und ist im Einklang mit diesen Rechten und Grundsätzen anzuwenden –

HABEN FOLGENDE VERORDNUNG ERLASSEN:

## KAPITEL I

### ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN

#### *Artikel 1*

##### *Anwendungsbereich*

- (1) In dieser Verordnung werden einheitliche technische und geschäftliche Anforderungen an Zahlungskartentransaktionen festgelegt, die innerhalb der Union abgewickelt werden und bei denen sowohl der Zahlungsdienstleister des Zahlers als auch der Zahlungsdienstleister des Zahlungsempfängers in der Union niedergelassen sind.
- (2) Diese Verordnung gilt nicht für Zahlungsinstrumente, die nur innerhalb eines begrenzten Netzes einsetzbar sind, das darauf ausgelegt ist, bestimmte Erfordernisse mit Hilfe von Zahlungsinstrumenten zu decken, deren Einsatzfähigkeit insofern beschränkt ist, als sie ihrem Inhaber lediglich gestatten, Waren und Dienstleistungen im Rahmen einer direkten gewerblichen Vereinbarung mit einem professionellen Emittenten innerhalb eines beschränkten Netzes von Dienstleistern in den Geschäftsräumen des Emittenten zu erwerben, oder die nur zum Erwerb eines eingeschränkten Waren- oder Dienstleistungsspektrums verwendet werden können.
- (3) Kapitel II gilt nicht für
  - a) Firmenkartentransaktionen,
  - b) Barabhebungen an Geldautomaten und
  - c) Transaktionen mit Karten, die von Drei-Parteien-Kartenzahlungssystemen ausgegeben werden.
- (4) Artikel 7 gilt nicht für Drei-Parteien-Kartenzahlungssysteme.

#### *Artikel 2*

##### *Begriffsbestimmungen*

Für die Zwecke dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck

1. „Acquirer“ einen Zahlungsdienstleister, der mit einem Zahlungsempfänger eine direkte oder indirekte vertragliche Vereinbarung über die Verarbeitung der Zahlungsvorgänge des Zahlungsempfängers schließt;
2. „Emittent“ einen Zahlungsdienstleister, der mit einem Zahler eine direkte oder indirekte vertragliche Vereinbarung über die Veranlassung, Verarbeitung und Abrechnung der Zahlungsvorgänge des Zahlers schließt;

3. „Verbraucher“ eine natürliche Person, die bei den von dieser Verordnung erfassten Zahlungsdienstleistungsverträgen zu Zwecken handelt, die nicht ihrer gewerblichen oder beruflichen Tätigkeit zugerechnet werden können;
4. „Debitkartentransaktion“ einen Kartenzahlungsvorgang, der auch Guthabekarten einschließt und an ein Kontokorrent- oder Einlagenkonto geknüpft ist, von dem die Zahlung maximal 48 Stunden nach ihrer Autorisierung/Veranlassung abgebucht wird.
5. „Kreditkartentransaktion“ einen Kartenzahlungsvorgang, der mehr als 48 Stunden nach seiner Autorisierung/Veranlassung abgerechnet wird;
6. „Firmenkarte“ jede Zahlungskarte, die an Unternehmen oder öffentliche Stellen ausgegeben wird und deren Nutzung auf geschäftliche bzw. dienstliche Ausgaben von Angestellten und Beamten beschränkt ist, sowie jede Karte, die an selbstständige natürliche Personen, die einer geschäftlichen Tätigkeit nachgehen, ausgegeben wird und deren Nutzung auf geschäftliche Ausgaben dieser selbstständigen natürlichen Personen oder ihrer Angestellten beschränkt ist;
7. „kartengebundener Zahlungsvorgang“ einen Dienst, der genutzt wird, um mit Hilfe einer Karte oder eines Telekommunikations-, Digital- oder IT-Geräts oder einer entsprechenden Software eine Zahlung auszuführen, wenn sich daraus eine Kartenzahlung ergibt. Nicht als kartengebundene Zahlungsvorgänge zu betrachten sind Vorgänge, die an andere Arten von Zahlungsdiensten geknüpft sind.
8. „grenzüberschreitender Zahlungsvorgang“ eine Kartenzahlung oder einen kartengebundenen Zahlungsvorgang, der bzw. die von einem Zahler oder Zahlungsempfänger veranlasst wird, wobei der Zahlungsdienstleister des Zahlers und der Zahlungsdienstleister des Zahlungsempfängers in unterschiedlichen Mitgliedstaaten niedergelassen sind oder die Zahlungskarte von einem Zahlungsdienstleister ausgegeben wird, der nicht im Mitgliedstaat der Verkaufsstelle niedergelassen ist;
9. „Interbankenentgelt“ das Entgelt, das bei einer Kartenzahlung oder einer kartengebundenen Transaktion für jede Transaktion direkt oder indirekt (d. h. über einen Dritten) zwischen dem Zahlungsdienstleister des Zahlers und dem Zahlungsdienstleister des Zahlungsempfängers fließt;
10. „Händlergebühr“ das Entgelt, das der Zahlungsempfänger dem Acquirer für jeden Zahlungsvorgang zahlt und das das Interbankenentgelt, die Kartenservice- und die Verarbeitungsgebühr sowie die Gewinnmarge des Acquirers umfasst;
11. „Zahlungsempfänger“ eine natürliche oder juristische Person, die den bei einem Zahlungsvorgang transferierten Geldbetrag als Empfänger erhalten soll;
12. „Zahler“ eine natürliche oder juristische Person, die Inhaber eines Zahlungskontos ist und die einen Zahlungsauftrag von diesem Zahlungskonto gestattet oder - falls kein Zahlungskonto vorhanden ist - eine natürliche oder juristische Person, die den Auftrag für einen Zahlungsvorgang erteilt;
13. „Kartenzahlungssystem“ einen einheitlichen Satz von Vorschriften, Praktiken, Standards und/oder Leitlinien für die Ausführung von Zahlungsvorgängen innerhalb

der Union und der Mitgliedstaaten, das von jeder Infrastruktur und jedem Zahlungssystem, die/das seinen Betrieb unterstützt, getrennt ist;

14. „Vier-Parteien-Kartenzahlungssystem“ ein Kartenzahlungssystem, bei dem vom Zahlungskonto eines Karteninhabers Zahlungen auf das Zahlungskonto eines Zahlungsempfängers geleistet werden, und zwar unter Beteiligung des Systems, eines kartenausgebenden Zahlungsdienstleisters (auf der Seite des Karteninhabers) und eines akquirierenden Zahlungsdienstleisters (auf der Seite des Zahlungsempfängers), und bei dem nach demselben Muster kartengebundene Transaktionen getätigt werden;
15. „Drei-Parteien-Kartenzahlungssystem“ ein Kartenzahlungssystem, bei dem von einem von dem System für den Karteninhaber geführten Zahlungskonto Zahlungen auf ein von dem System für den Zahlungsempfänger geführtes Zahlungskonto geleistet werden, und bei dem nach demselben Muster kartengebundene Transaktionen getätigt werden. Erteilt ein Drei-Parteien-Kartenzahlungssystem anderen Zahlungsdienstleistern die Erlaubnis zur Ausgabe von Zahlungskarten und/oder zur Akquirierung, so wird es als Vier-Parteien-Kartenzahlungssystem betrachtet;
16. „Zahlungsinstrument“ jedes personalisierte Gerät und/oder jeden personalisierten Verfahrensablauf, die bzw. der zwischen dem Zahlungsdienstnutzer und dem Zahlungsdienstleister vereinbart wurde und vom Zahlungsdienstnutzer oder in dessen Namen zur Veranlassung eines Zahlungsauftrags eingesetzt werden kann;
17. „kartengebundenes Zahlungsinstrument“ jedes Zahlungsinstrument, einschließlich einer Karte, eines Mobiltelefons, eines Computers oder eines anderen technischen Geräts mit der erforderlichen Anwendung, das der Zahler zur Veranlassung eines Zahlungsauftrags verwendet und bei dem es sich nicht um eine Überweisung oder Lastschrift im Sinne des Artikels 2 der Verordnung (EU) Nr. 260/2012 handelt;
18. „Zahlungsanwendung“ eine auf ein Gerät geladene Computersoftware o.Ä., die die Veranlassung kartengebundener Zahlungsvorgänge ermöglicht und dem Zahler die Erteilung von Zahlungsaufträgen gestattet;
19. „Zahlungsauftrag“ jede Anweisung, die ein Zahler seinem Zahlungsdienstleister zur Ausführung eines Zahlungsvorgangs erteilt;
20. „Zahlungskartentransaktion“ einen Zahlungsvorgang, der mit einer Zahlungskarte oder unter Nutzung der Infrastruktur einer Zahlungskartentransaktion nach den geschäftlichen Regelungen einer Zahlungskartentransaktion durchgeführt wird;
21. „Zahlungsdienstleister“ natürliche oder juristische Personen, die für die Erbringung der im Anhang der Richtlinie 2007/64/EG aufgeführten Zahlungsdienste zugelassen sind. Ein Zahlungsdienstleister kann ein Emittent, ein Acquirer oder beides sein;
22. „Zahlungsdienstnutzer“ eine natürliche oder juristische Person, die einen Zahlungsdienst als Zahler oder Zahlungsempfänger oder in beiden Eigenschaften in Anspruch nimmt;

23. „Zahlungsvorgang“ einen vom Zahler bzw. in dessen Namen oder vom Zahlungsempfänger veranlassten Transfer eines Geldbetrags, unabhängig von allen zwischen Zahler und Zahlungsempfänger bestehenden etwaigen Verpflichtungen;
24. „Abwicklung“ die Erbringung von Dienstleistungen zur Abwicklung von Zahlungsvorgängen, d. h. zur Durchführung der Schritte, die zur Bearbeitung einer Zahlungsanweisung zwischen dem Acquirer und dem Emittenten erforderlich sind;
25. „Prozessor“ jede natürliche oder juristische Person, die Dienstleistungen zur Abwicklung von Zahlungsvorgängen erbringt.

## **Kapitel II**

### **INTERBANKENENTGELTE**

#### *Artikel 3*

#### *Interbankenentgelte für grenzüberschreitende Verbraucherdebit- oder -kreditkartentransaktionen*

- (1) Nach Ablauf von zwei Monaten nach Inkrafttreten dieser Verordnung gehen die Interbankenentgelte oder anderen vereinbarten Vergütungen mit gleicher Zielsetzung oder Wirkung, die die Zahlungsdienstleister bei grenzüberschreitenden Debitkartentransaktionen pro Transaktion bieten oder verlangen, nicht über 0,2 % des Transaktionswerts hinaus.
- (2) Nach Ablauf von zwei Monaten nach Inkrafttreten dieser Verordnung gehen die Interbankenentgelte oder anderen vereinbarten Vergütungen mit gleicher Zielsetzung oder Wirkung, die die Zahlungsdienstleister bei grenzüberschreitenden Kreditkartentransaktionen pro Transaktion bieten oder verlangen, nicht über 0,3 % des Transaktionswerts hinaus.

#### *Artikel 4*

#### *Interbankenentgelte für sämtliche Transaktionen mit Verbraucherdebit- oder -kreditkarten*

- (1) Nach Ablauf von zwei Jahren nach Inkrafttreten dieser Verordnung gehen die Interbankenentgelte oder anderen vereinbarten Vergütungen mit gleicher Zielsetzung oder Wirkung, die die Zahlungsdienstleister pro Transaktion bieten oder verlangen, bei debitkartengebundenen Transaktionen nicht über 0,2 % des Transaktionswerts hinaus.
- (2) Nach Ablauf von zwei Jahren nach Inkrafttreten dieser Verordnung gehen die Interbankenentgelte oder anderen vereinbarten Vergütungen mit gleicher Zielsetzung oder Wirkung, die die Zahlungsdienstleister pro Transaktion bieten oder verlangen, bei kreditkartengebundenen Transaktionen nicht über 0,3 % des Transaktionswerts hinaus.

*Artikel 5*  
*Umgehungsverbot*

Für die Zwecke der Anwendung der in den Artikeln 3 und 4 genannten Obergrenzen wird jede Nettovergütung, die eine emittierende Bank von einem Kartenzahlungssystem in Bezug auf Zahlungsvorgänge oder damit verbundene Tätigkeiten erhält, als Teil des Interbankenentgelts behandelt.

## **Kapitel III**

### **GESCHÄFTLICHE REGELUNGEN**

*Artikel 6*  
*Lizenzvergabe*

- (1) Jede territoriale Beschränkung innerhalb der Union und jede Vorschrift gleicher Wirkung in Lizenzvereinbarungen für die Ausgabe von Zahlungskarten oder die Akquirierung von Zahlungskartentransaktionen ist untersagt.
- (2) Jede territoriale Beschränkung innerhalb der Union und jede Vorschrift gleicher Wirkung in den Vorschriften von Vier-Parteien-Kartenzahlungssystemen ist untersagt.
- (3) Jede Anforderung oder Pflicht, wonach für grenzüberschreitende Tätigkeiten eine länderspezifische Lizenz oder Zulassung eingeholt werden muss, und jede Vorschrift gleicher Wirkung in Lizenzvereinbarungen für die Ausgabe von Zahlungskarten oder die Akquirierung von Zahlungskartentransaktionen ist untersagt.
- (4) Jede Anforderung oder Pflicht, wonach für grenzüberschreitende Tätigkeiten eine länderspezifische Lizenz oder Zulassung eingeholt werden muss, und jede Vorschrift gleicher Wirkung in den Vorschriften von Vier-Parteien-Kartenzahlungssystemen ist untersagt.

*Artikel 7*  
*Trennung von Kartenzahlungssystem und Prozessoren*

- (1) Kartenzahlungssysteme und Prozessoren sind hinsichtlich ihrer Rechtsform, ihrer Organisation und ihrer Entscheidungsprozesse voneinander unabhängig. Sie gewährleisten die Gleichbehandlung ihrer Tochterunternehmen und Anteilseigner auf der einen und der Nutzer dieser Systeme und anderer Vertragspartner auf der anderen Seite und machen die Erbringung keiner ihrer Dienstleistungen in irgendeiner Weise davon abhängig, ob ihr Vertragspartner einen ihrer anderen Dienste akzeptiert.
- (2) Kartenzahlungssysteme lassen die Möglichkeit zu, dass Autorisierung und Clearing einzelner Kartentransaktionen voneinander getrennt und von unterschiedlichen Prozessoren abgewickelt werden.

- (3) Jede territoriale Diskriminierung bei den Abwicklungsvorschriften von Kartenzahlungssystemen ist untersagt.
- (4) Die Prozessoren in der Union stellen die die technische Interoperabilität ihres Systems mit den Systemen anderer Prozessoren in der Union sicher, indem sie die von internationalen oder europäischen Normungsgremien aufgestellten Normen verwenden. Zusätzlich dazu sehen die Prozessoren von der Aufstellung oder Anwendung geschäftlicher Regelungen ab, die die Interoperabilität mit anderen Prozessoren in der Union einschränken.

#### *Artikel 8*

##### *Paralleles Aufbringen mehrerer Akzeptanzmarken („Co-badging“) und Wahl der Anwendung*

- (1) Jede Systemvorschrift und jede in einer Lizenzvereinbarung enthaltene Vorschrift, die einen Emittenten daran hindert, eine Karte oder ein Telekommunikations-Digital- oder IT-Gerät mit zwei oder mehr verschiedenen Zahlungsinstrumentemarken auszustatten, ist untersagt.
- (2) Jede mit Systemvorschriften und Lizenzvereinbarungen einhergehende Ungleichbehandlung von Emittenten oder Acquirern beim Aufbringen mehrerer Marken auf einer Karte oder einem Telekommunikations-, Digital- oder IT-Gerät muss objektiv gerechtfertigt und frei von Diskriminierung sein.
- (3) Kartenzahlungssysteme schreiben kartenausgebenden und akquirierenden Zahlungsdienstleistern bei Transaktionen mit einem Gerät, das ihre Marke trägt, aber über ein anderes System abgewickelt werden, keine Meldungen, Entgelte oder anderen Verpflichtungen gleicher Zielsetzung oder Wirkung vor.
- (4) Jede Weiterleitungsroutine, die darauf abzielt, Transaktionen über bestimmte Kanäle oder Prozesse abzuwickeln, sowie alle anderen Technik- und Sicherheitsstandards und –anforderungen, die den Umgang mit Karten und Telekommunikations-, Digital- oder IT-Geräten, die mehr als eine Zahlungskartenmarke tragen, betreffen, dürfen keine dieser Marken diskriminieren und werden diskriminierungsfrei angewandt.
- (5) Kann bei der Nutzung eines Zahlungsgeräts zwischen verschiedenen Marken von Zahlungsinstrumenten gewählt werden, bestimmt der Zahler an der Verkaufsstelle, für welche Marke er sich im jeweiligen Fall entscheidet.
- (6) Kartenzahlungssysteme, Emittenten, Acquirer und Anbieter von Kartenzahlungsabwicklungsinfrastruktur sehen davon ab, ein Zahlungsinstrument oder eine an der Verkaufsstelle genutzte Ausrüstung mit automatischen Mechanismen, Softwares oder Vorrichtungen auszustatten, die die Auswahlmöglichkeiten des Zahlers bei der Nutzung eines mit mehreren Akzeptanzmarken versehenen Zahlungsinstruments einschränken.

#### *Artikel 9*

##### *Individuelle Preisgestaltung („Unblending“)*

- (1) Die Acquirer bieten und fakturieren den Zahlungsempfängern für die verschiedenen Kartenarten und –marken einzeln spezifizierte Händlergebühren, es sei denn, die

Händler haben die akquirierenden Zahlungsdienstleister schriftlich um undifferenzierte Händlerentgelte gebeten.

- (2) Die Vereinbarungen zwischen akquirierenden Zahlungsdienstleistern und Zahlungsempfängern enthalten nach Kartenart und –marke aufgeschlüsselte Angaben zur Höhe der Händlergebühren, der Interbankenentgelte und der Systementgelte.

#### *Artikel 10*

##### *Pflicht zur Annahme aller Karten („Honour All Cards Rule“)*

- (1) Zahlungssysteme und Zahlungsdienstleister sehen von jeder Regelung ab, die Zahlungsempfänger, die die von einem ausgebenden Zahlungsdienstleister im Rahmen eines Zahlungsinstrumentesystems ausgegebenen Karten und sonstigen Zahlungsinstrumente annehmen, dazu verpflichten könnte, auch andere Zahlungsinstrumente derselben Marke und/oder Art anzunehmen, die von anderen ausgebenden Zahlungsdienstleistern innerhalb desselben Systems ausgegeben werden, es sei denn, sie unterliegen denselben regulierten Interbankenentgelten.
- (2) Von der in Absatz 1 genannten Einschränkung der Pflicht zur Annahme aller Karten unberührt bleibt die Möglichkeit der Zahlungssysteme und Zahlungsdienstleister, die Ablehnung der Karten bestimmter Zahlungsdienstleister oder Karteninhaber zu unterbinden.
- (3) Händler, die beschließen, nicht alle Karten oder anderen Zahlungsinstrumente eines Kartenzahlungssystems anzunehmen, teilen dies den Verbrauchern klar, unmissverständlich und zum selben Zeitpunkt mit, zu dem sie die Verbraucher über die Annahme anderer Karten und Zahlungsinstrumente des Systems unterrichten. Diese Information wird am Geschäftseingang, an der Kasse, auf der Website oder einem anderen elektronischen oder mobilen Medium deutlich sichtbar angezeigt und dem Zahler rechtzeitig vor Abschluss eines Kaufvertrags mit dem Zahlungsempfänger zur Verfügung gestellt.
- (4) Die kartenausgebenden Zahlungsdienstleister sorgen dafür, dass ihre Zahlungsinstrumente optisch und elektronisch identifiziert werden können und dem Zahlungsempfänger die eindeutige Feststellung ermöglichen, für welche Marke und Art von Guthaben-, Debit, Kredit- oder Firmenkarte bzw. kartengebundener Zahlung der Zahler sich entschieden hat.

#### *Artikel 11*

##### *Lenkung*

- (1) Jede Bestimmung in Lizenzvereinbarungen, jede von Kartenzahlungssystemen angewandte Bestimmung und jede Bestimmung in den zwischen kartenakquirierenden Zahlungsdienstleistern und Zahlungsempfängern geschlossenen Vereinbarungen, die die Zahlungsempfänger daran hindert, den Verbrauchern Anreize zur Nutzung eines von ihm bevorzugten Zahlungsinstrument zu geben, ist untersagt. Dieses Verbot gilt auch für jede Bestimmung, die es den Zahlungsempfängern untersagt, die Zahlungsvorrichtungen eines bestimmten Systems gegenüber anderen zu bevorzugen oder zu benachteiligen.

- (2) Jede Bestimmung in Lizenzvereinbarungen, jede von Kartenzahlungssystemen angewandte Bestimmung und jede Bestimmung in den zwischen akquirierenden Zahlungsdienstleistern und Zahlungsempfängern geschlossenen Vereinbarungen, die die Zahlungsempfänger daran hindert, die Zahler über Interbankenentgelte und Händlergebühren zu unterrichten, ist untersagt.
- (3) Von den Absätzen 1 und 2 unberührt bleiben die in Artikel 55 des Vorschlags COM(2013)547 und in Artikel 19 der Richtlinie 2011/83/EU<sup>22</sup> genannten Bestimmungen über Entgelte, Ermäßigungen oder andere Anreize.

#### *Artikel 12*

##### *Dem Zahlungsempfänger für jeden Zahlungsvorgang zu übermittelnden Angaben*

- (1) Nach Ausführung eines Zahlungsvorgangs übermittelt der Zahlungsdienstleister des Zahlungsempfängers diesem die folgenden Angaben:
  - a) die Referenz, die dem Zahlungsempfänger die Identifizierung des betreffenden Zahlungsvorgangs ermöglicht;
  - b) den Betrag des Zahlungsvorgangs in der Währung, in der er dem Zahlungskonto des Zahlungsempfängers gutgeschrieben wird;
  - c) die Höhe aller etwaigen für den Zahlungsvorgang zu entrichtenden Gebühren, mit gesondertem Ausweis des Interbankenentgelts.

Die in Unterabsatz 1 genannten Angaben können nach Marken, Anwendungen, Zahlungsinstrumentarten und den für die jeweilige Transaktion geltenden Interbankenentgeltsätzen zusammengefasst werden, wenn der Zahlungsempfänger hierzu im Vorfeld seine ausdrückliche Zustimmung erteilt hat.

- (2) Die Verträge zwischen Acquirern und Zahlungsempfängern können eine Klausel enthalten, wonach die in Absatz 1 Unterabsatz 1 genannten Angaben regelmäßig, mindestens aber einmal im Monat, nach einem vereinbarten Verfahren so zu übermitteln oder bereitzustellen sind, dass die Zahlungsempfänger sie unverändert speichern und reproduzieren können.

---

<sup>22</sup> Richtlinie 2011/83/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 über die Rechte der Verbraucher, zur Abänderung der Richtlinie 93/13/EWG des Rates und der Richtlinie 1999/44/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Richtlinie 85/577/EWG des Rates und der Richtlinie 97/7/EG des Europäischen Parlaments und des Rates.

# Kapitel IV

## SCHLUSSBESTIMMUNGEN

### *Artikel 13*

#### *Zuständige Behörden*

- (1) Die Mitgliedstaaten benennen die zuständigen Behörden, die befugt sind, die Durchsetzung dieser Verordnung sicherzustellen, und mit den entsprechenden Untersuchungs- und Vollstreckungsbefugnissen ausgestattet sind.
- (2) Die Mitgliedstaaten können bestehende Stellen als zuständige Behörden benennen.
- (3) Die Mitgliedstaaten können mehrere zuständige Behörden benennen.
- (4) Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission binnen zwei Monaten nach Inkrafttreten dieser Verordnung mit, welche zuständigen Behörden sie benannt haben. Sie teilen der Kommission umgehend jede nachfolgende, diese Behörden betreffende Änderung mit.
- (5) Zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben verfügen die nach Absatz 1 benannten zuständigen Behörden über angemessene Ressourcen.
- (6) Die Mitgliedstaaten verlangen von den zuständigen Behörden, dass sie die Einhaltung dieser Verordnung wirksam überwachen und alle notwendigen Maßnahmen treffen, um die Einhaltung sicherzustellen.
- (7) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass gegen die in Absatz 1 genannten Benennungen Rechtsmittel eingelegt werden können.

### *Artikel 14*

#### *Sanktionen*

- (1) Die Mitgliedstaaten bestimmen, welche Sanktionen bei Verstößen gegen diese Verordnung zu verhängen sind, und treffen alle notwendigen Maßnahmen, um zu gewährleisten, dass sie verhängt werden. Die Sanktionen müssen wirksam, angemessen und abschreckend sein.
- (2) Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission binnen zwei Monaten nach Inkrafttreten dieser Verordnung die entsprechenden Bestimmungen mit und melden ihr umgehend jede nachfolgende Änderung dieser Bestimmungen.

### *Artikel 15*

#### *Streitbeilegung, außergerichtliche Beschwerde- und Rechtsbehelfsverfahren*

- (1) Für die Beilegung etwaiger aus dieser Verordnung erwachsender Streitigkeiten zwischen Zahlungsempfängern und ihren Zahlungsdienstleistern schaffen die Mitgliedstaaten angemessene und wirksame außergerichtliche Beschwerde- und

Rechtsbehelfsverfahren. Für diese Zwecke werden von den Mitgliedstaaten bestehende Einrichtungen benannt, soweit dies angebracht ist, oder neue Einrichtungen geschaffen.

- (2) Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission binnen zwei Jahren nach Inkrafttreten dieser Verordnung mit, welche Einrichtungen sie zu diesem Zweck benannt oder geschaffen haben. Sie teilen der Kommission umgehend jede nachfolgende, diese Einrichtungen betreffende Änderung mit.

*Artikel 16*  
*Überprüfungsklausel*

Vier Jahre nach Inkrafttreten dieser Verordnung legt die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht über die Durchführung der Verordnung vor. In diesem Bericht wird sich die Kommission insbesondere mit der Angemessenheit der Höhe der Interbankenentgelte und der Lenkungsmechanismen, wie der Gebühren, befassen und dabei der Nutzung und den Kosten der verschiedenen Zahlungsmittel sowie der Menge neuer Anbieter und Technologien auf dem Markt Rechnung tragen.

*Artikel 17*  
*Inkrafttreten*

Diese Verordnung tritt am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft.

Diese Verordnung ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

Geschehen zu Brüssel am

*Im Namen des Europäischen Parlaments*      *Im Namen des Rates*  
*Der Präsident*                                      *Der Präsident*