

Regulierungsbedarf für Debit- und Kreditkarten

Schlussbericht

Dr. Samuel Rutz

Tobias Binz

Dr. Eva Zuberbühler

Larissa Jenal

Gutachten im Auftrag des Verbands für elektronischen Zahlungsverkehr

17.01.2022

ISSN 2235-1868

Titel: Regulierungsbedarf von Interchange Fees von Debit- und Kreditkarten
Status: Schlussbericht
Version: V1
Datum: 17.01.2022
Autoren: Samuel Rutz, Tobias Binz, Eva Zuberbühler, Larissa Jenal
Kontakt: Tobias Binz, tobias.binz@swiss-economics.ch, +41 44 500 56 20, +41 079 840 00 96
Keywords: Interchange Fees, Kreditkarten, Debitkarten, elektronische Zahlungssysteme, Regulierung von Zahlungssystemen, Merchant Indifferent Test

Disclaimer

Dieses Gutachten wurde von Swiss Economics SE AG im Auftrag des Verbands elektronischer Zahlungsverkehr (VEZ) erstellt. Obwohl Swiss Economics sich bemüht, nur wahre und korrekte Informationen zu verwenden und eigene Aussagen sorgfältig zu tätigen, kann hinsichtlich der Richtigkeit, Aktualität, Genauigkeit, Zuverlässigkeit, Vollständigkeit und Verwendbarkeit der nachfolgenden Informationen keine Gewähr oder Haftung übernommen werden. Swiss Economics haftet in keinem Fall für Schäden oder Folgeschäden jeglicher Art, die in irgendeiner Weise im Zusammenhang den nachfolgend bereitgestellten Informationen stehen. Die nachfolgenden Informationen stellen keine rechtliche Beratung dar.

© Swiss Economics SE AG
Ottikerstrasse 7, CH-8006 Zürich
www.swiss-economics.ch

Executive Summary

Hintergrund

Die Kosten des Schweizer Einzelhandels für die Abwicklung von Kartenzahlungen nehmen stetig zu. Zum einen ist dies der generellen Ausweitung von Zahlkarten als Zahlungsmittel und dem damit verbundenen Aufwandswachstum für Kommissionen zuzuschreiben. Zum anderen ist insbesondere die zunehmende Substitution der Maestro Karte durch die neue Generation von Debitkarten (Debit Mastercard, Visa Debit und V Pay) mit erheblichen Kosten für die Händler verbunden: Fallen bei Transaktionen mit der Maestro Karte keine Interchange Fees (ICF) an, dürfen gemäss Praxis der Schweizer Wettbewerbskommission (WEKO) für die neuen Debitkarten während der Einführungsphase von fünf Jahren bzw. bis zum Erreichen eines Marktanteils von 15 Prozent Interchange Fees verrechnet werden.

Mit dem bevorstehenden Auslaufen der Einführungsphase entsteht in absehbarer Zeit eine Regulierungslücke im Bereich der Interchange Fees von Debitkarten. Aus diesem Anlass beauftragte der Verband elektronischer Zahlungsverkehr (VEZ) Swiss Economics, den regulatorischen Handlungsbedarf im Bereich der Interchange Fees aufzuzeigen und tragfähige Lösungen für die Zukunft zu erarbeiten. Dabei soll nicht nur die neue Generation von Debitkarten thematisiert, sondern – im Sinne einer ausgewogenen Regulierung – sämtliche als 4-Parteien-Systeme organisierten Card Schemes adressiert werden.

Empfehlungen

Das Gutachten mündet in den folgenden Empfehlungen:

- Die Interchange Fee für **Debitkarten** darf **maximal 0.10 Prozent des Bezahlungsbetrags pro Transaktion** betragen;
- Die Interchange Fee für **Kreditkarten** darf **maximal 0.20 Prozent des Bezahlungsbetrags pro Transaktion** betragen.

Um Wettbewerbsverzerrungen auf den nachgelagerten Märkten der Händler zu vermeiden, ist die Interchange Fee regulatorisch wie folgt zu begrenzen:

- Ausnahmslos für **sämtliche Kartentypen** (d.h. beispielsweise für Consumer- als auch für Corporate Cards);
- **technologieneutral** (d.h. beispielsweise für Card-Present als auch Card-Not-Present-Transaktionen);
- **industriübergreifend** (d.h. ohne Ausgleichsmöglichkeiten in anderen Industrien, falls die durchschnittliche Höhe der Interchange Fee pro Transaktion in gewissen Industrien unter der Begrenzung liegt) und
- **herkunftsunabhängig** (d.h. einschliesslich Transaktionen, die von in der Schweiz wohnhaften Konsumenten mit Karten ausländischer Issuer getätigt werden).

Zudem ist die Einführung von Transparenzvorgaben bei der Zusammensetzung der Händlerkommission sowie ein Verbot der Non-Discrimination-Rule bzw. der weniger strikten No-Surcharging-Rule zu prüfen.

Ebenfalls sollten weitere regulatorische Massnahmen in Betracht gezogen werden, falls die Begrenzung der Interchange Fees durch eine Erhöhung anderweitiger Bestandteile der Händlerkommission kompensiert würde.

Marktbeschreibung

Zahlkarten übernehmen eine Vermittlerrolle zwischen Karteninhabern und Händlern, indem sie die bargeldlose Abwicklung von Transaktionen zwischen den beiden Parteien ermöglichen. In diesem Sinne weisen Zahlkarten (und Bezahlssysteme generell) Eigenschaften eines zweiseitigen Markts auf. Die Angebote müssen so gestaltet sein, dass die Nutzung für beide Marktseiten (Kartenhalter und Händler) attraktiv ist. Dies führt dazu, dass nicht mehr nur inkrementelle Kosten und Preiselastizitäten der Nachfrage ausschlaggebend für die Preissetzung bzw. Bestimmung der Kommissionshöhe sind, sondern insbesondere auch sogenannte Netzwerkexternalitäten. Diese reflektieren den Umstand, dass die Nutzung einer Zahlkarte für Karteninhaber mit steigender Akzeptanz auf Seiten der Händler zunimmt und vice versa. Bei der Preisgestaltung von Zahlkarten werden somit grundsätzlich die Interessen beider Marktseiten berücksichtigt. Diese ist sowohl aus betriebswirtschaftlicher als auch aus volkswirtschaftlicher Sicht wünschenswert.

In als 4-Parteien-System organisierten Card Schemes (wie Mastercard und Visa) werden die beiden Marktseiten jeweils durch unabhängige Unternehmen bedient. Issuer geben Zahlkarten an Konsumenten aus und erheben im Gegenzug diverse Kartengebühren. Acquirer vertreiben hingegen Bezahlssysteme an Händler und erheben ebenfalls Gebühren sowie auch Kommissionen für jede getätigte Transaktion (Merchant Service Charge oder MSC). Bestandteil der MSC ist die Interchange Fee, die an die Issuer weitergereicht wird, damit diese die Gebühren für Karteninhaber tief halten können. Die Interchange Fee kann somit als eine Subventionierung der preissensibleren Marktseite der Karteninhaber angesehen werden.

Bis 2017 wurden in der Schweiz die Interchange Fees multilateral festgelegt, d.h. die involvierten Parteien bestimmten diese in sogenannten Kartengremien gemeinsam. Heute werden Interchange Fees unilateral durch die Card Schemes bestimmt. Die WEKO geht jedoch weiterhin davon aus, dass Interchange Fees erst aus einem bewussten und gewollten Zusammenwirken aller Parteien im Zahlungssystem Bestand haben. In diesem Sinne kommt der Interchange Fee bzw. deren Festsetzung kartellrechtliche Relevanz zu.

Ursachen für Regulierungsbedarf

Internationale und nationale empirische Beobachtungen lassen den Schluss zu, dass Interchange Fees in der Praxis oft nicht einzig zur optimalen Gestaltung der Preise auf den zwei Marktseiten benutzt werden. Dies zeigt sich insbesondere daran, dass auf Seiten der Issuer oft keine Überwälzung von Änderungen der Höhe der Interchange Fee auf die Kunden beobachtbar ist. So blieben etwa regulatorische Herabsetzungen der Interchange Fee in der EU sowie auch in der Schweiz ohne entsprechende Auswirkungen auf die Gebühren für Karteninhaber. Relevant scheint in diesem Zusammenhang, dass aufgrund der geringeren Überwälzungsrate auf Seiten der Issuer, mittels höherer Interchange Fees höhere Anteile der Umsätze einbehalten und somit auch höhere Gewinne im Zahlungssystem erwirtschaftet werden können. Es resultieren Anreize, überhöhte Interchange Fees festzusetzen.

Die Kosten von überhöhten Interchange Fees gehen mehrheitlich zulasten der Händler, welche diese über höhere MSC finanzieren. Sie können es sich kaum erlauben, verbreitete Zahlkarten abzulehnen (sog. «Must Take Cards»-Argument) und sehen sich gezwungen, MSC auch dann zu akzeptieren, wenn deren Höhe den Nutzen aus einer Kartenzahlung (sprich die vermiedenen Kosten einer alternativen Bargeldzahlung) übersteigen. Wissenschaftliche Studien zeigen, dass die Nichtakzeptanz von spezifischen Karten regelmässig mit hohen Abbruchquoten und Umsatzrückgängen für die Händler einhergehen. Dies erklärt, weshalb faktisch alle grossen Händler in der Schweiz die gängigen Zahlkarten akzeptieren.

Evaluation unterschiedlicher Regulierungsansätze

Um einer überhöhten Festsetzung von Interchange Fees entgegenzuwirken, wurden international verschiedene Massnahmen identifiziert und teilweise auch umgesetzt. Die nachfolgende Tabelle gibt unsere Einschätzung zu Wirksamkeit und etwaigen unerwünschten Effekten der verbreitetsten Massnahmen wieder. Dabei zeigt sich, dass die wirksamste und zweckdienlichste Massnahme weiterhin eine regulatorische Begrenzung der Höhe der Interchange Fees darstellen dürfte.

Massnahme	Beschreibung	Wirksamkeit	Mögliche unerwünschte Effekte
Verbot multilateraler ICFs	Issuer und Acquirer dürfen nur noch bilateral ICF vereinbaren	Gering, da bei bilateraler Festlegung der ICF, Gebühren wohl insgesamt steigen würden aufgrund steigender Kosten	Möglicherweise hohe volkswirtschaftliche Kosten bzw. Ineffizienzen infolge hoher Aufwände für die Verhandlung einzelner Verträge
ICF Caps	Regulatorische Begrenzung der Höhe von ICF	Hoch, da bei Nichteinhalten Sanktionsgefahr besteht	Gebührenerhöhung für Karteninhaber infolge ICF Caps theoretisch möglich (allerdings keine entsprechende Evidenz aus empirischen Studien); möglicherweise ineffizientes Transaktionsvolumen oder ineffiziente Kostenverteilung bei zu niedrig angesetztem Cap
Erhöhung der Transparenz (Verbot von Blended Fees)	Regulatorisches Gebot zur Offenlegung der verschiedenen Gebührenelemente der MSC	Mittel, da Verhandlungspositionen nicht grundsätzlich tangiert werden	Blended Fees möglicherweise insbesondere von kleineren Händlern geschätzt, da für alle Arten von Transaktionen einheitlicher Preis gesetzt wird
Ermöglichung von Co-Badging-Lösungen	Hinterlegung unterschiedlicher Card Schemes auf einer Karte; für den Händler besteht die Möglichkeit, das Zahlssystem vorzuschlagen, das am kostengünstigsten ist	Gering, aufgrund technischer und konsumentenbezogener Einschränkungen am POS	Nur möglich, wenn Issuer entsprechende Angebote vermarkten; dabei unklar, ob Co-Badging mit der Interessenlage der Issuer konform
Verbot von No-Surcharge-Rules (NSR)	Surcharging ermöglicht den Händlern, die Kosten der ICF auf die Konsumenten abzuwälzen	Mittel, grundsätzlich dämpfende Wirkung auf Interchange Fee	Surcharging in vielen Industrien aufgrund technischer Umsetzungsprobleme nicht praktikabel und oft fehlende Kundenakzeptanz

Quelle: Swiss Economics

Angemessene Höhe von Interchange Fees

Die angemessene Höhe der Interchange Fee kann mittels des sogenannten «Merchant Indifferent Tests» (MIT) bestimmt werden. Im Kern werden hierbei die inkrementellen Kosten von Bargeld- und Kartenzahlung miteinander verglichen. Die Höhe der Interchange Fee sollte dabei so ausfallen, dass die MSC und andere Elemente der inkrementellen Kosten einer Kartenzahlung (z.B. für den Zahlvorgang), die inkrementellen Kosten einer Bargeldzahlung nicht übersteigen. Kurz: Der Händler soll im Falle einer Kartenzahlung nicht schlechter gestellt werden als bei einer Bargeldzahlung.

Evidenz aus internationalen und nationalen Studien der Kosten unterschiedlicher Zahlarten suggeriert, dass eine solche Händlerindifferenz bereits bei sehr tiefen Interchange Fees erreicht wird.

- Eine Studie der europäischen Generaldirektion für Wettbewerb (DG Comp) aus dem Jahr 2015 ermittelte beispielsweise mittels des MIT ein plausibles Intervall der Höhe der angemessenen Interchange Fee von zwischen 0.07 bis 0.12 Prozent für Debitkarten und zwischen 0.00 und 0.18 Prozent für Kreditkarten.
- Basierend auf Kostenangaben für die Zahlungsabwicklung von Schweizer Händlern (vgl. Minsch, 2007) kann festgestellt werden, dass die inkrementellen Kosten für eine Bargeldtransaktion bereits ohne Berücksichtigung der MSC nahe an den inkrementellen Kosten einer Kartentransaktion liegen. Ohne entsprechende Reduktion der Kommissionsanteile für Card Scheme und Acquirer lässt sich auf Basis dieser Daten die Erhebung einer Interchange Fee kaum rechtfertigen.

Die verfügbare Evidenz zur angemessenen Höhe der Interchange Fee ist allerdings mittlerweile in die Jahre gekommen. Technologischer Fortschritt und Entwicklungen des Marktumfelds sind möglicherweise nicht mehr adäquat abgebildet.

Inhalt

Executive Summary	3
1 Einleitung	11
1.1 Auftrag.....	11
1.2 Struktur.....	11
2 Marktbeschreibung	12
2.1 Verbreitung elektronischer Zahlungssysteme und Zahlkarten.....	12
2.2 Bezahlkanäle und Technologien	16
2.3 Organisation von Zahlkarten	17
2.4 Acquirer.....	19
2.5 Issuer.....	20
2.6 Interchange Fees.....	22
2.7 Zwischenfazit.....	27
3 Card Schemes als zweiseitige Märkte	28
3.1 Card Schemes als Vermittler.....	28
3.2 Netzwerkeffekte und Preisstruktur	28
3.3 Effiziente Festlegung von multilateralen Interchange Fees	29
3.4 Zwischenfazit.....	30
4 Empirische Beobachtungen zu Interchange Fees	31
4.1 Internationale Beobachtungen.....	31
4.2 Nationale Beobachtungen	33
4.3 Zwischenfazit.....	36
5 Mögliche Erklärungsgründe für überhöhte Interchange Fees	38
5.1 Interessen an überhöhten Interchange Fees – eine kurze Übersicht	38
5.2 Merchant Internalisation	39
5.3 Zwischenfazit.....	41
6 Regulierungsansätze von Interchange Fees	43
6.1 Verbot multilateraler Festsetzung von Interchange Fees	43
6.2 Interchange Fee Caps.....	44
6.3 Erhöhung der Transparenz.....	45
6.4 Ermöglichung von Co-Badging-Lösungen.....	46
6.5 Verbot von No-Surcharge-Regeln.....	46
6.6 Zwischenfazit.....	48
7 Angemessene Höhe von Interchange Fees	49
7.1 Merchant Indifference Test	49

7.2	Internationale Evidenz	50
7.3	Anwendung des Merchant Indifference Tests in der Schweiz	51
7.4	Zwischenfazit.....	57
8	Zusammenfassung und Empfehlungen	59
8.1	Zusammenfassung bisheriger Erkenntnisse.....	59
8.2	Aktualisierung der Begrenzung von Interchange Fees.....	60
8.3	Weitere zu prüfende Regelungen	61
8.4	Gefahr von Umgehungsverhalten beachten	61
9	Referenzen	63

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Kundenvorteile für Kreditkarteninhaber	22
Tabelle 2:	Übersicht Entscheide bezüglich der Höhe von Interchange Fees	24
Tabelle 3:	Entwicklung der Jahresgebühren von Kreditkarten nach Reduktion der Interchange Fee von 0.95 auf 0.70 Prozent	34
Tabelle 4:	Entwicklung Jahresgebühren von Kreditkarten nach Reduktion der Interchange Fee von 0.7 auf 0.44 Prozent	35
Tabelle 5:	Übersicht Regulatorische Massnahmen.....	48
Tabelle 6::	Bandbreite und Mittelwerte der Höhe der MIT ICF gemäss unterschiedlichen Analyse- und Schätzmethoden (in % des Bezahlbetrags)	51
Tabelle 7:	Zuordnung der Kostenkomponenten des Bargelds im Detailhandel.....	53
Tabelle 8:	Zuordnung der Kostenkomponenten der Maestro Karte im Detailhandel	53
Tabelle 9:	Kosten des Bargelds im Detailhandel (in Mio. CHF)	53
Tabelle 10:	Kosten der Maestro Karte im Detailhandel (in Mio. CHF)	54
Tabelle 11:	Gesamtumsatz, Anzahl Transaktionen und durchschnittlicher Bezahlbetrag für Bargeld und Maestro Karte im Detailhandel	54
Tabelle 12:	Durchschnittliche Kosten pro Transaktion einer Bargeldzahlung im Detailhandel.....	54
Tabelle 13:	Durchschnittliche Kosten pro Transaktion der Maestro Karte im Detailhandel (in CHF).....	55
Tabelle 14:	Inkrementelle Kosten einer Bargeldzahlung.....	56
Tabelle 15:	Inkrementelle Kosten einer Kartenzahlung	56
Tabelle 16:	Bestimmung des Nutzens einer Kartenzahlung auf Basis von Informationen aus Minsch (2007).....	57

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Entwicklung der Anzahl Transaktionen mit Zahlkarten (2017-2020).....	13
Abbildung 2:	Entwicklung des Umsatzvolumens mit Zahlkarten (2017-2020).....	14
Abbildung 3:	Entwicklung der Verbreitung von Zahlkarten (2017-2020).....	14
Abbildung 4:	Umsatzvolumen mit Schweizer Debitkarten bei ausländischen Onlinehändlern	16
Abbildung 5:	Organisation eines 4-Parteien-Systems	18
Abbildung 6:	Entwicklung der Kosten für Interchange Fees in der Schweiz (2017 - 2020)	26
Abbildung 7:	Entwicklung der Interchange Fees bei Kreditkarten in der EU.....	32
Abbildung 8:	Schweizer MIT Interchange Fee für Kreditkarten gemäss WEKO.....	52

Abkürzungen

AF	Acquiring Fee
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
CC MC	Card Committee Mastercard
CSF	Card Scheme Fee
EVR	Einvernehmliche Regelung
EWK	Europäischer Wirtschaftsraum
ggf.	gegebenenfalls
IAFV	Issuer/Acquirer Forum Visa
ICF	Interchange Fee
HACR	Honor All Cards Rule
HAIR	Honor All Issuer Rule
KG	Kartellgesetz
KKG	Bundesgesetz über den Konsumkredit
MIT	Merchant Indifference Test
MSC	Merchant Service Charge
NDR	Non-Discrimination-Rule
NFC	Near Field Communication
NSR	No-Surcharge-Rule
POS	Point of Sale
PSR	Payment Systems Operator
QR	Quick Response
RPW	Recht und Politik des Wettbewerbs
SDDIF	Secure Digital Debit Interchange Fee
SNB	Schweizerische Nationalbank
u.a.	unter anderem
VEZ	Verband Elektronischer Zahlungsverkehr
WEKO	Schweizer Wettbewerbskommission
z.B.	zum Beispiel

1 Einleitung

Die Kosten des Schweizer Einzelhandels für die Abwicklung von Zahlungen über Zahlkarten nehmen stetig zu. Diese Kostenzunahme ist zum einen auf das anhaltende Wachstum der über Zahlkarten abgewickelten Transaktionen zurückzuführen. Zum anderen müssen die Händler für immer mehr Transaktionen eine Interchange Fee bezahlen, da die alte Maestro Karte – die ohne Interchange Fee funktioniert – gegenwärtig durch die neuen Debitkarten von Mastercard und Visa abgelöst wird. Diese neuen Debitkarten dürfen gemäss Praxis der Schweizer Wettbewerbskommission (WEKO) während einer Einführungsphase von fünf Jahren bzw. bis zum Erreichen eines Marktanteils von 15 Prozent Interchange Fees verrechnen. Da eines dieser Kriterien in Kürze erfüllt sein dürfte, scheint eine Neubewertung der aktuellen Regulierung angezeigt.

1.1 Auftrag

Der Verband Elektronischer Zahlungsverkehr (VEZ) hat Swiss Economics mit einem Gutachten beauftragt, das die heutige Marktsituation im Bereich der Zahlkarten (Kredit- und Debitkarten) in der Schweiz beleuchten soll. Insbesondere soll abgeklärt werden, ob und in welcher Form die Interchange Fees von Debitkarten nach Ablauf der Einführungsphase allenfalls durch die WEKO begrenzt werden sollen.

Zudem soll im Rahmen des Gutachtens analysiert werden, wie die Interchange Fees generell, also sowohl für Debit- als auch Kreditkarten, umfassend und konsistent reguliert werden können. Das Gutachten soll unter Einhaltung wissenschaftlicher Standards erarbeitet werden und möglichst robuste Erkenntnisse liefern, die der WEKO und ihrem Sekretariat eine Grundlage bieten können, die Praxis im Bereich der Zahlkarten weiterzuentwickeln.

1.2 Struktur

Das Gutachten ist wie folgt gegliedert:

- In **Kapitel 2** wird die aktuelle Marktsituation in der Schweiz in Bezug auf Zahlkarten beschrieben.
- In **Kapitel 3** werden die ökonomische Theorie zweiseitiger Märkte vorgestellt und Implikationen für die Preisgestaltung bei Zahlkarten abgeleitet.
- In **Kapitel 4** wird die internationale und nationale empirische Evidenz dafür präsentiert, dass Interchange Fees in der Praxis häufig nicht zu einer optimalen Verbreitung von Zahlkartensystemen führen.
- In **Kapitel 5** werden Eigenschaften von Märkten für Zahlkarten und Interessen von Akteuren beschrieben, die in der ökonomischen Literatur identifiziert werden und Ineffizienzen hervorrufen können.
- In **Kapitel 6** werden international und national verwendete Regulierungsansätze zur Behebung der identifizierten Ineffizienzen diskutiert, wobei insbesondere auf die Deckelung von Interchange Fees eingegangen wird.
- In **Kapitel 7** wird die gängige Grundlage für die Bestimmung der angemessenen Höhe von Interchange Fees, der sogenannte «Merchant Indifference Test», vorgestellt und die Resultate einer Replikation mit Schweizer Daten präsentiert.
- Schliesslich werden in **Kapitel 8** die Erkenntnisse der Analysen kurz zusammengefasst und konkrete Empfehlungen für regulatorische Massnahmen abgeleitet.

2 Marktbeschreibung

In diesem Kapitel wird der Markt für Zahlkarten beschrieben. Dabei wird auf die Verbreitung von Zahlkarten in der Schweiz, die unterschiedlichen Kanäle und Technologien sowie die Organisation von elektronischen Zahlungssystemen mit Fokus auf Interchange Fees eingegangen.

2.1 Verbreitung elektronischer Zahlungssysteme und Zahlkarten

Elektronische Zahlungssysteme ermöglichen bargeldloses Bezahlen im Einzelhandel und können so sowohl für Händler als auch für Käufer Nutzen schaffen. Händler können dank elektronischer Verarbeitung von Transaktionen in der Regel Kosten reduzieren, die im Zusammenhang mit Kassenzuständen (z.B. Ein- und Nachzahlen von Wechselgeld, Abrechnung und Abschöpfung), Geldtransporten und Finanzierungskosten anfallen. Für die Konsumenten bieten elektronische Zahlungssysteme hauptsächlich einen höheren Komfort, da sie geringere Mengen von Bargeld auf sich tragen müssen. Zudem erlauben es elektronische Zahlungssysteme, Transaktionen ohne physische Präsenz des Konsumenten abzuwickeln. Dies ist insbesondere für den Online- und den mobilen Handel von grosser Bedeutung.

Die Vielfalt an elektronischen Zahlungssystemen hat in der Schweiz über die vergangenen Jahre stetig zugenommen. Neuere Technologien umfassen insbesondere Zahlungssysteme über Mobilapplikationen, wie Twint oder Apple Pay. Hinzu kommen reine Online-Zahlungssysteme wie PayPal. Für die tägliche Abwicklung von Transaktionen noch weniger verbreitet, aber ebenfalls bereits mit einer Vielzahl von Angeboten erhältlich, sind mobile oder Online-Schnittstellen für die Verarbeitung von Zahlungen mittels Kryptowährungen. Anzahl und Volumen solcher neuer Zahlungssysteme sind jedoch zurzeit noch begrenzt.

Die am besten etablierten elektronischen Zahlungssysteme sind weiterhin die Zahlkarten. Diese haben Ende 2020 mit 49 Prozent aller Zahlungen in der Schweiz das Bargeld (rund 32 Prozent aller Zahlungen) erstmals als beliebtestes Zahlungsmittel abgelöst. Dieser Vorsprung wurde im ersten Quartal 2021 weiter ausgebaut. Auch traditionelle nicht-elektronische Alternativen, wie die Bezahlung per Rechnung, ist mit einem Anteil von 3.3 Prozent viel weniger verbreitet.¹

Im Bereich der Zahlkarten kann grundsätzlich zwischen **Debit- und Kreditkarten** unterschieden werden. Wie der Name suggeriert, haben Kreditkarten eine Kreditfunktion, d.h. Zahlungen können bis zu einer spezifischen Kreditlimite getätigt und meistens monatlich abgerechnet werden. Das Gegenparteirisiko wird vom Herausgeber der Kreditkarte übernommen. Typischerweise übernehmen die Herausgeber von Kreditkarten auch Risiken, die sich aus Diebstahl oder Missbrauch ergeben. Im zweiten Quartal 2021 betrug der Anteil Kreditkartentransaktionen 17 Prozent der gesamten Anzahl Transaktionen. In die Kategorie der Kreditkarten fallen neben den beiden Marktführern Visa Credit und Mastercard Credit auch andere Karten wie beispielsweise Diners Club oder American Express.

Die Debitkarte hat in den vergangenen Jahren die Kreditkarte als beliebteste Zahlkarte abgelöst. Im zweiten Quartal 2021 wurden in der Schweiz 34.2 Prozent der gesamten Anzahl Transaktionen über Debitkarten abgewickelt. Debitkarten sind dabei grundsätzlich direkt an ein Bankkonto geknüpft. Zahlungen werden sofort oder innerhalb weniger Stunden direkt von diesem Konto abgebucht und die Karten können nur verwendet werden, wenn die entsprechenden Beträge tatsächlich auf dem Konto verfügbar sind. Für die Herausgeber reduziert sich so das

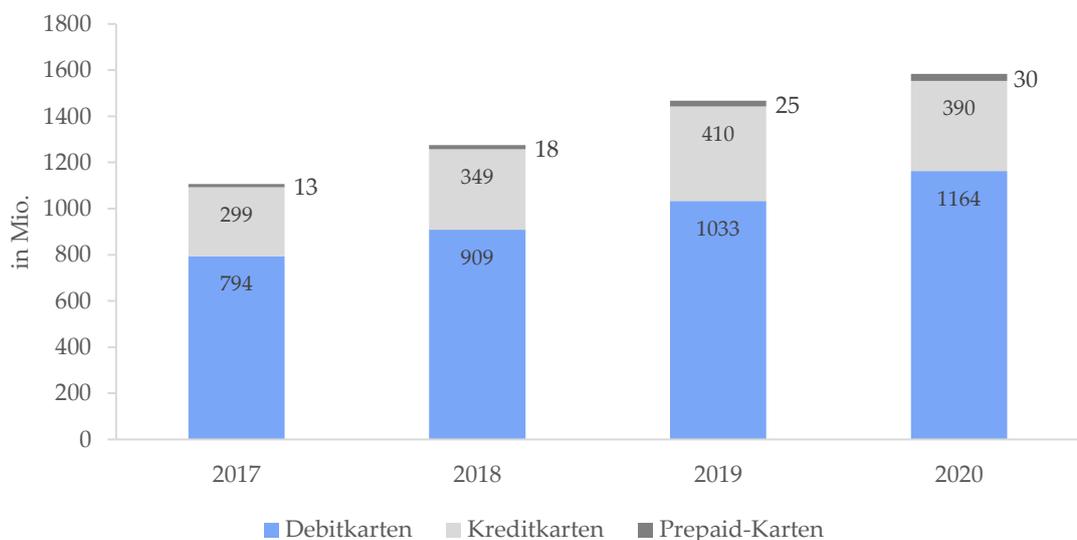
¹ Vgl. Graf et al. (2021), abrufbar unter <https://www.swisspaymentmonitor.ch/aktuelle-ergebnisse> [04.10.2021].

Gegenparteiensrisiko. Auch sonst übernehmen die Herausgeber typischerweise weniger Risiken. Zu den Debitkarten zählen insbesondere die Maestro Karte und ihr Nachfolger Mastercard Debit sowie die V-Pay Karte und Visa Debit. Auch als Debitkarte zu werten sind die PostFinance Karte und die M-Card der MigrosBank, die direkt mit dem Konto verbunden sind. Des Weiteren fällt auch TWINT unter Debit, zumindest sofern die Speisung über eine Kontoverknüpfung oder über eine Prepaid-Lösung erfolgt.

Sowohl Kredit- wie Debitkarten können in Karten für Privat- und Geschäftskunden (Consumer- und Corporate Cards) unterteilt werden. Während Zahlungen mittels Privatkarten typischerweise direkt vom Karteninhaber getragen werden, werden die über Geschäftskarten getätigten Transaktionen vom Arbeitgeber des Karteninhabers beglichen.

Wie Abbildung 1 zeigt, hat der Karteneinsatz gemäss Daten der Schweizerischen Nationalbank (SNB) in der Schweiz in den letzten Jahren stark zugenommen.² Die Anzahl Transaktionen, die jährlich über Zahlkarten abgewickelt wird, erhöhte sich bei den Debitkarten zwischen 2017 und 2020 von rund 800 Mio. auf 1.16 Mrd. Transaktionen. Bei den Kreditkarten kam es im gleichen Zeitraum zu einer Erhöhung der Transaktionen von rund 300 auf 400 Mio. Transaktionen pro Jahr. Die relativen Anteile der Transaktionen mit den unterschiedlichen Kartentypen hat sich über die Zeit jedoch bis zu einem gewissen Grad verschoben: Während die Kreditkartenzahlungen anteilmässig tendenziell rückläufig sind, nehmen die Zahlungen mittels Debitkarten zu.

Abbildung 1: Entwicklung der Anzahl Transaktionen mit Zahlkarten (2017-2020)



Bemerkung: Dargestellt ist die kumulierte Anzahl an Transaktionen nach Art der Zahlkarten. Die Angaben beziehen sich auf die gesamte inländische Kartennutzung, d.h. es sind sowohl inländische als auch ausländische Karten inbegriffen, mit denen in der Schweiz Transaktionen durchgeführt wurden. Auch sind unterschiedliche Bezahlkanäle und -technologien (vgl. dazu Abschnitt 2.2) zusammengefasst.

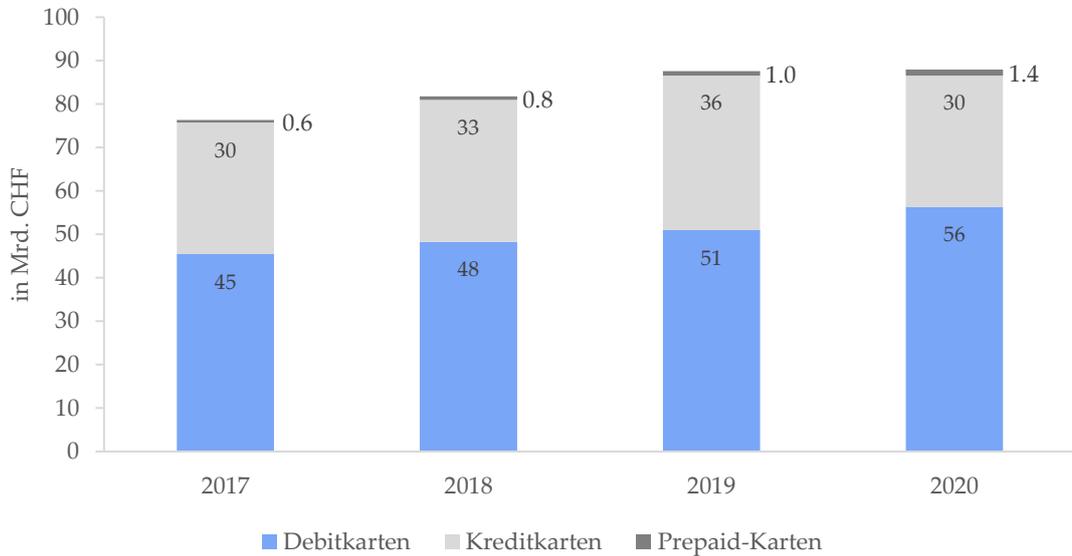
Quelle: Swiss Economics, basierend auf Daten der SNB

Ein ähnliches Bild zeigt die Entwicklung des Umsatzvolumens. Während 2017 über Debitkarten noch rund CHF 45 Mrd. umgesetzt wurden, beliefen sich die entsprechenden Umsätze im Jahr 2020 bereits auf rund CHF 56 Mrd. Auch bei den Kreditkarten konnte ein Wachstum von CHF 30 Mrd. im Jahr 2017 auf CHF 35 Mrd. im Jahr 2019 festgestellt werden. Allerdings fielen die

² Unter <https://data.snb.ch/de/topics/finma#!/cube/zavezaka> und <https://data.snb.ch/de/topics/finma#!/cube/zavezaluba> finden sich jeweils aktuelle Daten zu Zahlkarten und Bargeldbezügen.

Umsätze bei den Kreditkarten im Corona-Jahr 2020 wieder auf das Niveau von 2017. Dies ist primär auf den starken Rückgang der mit ausländischen Kreditkarten getätigten Transaktionen zurückzuführen. Abbildung 2 zeigt die entsprechende Entwicklung der Transaktionsvolumen.

Abbildung 2: Entwicklung des Umsatzvolumens mit Zahlkarten (2017-2020)

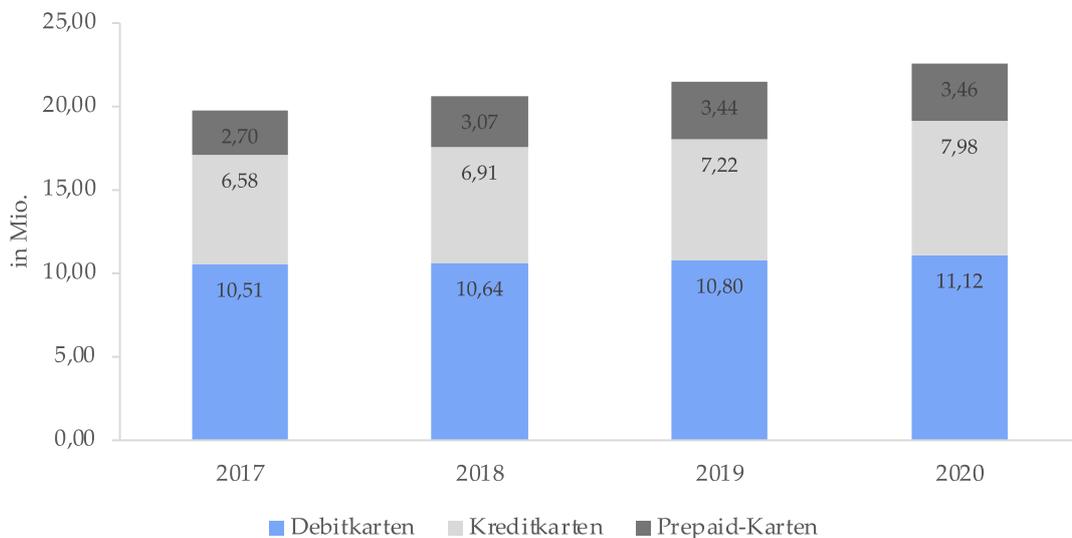


Bemerkung: Dargestellt ist die Entwicklung der kumulierten Umsatzvolumen nach Art der Zahlkarten. Die Angaben umfassen die gesamte inländische Kartennutzung, d.h. es sind sowohl inländische als auch ausländische Karten inbegriffen, über die in der Schweiz Transaktionen durchgeführt wurden. Zudem sind unterschiedliche Bezahlkanäle und -technologien (vgl. dazu Abschnitt 2.2) zusammengefasst.

Quelle: Swiss Economics, basierend auf Daten der SNB

Auch Statistiken zur Verbreitung unterschiedlicher Karten bestätigen das anhaltende Wachstum der Zahlkarten und den Vormarsch von Debitkarten. Abbildung 3 gibt einen Überblick über die Gesamtmenge von Zahlkarten in der Schweiz.

Abbildung 3: Entwicklung der Verbreitung von Zahlkarten (2017-2020)



Bemerkung: Dargestellt ist die Entwicklung der Anzahl Zahlkarten, die in der Schweiz in Umlauf sind.

Quelle: Swiss Economics, basierend auf Daten der SNB

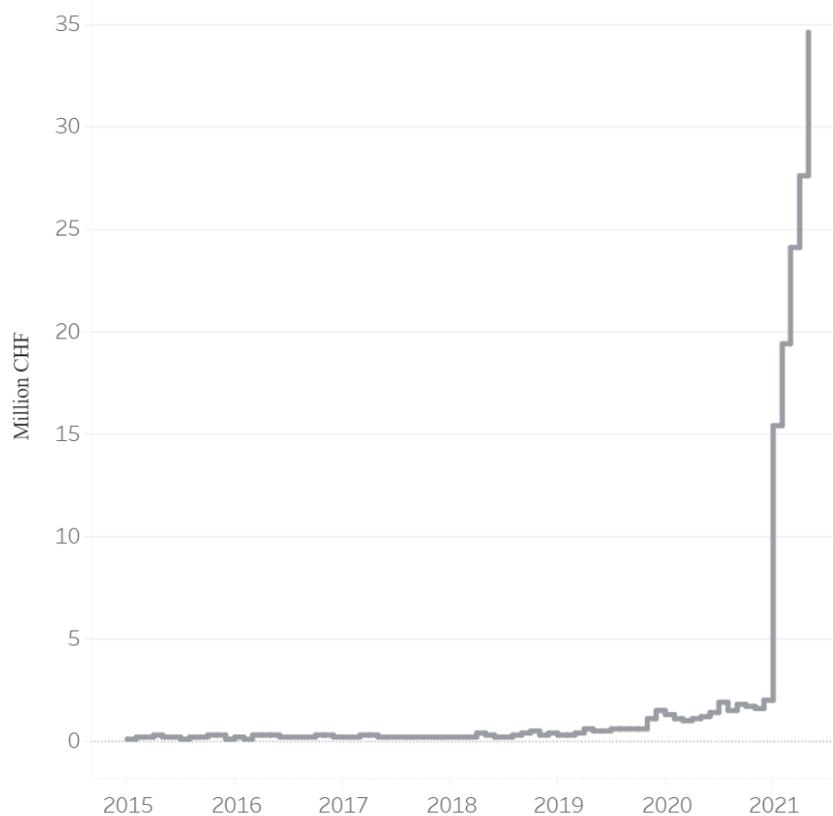
Gemäss eigenen Erhebungen aus 2017 schätzt der VEZ, dass mit rund 6 Mio. Stück die Maestro-Karte etwa 60 bis 70 Prozent und die PostFinance Karte mit rund 3 bis 4 Mio. Stück etwa 30 bis 40 Prozent der sich damals im Umlauf befindenden Karten ausmachten. Mit der Einführung der neuen Generation an Debitkarten (insbesondere Mastercard Debit und Visa Debit) dürfte die Debitkarte in den kommenden Monaten und Jahren einen weiteren Wachstumsschub erfahren. Innerhalb der Debitkarten wird es jedoch zunehmend zu einer Substitution der Marktanteile der Maestro Karte durch die neuen Debitkarten kommen. So haben viele Banken die Maestro Karte bereits durch neue Debitkarten ersetzt oder angekündigt, dies in naher Zukunft zu tun.³ Beispielsweise führten die Credit Suisse, die UBS und die St. Galler Kantonalbank im Sommer 2020 die online- und reservierungsfähige Debit Mastercard ein.⁴ Weitere Kantonalbanken und die Raiffeisen Bank haben angekündigt, ebenfalls auf die neue Generation von Debitkarten umzusteigen.

Einen weiteren Hinweis auf die rasche Ausbreitung der neuen Generation von Debitkarten gibt die Entwicklung des Transaktionsvolumens bei ausländischen Online-Händlern mit Schweizer Debitkarten. Da die alten Maestro Karten nicht online-fähig sind und die PostFinance Karte für E-Commerce Transaktionen im Ausland kaum akzeptiert wird, lässt sich der starke Anstieg des Transaktionenvolumens (vgl. Abbildung 4) beinahe ausschliesslich auf die neuen Debitkarten von Visa und Mastercard zurückführen.

³ Für eine detailliertere Übersicht über die neuen Debitkarten per September 2021 vgl. <https://www.money-land.ch/de/visa-debit-mastercard-schweiz-banken> [17.12.2021].

⁴ Im Gegensatz zur Maestro Karte können die neuen Debitkarten wie Kreditkarten auch zur Begleichung von Zahlungen im Internet benutzt werden und bieten den Händlern zudem die Möglichkeit einen gewissen Betrag zu reservieren, d.h. diesen zu sichern bevor die Abbuchung erfolgt. Diese Funktion wird insbesondere in der Hotellerie und Autovermietung genutzt, da der anfallende Gesamtbetrag im Voraus oft unbekannt ist und Vorauszahlungen unüblich sind (als Garantieleistung).

Abbildung 4: Umsatzvolumen mit Schweizer Debitkarten bei ausländischen Onlinehändlern



Bemerkung: Die Abbildung zeigt das Umsatzvolumen in Mio. CHF, das bei Onlinehändler mit Sitz im Ausland durch den Einsatz von Schweizer Debitkarten generiert wurde.

Quelle: [monitoringconsumption.com](https://www.monitoringconsumption.com)

2.2 Bezahlkanäle und Technologien

Zahlkarten werden grundsätzlich für zwei unterschiedliche Bezahlkanäle eingesetzt. Im **Präsenzgeschäft (Card-Present)** können Zahlkarten über ein entsprechendes Zahlterminal direkt am **Point of Sale (POS)** mittels Magnetstreifen/Chip und Pin-Eingabe verwendet werden. Chip-Karten können seit einigen Jahren auch kontaktlos (d.h. mit der NFC⁵-Technologie) eingesetzt werden. Bis zum Sommer 2020 benötigten kontaktlose Zahlungen bis zu CHF 40 keine Eingabe des Pins mehr, seither gilt dies bis zu CHF 80. Elektronisches Bezahlen im stationären Handel basierte über Jahre hinweg einzig auf dem Präsenzgeschäft.

Kreditkarten und insbesondere die neue Generation von Debitkarten ermöglichen auch Transaktionen ohne Präsenz des Karteninhabers bzw. der Karte (**Card-Not-Present-** oder **Distanzgeschäft**). Für das Distanzgeschäft von besonderer Bedeutung ist eine sichere Authentifizierung des Karteninhabers. Als Industriestandard etabliert hat sich mittlerweile das 3-D Secure Protokoll, das auf Daten von jeweils mindestens zwei der drei Informationsquellen (z.B. ein PIN oder Passwort), Besitz (z.B. eine Zahlkarte) und Vererbung (z.B. Fingerabdruck oder Gesichtserkennung) abstützt. Falls der Issuer dies autorisiert, können wiederkehrende Transaktionen oder solche mit geringem Volumen von der Authentifizierungspflicht ausgenommen werden. Eine

⁵ NFC steht für «Near Field Communication».

weitere Möglichkeit zur beschriebenen Authentifizierung bieten sogenannte Non-Secure Transaktionen, für welche die Händler das Haftungsrisiko übernehmen.

Mit zunehmender Verbreitung **mobiler Zahlungsmethoden (M-Commerce)** wie Twint, Google Pay oder Apple Pay gewinnen Card-Not-Present-Transaktionen auch am POS an Bedeutung. Anstelle einer Zahlkarte wird ein mobiles Endgerät mit dem vorhandenen Lesegerät verbunden. Der Zahlungsapplikation auf dem Endgerät ist häufig eine Zahlkarte hinterlegt, die mittels Card-Not-Present-Transaktionen belastet wird. Ein Grossteil der sogenannten tokenized mobile Zahlungen über NFC-Technologie, Bluetooth oder mittels Scannens von QR-Codes am POS werden somit zu den Card-Not-Present-Transaktionen gezahlt. Auch wenn hier der Kunde physisch präsent ist und im Grundsatz die Zahlung über eine Zahlkarte abgewickelt wird. Da Card-Not-Present-Transaktionen in der Regel mit höheren Kommissionen verbunden sind, entstehen Händlern somit erhöhte Kosten durch mobile Zahlungsmethoden.

Als M-Commerce werden auch **E-Wallets** (also digitale Portemonnaies) bezeichnet, die häufig über Debit- oder Kreditkarten abgewickelt werden. Hier kann zwischen Staged Wallets und Pass-Through Wallets unterschieden werden. Erstere müssen erst explizit aufgeladen werden, bevor sie für eine Zahlungen verwendet werden können (z.B. PayPal). Pass-Through Wallets können dagegen eine Transaktion direkt an eine hinterlegte Zahlkarte weiterreichen (z.B. PayPal, Apple, Samsung Pay oder Google Pay). Während für die Bezahlung mittels Staged Wallet grundsätzlich zwei unabhängige Transaktionen (Aufladen über hinterlegtes Zahlungsmittel und eigentlicher Bezahlvorgang über Wallet) notwendig sind, fällt bei der Bezahlung mittels Pass-Through Wallet nur eine einzige Transaktion pro Bezahlung über das hinterlegte Zahlungsmittel an.

2.3 Organisation von Zahlkarten

Elektronische Zahlungssysteme werden in der Ökonomie als «Plattformen» verstanden, da diese eine Vermittlerrolle zwischen Konsumenten und Händlern einnehmen. Die Zahlungssysteme müssen ihre Angebotsgestaltung auf die Bedürfnisse verschiedener Kundengruppen anpassen, die sich in unterschiedlichen Märkten bewegen. Elektronische Zahlungssysteme werden deshalb oft als «**zweiseitige Märkte**» bezeichnet.

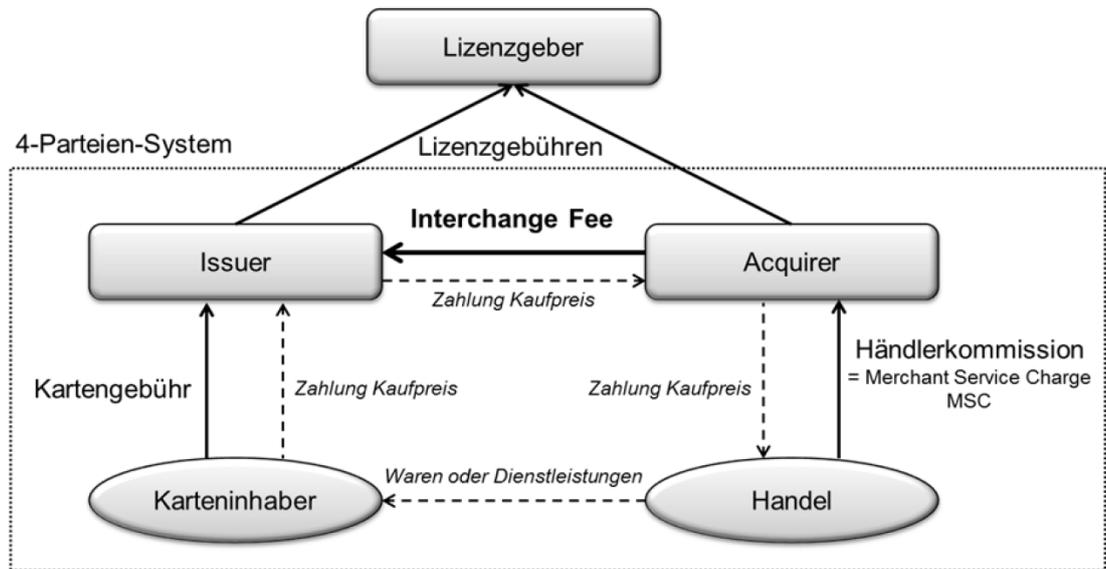
In der Schweiz wird eine Mehrzahl der Zahlkarten über sogenannte **4-Parteien-Systeme** betrieben. Hierzu zählen insbesondere auch die beiden marktführenden Card Schemes Mastercard und Visa. In 4-Parteien-Systemen ist die Anwerbung von Händlern (das **Acquiring**) organisatorisch von der Ausgabe von Karten an Konsumenten (dem **Issuing**) getrennt. Das Card Scheme lizenziert spezialisierte Acquirer und Issuer, die jeweils eine Marktseite des zweiseitigen Marktes bedienen.

Acquirer spezialisieren sich auf das Dienstleistungsangebot gegenüber **Händlern**. Sie schliessen Verträge mit Händlern, Dienstleistern, Verkäufern etc. über die Akzeptanz von Zahlkarten ab und stellen diesen die benötigten Lesegeräte zur Verfügung. Sie erheben Gebühren für die Mitgliedschaft im Card Scheme und Kommissionen für die Verarbeitung einzelner Transaktionen – die sogenannte **Merchant Service Charge (MSC)**.

Issuer hingegen spezialisieren sich auf das Dienstleistungsgeschäft gegenüber den Konsumenten bzw. den **Karteninhabern**. Sie veräussern die lizenzierten Zahlkarten an ihre Kundschaft, häufig als Bündel mit einem umfassenden Bankpaket.

Abbildung 5 beschreibt die Beziehungen in einem als 4-Parteien-System organisierten Card Scheme gemäss der WEKO.

Abbildung 5: Organisation eines 4-Parteien-Systems



Quelle: RPW 2017/4, S. 542

Die Card Schemes (d.h. die Lizenzgeber) erheben Gebühren sowohl von **Acquirem** als auch von **Issuern** (fixe Lizenzgebühren und/oder variable **Card Scheme Fees** oder CSF pro Transaktion). Informationen zu Höhe und Struktur der Lizenzgebühren sind nicht öffentlich verfügbar, während die CSF durch einzelne Acquirer mindestens teilweise publiziert werden. Es kann davon ausgegangen werden, dass sowohl für Issuer als auch Acquirer eine fixe Lizenzgebühr anfällt. Zumindest für Acquirer fällt zusätzlich eine CSF pro Transaktion oder pro Franken Umsatz an. Gemäss Aussagen von Marktexperten gibt es eine wachsende Vielzahl unterschiedlicher CSF, die für einzelne Dienstleistungen erhoben werden; beispielsweise für Clearing (Verrechnung), Produktentwicklung, Berichterstattung oder Authentifizierung.

Issuer und Acquirer reichen die anfallenden Lizenzgebühren und CSF sowie ihre eigenen Kosten auf ihrer Marktseite zusammen mit ihrer jeweiligen Gewinnmarge an die Karteninhaber (z.B. über **Kartengebühren**) und an die Händler (über die vorherig erwähnte MSC) weiter. Sowohl bei den Kreditkarten als auch bei den neuen Debitkarten fällt zusätzlich bei jeder Transaktion ein Zahlungsstrom von Acquirer zu Issuer an – die sogenannte **Interchange Fee** (vgl. Abbildung 5), die für den Händler ein Bestandteil der MSC darstellt. Somit zahlen die Acquirer zusätzlich zu den durch das Card Scheme erhobenen CSF auch den Issuern eine Abgeltung. Dadurch kommt es zu einer Subventionierung der Marktseite der Karteninhaber durch die Marktseite der Händler: Die Interchange Fee erhöht, die von den Acquirem verlangte MSC, gegenüber den Händlern.

Neben 4-Parteien-Systemen existieren auch **3-Parteien-Systeme**, in denen der Zahlungsdienstleister grundsätzlich direkt mit beiden Marktseiten interagiert und sowohl **Acquiring** als auch **Issuing** übernimmt. Beispiele für 3-Parteien-Systeme sind American Express oder Diner's Club.⁶ Die in der Schweiz weit verbreitete Debitkarte der PostFinance ist bis anhin ebenfalls als 3-Parteien-System organisiert. Aufgrund fehlender Verträge zwischen der PostFinance und im Ausland ansässiger Händler, ist der Akzeptanzgrad für die PostFinance Card ausserhalb der Schweiz

⁶ Insgesamt verloren «reine» 3-Parteien-Systeme in der EU zwischen 2014-2016 an Bedeutung. Falls die Card Schemes andere Zahlungsdienstleister als Acquirer oder Issuer lizenzieren, dann werden sie als de facto 4-Parteien-Systeme angesehen und unterliegen derselben Regulation (vgl. EY and Copenhagen Economics 2020, S. 65).

quasi nicht existent. Deshalb werden ab 2022 neu ausgestellte Debitkarten der PostFinance ein Co-Badging mit Mastercard aufweisen und können auch im Inland über das Mastercard-System verwendet werden – sofern mit Debit Mastercard bezahlt wird.⁷ Somit werden dann für Händler die Mastercard aber keine PostFinance Card akzeptieren, auch (explizite) Interchange Fees erhoben.

2.4 Acquirer

Es gibt mehrere Acquirer mit Lizenzen für die Schweiz, gemäss Branchenkennern teilen sich aber die beiden Acquirer Nets Schweiz AG und Worldline Schweiz AG (ehem. SIX Payment Services AG) weit über 95 Prozent des Marktes.⁸ Sie vertreiben Lösungen für den elektronischen Zahlungsverkehr für Kartenakzeptoren. Diese umfassen zum einen Angebote für diverse Schnittstellen zu Endkonsumenten im physischen Bereich (**Terminalinfrastruktur**) sowie Schnittstellen im Online-Bereich (**E-Commerce Lösungen**). Zur Terminalinfrastruktur gehören stationäre, tragbare und mobile Kartenlesegeräte. Im Online-Bereich werden insbesondere Schnittstellen-Module angeboten, die Händler in ihre Webseiten einbetten können.

Neben der Bereitstellung von Schnittstellen prüfen Acquirer die Legitimität der Händler und erbringen verschiedene Hilfsdienstleistungen, insbesondere in Zusammenhang mit der Zahlungsverarbeitung, wie etwa die automatische Umrechnung von Fremdwährungsbeträgen, Rechnungserstellung an den Kunden oder Überweisungen der Transaktionssummen an die Hausbank des Händlers.

Die beiden grossen Acquirer bieten grundsätzlich Zugang zu einer breiten Palette von Zahlungssystemen bzw. Card Schemes an. Neben den Debit- und Kreditkarten von Mastercard und Visa bieten Nets Schweiz und Worldline beispielsweise auch technischen Zugang zu 3-Parteien-Systemen, wie American Express, UnionPay, Diners Club oder Bezahlapplikationen wie Twint, Apple- oder Google Pay an. Welche Zahlungssysteme bzw. Card Schemes ein Händler akzeptieren will, liegt jedoch in dessen Ermessen.⁹ Allerdings enthalten die Netzwerkregeln von Visa und Mastercard typischerweise eine **Honor all Cards Rule (HACR)**, also eine Verpflichtung alle Karten des Card Schemes zu akzeptieren, unabhängig von deren Eigenschaften oder Herkunft. Die Netzwerkregeln müssen im Rahmen des Vertragsabschlusses zwischen Acquirer und Händler zwingend akzeptiert werden.

Meist sehen die Verträge zwischen Acquirer und Händlern eine fixe Komponente für die Miete von Zahlungsterminals und/oder E-Commerce Lösungen sowie eine Kommission vor, die pro Transaktion abgerechnet wird (**Merchant Service Charge, MSC**). Die Höhe der fixen Komponente wird durch die Menge der bereitgestellten Zahlterminals sowie dem Umsatzvolumen des Händlers bestimmt. Die MSC hingegen setzt sich aus drei Gebührenarten zusammen:

- Die **Interchange Fee (ICF)** variiert je nach Herkunft der Zahlkarte, ihrem Typ sowie der Händlerkategorie, Transaktionsart und Technologie.

⁷ Vgl. <https://www.handelszeitung.ch/unternehmen/postfinance-card-wird-auch-im-inland-zur-normalen-master-card> [02.09.2021].

⁸ Die Nets Schweiz AG entstand am 30. Juni 2021 aus dem Zusammenschluss der CCV Schweiz AG und der Concardis Schweiz AG.

⁹ Auf Basis der Webseitenauftitte der beiden grossen Acquirer.

- Die **Card Scheme Fee** (CSF) wird durch den Kartentyp sowie die Transaktionsart und Technologie bestimmt und unilateral durch die Card Schemes festgelegt.
- Die **Acquiring Fee** (AF) hängt insbesondere vom kartenspezifischen Transaktionsvolumen ab, teilweise aber auch von der Zahlungsart und Verhandlungen zwischen Acquirern und Händlern.

Die Höhe der Komponenten der MSC unterscheidet sich je nach Card Scheme, Branche des Händlers und weiteren Faktoren.

Für Debit- und Kreditkarten werden grösseren Händlern typischerweise Verträge angeboten, die die MSC transparent in ihre Einzelbestandteile ICF (vgl. Abschnitt 2.6), CSF und AF aufgliedern – sogenannte **ICF++ Verträge**. Insbesondere für Händler mit grösseren Transaktionsvolumen lösen diese seit einiger Zeit früher bestehende Verträge mit sogenannten **Blended Rates** ab. Letztere charakterisieren sich durch eine fixe MSC (ad valorem) pro Transaktion mit einem bestimmten Kartenbrand, wobei die Anteile der Interchange Fee, der Card Scheme Fee und der Acquiring Fee für die Händler nicht genau ersichtlich sind. Die MSC kleinerer Händler dürfte grösstenteils auf Blended Rates beruhen, was die Gebührenstruktur vereinfacht und das Risiko schwankender Kommissionskosten aufgrund eines sich verändernden Zahlungsmix (z.B. Kartentyp, Herkunft, Transaktionsart oder Technologie) reduziert. Gemäss Angaben von Händlern wird dieses Risiko jedoch regelmässig in die Blended Rates eingepreist, die zudem – so die Vermutung – höhere durchschnittliche Margen für die Acquirer zulassen als ICF++ Verträge.

Generell sind nur die kartentyp- und transaktionsbezogenen domestischen (d.h. für inländische Transaktionen) Interchange Fees öffentlich zugänglich sowie teilweise auch unverbindliche Richtwerte für die Card Scheme Fees und weitere Zahlungsdienstleistungen.¹⁰ Die Acquiring Fees werden hingegen nicht publiziert. Allerdings vereinbarten der Preisüberwacher und Worldline (resp. Six Payment Services) in einvernehmlichen Regelungen (EVR) Maximalbeträge pro Transaktion: Im April 2017 wurden Zahlungen mit der Maestro Karte je nach Transaktionsvolumen des Händlers zwischen CHF 0.24 und CHF 0.28 gedeckelt und im Mai 2021 wurden die Transaktionsgebühren für Zahlungen mit der Visa Debit und V Pay auf höchstens CHF 3.50 sowie diejenige mit Debit Mastercard auf höchstens CHF 2.00 festgelegt, wobei zwischen Acquirer und Händler vertraglich vereinbarte Zuschläge ausgenommen sind.¹¹ Die EVR sehen vor, dass die Begrenzungen der Höhe der Acquiring Fee bei wesentlichen Änderungen der Interchange Fees oder der Card Scheme Fee angepasst werden können.

2.5 Issuer

Mit Sitz in der Schweiz nehmen die nachfolgend aufgeführten Banken, Issuing-Tätigkeiten wahr; ihre Karten gelten somit für die Schweiz als «domestisch»:

- BonusCard.ch AG

¹⁰ Vgl. beispielsweise das Preis- und Leistungsverzeichnis von Worldline für das Präsenzbusiness unter <https://www.six-payment-services.com/dam/download/scheme-fees/110061101-ds-schedule-of-fees-for-presence-business-che-de.pdf> [07.10.2021].

¹¹ Zur einvernehmlichen Regelung zwischen der SIX Payment Services AG und dem Preisüberwacher betreffend der Transaktionsgebühren der Maestro Karte vgl. https://www.preisueberwacher.admin.ch/dam/pue/de/dokumente/er/05_04_17_eR_SIX.pdf.download.pdf/05_04_17_eR_SIX.pdf. Die EVR bezüglich neuer Debitkarten ist abrufbar unter <https://www.preisueberwacher.admin.ch/pue/de/home/dokumentation/publikationen/einvernehmliche-regelungen.html> [07.10.2021].

- Cembra Money Bank AG
- Cornèr Bank AG
- PostFinance AG
- Swisscard AECS GmbH
- UBS Switzerland AG
- Visa Card Services SA
- Migros Bank

Über die letzten Jahre hinweg konnte in der Schweiz eine starke Zunahme der Verbreitung von Zahlkarten beobachtet werden, die durch Issuer mit Sitz im Ausland vertrieben werden. So beispielsweise das in Grossbritannien angesiedelte Fintech-Unternehmen Revolut. Zahlungen von Schweizer Karteninhabern an Schweizer Händler über solche ausländische Debit- oder Kreditkarten gelten dennoch als «**cross-border**» Transaktionen und resultieren in entsprechend höheren Interchange Fees.

Neben der Ausgabe von Karten übernehmen Issuer insbesondere auch die Überprüfung und Überwachung der Kreditfähigkeit und Kreditwürdigkeit (Bonität) der Karteninhaber. Sie übernehmen zudem gegenüber den Händlern und Acquireern das **Gegenparteirisiko** im Falle der Zahlungsunfähigkeit des Karteninhabers. Naturgemäss ist dieses insbesondere bei Transaktionen über Kreditkarten von Relevanz. Issuer bieten auch Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Transaktionsabwicklung, der Kontoführung und dem Kundendienst gegenüber dem Karteninhaber an.

Praktisch alle Issuer vertreiben mehrere Produkte der Card Schemes Mastercard und Visa gleichzeitig. Die Angebots- bzw. Konditionsstruktur gegenüber den Karteninhabern unterscheidet sich jedoch von Issuer zu Issuer. Insbesondere in Bezug auf Konditionen, Bonusprogramme, Kickbacks, aber auch in Bezug auf die Bündelung mit anderen Bankprodukten unterscheiden sich die Angebote teilweise stark.

Im Bereich der Kreditkarten fallen für die Karteninhaber primär Kosten in Form von Jahresgebühren und Zinsforderungen bei verspäteten Zahlungen oder Teilzahlungen an. Weitere Gebühren können für den Bezug von Zweit- oder Ersatzkarten, Abrechnungen (bspw. auf Papier), Teilzahlung, Mahnungen oder Bargeldbezügen sowie Ladungen von Prepaid-(Kredit-)Karten anfallen. Zudem werden Fremdwährungszahlungen typischerweise mit Gebühren belastet und auch die Kursumrechnung ist mit Kosten verbunden. Die Konditionen variieren jedoch stark zwischen Issuern und Produkten.

Für Kreditkarten verlangen Issuer jedoch nicht nur Gebühren. Den Karteninhabern werden in der Regel gleichzeitig monetäre und nicht-monetäre Vorteile bei der Verwendung der Karten angeboten. So sind beispielsweise CashBack Programme, Bonusprogramme, Vergünstigungen im Bereich von Versicherungen oder Concierge-Services weit verbreitet. Tabelle 1 gibt einen exemplarischen Überblick über Kundenvorteile, die Schweizer Issuer ihren Kunden gewähren.

Tabelle 1: Kundenvorteile für Kreditkarteninhaber

	Beschreibung	Beispiele von Anbietern
CashBack Programme	Der Halter erhält für jede über die Kreditkarte getätigte Transaktion einen Prozentanteil des Transaktionsbetrags gutgeschrieben. Der Anteil bewegt sich häufig in der Höhe zwischen 0.2 und 1.0 Prozent.	z.B. AECS swisscard Cash-Back World Mastercard und CashBack Card Visa, Cornercard Kreditkarte
Bonusprogramme	Einige Issuer bieten Sonderangebote in unterschiedlichen Bereichen an. Der UBS Key-Club ermöglicht seinen Mitgliedern vergünstigte Konditionen beim Einkauf unterschiedlicher Konsumgüter. Kreditkarten im Co-Branding mit Händlern bieten häufig spezifische Bonusprogramme an. Beispielsweise können über die Swiss Miles & More Classic Karte Flugmeilen oder über die Cumulus-Mastercard World Migros mit jeder Zahlung Cumulus Punkte gesammelt werden.	UBS Classic Credit Card, Cembra Cumulus-Mastercard, Cembra IKEA Family credit card, AECS swisscard Miles & More Kreditkarte, Coop Supercard Kreditkarte
Versicherungen	Verschiedene Kreditkarten beinhalten automatisch Kaufversicherungen, die den Karteninhaber im Falle von Betrug oder Rechtsstreitigkeiten schützen. Auch Reiseversicherungen zur Deckung von medizinischen Notfällen oder unverschuldeten Umbuchungen sind häufig in den Kreditkartenverträgen eingeschlossen.	Cornercard Classic
Zugang zu Sonderangeboten	Sonderangebote können der kostenlose Zugang zu Airport Lounges oder Kulturveranstaltungen darstellen.	AECS swisscard World, Mastercard Platinum

Bemerkung: Es handelt sich um eine nicht abschliessende Liste von Kundenvorteilen, die Issuer den Haltern von Kreditkarten in der Schweiz anbieten.

Quelle: Swiss Economics

Debitkarten sind im Gegensatz zu Kreditkarten direkt mit einem Bankkonto verknüpft und werden meist als Bestandteil eines Bündels (z.B. einem umfassenden Banking Package mit Lohn- und Sparkonto sowie E-Banking Zugang) vertrieben. Wie in Abschnitt 2.1 beschrieben, zeichnet sich bei vielen Banken ein Umstieg von älteren Maestro-Karten zu den neuen Debitkarten von Mastercard und Visa ab.

Auch für Debitkarten fallen häufig jährliche Grundgebühren (die teilweise in der Grundgebühr des Bankpakets enthalten sind) sowie Gebühren für Ersatzkarten, Dienstleistungen wie Kartensperrung oder -ersatz, Bargeldbezug und Fremdwährungszahlungen an. Im Gegensatz zu Kreditkarten werden Zahlungen mit Debitkarten direkt vom Konto abgebucht, weshalb keine separaten Zinskosten bei Teilzahlungen entstehen. Die Kundenprogramme sind aber weniger ausgeprägt. Kaum eine Bank bietet den Kontoinhabern Bonusprogramme oder CashBacks bei Zahlungen mit einer Debitkarte an.

2.6 Interchange Fees

Interchange Fees sind Zahlungen von Acquirern zu Issuern, die in 4-Parteien-Systemen für jede durchgeführte Transaktion getätigt werden. In diesem Sinne erhöhen Interchange Fees die (Grenz-)Kosten einer Transaktion auf Seiten der Acquirer und reduzieren diese entsprechend auf Seiten der Issuer.¹²

¹² Grenzkosten beschreiben die Kosten einer zusätzlichen Transaktion und entsprechen somit den inkrementellen variablen Kosten bei einer bestimmten Anzahl Transaktionen.

Bis 2017 wurde die Höhe von Interchange Fees durch die beiden Kartengremien Issuer/Acquirer Forum Visa (IAFV) und dem Card Committee Mastercard (CCMC) festgelegt, in denen Issuer und Acquirer Einsitz hatten. Diese **multilateral vereinbarten Interchange Fees** waren für alle in der Schweiz tätigen Issuer und Acquirer verbindlich, sofern keine bilateralen Abkommen bestanden. Gemäss Einschätzung der WEKO handelt es sich bei der multilateralen Festlegung von Interchange Fees um eine horizontale Preisabrede gemäss Art. 5 Abs. 3 Kartellgesetz (KG), die zu einer erheblichen Beeinträchtigung des Wettbewerbs führt.¹³

Seit 2017 werden **domestische** (d.h. Bezahlung mit einer in der Schweiz herausgegebenen Zahlkarte bei einem Schweizer Händler) sowie **cross-border Interchange Fees** (d.h. Bezahlung mit einer im Ausland herausgegebenen Zahlkarte bei einem Schweizer Händler) unilateral durch Mastercard und Visa festgelegt.¹⁴ Gemäss Entscheidungspraxis der WEKO entspricht die Dreiecksbeziehung zwischen den Card Schemes, den Acquirern und den Issuern jedoch weiterhin koordiniertem Verhalten. Die WEKO argumentiert wie folgt:¹⁵

- Zum einen liegen **vertikale Abreden** zwischen den Card Schemes und den Issuern und Acquirern vor. Die Card Schemes geben die Interchange Fee vor und die Acquirer und Issuer sind an diese gebunden. Für alle Issuer und Acquirer gelten die gleichen Regeln (Global Rules). Aufgrund der Honor All Cards Rule (HACR) und der Honor All Issuer Rule (HAIR) wird sichergestellt, dass kein Issuer vom System ausgeschlossen wird.
- Zum anderen setzen die Issuer und Acquirer die Interchange Fee koordiniert um im Wissen, dass sich alle anderen beteiligten Issuer und Acquirer gleich verhalten werden. Die Wirkung der Interchange Fee ist somit in erster Linie **horizontaler Natur**. Sie führt zu einem bewussten und gewollten Zusammenwirken zwischen Unternehmen auf der gleichen Marktstufe.

Eine Beeinträchtigung des Wettbewerbs ist gemäss der WEKO gegeben, weil die Interchange Fees die Kosten und Erträge der Issuer und Acquirer beeinflussen und sich somit auf deren Preissetzungsspielraum auswirken. Für Acquirer stellt die Summe aus Interchange Fee und Card Scheme Fee einerseits den Mindestbetrag dar, auf dessen Basis die Händlerkommission festgelegt wird, d.h. die MSC muss mindestens so hoch sein wie die Summe aus ICF und CSF, wenn der Acquirer nicht Verluste in Kauf nehmen will. Andererseits erhalten die Issuer durch die Interchange Fee garantierte Mindesteinnahmen, was wiederum die Preisfestsetzung gegenüber den Karteninhabern beeinflusst.¹⁶

Aufgrund der kartellrechtlich problematischen multilateralen Bestimmung der Interchange wurden in der Vergangenheit verschiedene **einvernehmliche Regelungen** (EVR) zwischen der WEKO und den Vertretern von elektronischen Zahlungssystemen getroffen. Tabelle 2 gibt eine Übersicht über die bisher mit der WEKO abgeschlossenen EVRs.

¹³ Vgl. RPW 2017/4, S. 548, Rz 51ff.

¹⁴ Vgl. <https://www.swiss-payment-association.ch/kreditkarten/kreditkartensystem/finanzierung-interchange-fee/> [07.07.2021].

¹⁵ Vgl. Argumentation der WEKO in RPW 2009/2, 130 f. Rz 74 ff., V PAY; RPW 2012/4, 787 f. Rz 199 ff., Maestro FIF/Debit MC IF.

¹⁶ Vgl. u.a. Mastercard Secure Digital Debit Interchange Fee (SDDIF) im RPW 2017/4, S. 548, Rz 51ff. Dies entspricht der Europäischen Praxis und Rechtsprechung, vgl. dazu Entscheid der EU-Kommission vom 19.12.2007 Mastercard (COMP/34.579), Rz 410 ff. und 461 ff. sowie die Urteile des EuG vom 24.05.2012 T-111/08, Mastercard, Rz 143 und vom 11.09.2014 C-382/12 P, Mastercard, Rz 192 ff.

Tabelle 2: Übersicht Entscheide bezüglich der Höhe von Interchange Fees

Entscheid und Quelle	Geltungsbereich	Höhe ICF und sonstige Regelungen
Verfügung EVR I «KKD-MIF I» (2005) RPW 2006/1, S. 65ff.	Durchschnittliche Domestic Multilateral Interchange Fee für Kreditkarten (dDMIF)	Innerhalb drei Jahren auf max. 1.35 % (anhand kostenbasierter Berechnung)
Vorabklärung Maestro RPW 2006/4, S. 601ff.	Geplante Einführung einer DMIF von 0.4% für Maestro Karten	Keine ICF zugelassen, da bereits Erträge über Bankkonto berücksichtigt
Vorabklärung V Pay RPW 2009/2, S. 122ff.	Einführung einer DMIF für Debitkarte V Pay	Durchschnittlich max. CHF 0.20 pro Transaktion für 3 Jahre und bis Marktanteil von 15 %
Vorsorgliche Massnahmen EVR II (2009) RPW 2010/3, S. 473ff	Übergangslösung für die dDMIF durch Weiterführung der EVR I	Änderungen gegenüber EVR I betreffen Details der kostenbasierten Berechnung der dDMIF (S. 495f.)
Vorabklärung «Maestro Fallback IF und Debit Mastercard IF» RPW 2012/4, S. 764ff.	ICF für die beiden Debitkartenprodukte von Mastercard	Keine ICF für Maestro Karten aufgrund Marktführerschaft; durchschnittlich max. CHF 0.20 pro Transaktion für Debit Mastercard bis zu 3 Jahre und Marktanteil von 15 %
Verfügung EVR III «KKDMIF II» (2014) RPW 2015/2, S. 165ff.	Neuregelung der dDMIF in Anlehnung an EU-Regulierung ¹⁷	dDMIF auf max. 0.7% per 1.8.15 und max. 0.44% per 1.8.17 (anhand Merchant Indifference Test mit Schweizer Daten); Kündigungsfrist von 6 Monaten, stillschweigende Verlängerung 2 Jahre
Vorabklärung Mastercard Secure Digital Debit Interchange Fee (SDDIF) RPW 2017/4, S. 542ff.	Einführung ICF für Debitkartenprodukte Maestro und Debit Mastercard für E- & M-Commerce Transaktionen	Durchschnittliche SDDIF im E- & M-Commerce sowie Mobile-NFC-Payments am POS mit Maestro max. 0.31% bis zu 5 Jahren, danach max. 0.2% (oder 15% Marktanteil im Fall von Maestro Mobile-NFC, gemessen an der Anzahl solcher Transaktion am POS)
Vorabklärung V PAY RPW 2017/4, S. 559ff.	dDMIF und Anregungen gelten auch für Visa Debit	dDMIF für «Card-Present» max. CHF 0.12; für «Card-Not-Present» max. 0.29% und zusätzliche Gebühr für «Non-Secure» max. CHF 0.05 oder 0.31% ohne «Non-Secure»-Zuschlag; beides bis zu 5 Jahren oder Marktanteil von 15 % (gemessen am Kartenumsatz am POS)

Quelle: Swiss Economics

Die WEKO-Praxis bezüglich der Höchstgrenzen für Interchange Fees kann aktuell wie folgt zusammengefasst werden:

- Für **Kreditkarten** darf gemäss EVR III die anhand des Transaktionsvolumens gewichtete domestische Interchange Fee **0.44 Prozent** über sämtliche Bezahlkanäle nicht übersteigen.
- Für Transaktionen mit **Debitkarten** wird zwischen marktführenden Karten und Karten mit geringem Marktanteil unter 15 Prozent unterschieden:
 - Für Transaktionen mit den marktführenden **Maestro Karten** dürfen **keine** Interchange Fees erhoben werden.

¹⁷ Vgl. dazu EU Verordnung 2015/751, Rz 20.

- Für Transaktionen mit **Debitkarten mit einer bis anhin eher geringen Verbreitung** (z.B. Mastercard Debit, Visa Debit, V-Pay) dürfen für eine Einführungsphase von fünf Jahren oder bis zum Erreichen eines Marktanteils von 15 Prozent
 - die nach Transaktionsvolumen gewichteten Interchange Fees im **Präsenzgeschäft CHF 0.20 pro Transaktion** nicht übersteigen.
 - die nach Transaktionsvolumen gewichteten Interchange Fees für Card-Not-Present-Transaktionen (**mit Authentifizierung**) **0.31 Prozent** nicht übersteigen. Für Visa Debit und V Pay gilt zudem die Höchstgrenze von 0.29 Prozent zuzüglich CHF 0.05 für non-secure Zahlungen. **Nach Ablauf der Einführungsphase** soll für Card-Not-Present-Transaktionen eine Senkung der Interchange Fee auf maximal **0.2 Prozent** erfolgen.

Bei den Höchstgrenzen für Interchange Fees handelt es sich jeweils um nach Umsatz gewichtete Werte. Diese Regelung erlaubt eine Festlegung der Interchange Fee, die für einzelne Transaktionen deutlich über der Höchstgrenze resultiert. Tatsächlich ist die Differenzierung bei der Höhe der Interchange Fees zwischen unterschiedlichen Transaktionsarten gross. Meist werden die Interchange Fees differenziert nach den folgenden Merkmalen erhoben:

- **Bezahlkanal und Art der Transaktion (Technologie und Transaktionsart):** Sowohl Mastercard als auch Visa unterscheiden zwischen Card-Present (Präsenzgeschäft) und Card-Not-Present (Distanzgeschäft) sowie nach Art der Transaktion. Unter Card-Not-Present fallen auch M-Commerce sowie NFC-Apps am stationären POS, obwohl der Karteninhaber bei letzterer Transaktionsabwicklung beim Händler persönlich vor Ort bezahlt. Beide Card Schemes setzen für Card-Present Transaktionen geringere Interchange Fees für kontaktlose Zahlungen als für kontaktbehaftete Zahlungen mit Chip. Auch im Distanzgeschäft sind Transaktionen mit Authentifizierung günstiger als ohne.¹⁸
- **Industrie:** Eine Differenzierung nach Industrien ist insbesondere für Airlines zu beobachten. Sowohl Mastercard als auch Visa setzen eigene, deutliche höhere Interchange Fees für Transaktionen mit Airlines.¹⁹ Im Bereich der Debitkarten differenziert Visa beispielsweise noch feiner und setzt unterschiedliche Interchange Fees für Transaktionen im Bereich von Postdienstleistungen, Tankstellen, dem öffentlichen Verkehr, Einrichtungshäusern und dem Elektronikfachhandel.
- **Herkunft:** Für grenzüberschreitende (cross-border) Transaktionen aus oder in die Schweiz fallen Interchange Fees an, die den einvernehmlichen Regelungen der WEKO nicht unterstehen und deutlich höher sind als die domestischen Interchange Fees. Da die Schweiz nicht zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) gehört, werden für grenzüberschreitenden Transaktionen entweder sogenannte «Intra-Nicht-EWR Interchange Fees» (zwischen einem

¹⁸ Bei Mastercard Konsumenten Kreditkarten fällt für kontaktlose Zahlungen eine Interchange Fee in der Höhe von 0.4 Prozent und für Zahlungen über Chip eine Interchange Fee in der Höhe von 0.42 Prozent an. Bei Visa entsprechen Interchange Fees für kontaktlose Zahlungen mit Consumer Kreditkarten ebenfalls 0.4 Prozent und Interchange Fees für Chip-Zahlungen 0.43 Prozent. Für dieselben Karten im E-Commerce gilt für Secure Transaktionen mit Visa eine Interchange Fee von 0.35 Prozent, bei Mastercard 0.40 Prozent während beide Card Schemes für non-secure Zahlungen eine Interchange Fee von 0.55 Prozent erheben. Vgl. dazu <https://www.mastercard.ch/content/dam/mccom/de-ch/Haendler/PDF/Switzerland-Domestic-Interchange-Jan2020.pdf> und <https://www.visa.co.uk/dam/VCOM/regional/ve/unitedkingdom/PDF/fees-and-interchange/switzerland-interchange-jun-2021.pdf> [07.10.2021].

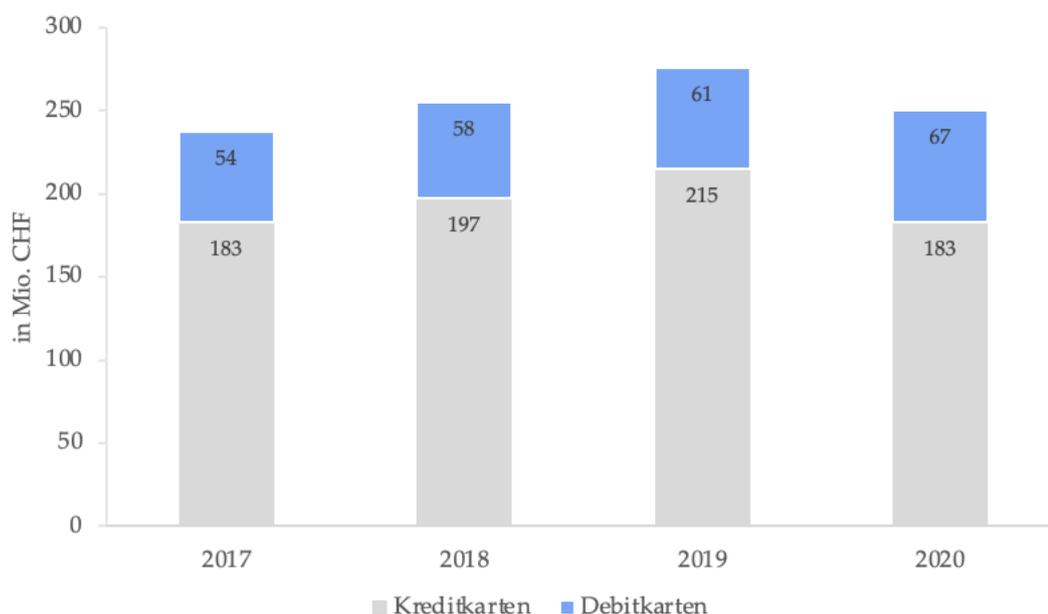
¹⁹ Sowohl Mastercard als auch Visa Consumer Kreditkarten setzen für Transaktionen mit Airlines eine Interchange Fee in der Höhe von 0.5 Prozent fest.

im EWR ansässigen Issuer und einem Schweizer Händler oder umgekehrt) oder «Interregionale Interchange Fees» (zwischen einem ausserhalb des EWR ansässigen Issuer und einem Schweizer Händler oder umgekehrt) erhoben.

- **Kartentyp:** Im Gegensatz zu grenzüberschreitenden Transaktionen wird für domestische Transaktionen keine Unterscheidung zwischen Commercial und Consumer Kreditkarten vorgenommen.

Insgesamt entstehen dem Schweizer Handel beträchtliche auf Interchange Fees zurückzuführende Kosten. Tabelle 4 zeigt die Entwicklung der Kosten für Interchange Fees zwischen 2017 und 2020, welche auf Basis von Informationen eines VEZ-Mitglieds zur durchschnittlichen Höhe von Interchange Fees und der Statistik zu Transaktionsvolumen der SNB geschätzt wurde.

Abbildung 6: Entwicklung der Kosten für Interchange Fees in der Schweiz (2017 - 2020)



Bemerkung: Der Abbildung liegen Angaben eines Mitglieds des VEZ zur durchschnittlichen nach Transaktionsvolumen gewichteten Höhe der Interchange Fee für Transaktionen mit Kredit- und Debitkarten zugrunde. Für Debitkarten beträgt die gewichtete Interchange Fee rund [X] Prozent. Für Kredit- und Consumer Cards beträgt die durchschnittliche Interchange Fee [X] Prozent. Die durchschnittliche Interchange Fee für Kreditkarten liegt über der Höchstgrenze der EVRIII, da cross-border Transaktionen mit signifikant höheren Interchange Fees einen substantziellen Anteil am Gesamtumsatz ausmachen. Ausserdem wurden aus technischen Gründen sämtliche Arten von Geschäftskarten zur Kategorie der Kreditkarten hinzugefügt. Die durchschnittliche Höhe der Interchange Fee wurde schliesslich mit den Umsatzvolumen nach Kartentyp gemäss SNB-Daten multipliziert.

Quelle: Swiss Economics, basierend auf Angaben [VEZ Mitglied] und Daten der SNB

Bei den Kreditkarten konnte im Jahre 2020 zwar ein Rückgang der Kosten für die Interchange Fees beobachtet werden. Dies darf jedoch nicht als Trendbruch interpretiert werden, sondern ist einerseits auf den Rückgang von Transaktionen mit ausländischen Kreditkarten in der Schweiz aufgrund der Corona-Pandemie zurückzuführen und andererseits auf die Substitution hin zu den neuen Debitkarten. Trotz einer deutlich höheren Anzahl Transaktionen mit Debitkarten (vgl. Abbildung 1), sind die Kosten im Debit-Bereich heute immer noch deutlich geringer als im Kredit-Bereich. Dies ist u.a. darauf zurückzuführen, dass bei immer noch marktführenden Maestro Karte keine Interchange Fees anfallen der – abgesehen von E-Commerce Transaktionen. Es ist

jedoch davon auszugehen, dass aufgrund der wachsenden Marktanteile der neuen Generation von Debitkarten die Kosten für Interchange Fees in Zukunft deutlich steigen werden.

2.7 Zwischenfazit

Die Verbreitung von Zahlkarten und die Anzahl bargeldloser Transaktionen nimmt weiterhin zu. Über die letzten Jahre hinweg ist eine Verschiebung innerhalb der elektronischen Zahlungssysteme zu beobachten. Während die über Kreditkarten abgewickelten Transaktionsvolumen tendenziell abnehmen, sind im Bereich der Debitkarten starke Volumensteigerungen zu beobachten. Zudem ist davon auszugehen, dass innerhalb der Debitkarten, die altgediente Maestro Karte kontinuierlich durch die neue Generation von Debitkarten (Mastercard Debit und Visa Debit) ersetzt wird. Die neue Generation an Debitkarten bietet zwar gegenüber der Maestro-Karte neue Funktionen (insbesondere Reservations- und E-Commerce-Fähigkeit). Allerdings fallen auch höhere Kosten für die Händler an, da im Gegensatz zur Maestro Karte bei den neuen Debitkarten Interchange Fees für sämtliche Transaktionen anfallen.

Der Grossteil der Karten in der Schweiz ist als 4-Parteien-System organisiert. Kennzeichnend für dieses System ist die Trennung der Anwerbung von Händlern (Acquiring) von der Ausgabe von Karten an die Konsumenten (Issuing). Darüber hinaus erheben Lizenzgeber (die Card Schemes) Gebühren sowohl von Acquirern als auch von Issuern. Diese Gebühren sowie weitere Kosten der Issuer und Acquirern werden zusammen mit der jeweiligen Gewinnmarge auf der jeweiligen Marktseite auf die Karteninhaber bzw. auf die Händler abgewälzt. Für die Acquirer fällt zudem die sogenannte Interchange Fee an, die an die Issuer zu entrichten ist und einer Subventionierung der Marktseite der Karteninhaber durch die Marktseite der Händler entspricht.

Bis 2017 wurden in der Schweiz die Interchange Fees multilateral festgelegt, d.h. die involvierten Parteien bestimmten diese in sogenannten Kartengremien gemeinsam. Heute werden Interchange Fees unilateral durch die Card Schemes bestimmt. Die WEKO geht jedoch weiterhin davon aus, dass Interchange Fees erst aus einem bewussten und gewollten Zusammenwirken aller Parteien im Zahlungssystem Bestand haben. In diesem Sinne kommt der Interchange Fee bzw. deren Festsetzung kartellrechtliche Relevanz zu.

3 Card Schemes als zweiseitige Märkte

Plattformmärkte, wie sie im Bereich der Zahlkarten vorliegen, unterscheiden sich aus ökonomischer Sicht von klassischen Märkten. Es handelt sich um zweiseitige Märkte, die – wie nachfolgend aufgezeigt – spezielle ökonomische Merkmale aufweisen.

3.1 Card Schemes als Vermittler

In zweiseitigen Märkten übernimmt die Plattform eine Vermittlerrolle zwischen zwei Abnehmergruppen oder Marktseiten. Card Schemes (bzw. Issuer und Acquirer in einem 4-Parteien-System) stellen Plattformen dar, die Konsumenten und Händlern eine Vermittlungsdienstleistung anbieten: Konsumenten können mit einer Zahlkarte ihre Einkäufe begleichen und Händler erhalten ihre Vergütung. Beide Parteien ziehen einen Nutzen aus bargeldlos abgewickelten Transaktionen.

Für die meisten Karteninhaber kommt bargeldloses Bezahlen einer Komfortsteigerung gleich. Den Händlern erlaubt die elektronische Zahlungsabwicklung hingegen Einsparungen im Bereich der Kassenprozesse. Insbesondere ist zu erwarten, dass bei einem Rückgang von Barzahlungen im Präsenzggeschäft die Aufwände für die Kassenabrechnung reduziert werden können. Hierbei handelt es sich beispielsweise um Kosten für das Ein- und Nachzählen von Wechselgeld, von Geldtransporten und Einzahlungsprozessen bei Geschäftsbanken sowie übergeordnetes Bargeldmanagement.

3.2 Netzwerkeffekte und Preisstruktur

Plattformen berücksichtigen bei ihrer Angebots- und Preisgestaltung **indirekte Netzwerkeffekte**. Diese äussern sich dadurch, dass einerseits Karteninhaber stärker von der Verwendung einer bestimmten Karte profitieren, je mehr Händler diese akzeptieren und andererseits Händler stärker von der Akzeptanz einer Karte profitieren, je mehr Konsumenten diese verwenden. Auf Seiten der Plattform fliesst die Steigerung der Nachfrage der Konsumenten nach einer Zahlkarte infolge einer breiteren Akzeptanz der Händler in den Preis für die Händler ein. Analog wird der Preis für die Karteninhaber durch den Grad der Akzeptanz auf Händlerseite beeinflusst. Dieser hängt wiederum von der Benutzung dieses Zahlungsmittel durch die Konsumenten ab.

Konkret beeinflussen die nachfolgenden Faktoren die Höhe des Preises auf der jeweiligen Marktseite:

- **Preiselastizität der Nachfrage:** Je höher die Preiselastizität – welche die Preissensitivität der Nachfrager misst – auf einer Marktseite ausfällt, desto tiefer wird die Plattform den Preis ansetzen. Die Preiselastizität ergibt sich dabei durch den direkten Nutzen, den die jeweilige Marktseite erzielt. Vorliegend etwa durch die Vermeidung einer Barzahlung. Dies entspricht auch der generellen Logik der Preissetzung in «normalen» Märkten. Die Preissetzung reflektiert einen Trade-Off für den Anbieter: Preis- und Margenerhöhungen resultieren in einem Verlust der Absatzmenge bzw. in einem Verlust der Anzahl partizipierender Karteninhaber oder Händler.
- **Kosten zusätzlicher Kunden:** Je höher die Kosten für die Berücksichtigung eines zusätzlichen Kunden (Karteninhaber oder Händler) sind, desto höher wird – ceteris paribus – der Preis ausfallen. Auch dieser Preissetzungsmechanismus ist an sich nicht speziell und entspricht demjenigen in normalen, einseitigen Märkten. Im Gegensatz zu einseitigen Märkten stellen jedoch die Grenzkosten in zweiseitigen Märkten nicht die Preisuntergrenze dar, die

ein Unternehmen gerade noch akzeptieren kann, ohne Verluste zu schreiben. In mehrseitigen Märkten können aufgrund der Netzwerkeffekte auch Preise unter den Grenzkosten betriebs- und volkswirtschaftlich optimal sein.

- **Netzwerkeffekte bzw. Preiselastizität der Nachfrage der gegenüberliegenden Marktseite:** Plattformen berücksichtigen (dies im Gegensatz zu Akteuren auf einseitigen Märkten), dass eine Preiserhöhung nicht nur zu einem Verlust von Nutzern auf der einen, sondern auch auf der anderen Marktseite führt. Dies, weil sich der Nutzen auf der einen Marktseite auch aus der Anzahl Nutzer auf der anderen Marktseite ergibt. Ein Card Scheme wird bei der Festlegung der Kartengebühren somit berücksichtigen, dass Kündigungen von Karteninhabern – etwa infolge höherer Kartengebühren – auch den Nutzen und somit die Zahlungsbereitschaft der Händler reduzieren wird, da potenziell weniger Kunden mit einer Karte bezahlen. Falls eine Erhöhung der Händlerkommission eine Reduktion der Anzahl teilnehmenden Händler zur Folge hätte, würde das Card Scheme auch berücksichtigen, dass dies auch einen negativen Effekt auf den Nutzen und somit auch die Zahlungsbereitschaft der Karteninhaber mit sich bringt.

Die empirische Beobachtung, dass Interchange Fees in der Regel eine Zahlung von Acquirer zu Issuer darstellen, suggeriert, dass die Karteninhaber entweder preissensitiver als die Händler sind oder dass der Nutzen der Händler stärker von der Anzahl der Karteninhaber abhängt als umgekehrt. Typischerweise haben Karteninhaber dann auch eine geringere Zahlungsbereitschaft für die Interaktion mit einem bestimmten Händler als umgekehrt, da Konsumenten – zumindest bei einfach erhältlichen Gütern – ohne grossen Aufwand den Anbieter wechseln können. Händler sind dagegen eher zurückhaltend verbreitete Zahlkarten abzulehnen, um Nichtabschlüsse von Verkäufen zu verhindern. Dies dürfte der Grund sein, weshalb Card Schemes tendenziell moderate Preise für den Besitz und die Verwendung einer Karte durch die Konsumenten festlegen und eher höhere Preise auf Seiten der Händler festlegen. Interchange Fees stellen in diesem Sinne ein «Subventionierung» der Karteninhaber durch die Händler dar.²⁰

3.3 Effiziente Festlegung von multilateralen Interchange Fees

Die beschriebene «Balancierung» der Preisstruktur mittels einer Interchange Fee kann aus volkswirtschaftlicher Sicht durchaus wünschenswert sein, da dadurch eine effiziente Grösse des Bezahlnetzwerks erreicht werden kann: Karteninhaber und Händler profitieren beide von der gegenseitigen Interaktion via Kartenzahlung, zumindest sofern eine Transaktion ohne die vermittelnde Bezahlplattform – etwa mittels Bargeld – mit Mehrkosten für beide Parteien verbunden ist. Zudem steigt, wie erwähnt, der Nutzen beider Gruppen mit der Grösse der jeweils anderen Marktseite. Um diesen Nutzen zu realisieren, ist es zentral, dass ein Card Scheme eine möglichst grosse Verbreitung erreicht. Wie im vorangehenden Abschnitt 3.2 beschrieben, ist eine wichtige Voraussetzung hierfür jedoch die Gewährung attraktiver Konditionen für die Karteninhaber, was wiederum durch höhere Preise für die Händler ausgeglichen wird.

Card Schemes können die Preise auf den beiden Marktseiten jedoch nur im 3-Parteien-System direkt festlegen. Wie in Abschnitt 2.3 dargelegt, vergeben sie im Fall von 4-Parteien-Systemen Lizenzen an Issuer, die Karten an Konsumenten ausgeben sowie an Acquirer, die Transaktionen

²⁰ Diese Erklärung für die «Subventionierung» der Karteninhaber im Zahlkartenmarkt wurde in der ökonomischen Literatur bereits früh von Baxter (1983) etabliert. Eine intuitive Literaturübersicht dazu bietet bspw. Schmalensee (2003) oder Rochet und Tirole (2002, 2011).

für die Händler abwickeln. Damit die Issuer den potenziellen Karteninhabern attraktive Konditionen anbieten können und somit die Netzwerkgrösse optimiert werden kann, sind sie in der Regel auf einen Ausgleich in Form einer Interchange Fee durch die Acquirer angewiesen. Aus diesem Grund erlaubte die WEKO für gewisse als 4-Parteien-Systeme organisierte Zahlkarten eine multilaterale (resp. seit 2017 eine als Abrede zu behandelnde unilaterale) Festlegung von Interchange Fees durch Vertreter der Issuer und Acquirer (resp. durch die Card Schemes) – zumindest bis zu einer gewissen Maximalhöhe.

3.4 Zwischenfazit

Zweiseitige Märkte unterscheiden sich in Bezug auf die Preissetzung von traditionellen Märkten. Insbesondere bedeutet die Existenz von Netzwerkeffekten zwischen den Marktseiten, dass neben den Kosten und der Preiselastizität der Nachfrage jeweils auch Effekte auf die Attraktivität bzw. Grösse des Netzwerks auf der jeweilig anderen Marktseite bei der Preissetzung miteinbezogen werden. Aus theoretischer Sicht können diese indirekten Netzwerkeffekte eine Subventionierung der einen oder anderen Marktseite wünschenswert machen und aus kartellrechtlicher Sicht eine Interchange Fee rechtfertigen, auch wenn diese multilateral zwischen Card Scheme, Issuer und Acquirer festgesetzt ist.

Card Schemes verlangen tendenziell moderate Preise für den Besitz und die Verwendung einer Karte durch die Karteninhaber, während auf Seiten der Händler höhere Preise anfallen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass Karteninhaber entweder preissensitiver sind als die Händler oder dass der Nutzen letzterer stärker von der Anzahl Karteninhaber abhängt als umgekehrt. Somit lässt sich aus ökonomischer Sicht erneut feststellen, dass Interchange Fees in diesem Sinne eine Subventionierung der Karteninhaber durch die Händler darstellen.

4 Empirische Beobachtungen zu Interchange Fees

Ob Interchange Fees in der Praxis – wie von der Theorie vorausgesagt (vgl. Kapitel 3) – zur optimalen Verbreitung von Zahlkartensystemen eingesetzt werden, sollte sich empirisch überprüfen lassen. So sollte eine Erhöhung der Interchange Fee zu höheren MSC für Händler und besseren Konditionen für Karteninhaber führen (z.B. eine Reduktion der Jahresgebühren oder eine attraktivere Ausgestaltung von Bonusprogrammen). Gleichermassen sollte sich eine Reduktion der Interchange Fee in einer tieferen MSC für Händler und einer Verschlechterung der Konditionen für Karteninhaber niederschlagen.

Sowohl international als auch national konnte dieser Zusammenhang zwischen der Interchange Fee und den Konditionen für Karteninhaber in den letzten Jahren aber kaum beobachtet werden. Zwar kann erwartet werden, dass solche Preisanpassungen – wie in vielen Märkten – von Verzögerungen, Ineffizienzen und einer Vielzahl von weiteren Einflussfaktoren betroffen sind. Dennoch ist augenfällig, dass – selbst nach substanziellen exogenen Shocks auf die Höhe der Interchange Fee – die von der Theorie vorhergesagten Effekte kaum nachgewiesen werden können.

4.1 Internationale Beobachtungen

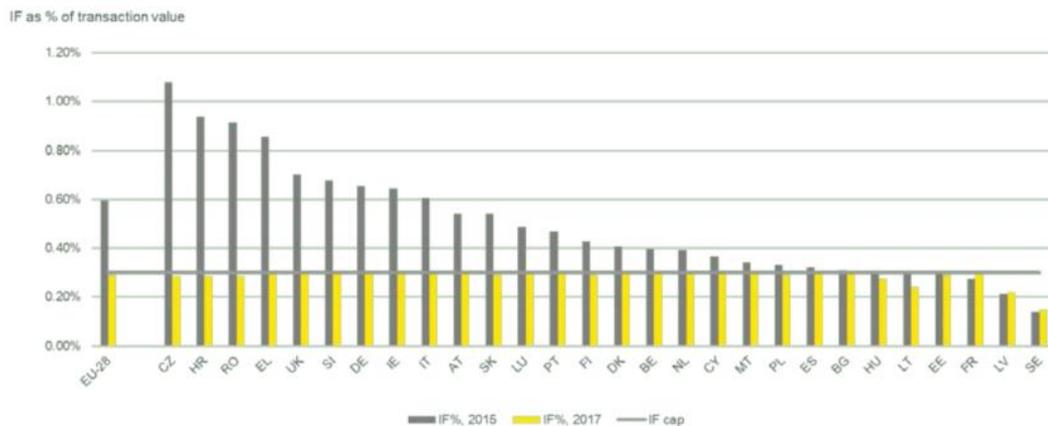
Im Jahr 2020 analysierte eine Studie im Auftrag der EU-Kommission die Auswirkungen der Interchange Fee Regulierung in der EU (EY/Copenhagen Economics, 2020). Die Autoren kamen, wie nachfolgend dargelegt, zum Schluss, dass kaum Hinweise für eine kausale Beziehung zwischen der Höhe der Interchange Fee und Karteninhaberkonditionen festgestellt werden kann.

In der EU wurde 2015 eine Regulierung eingeführt, welche die Interchange Fees für domestische und intraregionale Transaktionen (sprich Transaktionen zwischen Mitgliedsstaaten der EU) begrenzt. Die Regulierung deckelt die Interchange Fee pro Transaktion mit Konsumentenkarten im Bereich Debitkarten bei 0.2 Prozent und im Bereich Kreditkarten bei 0.3 Prozent des Transaktionswerts.²¹ Diese Reduktion der Interchange Fees resultierte gemäss EY/Copenhagen Economics (2020) aber weder in einer Erhöhung der Kartengebühren noch in einer Reduktion der Vorteile für Karteninhaber, wie etwa die Verminderung der Attraktivität von Bonusprogrammen. Auch die Innovationstätigkeit der Issuer, die von der Höhe der Interchange Fee abhängig sein könnte, hat sich infolge der Einführung der Regulierung nicht verändert.

Bei den **Kreditkarten** resultierte die Einführung des «Caps» in einer deutlichen Reduktion der Interchange Fees innerhalb zweier Jahre. Dies in der grossen Mehrheit der Länder (insbesondere auch in grossen Mitgliedsländern wie Deutschland oder Italien) in einem Umfang von mehr als 50 Prozent. In einigen osteuropäischen Mitgliedsländern waren sogar Reduktionen der Interchange Fees von bis zu 75 Prozent zu beobachten. Insgesamt betrug der nach Transaktionsvolumen gewichtete Rückgang der Interchange Fees im Bereich der Kreditkarten rund 0.252 Prozentpunkte. Abbildung 7 zeigt, wie sich die durchschnittliche Höhe von Interchange Fees bei Kreditkarten in einzelnen EU-Ländern nach dem Inkrafttreten der Regulierung entwickelt haben.

²¹ Die Regulierung gilt nicht für Geschäftskarten, die in einigen Branchen einen grossen Umsatzanteil ausmachen.

Abbildung 7: Entwicklung der Interchange Fees bei Kreditkarten in der EU



Quelle: EY/Copenhagen Economics (2020)

Die Reduktion der Interchange Fees wurde bei den Kreditkarten dabei weitgehend von den Acquirern an die Händler weitergereicht: Im Jahr 2017 konnte eine durchschnittliche Reduktion der MSC um 0.163 Prozentpunkte festgestellt werden. Somit wurden rund 65 Prozent der Einsparungen infolge der Reduktion der Interchange Fees an die Händler weitergereicht. Auf Seiten der Issuer hingegen konnten – anhand einer Umfrage unter Issuern – keine statistisch signifikanten Veränderungen der Konditionen für Inhaber von Kreditkarten nach Einführung der Regulierung identifiziert werden. Insbesondere konnte weder eine Erhöhung der Gebühren für Zahlkarten noch für Bankpakete festgestellt werden, auch wenn 26 Prozent der an der Umfrage teilnehmenden Issuer angaben, dass sich die von ihnen gebotenen Leistungen für Karteninhaber mit der Einführung der Interchange Fee Regulation verschlechtert hätten. Der grösste Teil der Issuer (65 Prozent) gab hingegen an, dass ihre Leistungen gleichgeblieben seien und immerhin 8 Prozent der Issuer berichtete gar von einer Verbesserung ihrer Konditionen. Einzig bei der Anzahl ausgegebener Zahlkarten konnte infolge der Einführung der Regulierung ein statistisch signifikanter Rückgang festgestellt werden.

Bei den **Debitkarten** waren die durchschnittlichen nach Volumen gewichteten Interchange Fees bereits vor der Einführung der Regulierung knapp unter 0.2 Prozent. Zwar konnten in einigen osteuropäischen Ländern Interchange Fees deutlich über dem Cap beobachtet werden. In Kroatien, Rumänien, Tschechien oder Slowakei bewegten sich diese vor 2015 beispielsweise noch zwischen 0.6 und 0.8 Prozent. In den grossen Mitgliedsländern mit hohem Transaktionsvolumen wie Frankreich, Deutschland, Spanien oder Grossbritannien lagen die Interchange Fees bei den Debitkarten jedoch bereits vor Einführung des Caps bei rund 0.2 Prozent. Somit führte die Einführung der Regulierung bei den Debitkarten zu keiner starken Reduktion der entsprechenden Interchange Fees. Gemäss EY/Copenhagen Economics (2020) betrug der gewichtete Rückgang der Interchange Fee im Bereich der Debitkarten rund 0.039 Prozentpunkte. Somit war zum Zeitpunkt der Einführung der Regulierung auch nicht mit grossen Effekten auf die Höhe der MSC oder der Konditionen für Karteninhaber zu rechnen.

Die Evaluation der Auswirkungen der Interchange Fee Regulierung bestätigt die Ergebnisse früherer empirischer Untersuchungen. So stellte die EU-Kommission bereits 2006 fest, dass Änderungen der Höhe der Interchange Fees unterschiedlich an die beiden Marktseiten weitergereicht werden.²² Auf Basis einer Analyse von europäischen Zeitreihendaten von 2000 bis 2004

²² Europäische Kommission (2006).

über die Höhe von Interchange Fees, Händlerkommissionen und sogenannten «Cardholder Expenditures» seitens Issuer wurde die Überwälzungsrate der Acquirer auf die Händler auf 40 Prozent und diejenige der Issuer auf die Karteninhaber auf 25 Prozent geschätzt. Konsistent mit diesen Ergebnissen fand die EU-Kommission zusätzlich, dass das Geschäftsfeld der Issuer deutlich profitabler als das der Acquirer ist. Während die gefundene Marge der Acquirer im betrachteten Zeitraum rund 5 Prozent betrug, belief sich diejenige der Issuer auf knapp 16 Prozent.

Zu ähnlichen Schlüssen kommt überdies eine Studie zu den Auswirkungen der Einführung eines Caps für Interchange Fees in Australien im Jahr 2003. Chang et al. (2005) stellten eine nahezu vollständige Weitergabe der Einsparungen an die Händler fest. Die MSC verringerte sich nach Einführung des Caps für Interchange Fees um ca. 40 Basispunkte, was in etwa der geschätzten Reduktion der durchschnittlichen Interchange Fees entspricht. Die Preise für die Karteninhaber stiegen hingegen nur in geringem Masse an.

4.2 Nationale Beobachtungen

Ähnliche Beobachtungen können auch für die Schweiz gemacht werden, wo aufgrund des Inkrafttretens der EVR III eindeutige Zeitpunkte identifizierbar sind, an denen eine Senkung der Interchange Fee erfolgte und somit entsprechende Auswirkungen auf die Höhe von Händlerkommissionen sowie Konditionen für Karteninhaber zu erwarten sind. Die Deckelung der durchschnittlichen Interchange Fee für Kreditkarten gemäss der EVR III erfolgte dabei in zwei Schritten: Die erste Senkung von 0.95 Prozent auf 0.7 Prozent erfolgte per August 2015. Die zweite Senkung von 0.7 Prozent auf das noch heute geltende Niveau von 0.44 Prozent erfolgte zwei Jahre später im August 2017. Somit kann von zwei exogen verursachten negativen Shocks auf die Interchange Fees in der Höhe von 0.25 und 0.26 Prozentpunkten ausgegangen werden.

Der Vergleichsdienst moneyland.ch analysiert seit 2013 die Höhe der durchschnittlichen Jahresgebühren für Kreditkarteninhaber mit verschiedenen Nutzungsprofilen. Die jährliche Studie verfolgt das Ziel, Konsumentinnen und Konsumenten mit einem unabhängigen Vergleich bei der Kreditkartenwahl zu unterstützen. Da die Analysen und die Erhebungsmethodik von moneyland.ch über die Zeit hinweg vergleichbar sind, können sie Hinweise auf Veränderungen der Konditionen für Kartenhalter geben. Tabelle 3 zeigt die Konditionen von verbreiteten Standard-Kreditkarten für Inlandnutzer vor und nach der Reduktion der Interchange Fees, die per 1. August 2015 eingeführt wurde. Bei den Konditionen handelt es sich jeweils um die Jahresgebühren, die um die Vorteile eines durchschnittlichen Inlandnutzers adjustiert wurden (vgl. hierzu die Bemerkung zu Tabelle 3 sowie Fussnote 23).

Tabelle 3: Entwicklung der Jahresgebühren von Kreditkarten nach Reduktion der Interchange Fee von 0.95 auf 0.70 Prozent

Kreditkarte	Issuer	Jahresgebühren vorher (CHF)	Jahresgebühren nachher (CHF)	Δ Jahresgebühren (CHF)
Migros-Cumulus-Master Card	Cembra Money Bank	27.00	27.00	0.00
Coop Supercardplus Visa / Mastercard	Swisscard AECS	46.20	46.20	0.00
Conforama Cosy Mastercard	Cembra Money Bank	46.90	46.90	0.00
Migros Cumulus-Mastercard My Design	Cembra Money Bank	57.00	57.00	0.00
UBS Basic Visa / Mastercard	UBS	100.00	100.00	0.00
PostFinance Visa Classic / Mastercard Standard	PostFinance	128.00	156.80	+ 28.80
TCS Mastercard	Cembra Money Bank	141.00	141.00	0.00

Bemerkung: «Jahresgebühren vorher» beziehen sich auf Juli 2015 und «Jahresgebühren nachher» auf Juli 2016. Die adjustierten Jahresgebühren zeigen die Gebühren von Standard-Kreditkarten eines durchschnittlichen Inlandnutzers (Consumer Card).²³ Berücksichtigt sind die Jahresgebühren für das erste Jahr und das Folgejahr, da sich diese unterscheiden können, sowie bereits eingerechnete CashBack-Zahlungen und Bonuspunkte. Eine vollständige Auflistung aller Karten findet sich unter moneyland.ch.

Quelle: Swiss Economics, basierend auf moneyland.ch

Eine Verschlechterung der Konditionen für die Karteninhaber konnte nach der ersten Reduktion der Interchange Fee im August 2015 nur für die Kreditkarten der PostFinance festgestellt werden. Bei sämtlichen anderen Kreditkarten blieben die Konditionen unverändert. Anhand der Annahmen für einen durchschnittlichen Inlandnutzer (vgl. Fussnote 23) lässt sich zudem annähernd berechnen, um wie viel die Jahresgebühren aufgrund des ersten exogenen Schocks (Senkung der Interchange Fees um 0.25 Prozent) – bei einer vollständigen Überwälzung auf den Karteninhaber – hätten ansteigen müssen. Die zusätzlich zu zahlenden Gebühren hätten sich auf CHF 13 pro Jahr und Karteninhaber belaufen müssen.²⁴ Eine solche Preissteigerung konnte, wie erwähnt, nicht beobachtet werden.

Tabelle 4 zeigt die entsprechende Übersicht der Auswirkungen des zweiten Reduktionsschritts, der am 1. August 2017 erfolgte. Wiederum sind die um die Vorteile berechtigten Konditionen von verbreiteten Standard-Kreditkarten für ein Nutzungsprofil eines normalen Inlandnutzers dargestellt.

²³ Die adjustierten Jahresgebühren umfassen folgendes Nutzerprofil: (1) Bargeldbezug am Automaten in der Schweiz: 5 Transaktionen à je CHF 200 pro Jahr, (2) kein Bargeldbezug an Automaten im Ausland, (3) keine Einkäufe im Ausland, (4) Einkäufe in der Schweiz oder Online-Einkäufe in CHF: 4 Transaktionen pro Monat, total CHF 400 pro Monat und (5) Anzahl Uploads im Fall von Prepaid-Karten pro Jahr: 6.

²⁴ Die zusätzlich zu zahlenden Gebühren lassen sich mithilfe der Annahmen eines durchschnittlichen Inlandnutzer berechnen: Gemäss moneyland.ch beläuft sich das Transaktionsvolumen eines solchen auf CHF 100 pro Woche. Dies ergibt ein jährliches Transaktionsvolumen von CHF 5200. Eine Teilreduktion der Interchange Fee von 0.95 Prozent auf 0.70 Prozent hätte somit eine Erhöhung der Gebühren um CHF 13 pro Jahr und Karteninhaber zur Folge.

Tabelle 4: Entwicklung Jahresgebühren von Kreditkarten nach Reduktion der Interchange Fee von 0.7 auf 0.44 Prozent

Kreditkarte	Issuer	Jahresgebühren vorher (CHF)	Jahresgebühren nachher (CHF)	Δ Jahresgebühren (CHF)
Migros-Cumulus-Master Card	Cembra Money Bank	43.40	43.40	0.00
Coop Supercardplus Visa / Mastercard	Swisscard AECS	43.30	43.30	0.00
Conforama Cosy Mastercard	Cembra Money Bank	75.00	75.00	0.00
UBS Basic Visa / Mastercard	UBS	100.00	100.00	0.00
Simply Visa Card	Bonuscard	135.00	135.00	0.00
TCS MasterCard	Cembra Money Bank	141.00	139.00	- 2.00
Bonus Card Visa Classic	BonusCard	151.80	127.80	- 24.00
Bonus Card Visa Liberty-Card	BonusCard	156.60	126.60	- 28.80
PostFinance Visa Classic / Mastercard Standard	PostFinance	156.80	156.80	0.00

Bemerkung: «Jahresgebühren vorher» beziehen sich auf Juli 2017 und «Jahresgebühren nachher» auf Juli 2018. Die adjustierten Jahresgebühren zeigen die Gebühren von Standard-Kreditkarten eines durchschnittlichen Inlandnutzers (vgl. hierzu Fussnote 23). Berücksichtigt sind die Jahresgebühren für das erste Jahr und das Folgejahr, da sich diese unterscheiden können, sowie bereits eingerechnete CashBack-Zahlungen und Bonuspunkte. Eine vollständige Auflistung aller Karten findet sich unter moneyland.ch.

Quelle: Swiss Economics, basierend auf moneyland.ch

Auch die zweite Reduktion der Interchange Fee lässt keine Hinweise auf eine kausale Beziehung zwischen der Höhe der Interchange Fee und den Konditionen der Karteninhaber erkennen. Zwar veränderten sich die Konditionen bei drei Kreditkarten im relevanten Zeitraum. Allerdings handelt es sich bei allen Veränderungen um Verbesserungen und nicht um, wie aufgrund der Reduktion der Interchange Fee hätte angenommen werden können, um Verschlechterungen der Konditionen. Die zweite Reduktion der Interchange Fee um 0.25 Prozent hätte eine Erhöhung der Jahresgebühren für einen durchschnittlichen Inlandnutzer von rund CHF 13.50 zur Folge haben müssen, die – genau wie bei der ersten Senkung der Interchange Fee – nicht beobachtet werden konnte.²⁵

Auch die Möglichkeit, dass sich die Senkungen der Interchange Fee nicht innerhalb eines Jahres auf die Konditionen der Karteninhaber niederschlägt, sondern sich erst im Verlaufe der Zeit zeigt, muss als eher unrealistisch bezeichnet werden. Zwar lässt sich im relevanten Zeitraum zwischen der ersten und der zweiten Senkung der Interchange Fee tatsächlich eine Erhöhung der Jahresgebühren feststellen. Wird die Entwicklung der Jahresgebühren in einer Zeitreihe betrachtet, wird jedoch ersichtlich, dass diese Erhöhungen zwischen den Erhebungen von moneyland.ch im Jahre 2016 und im Jahre 2017 stattgefunden haben. Es handelt sich somit um den Zeitraum, in den der Entscheid des Bundesrats fällt, den Höchstzinssatz für Konsumkredite anzupassen. So wurde per 1. Juli 2016 der entsprechende Maximalzinssatz auf 12 Prozent festgelegt. Es ist somit wahrscheinlich, dass sich vor allem diese Senkung des Maximalzinssatzes in den Kartengebühren für Kreditkarten spiegelt und nicht die Anpassungen der Interchange Fee.

²⁵ Die prognostizierte Gebührenerhöhung für Karteninhaber von CHF 13.50 wurde wiederum unter den von moneyland.ch getroffenen Annahmen für einen durchschnittlichen Inlandnutzer berechnet.

Die Ergebnisse für die Schweiz stimmen somit weitgehend mit den internationalen Befunden überein: Auch in der Schweiz kann nicht festgestellt werden, dass Interchange Fees für die optimale Verbreitung von Zahlkartensystemen eingesetzt werden. Auf exogene Senkungen der Interchange Fee folgen keine Verschlechterungen der Konditionen für Karteninhaber.

Einen weiteren Hinweis für die unvollständige Weitergabe von Interchange Fees liefert Rutz (2012, S. 516f), indem er zeigt, dass Erhöhungen der Interchange Fees im Zeitraum zwischen 2000 und 2005 in überproportional erhöhten Umsätzen der Issuer resultierten, also nicht an die Karteninhaber weitergegeben wurden.

Zur Bestimmung der Überwälzungsrate auf der anderen Marktseite, sprich die Weitergabe von Veränderungen der Interchange Fees an die Händler durch die Acquirer, existieren in der Schweiz keine öffentlich zugänglichen Daten. Allerdings hat die WEKO im Rahmen der Vorabklärung betreffend «Mastercard Secure Digital Debit Interchange Fee (SDDIF)» eine Marktbefragung durchgeführt und festgestellt, dass die Acquirer diese direkt an die Händler überwälzen würden. Zumindest auf Seiten der Acquirer scheint somit – wie schon auf der internationalen Ebene festgestellt – die Weitergabe von Veränderungen der Interchange Fee besser zu funktionieren.²⁶

4.3 Zwischenfazit

Die empirische Betrachtung des Zusammenspiels zwischen Interchange Fees und den jeweiligen Konditionen für Karteninhaber und Händler lässt Zweifel aufkommen, ob der in der theoretischen Plattformökonomik begründete Zweck von Interchange Fees sich in der Praxis auch tatsächlich manifestiert.

Internationale empirische Studien deuten darauf hin, dass sich Änderungen der Interchange Fees zwar auf Seiten der Händler in gleichgerichteten Anpassungen der MSC niederschlagen, auf Seiten der Karteninhaber jedoch kaum Auswirkungen nach sich ziehen. So kommt etwa die Europäische Kommission (2006) in einer breit angelegten empirischen Studie zum Schluss, dass sich zwischen 2000 und 2004 die Überwälzungsrate der Acquirer auf die Händler auf 40 Prozent beläuft, während diejenige der Issuer auf die Karteninhaber lediglich 25 Prozent beträgt. Zudem stellt sie fest, dass die Margen der Acquirer im betrachteten Zeitraum rund 5 Prozent betrug und diejenige der Issuer knapp 16 Prozent.

Die Asymmetrie in den Überwälzungsraten lässt den Verdacht aufkommen, dass privat gesetzte (z.B. multilateral verhandelte) Interchange Fees nicht einzig einer volkswirtschaftlich wünschenswerten optimalen Verbreitung von Zahlkartensystemen dienen, sondern eher zur Maximierung der Profitmargen einzelner Akteure im Zahlungssystem eingesetzt werden.

Ein ähnliches Bild ergibt sich auch bei der zeitlichen Analyse von Kreditkartenkonditionen in der Schweiz. Exogen verursachte Reduktionen der Höhe der Interchange Fee scheinen sich nicht in einer Verschlechterung der Konditionen niederzuschlagen. Dies lässt darauf schliessen, dass in

²⁶ Da die einzelnen Bestandteile der MSC in der sich immer häufiger angewandten Abrechnungsmethode ICF++ ausgewiesen werden, ist eine vollständige Überwälzung der Interchange Fee vertraglich vereinbart. Dies heisst nicht, dass die MSC nach einer Senkung der Interchange Fee abnehmen muss, da die Zusammensetzung der CSF häufigen Änderungen unterliegen und somit auch erhöhen können. Bei Händlern mit kleinen bis mittleren Transaktionsvolumen wird die MSC typischerweise als Blended Rate ausgerechnet, womit unvollständige Überwälzungsraten möglich sind (vgl. Abschnitt 2.4).

der Praxis die Rolle von Interchange Fees als Instrument zur optimalen Verbreitung von Zahlkartensystemen kaum von Relevanz ist.

5 Mögliche Erklärungsgründe für überhöhte Interchange Fees

Wie in Kapitel 4 aufgezeigt, scheinen Interchange Fees in der Praxis nicht (oder nicht einzig) eine optimale Preissetzung in zweiseitigen Zahlkartenmärkten abzubilden. Unter Abschnitt 5.1 werden Markteigenschaften aufgeführt, die möglicherweise erklären können, weshalb dem so ist. Es handelt sich dabei primär um in der Theorie identifizierten Gründe, die zu überhöhten Interchange Fees führen können. Für die Regulierungspraxis massgebend ist jedoch insbesondere die Begründung, dass die Internalisierung des Kundennutzens durch die Händler Interchange Fees in die Höhe treiben können. Darauf wird in Abschnitt 5.2 genauer eingegangen.

5.1 Interessen an überhöhten Interchange Fees – eine kurze Übersicht

In 4-Parteien-Systemen lassen sich auf unterschiedlichen Ebenen (Karteninhaber und Händler, Issuer und Acquirer sowie Card Scheme) Gründe identifizieren, die zu ineffizient hohen Interchange Fees führen können. Diese Gründe stehen in Wechselwirkung zueinander und verstärken sich zum Teil gegenseitig:

- **Ebene Issuer / Acquirer:** Wie im vorangehenden Kapitel 4 aufgezeigt, geben die Issuer nur einen geringen Teil ihrer durch Interchange Fees generierten Einnahmen an die Karteninhaber weiter. Dies verstärkt ihr Interesse an hohen Interchange Fees.²⁷ Doch auch die Card Schemes haben unter Umständen Interesse an hohen Interchange Fees. So ist davon auszugehen, dass die Issuer einen Teil der nicht weitergegebenen Einnahmen aus Interchange Fees als Gewinne einbehalten, während ein anderer Teil in Form von Lizenzgebühren von den Kartenorganisation abgeschöpft wird.²⁸ Dieser Erklärungsansatz würde zumindest im Einklang mit der beobachteten Förderung von Zahlkarten mit hohen Interchange Fees durch die Issuer stehen. So werden momentan die Maestro Karten sukzessive durch die Debitprodukte von Mastercard und Visa ersetzt, die eine Interchange Fee verlangen dürfen. Dank der starken Bindung von Kunden an ihre Hausbank fällt den Issuern die Förderung von «teuren» Zahlkarten zudem relativ einfach und kann ohne vollständige Weitergabe der Interchange Fees gelingen.²⁹ Dies könnte die Issuer zur «wertvolleren» Partei für Card Schemes machen als Acquirer.
- **Ebene Card Schemes:** Gestärkt wird vorangehendes Argument nicht nur durch die bereits geäusserte Vermutung, dass Card Schemes mittels Lizenzgebühren an den Einnahmen durch Interchange Fee der Issuer mitverdienen. Ein zusätzliches Interesse der Card Schemes an einer Verschiebung der Umsätze von den Acquirern hin zu den Issuern könnte durch die essenzielle Bedeutung letzterer für den Aufbau resp. den Erhalt einer grossen Anzahl Karteninhaber begründet sein. Aufgrund der indirekten Netzwerkeffekte stellt eine grosse

²⁷ Diese Aussage wird durch einen grossen Literaturstrang gestützt, u.a. auch durch Rochet und Tirole (2002, 2011).

²⁸ Vgl. bspw. Wright (2004) oder Katz (2005).

²⁹ Typischerweise werden Debit- und (in einem geringeren Masse) auch Kreditkarten im Bündel mit Privat- und Sparkonto, Online-Banking und weiteren Dienstleistungen angeboten. Die Zahlkarte ist also nur ein Entscheidungskriterium unter vielen, das Kunden bei der Wahl einer Bank berücksichtigen und dürfte eine eher geringe Rolle spielen. Aufgrund dieser Produktbündel und der Lock-in Effekte geniessen die Issuer eine gewisse Freiheit in der Gestaltung ihrer Produkte inklusive der Vertriebsförderung einzelner Zahlkarten. Dies dürfte ihnen erlauben, einen Anteil der durch Interchange Fees erzielten Umsätze einzubehalten.

Kundenbasis nämlich einen entscheidenden Wettbewerbsvorteil gegenüber neuen elektronischen Zahlungsmitteln dar.³⁰

Die identifizierten Gründe für möglicherweise überhöhte Interchange Fees basieren bis zu einem gewissen Grad auf dem Umstand, dass Händler Zahlkarten auch dann akzeptieren, wenn die damit einhergehenden Kosten (also die MSC) ihren direkten Nutzen daraus (vermiedene Kosten von alternativen Zahlungsmitteln) übersteigen. Weshalb dem so ist, wird im Folgenden genauer beschrieben.

5.2 Merchant Internalisation

Eine von vielen Regulatoren – insbesondere auch der EU-Kommission – anerkannte Ursache für überhöhte Interchange Fees, ist die sogenannte «**Merchant Internalisation**». Diese besagt, dass die Entscheidungsgrundlage der Händler für die Akzeptanz einer Karte nicht nur ihr eigener Nutzen ist, der den am POS vermiedenen Kosten einer Bargeldtransaktionen entspricht. Vielmehr berücksichtigen Händler auch den Nutzen von Kartenzahlungen, der bei ihren Kunden anfällt, nämlich dass diese – aus welchen Gründen auch immer – gerne mit einer bestimmten Karte bezahlen möchten. Dies führt faktisch zu einer doppelten Berücksichtigung des Kundennutzens im Preissystem von zweiseitigen Zahlkartenmärkten, da der Kundennutzen und die davon abhängige Grösse des Netzwerks bereits in der vom Card Schemes gesetzten Preisstruktur berücksichtigt ist.³¹ Die Internalisierung des Kundennutzens durch die Händler begründet ihre volkswirtschaftlich ineffizient hohe Zahlungsbereitschaft für die Kartenakzeptanz und ermöglicht die Durchsetzung zu hoher Interchange Fees.

Zur Bestimmung der angemessenen Höhe von Interchange Fees wurde deshalb der «**Merchant Indifference Test**» (MIT) – teilweise auch «**Tourist Test**» genannt – vorgeschlagen. Er hat zum Ziel, die durch Kartenakzeptanz vermiedenen Kosten von Bargeld zu ermitteln und abstrahiert dabei von der Internalisierung des Kundennutzens. Auch der aktuellen Regulierung der Interchange Fees in der Schweiz durch die WEKO liegt ein MIT zugrunde. Dieser rechtfertigt gemäss der WEKO eine Interchange Fee von durchschnittlich 0.44 Prozent für Kreditkartentransaktionen.³²

Theoretische Herleitung des «**Must Take Cards**»-Arguments

Die Idee, dass Händler auch den Nutzen, der eine Kartenzahlung ihren Kunden stiftet, berücksichtigen, wird durch einen einflussreichen Strang ökonomischer Literatur vertreten. Rochet und Tirole (2002) waren die ersten Autoren, die die Merchant Internalisation in einem theoretischen Modell beschrieben. Gemäss diesem ist die Akzeptanz von Zahlkarten aus Sicht der Konsumenten eine qualitative Verbesserung des Dienstleistungsangebots und erhöht somit die Attraktivität eines Händlers. Da Letzterer dies weiss, wird er davor zurückschrecken, weitverbreitete Zahlkarten nicht zu akzeptieren (sogenanntes «**Must Take Cards**»-Argument). Einerseits um sofortige

³⁰ Für eine Diskussion der Interchange Fee als Markteintrittsbarriere vgl. Farrell (2006).

³¹ Um die optimale Netzwerkgrösse zu erreichen, berücksichtigen Card Schemes bei der Festlegung ihrer Preisstruktur (also der «balancierenden» Interchange Fee) den Nutzen beider Marktseiten aus den positiven Netzwerkeffekten sowie aus den Dienstleistungen der Zahlkarte selbst. Internalisieren die Händler jedoch einen Teil des Nutzens ihrer Kunden, wird dieser bei der Preissetzung überproportional gewichtet, woraus zu hohe Interchange Fees resultieren. Umgekehrt argumentiert, ist die wohlfahrtsmaximierende Netzwerkgrösse kleiner als die gewinnmaximierende, welche die Card Schemes aufgrund der «Merchant Internalisation» aufbauen können.

³² Für genauere Ausführungen bezüglich Methodik und Praxis des MIT vgl. Kapitel 7.

Nichtabschlüsse von Verkäufen zu verhindern, etwa weil der potenzielle Kunde keine alternativen Zahlungsmittel besitzt oder verärgert ist. Andererseits um künftige Verkäufe nicht zu verlieren, etwa weil der Karteninhaber spätere Einkäufe anderswo tätigen wird.

Beide Schlussfolgerungen lassen sich unter unterschiedlichen Annahmen herleiten und können u.a. auch Händler ohne Konkurrenzdruck betreffen.³³ Unter anderem zeigen Rochet und Tirole (2011) anhand eines umfangreichen Modells, dass dies nicht nur auf Händler mit vielen und gut erreichbaren Konkurrenten und ähnlichem Produktsortiment zutrifft, sondern auch auf spezialisiertere Geschäfte und lokale Monopole. Dies resultiert darin, dass Card Schemes ineffizient hohe Händlerkommissionen bzw. Interchange Fees verlangen. Das heisst, es werden höhere ICF verlangt, als zur optimalen Verbreitung des Zahlkartensystems benötigt würden (vgl. Bourguignon et al., 2019).

Evidenz für das «Must Take Cards»-Argument

Einen anekdotischen Hinweis, dass diese Theorie in der Praxis durchaus Bestand hat, liefert der Umstand, dass gemäss VEZ Mitgliedern und eigenen Recherchen alle grossen Händler die gängigen Zahlkarten akzeptieren. Dies nicht nur in Branchen, in denen es beschränkte Substitutionsmöglichkeiten gibt, etwa an Tankstellen mit Selbstbedienung, die auf Zahlkarten angewiesen sind oder in der Hotellerie und der Mietwagenvermietung, wo die Reservationsfähigkeit von Zahlkarten rege genutzt wird.

Die theoretischen Erkenntnisse und anekdotischen Hinweise können auch durch Evidenz zu Surcharging gestützt werden. So zeigen Bolt et al. (2010) mittels einer Umfrage bei Karteninhabern in den Niederlanden, dass 5 Prozent ein Geschäft ohne Einkauf verlassen würden, wenn dieses ihre bevorzugte Karte entweder nicht oder nur gegen einen Zuschlag akzeptiert. Eine Studie der Australischen Zentralbank (Bagnall et al., 2011) gibt ferner Aufschluss über den Einfluss von Surcharging auf die Wahl der Zahlungsmethode durch Karteninhaber. Diese wurden in einem Fragebogen mit der hypothetischen Situation konfrontiert, dass ein Geschäft einen Preisaufschlag von 1 Prozent auf die Verwendung einer MasterCard oder Visa-Kreditkarte für einen Kauf über AUD 100 erhebt. Während knapp die Hälfte der Befragten mit einer Debitkarte oder Bargeld bezahlen würde, blieben 36 Prozent der Verbraucher trotz Preisaufschlag bei der Benutzung ihrer Kreditkarte. Einen starken Hinweis, dass die Bedenken der Händler bezüglich Nichtakzeptanz einer Zahlkarte berechtigt sind, liefern die restlichen 14 Prozent, die ein anderes Geschäft aufsuchen würden. Die Resultate dieser Umfrage zeigen demnach, dass ein Surcharging von 1 Prozent auf Kreditkartenzahlungen nicht nur die – vom Händler angestrebte – Substitution der Zahlungsmethode zur Folge hätte, sondern auch einen erheblichen Umsatzrückgang.

Dies kann anhand eines einfachen Rechenbeispiels verdeutlicht werden: Ohne Surcharging würden alle Befragten eine Transaktion über AUD 100 tätigen, mit Surcharging würden noch 86 Prozent für AUD 101 einkaufen. Geht man in beiden Fällen von denselben Interchange Fees und variablen Kosten der Händler aus, führt der Preiszuschlag auf Kreditkartentransaktionen zu einem Umsatzrückgang von 13 Prozent ($100 - 101 \cdot 0.86 = 0.13$). Anders ausgedrückt macht der Anteil der Nichtabschlüsse mehr als ein Fünftel der durch den Preiszuschlag ausgelösten Veränderungen im Kaufverhalten aus ($\frac{14}{64} = 0.22$).

³³ Eine umfassende, eher intuitiv gehaltene Literaturübersicht bieten Rysman und Wright (2015). Zur Must Take Card Problematik der Händler vgl. insbesondere S. 313.

Es scheint plausibel, dass der Umsatzrückgang im Präsenzgeschäft durch die stärker eingreifende Massnahme der Nichtakzeptanz eine Zahlkarte noch höher ausfallen würde. Dazu lassen sich jedoch keine Daten finden, was u.a. darauf zurückgeführt werden kann, dass Händler diese Massnahme nicht anwenden, da Zahlkarten eben «**Must Take Cards**» sind. Allerdings liefert eine kürzlich veröffentlichte Studie Evidenz für den Zwang zur Akzeptanz von Zahlkarten im E-Commerce indem sie u.a. untersucht, wie sich Kaufabbruchsquoten verändern, wenn Online-Händler die möglichen Zahlungsmittel erweitern. So schätzen Seidenschwarz et al. (2020) anhand einer Befragung, dass die Kaufabbruchsquote durchschnittlich um 30 Prozent sinkt, wenn Kreditkarten als zusätzliches Zahlungsmittel akzeptiert werden. Als Motivation für die Studie nennen die Autoren den Umstand, dass die Wahl des Zahlungsmittels einen für den Kaufabschluss entscheidenden Schritt und «Hygienefaktor» darstelle: «Idealerweise fällt er dem Kunden gar nicht auf. Wenn er aber auffällt, dann in der Regel negativ, etwa bei technischen Problemen bei der Abwicklung oder wenn das vom Kunden gewünschte Zahlungsverfahren nicht angeboten wird.»

Diese Aussage wird überdies durch die vom 1. bis 2. Juni 2018 aufgetretenen Probleme in den Rechenzentren von Visa Europe gestützt: Während der Dauer des Problems (von 15:35 bis 01:45 Mitteleuropäische Sommerzeit) konnten 9 Prozent der Transaktionen (britischer) Karteninhaber beim ersten Versuch nicht verarbeitet werden.³⁴ Die vorhandenen Daten eines VEZ Mitglieds zu den Umsätzen unterschiedlicher Zahlungsmethoden im E-Commerce zeigen, dass nicht alle Zahlungsveruche mit Visa durch andere Zahlungsmittel substituiert wurden und der Gesamtumsatz während der Dauer des Verarbeitungsproblems gegenüber dem Durchschnitt der entsprechenden Zeiträumen in der vorangehenden und nachgelagerten Woche um knapp 3.8 Prozent gesunken ist.

5.3 Zwischenfazit

Bei der Entscheidung eine Zahlkarte zu akzeptieren oder nicht, ist für Händler nicht einzig der direkte Nutzen durch eingesparte Kosten für eine alternative Zahlungsmethode (z.B. Bargeld) ausschlaggebend. Insbesondere beurteilen Händler auch, inwiefern sie über die Akzeptanz einer Zahlkarte ihre Attraktivität gegenüber Karteninhabern aufrechterhalten können. In diesem Sinne wird der Nutzen der Karteninhaber bei der Wahl der Zahlungsmethode doppelt gewichtet. Direkt durch die Präferenzen der Käufer und indirekt über den Wunsch der Händler, möglichst attraktiv für Käufer zu sein. Diese sogenannte «Merchant Internalisation» zieht in der ökonomischen Literatur hohe Aufmerksamkeit auf sich. Eines der einflussreichsten theoretischen Modelle entwickelten Rochet und Tirole (2002): Aufbauend auf dem Wissen des Händlers, dass die Akzeptanz von Zahlkarten seine Attraktivität erhöht, sieht sich dieser gezwungen, weitverbreitete Zahlkarten zu akzeptieren («Must Take Cards»), um starke Umsatzeinbussen abzuwenden.

Dieser Zwang ermöglicht verschiedenen Akteuren im Zahlssystem (z.B. den Issuern oder den Card Schemes) überhöhte Interchange Fees durchzusetzen, ohne dass händlerseitig ein substantieller Rückgang der Nutzer resultiert. Die Händler sind in dieser Situation bereit, Interchange Fees zu akzeptieren, deren Kosten den Nutzen aus der Kartenzahlung übersteigt.

Die Theorie der «Must Take Cards» kann empirisch über verschiedene Argumentationsketten demonstriert und belegt werden: Evidenz zu Surcharging zeigt etwa, dass ein beträchtlicher Anteil von Karteninhabern, ohne einen Kaufabschluss das Geschäft verlassen würde, falls ihre

³⁴ Vgl. <https://www.parliament.uk/globalassets/documents/commons-committees/treasury/Correspondence/2017-19/visa-response-150618.pdf> [08.10.2021].

bevorzugte Karte nicht oder nur gegen einen Zuschlag akzeptiert würde. Weiter zeigt sich, dass aus dem Surcharging neben der Substitution der Zahlungsmethode auch ein Umsatzrückgang folgt. Analysen zur Kaufabbruchsquote deuten überdies darauf hin, dass diese mit der Akzeptanz zusätzlicher Zahlungsmittel erheblich sinken. Zudem scheinen alle grossen Händler in der Schweiz die gängigen Zahlkarten zu akzeptieren.

6 Regulierungsansätze von Interchange Fees

Wie in Kapitel 3 beschrieben, haben Interchange Fees durchaus eine ökonomische Berechtigung, da die Subventionierung der Karteninhaber zur Erreichung einer gewissen Grösse der Kartenplattform beitragen kann und überdies der Realisierung positiver Netzwerkeexternalitäten dient. Allerdings zeigen die in Kapitel 4 zusammengefassten empirische Beobachtungen, dass Erhöhungen der Interchange Fees nur teilweise zur Verbesserung der Konditionen von Karteninhabern eingesetzt werden, hingegen auf Seiten der Händler zu einem grossen Teil auf die Kommissionen durchschlagen. Diese Evidenz kann dahingehend interpretiert werden, dass die untersuchten Interchange Fees aus volkswirtschaftlicher Sicht zu hoch sind. Diese Vermutung wird auch durch die in der Literatur identifizierten Gründe für überhöhte Interchange Fees gestützt (vgl. Kapitel 5).

Der allfälligen Ineffizienz von zu hohen Interchange Fees begegnen Regulatoren mit unterschiedlichen Massnahmen. Die in der Praxis relevantesten Massnahmen werden im Folgenden diskutiert, wobei zuerst auf ein Verbot der multilateralen Festsetzung von Interchange Fees eingegangen wird.

6.1 Verbot multilateraler Festsetzung von Interchange Fees

Die heute in der Schweiz unilateral von den Card Schemes festgelegten Interchange Fees werden von der WEKO – wie deren ehemals multilaterale Bestimmung – kartellrechtlich als Preisabrede zwischen Card Schemes, Issuern und Acquirern taxiert, die zu einer erheblichen Beeinträchtigung des Wettbewerbs führt (vgl. dazu Abschnitt 2.6). Sofern sich eine solche Abrede nicht durch Gründe der wirtschaftlichen Effizienz rechtfertigen lässt, wäre ein Verbot von multilateralen bzw. einheitlich für sämtliche Acquirer und Issuer geltenden Interchange Fees die kartellrechtliche Konsequenz.

Zu prüfen ist deshalb, ob ein Verbot von multilateralen Abreden zur Festsetzung von Interchange Fees tatsächlich effizient wäre bzw. ob alternative Ansätze bestehen, die zu einem wünschenswerteren Ergebnis für Konsumenten und Händlern führen als das heutige System. Neben einer regulatorischen Vorgabe bezüglich der Höhe von Interchange Fees bestehen grundsätzlich drei Möglichkeiten für deren Festsetzung ohne koordiniertes Verhalten zwischen Card Schemes, Issuern und Acquirern:

- Eine erste Möglichkeit besteht in der **Reorganisation der bestehenden Card Schemes**. Diese müssten sich anstatt als 4-Parteien-Systeme neu als 3-Parteien-Systeme organisieren und Tätigkeiten im Bereich Issuing und Acquiring selbst übernehmen, wie dies etwa von American Express oder PostFinance praktiziert wird. Gleichzeitig müssten Banken, die ihren Kunden weiterhin eine Zahlkarte anbieten möchten, eigene Systeme entwickeln und auch gegenüber Händlern vertreiben. Ob eine Vielzahl von kleinteiligen 3-Parteien-Systemen aus volkswirtschaftlicher Sicht wünschenswerter als zwei 4-Parteien-Systeme wäre, ist zu bezweifeln. So konnten sich gerade die 3-Parteien-Systeme in der Vergangenheit nicht gegen die 4-Parteien-Systeme durchsetzen. Die Anordnung einer Neuorganisation bestehender 4-Parteien-Systeme würde zudem wohl einen unverhältnismässigen Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit der einzelnen Akteure darstellen.
- Ein zweiter Ansatz wäre es, nur noch jeweils im Rahmen von **bilateralen Verhandlungen** bestimmte Interchange Fees zuzulassen. Dies scheint jedoch zum einen sehr aufwändig, da für jede Issuer-Acquirer-Kombination eigene Verhandlungen und Verträge aufgesetzt

werden müssten. Zum anderen würden sich bilaterale Verträge wohl auch auf Händler und Konsumenten negativ auswirken. Vor jeder Transaktion müsste geprüft werden, ob der Issuer einer Karte mit dem Acquirer des jeweiligen Händlers auch tatsächlich ein bilaterales Abkommen unterzeichnet hat (und falls ja, allenfalls zu welchen Konditionen).

- Schliesslich könnten die 4-Parteien-Systeme schlicht und einfach **auf Interchange Fees verzichten**. Dass zumindest Debitkarten ohne Interchange Fees funktionieren können, beweist Maestro. Maestro ist weiterhin die meistverwendete Debitkarte in der Schweiz und funktioniert – zumindest für Chip-Zahlungen – ohne Interchange Fees. Es ist allerdings nicht auszuschliessen, dass gerade aufgrund des Fehlens von Interchange Fees und somit möglicherweise ausbleibenden Investitionen seitens Issuer, die Umsetzung bei anderen Karten heute gängigen Card-Not-Present Funktionen ausblieb.

Somit scheint es fragwürdig, ob ein striktes Verbot der multilateralen Festlegung resp. die als Abrede zu wertende unilaterale Bestimmung von Interchange Fees durch die Card Schemes tatsächlich in einer Verbesserung der Situation für Konsumenten und Händler resultieren würde. Auch die WEKO – sowie viele weitere Wettbewerbsbehörden rund um den Erdball – war bis anhin der Ansicht, dass sich ein solches striktes Verbot nicht rechtfertigen lässt. Deshalb war insbesondere die Begrenzung der Interchange Fees über Caps ein Ansatz, der in der Praxis immer wieder zur Anwendung kam.

6.2 Interchange Fee Caps

Die Deckelung der Höhe von Interchange Fees über Caps ist eine international weit verbreitete regulatorische Massnahme zur Begrenzung von Interchange Fees. In der Schweiz besteht seit der EVR I im Jahr 2005 eine regulatorische Begrenzung für Interchange Fees von Kreditkarten. Nur ein Jahr später wurde Issuern und Acquirern im Rahmen einer Vorabklärung, die geplante Einführung einer Interchange Fee in der Höhe von 0.4 Prozent für die Maestro Karte untersagt und somit de facto auch bei Debitkarten eine Begrenzung (nämlich von 0.0 Prozent) eingeführt.

In der EU gilt für sämtliche Mitgliedsländer seit Einführung der Interchange Fee Regulation im Jahr 2015 ein Cap für Interchange Fees in der Höhe von 0.2 Prozent für Transaktionen mit Debitkarten und 0.3 Prozent für Transaktionen mit Kreditkarten. Über die Interchange Fee Regulation hinaus können die Mitgliedsstaaten der EU eigene Gesetze und Verordnungen zur Regulierung von Interchange Fees erlassen. So wurden in insgesamt acht Mitgliedstaaten die Caps für Interchange Fees gegenüber der Interchange Fee Regulation verschärft.

Auch ausserhalb Europas werden Interchange Fees beschränkt. So hält Grossbritannien auch nach dem Brexit an der Beschränkung von Interchange Fees fest: In einer entsprechenden Konsultation des britischen Payment Systems Operator (PSR) spricht sich dieser dafür aus, die EU Regulierung inklusive der bestehenden Caps in der nationalen Gesetzgebung zu verankern. Auch Australien führte bereits 2003 Caps für Interchange Fees bei Zahlkarten ein. Diese belaufen sich heute für Kreditkarten auf AUD\$ 0.50 pro Transaktion oder 0.8 Prozent des Transaktionspreises. Für Debitkarten betragen sie AUD\$ 0.15 oder 0.2 Prozent des Transaktionspreises.

Trotz Begrenzung von Interchange Fees konnten sich als 4-Parteien-Systeme organisierte Zahlkarten in der Schweiz und international erfolgreich ausbreiten und gegenüber anderen Zahlungsmitteln – insbesondere dem Bargeld – enorme Marktanteilsgewinne verzeichnen.

Die Auswirkungen der Begrenzung von Interchange Fees infolge der Einführung der europäischen Regulierung wurde unlängst etwa durch die EU-Kommission im Rahmen einer Ex-post-Analyse untersucht: Wie in Abschnitt 4.1 dargelegt, übersetzte sich die Reduktion der

Interchange Fees bei den Kreditkarten in eine durchschnittliche Reduktion der MSC. Von den rund EUR 2.95 Mrd. eingesparten Kosten für Interchange Fees behielten Acquirer etwa EUR 1.2 Mrd. ein, während weitere EUR 1.2 Mrd. in Form von Reduktionen der MSC an die Händler weitergegeben wurden. Die restlichen rund EUR 0.5 Mrd. flossen in Form erhöhter CSF an die Card Schemes. Die EU-Kommission geht davon aus, dass sich die Reduktion der Interchange Fees bzw. die Einsparungen der Händler über die Zeit hinweg in einer substanziellen Steigerung der Konsumentenwohlfahrt auswirken werden. Konkret erwartet sie Einsparungen für die Konsumenten zwischen EUR 0.86 Mrd. und EUR 1.93 Mrd.

Auf Seiten der Karteninhaber konnte hingegen keine kausale Auswirkung der Senkung der Interchange Fees auf Kartengebühren, Bonusprogramme oder Innovation festgestellt werden. Kartengebühren für Debit- und Kreditkarten blieben nach der Einführung der Interchange Fee Regulation im Durchschnitt stabil, während in einigen Mitgliedstaaten Erhöhungen und in anderen Senkungen beobachtet werden konnten. Die Vorteile für Karteninhaber blieben mehrheitlich unverändert. Die EU-Kommission folgert, dass die Einführung der Caps zu keinen nennenswerten Entwicklungen auf Seiten der Issuer bzw. Karteninhaber geführt hatte.

Zwar gilt die Begrenzung von Preisen grundsätzlich als starker Eingriff in die unternehmerische Freiheit. Jedoch dürfen die Erfahrungen, die national und international mit der Begrenzung der Höhe von Interchange Fees gemacht wurden, mehrheitlich als positiv bewertet werden. Denn während Karteninhaber kaum von einer Begrenzung der Interchange Fees betroffen sind, übersetzen sich diese für Händler und somit auch für Konsumenten in tiefere Kosten. Bedenken bezüglich negativer Auswirkungen auf Innovationstätigkeiten oder Verbreitung von Zahlkarten haben sich kaum bewahrheitet.

Häufig wird eine Begrenzung von Interchange Fees durch weitere Massnahmen begleitet, deren Vor- und Nachteile im Folgenden kurz vorgestellt werden.

6.3 Erhöhung der Transparenz

Eine aufgrund des begrenzten Eingriffs in die unternehmerische Freiheit als wenig interventionistische Regulierung geltende Massnahme sind Transparenzvorgaben. Es handelt sich um eine sogenannte «Sunshine-Regulierung», die in einer Vielzahl von Industrien angewandt wird und hauptsächlich zum Zweck hat, Konsumenten und Abnehmern effizientere und bessere Auswahlentscheide zu ermöglichen.

In der EU wurde eine entsprechende Regulierung für Zahlkarten im Rahmen der Interchange Fee Regulation eingeführt. Seit Dezember 2015 dürfen Acquirer **keine Blended Fees** mehr anbieten, die Card Scheme Fees, Interchange Fees und Acquiring Fee in einer einzigen MSC vermischen (vgl. Abschnitt 2.4). Die EU erhofft sich, dass infolge transparenterer Kostenausweise der Druck von Seiten der Händler auf die Acquirer und somit (indirekt) auf die Card Schemes und Issuer zunimmt, was eine disziplinierende Wirkung auf die Interchange Fees entfalten sollte.

Allerdings verändert erhöhte Transparenz die fundamentalen Verhältnisse der Verhandlungspositionen nicht. Es ist somit kaum davon auszugehen, dass sich die Höhe der MSC aufgrund der Verfügbarkeit detaillierterer Informationen grundsätzlich ändert. Womöglich am ehesten wirkt erhöhte Transparenz gegen Preisdiskriminierung zwischen Händlern, da im Wettbewerb stehende Händler womöglich eine bessere Verhandlungsposition gegenüber den Acquirer erreichen, wenn die Kostenstruktur der Konkurrenz bekannt ist.

Zudem kann ein Verbot von Blended Fees auch ungewollte Auswirkungen nach sich ziehen. Insbesondere werden gewisse mit Blended Fees verbundene Effizienzen verunmöglicht. Hier ist

insbesondere zu erwähnen, dass Blended Fees einer gewissen Übertragung von Risiken bezüglich des Zahlungsmix von den Händlern zu den Acquirern gleichkommen kann. Denn Händler bezahlen unabhängig von der Entwicklung der Anteile verschiedener Zahlkarten bzw. Transaktionsarten die gleiche Kommission – zumindest während der Gültigkeitsdauer eines bestehenden Vertrags.

Insgesamt ist somit fraglich, ob regulatorische Massnahmen zur Erhöhung der Transparenz substanziellen Druck auf die Höhe der Interchange Fees ausüben können.

6.4 Ermöglichung von Co-Badging-Lösungen

Das Co-Badging von konkurrierenden Card Schemes auf einer einzigen Zahlkarte bietet den Vorteil, dass dem Händler beim Bezahlvorgang eine Auswahlmöglichkeit geboten wird. Über eine im Zahlterminal festgehaltene Priorisierung kann dieser das Zahlsystem wählen, das mit den geringsten Kommissionen verbunden ist. Dem Endkonsumenten wird zwar immer noch (anhand eines Veto-Rechts) die finale Auswahlentscheidung zugesprochen. Dennoch ist zu erwarten, dass eine Zahlkarte mit unterschiedlichen Zahloptionen, den Wettbewerbsdruck auf die Card Schemes erhöht.

In der EU verbietet die Interchange Fee Regulation den Card Schemes, über Lizenz- oder Vertragsklauseln den Issuern das Co-Badging von zwei oder mehreren Zahlungssystemen auf der gleichen Zahlkarte zu untersagen. In einigen EU-Ländern bieten gewisse Issuer schon seit längerem Zahlkarten an, die verschiedene Card Schemes kombinieren. Beispielsweise verfügen in Belgien Zahlkarten häufig über ein Co-Badging von *Bancontact* und *Maestro*. In Italien sind Kombinationen von *Bancomat/PagoBancomat* verbreitet.

Ob eine regulatorische Ermöglichung von Co-Badging sich jedoch tatsächlich dämpfend auf die Höhe von Interchange Fees auswirkt, ist fraglich. Gemäss technischen Experten von Zahlungssystemen ist die Umsetzung dieser Priorisierung schwierig, da die MSC (und insbesondere die Interchange Fee) von vielen Faktoren – wie der als Default festgelegten Primärkarte, der Herkunft der Karte, dem Typ, der spezifischen Zahlungsmethode etc. – abhängt und somit aus Sicht der Händler nicht immer eindeutig die eine oder andere Karte kostengünstiger ist. Zudem ist unklar, ob die Issuer Interesse an einem stärkeren, über die Höhe der Interchange Fees ausgetragenen Wettbewerb hätten. Es ist davon auszugehen, dass die Issuer eher zurückhaltend Zahlkarten anbieten würden, deren Primärkarte mit tiefen Interchange Fees einhergeht. Somit dürfte ein regulatorisches Gebot für die Ermächtigung von Co-Badging-Lösungen isoliert kaum genügend Druck auf die Höhe von Interchange Fees ausüben, um diese auf ein volkswirtschaftlich wünschenswertes Niveau zu senken.

6.5 Verbot von No-Surcharge-Regeln

Das sogenannte Surcharging – also die (teilweise) Überwälzung der MSC auf den Kaufpreis –, ist in der Schweiz zurzeit nicht reguliert. Gemäss Aussagen der Händler setzen die Card Schemes jedoch vertraglich durch, dass die Händler ihren Kunden keine Aufschläge für Kartentransaktionen verrechnen dürfen. Die «**No Surcharge Rule**» (NSR) hat zur Folge, dass den Karteninhabern ihre direkten (inkrementellen) Kosten nicht weitergereicht werden können und diese entsprechend kaum Anreize haben, die für die Händler kostengünstige Zahlungsmöglichkeit zu wählen.

Ein Verbot der NSR würde den Händlern somit theoretisch die Möglichkeit eröffnen, den Kunden die Kosten der jeweiligen Karte transparent aufzuzeigen. Diese könnten dann frei entscheiden, ob der Nutzen aus der Verwendung einer Zahlkarte mit hohen MSC auch tatsächlich ihren

Präferenzen entspricht. Die Händler müssten in dieser Situation grundsätzlich indifferent sein, wie hoch die Interchange Fee ausfällt, da sie diese direkt auf den Kunden abwälzen können.

In der Praxis scheinen NSR jedoch selten den beschriebenen Effekt nach sich zu ziehen. Rysman und Wright (2012) stellen fest, dass in Ländern, in denen Surcharging erlaubt ist, nur eine sehr begrenzte Anzahl Händler dies auch tatsächlich tun. Selbst in Australien, das eine der weltweit höchsten Verbreitung von Surcharging aufweist, werden nur von einem geringen Teil der Händler Aufschläge für Kartenzahlungen verlangt. Zudem, wo Aufschläge verlangt werden, übersteigen diese oft die Höhe der Interchange Fees. Infolge ähnlicher Feststellungen in Europa, wurde in der EU das Surcharging mit Inkrafttreten der «Payment Services Directive 2 (PSD2)» in den Mitgliedsländern für die regulierten Konsumentenkarten untersagt. Dies mit dem Ziel, den EU-Binnenmarkt zu stärken und eine einheitliche Preissetzungspraxis zu etablieren.³⁵

Auch in der Schweiz wurde die Unzulässigkeit der sogenannten «**Non Discrimination Rule**» (NDR) in Kreditkarten-Akzeptanzverträgen zwischen Acquirern und Händlern in der einvernehmlichen Regelung EVR I von 2005 festgestellt.³⁶ Dies bedeutet, dass die Verträge zwischen Acquirern und Händlern grundsätzlich keine Klausel beinhalten dürfen, die es dem Händler verbietet, für unterschiedliche Zahlungsmittel unterschiedliche Preise zu verlangen. Im Zuge der späteren Reduktion der Obergrenze für durchschnittliche domestische Interchange Fees durch die EVR III im Jahr 2014 wurde das Verbot der NDR jedoch wieder aufgehoben.³⁷ Auch im Bereich der Debitkarten besteht bis heute die Möglichkeit, NSR in den Verträgen vorzusehen. Insbesondere darf den Händlern untersagt werden, Zuschläge für die Verwendung der Debitprodukte von Mastercard und Visa zu verlangen, Abschläge müssen hingegen uneingeschränkt zulässig bleiben.³⁸

Surcharging, auch wenn nicht grundsätzlich verboten, ist in der Schweiz wenig verbreitet. Am POS sind gemäss Händler technische Umsetzungsprobleme sowie negative Reaktionen seitens der Konsumenten, die häufig mit Unverständnis auf Aufschläge reagieren, zu befürchten. Im Online-Bereich versuchen Card Schemes die Praxis des Surchargings konsequent über entsprechende Klauseln in Lizenzverträgen zu verhindern und drohen mit hohen Strafen bis hin zum Lizenzentzug.

Ein Verbot von No-Surcharging-Klauseln könnte grundsätzlich ein Instrument zur Bekämpfung von überhöhten Interchange Fees darstellen. Allerdings scheinen insbesondere technische Einschränkungen die Wirksamkeit von Surcharging zu begrenzen und es bleibt unklar, ob Surcharging letztlich überhaupt im Sinne der Konsumenten ist.

³⁵ Vgl. Directive (EU) 2015/2366 on payment services in the internal market, amending Directives 2002/65/EC, 2009/110/EC and 2013/36/EU and Regulation (EU) No 1093/2010, and repealing Directive 2007/64/EC

³⁶ Die Unzulässigkeit der NDR wurde in der Verfügung der WEKO betreffend Kreditkarten-Akzeptanzgeschäft (vgl. RPW 2003/1, S. 106ff) festgestellt, aufgrund eines Rekursverfahrens der Acquirer jedoch bis 2005 weiter angewendet, bis die EVR I im Jahr 2005 umgesetzt wurde. Daraufhin wurde die Verfügung zum Verbot der NDR formell aufgehoben (vgl. RPW 2007/1, S. 71ff).

³⁷ Der Grund für die Wiederaufhebung des Verbots der NDR liegt in der Änderung der Berechnungsgrundlage für die angemessene Höhe von Interchange Fees: Bis zum Abschluss der EVR III erfolgte diese kostenbasiert, danach anhand des sogenannten Tourist Test, der die Händler zwischen der Akzeptanz unterschiedlicher Zahlungsmittel indifferent machen sollte (vgl. auch Kapitel 7). Theoretisch entfällt somit die Rechtfertigung für eine Preisdiskriminierung (vgl. RPW 2015/2, S. 185, Rz 156).

³⁸ Vgl. RPW 2017/4, S. 558 für die Debitprodukte von Mastercard und RPW 2017/4, S. 564 für diejenigen von Visa.

6.6 Zwischenfazit

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass verschiedene Regulierungsansätze bestehen, die es erlauben, die Vorteile einer multilateralen Festlegung der Interchange Fees zu erhalten und gleichzeitig einer überhöhten Festsetzung entgegenzuwirken. Diese reichen von «weichen» Massnahmen, wie der Erhöhung der Transparenz, bis zu einer regulatorischen Begrenzung von Interchange Fees. Dabei ist davon auszugehen, dass der disziplinierende Effekt von weicheren Massnahmen auf die Höhe der Interchange Fees als weniger wirksam einzustufen ist als die regulatorische Deckelung von Interchange Fees und eher ergänzenden Charakter hat. Gerade die Praxis der EU (und vieler weiterer Länder) hat gezeigt, dass eine regulatorische Begrenzung von Interchange Fees zweckdienlich ist und weitgehend ohne unerwünschte Nebeneffekte umgesetzt werden kann.

Die unterschiedlichen möglichen Regulierungsmassnahmen, deren Wirksamkeit und mögliche volkswirtschaftlich unerwünschte Effekte sind abschliessend noch einmal in Tabelle 5 zusammengefasst. Es wird deutlich, dass die regulatorische Deckelung die wirksamste Massnahme gegen überhöhte Interchange Fees darstellt.

Tabelle 5: Übersicht Regulatorische Massnahmen

Massnahme	Beschreibung	Wirksamkeit	Mögliche unerwünschte Effekte
Verbot multilateraler Festlegung der ICF	Issuer und Acquirer dürfen nur noch bilateral ICF vereinbaren	Gering, da bei bilateraler Festlegung der ICF, Gebühren wohl insgesamt steigen würden aufgrund steigender Kosten	Möglicherweise hohe volkswirtschaftliche Kosten bzw. Ineffizienzen infolge hoher Aufwände für die Verhandlung einzelner Verträge
ICF Caps	Regulatorische Begrenzung der Höhe von ICF	Hoch, da bei Nichteinhalten Sanktionsgefahr besteht	Gebührenerhöhung für Karteninhaber infolge ICF Caps theoretisch möglich (allerdings keine entsprechende Evidenz aus empirischen Studien); möglicherweise ineffizientes Transaktionsvolumen oder ineffiziente Kostenverteilung bei zu niedrig angesetztem Cap
Erhöhung der Transparenz (Verbot von Blended Fees)	Regulatorisches Gebot zur Offenlegung der verschiedenen Gebührenelemente der MSC	Mittel, da Verhandlungspositionen nicht grundsätzlich tangiert werden	Blended Fees möglicherweise insbesondere von kleineren Händlern geschätzt, da für alle Arten von Transaktionen einheitlicher Preis gesetzt wird
Ermöglichung von Co-Badging-Lösungen	Hinterlegung unterschiedlicher Card Schemes auf einer Karte; für den Händler besteht die Möglichkeit, das Zahlssystem vorzuschlagen, das am kostengünstigsten ist	Gering, aufgrund technischer und konsumentenbezogener Einschränkungen am POS	Nur möglich, wenn Issuer entsprechende Angebote vermarkten; dabei unklar, ob Co-Badging mit der Interessenlage der Issuer konform
Verbot von No-Surcharge-Rules (NSR)	Surcharging ermöglicht den Händlern, die Kosten der ICF auf die Konsumenten abzuwälzen	Mittel, grundsätzlich dämpfende Wirkung auf Interchange Fee	Surcharging in vielen Industrien aufgrund technischer Umsetzungsprobleme nicht praktikabel und oft fehlende Kundenakzeptanz

Quelle: Swiss Economics

7 Angemessene Höhe von Interchange Fees

Wie in Kapitel 5 beschrieben, ist einer der anerkannten Gründe für eine Regulierung der Interchange Fees die «Merchant Internalisation», also die Beobachtung, dass Händler bei der Entscheidung über die Akzeptanz einer Karte auch den Kundennutzen mitberücksichtigen. Dies führt dazu, dass Händler typischerweise aus volkswirtschaftlicher Sicht zu hohe Kosten für Kartenzahlungen auf sich nehmen. Zur Bestimmung des tatsächlichen Nutzens, der Händlern durch die Akzeptanz einer Kartenzahlung entsteht, bietet sich deshalb der sogenannte «Merchant Indifference Test» (MIT) an. Die Idee dahinter sowie allfällige Schwierigkeiten in der praktischen Umsetzung werden in Abschnitt 7.1 umrissen. Abschnitt 7.2 enthält eine Zusammenfassung empirischer Erkenntnisse aus dem Test für die EU und in Abschnitt 7.3 werden die Resultate einer Replikation für die Schweiz präsentiert.

7.1 Merchant Indifference Test

In der Schweiz wurde die aktuell geltende Obergrenze der durchschnittlichen Interchange Fee für Kreditkarten mithilfe des «Merchant Indifference Tests» bestimmt. Der MIT wurde von Rochet und Tirole (2007, 2011) im Rahmen verschiedener europäischer Wettbewerbsverfahren zur Berechnung der effizienten Interchange Fee entwickelt.

Mit dem MIT soll die Höhe der Interchange Fee bestimmt werden, bei welcher ein (durchschnittlicher) Händler indifferent zwischen einer Bargeld- und einer Kartenzahlung ist. Die Bestimmung der Zahlungsbereitschaft der Händler bezieht sich dabei auf eine einmalige Transaktion (d.h. keine wiederkehrenden Kunden) zum Zeitpunkt der Bezahlung (d.h. nicht dem Zeitpunkt, wo sich Kunden für einen bestimmten Händler entscheiden). Bildlich ausgedrückt soll der MIT die Zahlungsbereitschaft des Betreibers eines Strandrestaurants dafür bestimmen, dass ein nicht wiederkehrender Tourist seine Rechnung mit Zahlkarte anstatt bar begleicht. Dies nachdem letzterer sich bereits für das Restaurant entschieden hat und verpflegt wurde. Daher wird der MIT auch als «Tourist Test» bezeichnet. Das Konzept des MIT stellt demnach sicher, dass in der Interchange Fee das Verlangen des Händlers, möglichst viele Zahlungsmittel zur Attraktivitätssteigerung zu akzeptieren, nicht berücksichtigt wird. Der Nutzen der gesteigerten Attraktivität eines Händlers durch die Akzeptanz von Kartenzahlungen – primär ein Kundennutzen – wird durch den MIT also nicht auch noch den Händlern, sondern nur den Kunden zugerechnet. Somit wird die ineffiziente Doppelzählung des Kundennutzens vermieden.

Die mithilfe eines MIT ermittelte Zahlungsbereitschaft eines Händlers für die Akzeptanz einer Kartenzahlung entspricht also den vermiedenen Kosten gegenüber einer Bargeldzahlung. Dabei handelt es sich primär um die variablen Kostenpositionen, die bei der Verarbeitung von Bargeldtransaktionen anfallen. Für die praktische Quantifizierung dieser Kosten müssen verschiedene konzeptionelle und empirische Schwierigkeiten beachtet werden:

- Zum einen ist die Unterscheidung zwischen variablen und fixen Kosten abhängig vom gewählten Betrachtungszeitraum bzw. dem gewählten Inkrement unterschiedlich. Wird der MIT für eine einzelne Transaktion durchgeführt, wird der Grossteil der mit Bargeld verbundenen Vollkosten nicht vermeidbar sein. Über einen längeren Zeitraum bzw. eine höhere Anzahl Transaktionen hinweg lassen sich hingegen mutmasslich erhebliche (fixe) Kostenblöcke des Bargeld-Handlings einsparen.
- Zudem stellt sich die Frage, ob der Bestimmung der vermiedenen Kosten die tatsächliche Anzahl Bargeldtransaktionen oder eine hypothetische Anzahl zugrunde liegen sollte. Da die

tatsächliche Anzahl an Bargeldtransaktionen wahrscheinlich von der aktuellen Höhe der Interchange Fees beeinflusst ist, wird mitunter eine hypothetische Anzahl Transaktionen (zum Beispiel die Gesamtanzahl Bargeld- und Kartentransaktionen) verwendet.

- Des Weiteren ist davon auszugehen, dass sich der Anteil variabler Kosten für die Verarbeitung von Bargeldzahlungen je nach Grösse der Händler unterscheidet. Bei einer auf empirischen Analysen gestützten Schätzung der vermiedenen Kosten ist darauf zu achten, dass der Analyse eine ausgewogene Auswahl, d.h. der Population der Schweizer Händler entsprechende Auswahl, zugrunde liegt.
- Schliesslich kann argumentiert werden, dass je nach Kartenart, die im Fokus steht, unterschiedliche Konzepte der vermiedenen Kosten der Bargeldzahlungen relevant sind. Beispielsweise wurde teilweise argumentiert, dass bei Zahlungen mit Kreditkarten den Händlern möglicherweise entsprechende Kosten für die Kreditvergabe (das «Anschreiben») entfallen – insbesondere, wenn den Käufern die nötige Liquidität für eine sofortige Bargeldzahlung fehlt.³⁹

Nach der Bestimmung der vermiedenen Kosten werden die Card Scheme Fees und die Marge der Acquirer (gemeinsam also die übrigen Komponenten der MSC) in Abzug gebracht, um die Höhe der Interchange Fee gemäss dem MIT zu bestimmen.

7.2 Internationale Evidenz

Eine Studie im Auftrag der EU Generaldirektion für Wettbewerb (DG Competition) aus dem Jahr 2015 deutet darauf hin, dass die angemessene Höhe von Interchange Fees (gemäss MIT) deutlich unter dem Schweizer Benchmark von 0.44 Prozent aber auch unter den europäischen Caps von 0.3 Prozent für Kreditkarten und 0.2 Prozent für Debitkarten liegt.⁴⁰ Basierend auf Kostendaten und Händlerantworten in Umfragen wurden dabei mit unterschiedlichen Schätzmethode die vermiedenen Kosten von Karten- gegenüber Bargeldzahlungen ermittelt. Tabelle 6 gibt die entsprechenden Resultate wieder. Ausgewiesen wird jeweils eine untere und obere Grenze, die aus unterschiedlichen Schätzmethode resultiert:

- Zum einen werden die Kosten basierend auf dem durchschnittlichen Transaktionsvolumen aller Kartentransaktionen berechnet (Card-Based Approach). Dies ergibt jeweils die obere Grenze.
- Zum anderen werden die Kosten basierend auf dem durchschnittlichen Transaktionsvolumen aller Karten- und Bartransaktionen ausgewiesen (Retail-Based Approach). Dieser Ansatz wird gewählt, weil die Anzahl der Kartenzahlungen «endogen» sein könnte, d.h. allenfalls durch die Höhe der Interchange Fees beeinflusst wird. Aus dieser Berechnung resultiert die untere Grenze.

Die Intervalle der gemäss MIT angemessenen Interchange Fee für Debitkarten und Kreditkarten unterscheiden sich nicht fundamental voneinander. Grundsätzlich kann beobachtet werden, dass die Mittelwerte der Schätzintervalle meist deutlich unter den heute in der EU angesetzten Obergrenzen und somit auch unter dem in der Schweiz geltenden durchschnittlichen Höchstwert liegen.

³⁹ Vgl. Rochet and Wright (2010) und Jaeger et al. (2011).

⁴⁰ Vgl. DG Competition (2015).

Tabelle 6:: Bandbreite und Mittelwerte der Höhe der MIT ICF gemäss unterschiedlichen Analyse- und Schätzmethoden (in % des Bezahlbetrags)

	Debitkarten			Kreditkarten		
	Min	Max	Mittelwert	Min	Max	Mittelwert
Arithmetic - Scenario 1	-0.03	0.02	-0.01	-0.12	0.05	-0.04
Arithmetic - Scenario 2	0.06	0.11	0.09	-0.03	0.13	0.05
Arithmetic split sample - Scenario 1	-0.07	0.06	-0.01	-0.21	0.02	-0.10
Arithmetic split sample - Scenario 2	0.06	0.16	0.11	-0.04	0.13	0.05
Econometric - quadratic (size)	0.19	0.46	0.33	0.19	0.47	0.33
Econometric – split sample (size)	0.19	0.28	0.24	0.19	0.29	0.24
Durchschnitt über alle Ansätze	0.07	0.18	0.12	0.00	0.18	0.09

Quelle: Swiss Economics, basierend auf DG Competition (2015)

Es ist festzuhalten, dass bei sämtlichen durchgeführten Ansätzen, der Mittelwert der resultierenden Bandbreite für die plausible Höhe der Interchange Fee für Kreditkarten deutlich unter 0.44 Prozent liegt. Über sämtliche Ansätze hinweg resultiert ein Mittelwert der Mittelwerte in der Höhe von 0.12 Prozent für Debitkarten und 0.09 Prozent für Kreditkarten.

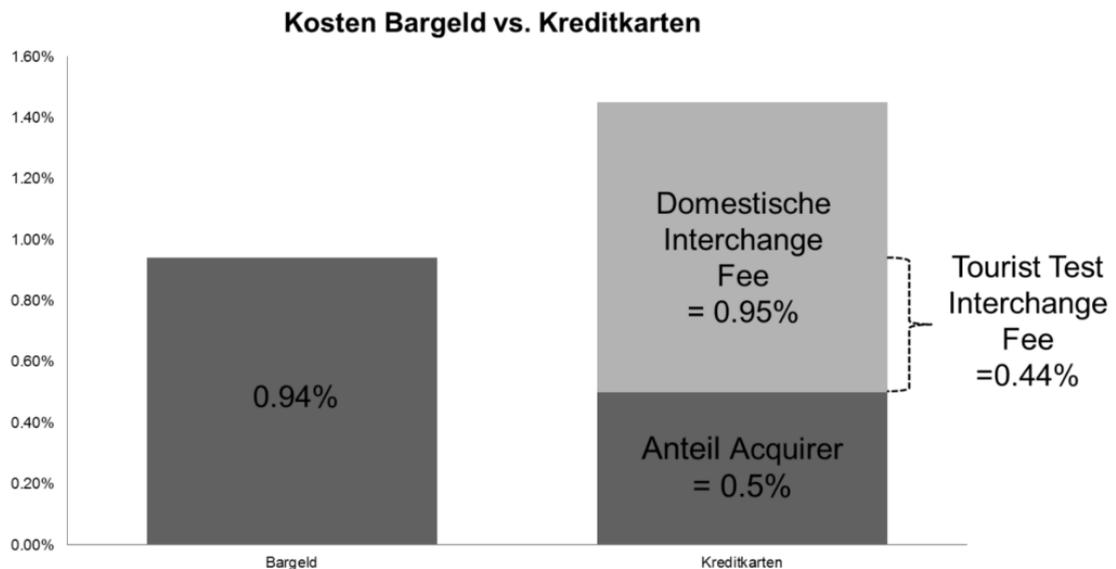
7.3 Anwendung des Merchant Indifference Tests in der Schweiz

In der Schweiz wurde im Zusammenhang mit den Abklärungen zur EVR III ein MIT durchgeführt. Für die Schätzung der vermiedenen Kosten für alternative Bargeldtransaktionen bezog sich die WEKO auf eine Studie von Jaeger et al. (2011).⁴¹ Diese bezifferte die Mehrkosten pro Transaktionseinheit für Bargeldzahlungen gegenüber Kartenzahlungen auf 0.94 Prozent des Bezahlbetrags. Die WEKO verzichtete auf die Berücksichtigung möglicher zusätzlicher, mit der Kreditfunktion verbundener Kosten.

Abzüglich der Card Scheme Fee und der durchschnittlichen Marge für die Acquirer (insgesamt 0.5 Prozent) setzte die WEKO die angemessene Interchange Fee für Kreditkarten auf 0.44 Prozent fest. Abbildung 8 stellt das Resultat der Berechnungen grafisch dar.

⁴¹ Vgl. etwa RPW 2015/2, S. 184f, Rz 150f.

Abbildung 8: Schweizer MIT Interchange Fee für Kreditkarten gemäss WEKO



Quelle: WEKO

Wie erwähnt, basiert der Wert für die ausgewiesenen Mehrkosten einer Barzahlung pro Transaktionseinheit von 0.94 Prozent auf der Studie von Jaeger et al. (2011). Die Mehrkosten einer Bargeldzahlung werden dabei als «Mehrkosten des Handels (pro Transaktionseinheit) bei der Akzeptanz von Bargeld im Vergleich zu den Kosten der Kreditkartenakzeptanz (ohne MSC⁴²)» definiert (Jaeger et al. 2011, S. 110). Sodann: «Die Differenz zwischen den Kosten einer Barzahlung und den Kosten einer Kreditkartenzahlung (jeweils pro Bezahlungsbetrag, d.h. in % des Umsatzes) ergeben die gesuchten Mehrkosten pro Transaktionseinheit» (Jaeger et al. 2011, S. 116).

Die entsprechenden Kostendaten entnehmen Jaeger et al. (2011) wiederum einer Studie von Minsch et al. (2007) zu den Kosten des Bargelds. Allerdings war es uns nicht möglich, die Resultate von Jaeger et al. (2011) bzw. der WEKO auf der Basis dieser Daten zu replizieren.

Wie nachfolgend aufgezeigt, deuten die öffentlich zur Verfügung stehenden Daten auf einen deutlich geringeren Nutzen von Kartenzahlungen (und somit auch auf eine geringere Interchange Fee gemäss MIT) hin als der WEKO-Ansatz suggeriert.

Kostenstruktur unterschiedlicher Zahlungsmittel gemäss Minsch et al. (2007)

Minsch et al. (2007) ermitteln in ihrer Studie die Kosten des Bargeldes und des Maestro Debitkartensystems, die dem Detailhandel, dem Bankensektor und dem Staat entstehen. Die erhobenen Daten erlauben somit einen Kostenvergleich zwischen Bargeld und Maestro Karte im Detailhandel. Basierend auf den von Minsch et al. (2007) veröffentlichten Daten hat Swiss Economics – unter Einbezug der in Abschnitt 7.2 vorgestellten Methoden der DG Competition (2015) – die für den MIT relevanten vermiedenen Kosten bei einer Kartenzahlung bestimmt.

Minsch et al. (2007) unterteilen die Kostenkomponenten der Bargeldzahlung und der Maestro Karte in variable und fixe Kosten. Bei den variablen Kosten wird zwischen

⁴² Da sich die zugrunde liegenden Daten auf Transaktionen mit der Maestro Karte beziehen, für welche an den POS keine Interchange Fee erhoben wird, entsprechen sich die MSC und die Summe aus Card Scheme Fee und Acquiring Fee in diesem Fall.

transaktionsabhängigen und umsatzabhängigen Kosten unterschieden. Tabelle 7 zeigt für Bargeldzahlungen die entsprechende Zuordnung.

Tabelle 7: Zuordnung der Kostenkomponenten des Bargelds im Detailhandel

	Fix	Variabel Transaktion	Variabel Umsatz	Total
Front-Office Kosten				
Zahlungsvorgang		100%		100%
Back-Office Kosten				
Bargeldhandling	10%		90%	100%
Sicherheitseinrichtungen	90%		10%	100%
Geldtransport			100%	100%
Versicherungsprämien			100%	100%
Zinsverluste Bargeldhandling			100%	100%

Quelle: Swiss Economics, basierend auf Minsch et al. (2007)

Die analoge Einteilung für die Kostenkomponenten der Maestro Karte ist in Tabelle 8 dargestellt.

Tabelle 8: Zuordnung der Kostenkomponenten der Maestro Karte im Detailhandel

	Fix	Variabel Transaktion	Variabel Umsatz	Total
Zahlungsvorgang		100%		100%
Zahlterminals (inkl. Unterhalt/Leitungen)	50%	50%		100%
Kommissionsgebühren		100%		100%

Quelle: Swiss Economics, basierend auf Minsch et al. (2007)

Tabelle 9 zeigt die aggregierten Kosten für die Abwicklung von Bargeldzahlungen im Schweizer Detailhandel, aufgeschlüsselt nach fixen und variablen Kosten.

Tabelle 9: Kosten des Bargelds im Detailhandel (in Mio. CHF)

	Fix	Variabel Transaktion	Variabel Umsatz	Total
Front-Office Kosten				
Zahlungsvorgang		407		407
Back-Office Kosten				
Bargeldhandling	39		347	385
Sicherheitseinrichtungen	52		6	58
Geldtransport			130	130
Versicherungsprämien			77	77
Zinsverluste Bargeldhandling			42	42

Quelle: Swiss Economics, basierend auf Minsch et al. (2007)

Tabelle 10 zeigt analog die aggregierten Kosten für Zahlungsabwicklungen mit Debitkarte, wiederum aufgeschlüsselt in fixe und variable Kosten.

Tabelle 10: Kosten der Maestro Karte im Detailhandel (in Mio. CHF)

	Fix	Variabel Transaktion	Variabel Umsatz	Total
Zahlungsvorgang		30		30
Zahlterminals (inkl. Unterhalt/Leitungen)	18	18		36
Kommissionsgebühren		55		55

Quelle: Swiss Economics, basierend auf Minsch et al. (2007)

Zudem werden von Minsch et al. (2007) der Gesamtumsatz und die Anzahl Transaktionen am Point of Sale (POS) der genannten Zahlungsmethoden für das Jahr 2006 ausgewiesen (vgl. Tabelle 11).

Tabelle 11: Gesamtumsatz, Anzahl Transaktionen und durchschnittlicher Bezahlbetrag für Bargeld und Maestro Karte im Detailhandel

	Bargeld	Maestro Karte	Kombiniert
Gesamtumsatz (in Mio. CHF)	135'500	15'574	151'074
Anzahl POS Transaktionen (in Mio.)	2'545	183	2'728
Durchschnittliche Transaktionshöhe (in CHF pro Transaktion)	53.24	85.10	55.38

Quelle: Swiss Economics, basierend auf Minsch et al. (2007)

Aus Tabelle 11 ist der durchschnittliche Bezahlbetrag für die beiden Zahlungsmittel ersichtlich. Dieser beläuft sich für die Barzahlung auf CHF 53.24 und für die Zahlung mit Debitkarte auf CHF 85.10.⁴³ Die durchschnittlichen Kosten pro Transaktion – unterteilt in fixe und variable Kosten – sind Tabelle 12 und Tabelle 13 zu entnehmen.

Tabelle 12: Durchschnittliche Kosten pro Transaktion einer Bargeldzahlung im Detailhandel

	Fix	Variabel Transaktion	Variabel Umsatz	Total
Ø Kosten pro Transaktion (CHF)	0.04	0.16	0.24	0.43
Ø Kosten pro Transaktion (%)	0.08	0.30	0.45	0.83

Bemerkung: Die Tabelle enthält auf zwei Nachkommastellen gerundete Werte, was die Differenz begründet. Für die Berechnung wurden die exakten Werte verwendet.

Quelle: Swiss Economics, basierend auf Minsch et al. (2007)

⁴³ Über beide Zahlungsmittel hinweg lässt sich eine durchschnittliche Umsatzgrösse von CHF 55.38 berechnen.

Tabelle 13: Durchschnittliche Kosten pro Transaktion der Maestro Karte im Detailhandel (in CHF)

	Fix	Variabel Transaktion	Variabel Umsatz	Total
Ø Kosten pro Transaktion	0.10	0.56		0.66
- Ø Kommissionsgebühren pro Transaktion		0.30		0.30
= Ø Kosten pro Transaktion (ohne MSC)	0.10	0.26		0.36

Quelle: Swiss Economics, basierend auf Minsch et al. (2007)

Inkrementelle Kosten

Anhand der Daten in Minsch (2007) lässt sich bestimmen, wie hoch die durchschnittlich vermiedenen Kosten ausfallen, wenn eine Bargeldzahlung durch eine Kartenzahlung substituiert wird.

Relevant für die Bestimmung sind lediglich die variablen Kosten von Bargeld und Kartenzahlungen, da die fixen Kosten zum Zeitpunkt, an dem der Händler eine Bargeld- oder Kartenzahlung akzeptiert, bereits angefallen sind. Wie Tabelle 12 und Tabelle 13 zeigen, fallen bei der Bargeldzahlung neben den variablen transaktionsabhängigen Kosten auch variable umsatzabhängige Kosten an, bei der Maestro Karte hingegen nur variable transaktionsabhängige Kosten.

Um die beiden Arten variabler Kosten als isolierten Prozentsatz auszudrücken, der im Sinne einer Interchange Fee verwendet werden kann, muss erst ein geeigneter durchschnittlicher Bezahlbetrag («Average Transaction Value») bestimmt werden. Grundsätzlich bestehen gemäss DG Competition (2015) zwei mögliche Ansätze:

- **Card-Based Approach:** Die inkrementellen Kosten werden als Prozentsatz des durchschnittlichen Bezahlbetrags von Kartenzahlungen bestimmt. Minsch (2007) enthält einzig Informationen zu Anzahl Transaktionen und Umsatzvolumen von Maestro Karten. Vorliegend wird deshalb vereinfachend angenommen, dass Kreditkartenzahlungen im zugrundeliegenden Sample eine ähnliche durchschnittliche Transaktionshöhe aufweisen wie Zahlungen mit Maestro Karte. Tatsächlich ist davon auszugehen, dass der durchschnittliche Bezahlbetrag für Kreditkarten etwas höher anzusiedeln ist als für Maestro-Karten. Entsprechend beläuft sich die durchschnittliche Transaktionshöhe gemäss Card-Based Approach auf CHF 85.10 (vgl. Tabelle 11).
- **Retail-Based Approach:** Die inkrementellen Kosten werden als Prozentsatz des durchschnittlichen Bezahlbetrags über sämtliche Zahlungsmittel hinweg bestimmt. Dieser kann aufgrund der Angaben von Minsch (2007) nicht exakt bestimmt werden, da keine Angaben zu Kreditkarten vorliegen. Stattdessen verwenden wir die gewichtete durchschnittliche Transaktionshöhe von Bargeld und Zahlungen über Maestro Karten. Diese beläuft sich auf CHF 55.38 (vgl. Tabelle 11). Es ist davon auszugehen, dass sich der durchschnittliche Bezahlbetrag gemäss Retail-Based Approach unter Einbezug von Kreditkarten tendenziell erhöhen würde. Denn der Einbezug von Kreditkarten hätte zur Folge, dass der relativ geringe durchschnittliche Bezahlbetrag von Bargeld weniger stark gewichtet würde und der durchschnittliche Bezahlbetrag einer Kreditkarte höher als der durchschnittliche Bezahlbetrag einer Maestro-Karte ist.

Die inkrementellen Kosten einer Bargeldtransaktion belaufen sich auf zwischen 0.63 Prozent gemäss Card-Based Approach und 0.74 Prozent gemäss Retail-Based Approach. Die zugrundeliegende Bestimmung ist in Tabelle 14 dargestellt.

Tabelle 14: Inkrementelle Kosten einer Bargeldzahlung

	Card-Based Approach	Retail-Based Approach	Anmerkung
Average Transaction Value (CHF)	85.10	55.38	Durchschnittlicher Bezahlbetrag Karten sowie Karten und Bargeld
Variable Kosten pro Transaktion (CHF)	0.16	0.16	CHF 0.16 gemäss Tabelle 12
Variable Kosten in Abhängigkeit des Bezahlbetrags (CHF)	0.38	0.25	0.45% des Bezahlbetrags gemäss Tabelle 12
Total inkrementelle Kosten (CHF)	0.54	0.41	Summe variabler Kosten ausgedrückt in CHF
Total inkrementelle Kosten (%)	0.63%	0.74%	Summe variabler Kosten ausgedrückt in Prozent

Quelle: Swiss Economics, basierend auf Minsch et al. (2007)

Die inkrementellen Kosten einer durchschnittlichen Kartenzahlung belaufen sich auf zwischen 0.31 Prozent gemäss Card-Based Approach und 0.47 Prozent gemäss Retail-Based Approach, wobei die Händlerkommission (MSC) noch ausser Acht gelassen wurde. Die Bestimmung der inkrementellen Kosten einer durchschnittlichen Kartenzahlung ist in Tabelle 15 dargestellt.

Tabelle 15: Inkrementelle Kosten einer Kartenzahlung

	Card-Based Approach	Retail-Based Approach	Anmerkung
Average Transaction Value (CHF)	85.10	55.38	Durchschnittlicher Bezahlbetrag Karten sowie Karten und Bargeld
Variable Kosten pro Transaktion (CHF)	0.26	0.26	CHF 0.26 ohne MSC gemäss Tabelle 13
Variable Kosten in Abhängigkeit des Bezahlbetrags (CHF)	0.00	0.00	Keine umsatzabhängigen variablen Kosten gemäss Tabelle 13
Total inkrementelle Kosten (CHF)	0.26	0.26	Summe variabler Kosten ausgedrückt in CHF
Total inkrementelle Kosten (%)	0.31%	0.47%	Summe variabler Kosten ausgedrückt in Prozent

Quelle: Swiss Economics, basierend auf Minsch et al. (2007)

Intuitiv ausgedrückt können bei der Substitution einer Bargeldzahlung durch eine Kartenzahlung zwar die inkrementellen Kosten des Bargelds eingespart werden. Im Gegenzug fallen jedoch inkrementelle Kosten für die Kartenzahlung an. Somit bestimmt sich der Nutzen einer Kartenzahlung über die Differenz der inkrementellen Kosten von Bargeld- und Kartenzahlung.

Tabelle 16 fasst die Bestimmung des Nutzens für Kartenzahlungen gemäss Card-Based und Retail-Based Approach zusammen.

Tabelle 16: Bestimmung des Nutzens einer Kartenzahlung auf Basis von Informationen aus Minsch (2007)

	Card-Based Approach	Retail-Based Approach	Kommentar
Inkrementelle Kosten einer Bargeldzahlung	0.63%	0.74%	Kosten pro Transaktion bei einer Transaktion mit Ø Umsatz einer Zahlung mit Debitkarte
Inkrementelle Kosten einer Zahlung mit Debitkarte	0.31%	0.47%	Kosten pro Transaktion bei einer Transaktion mit Ø Umsatz einer Zahlung mit Debitkarte
Nutzen einer Kartenzahlung	0.32%	0.27%	Bestimmt die maximale Höhe der MSC gemäss Tourist Test

Quelle: Swiss Economics, basierend auf Minsch et al. (2007)

Es ist festzustellen, dass bereits der Nutzen einer Kartenzahlung die geltende Begrenzung der durchschnittlichen domestischen Interchange Fee für Kreditkarten (0.44 Prozent) übersteigt.

Um aus dem Nutzen der Händler für eine Kartenzahlung auf die angemessene Höhe der Interchange Fee zu schliessen, müssten aber erst noch die weiteren MSC-Bestandteile (i.e. CSF und AF) in Abzug gebracht werden. Der im Rahmen der EVR III von der WEKO verwendete Wert in der Höhe von 0.5 Prozent übersteigt jedoch bereits den Nutzen. Dies impliziert, dass eine Interchange Fee erst angebracht wäre, wenn Card Schemes und Acquirer die Höhe ihre jeweiligen Bestandteile der MSC senken würden.

Es bleibt jedoch zu vermerken, dass die Datenbasis aus Minsch (2007) mittlerweile in die Jahre gekommen ist und die heutigen Kostenverhältnisse der verschiedenen Zahlungsmittel womöglich nur mehr inakkurat abzubilden vermag. Beispielsweise ist davon auszugehen, dass Zinsverluste bei der Abwicklung von Zahlungen über Bargeld im heutigen Tiefzinsumfeld kaum mehr von Relevanz sind. Auch veränderten sich die Zahlvorgänge sichtlich aufgrund des technologischen Fortschritts und einer stetigen Automatisierungstendenz am POS mit entsprechender Reduktion der Kosten sowohl für Bargeld- sowie Kartenzahlungen.

7.4 Zwischenfazit

Die angemessene Höhe der Interchange Fee kann über den MIT bestimmt werden. Im Kern besagt dieser, dass die MSC (bzw. die Summe aus AF, CSF und Interchange Fee) die vermiedenen Mehrkosten einer Bargeldzahlung (und somit den direkten Nutzen der Kartenzahlung) nicht übersteigen sollte. Vereinfacht gesagt, sollten die inkrementellen Kosten einer Kartenzahlung (inklusive MSC und somit auch inklusive Interchange Fee), die inkrementellen Kosten einer Bargeldzahlung nicht übersteigen.

Im Rahmen der EVR III führte die WEKO einen MIT durch und bestimmte eine Höchstgrenze der durchschnittlichen Interchange Fee für Kreditkartenzahlungen in der Höhe von 0.44 Prozent. Die unter Kapitel 7 dargestellte Evidenz deutet darauf hin, dass dieser Wert zu hoch ausfällt:

- Eine Studie der Generaldirektion für Wettbewerb aus dem Jahr 2015 zeigt, dass die Interchange Fee gemäss MIT für Debit- sowie auch für Kreditkarten unter 0.44 Prozent liegen. Nur einer von insgesamt sechs durchgeführten Ansätzen resultiert in einer Bandweite plausibler Werte für die Höhe der angemessenen Interchange Fee, die auch 0.44 Prozent umfasst. Die meisten Ansätze suggerieren, dass die angemessene Höhe der Interchange Fee für

Kredit- als auch Debitkarten nur wenige Prozentpunkte beträgt und gar auch negative Werte vorstellbar sind.

- Auf Basis von Angaben zur Höhe und Zusammensetzung von Kosten für unterschiedliche Zahlungssysteme in Minsch (2007), ermittelten wir, analog zur von der EU verwendeten Methodik, die inkrementellen Kosten für Bargeld- und Kartenzahlungen. Die Ergebnisse unserer Analyse suggerieren, dass sich der Nutzen aus einer vermiedenen Bargeldzahlung auf zwischen 0.27 Prozent und 0.32 Prozent beläuft. Bereits die Summe aus AF und CSF (ca. 0.5 Prozent gemäss WEKO) übersteigen den eher gering ausfallenden Nutzen der Kartenzahlung für die Händler. Ohne eine Reduktion der Kommissionsanteile für die Acquirer und Card Schemes, ist demnach die Daseinsberechtigung einer Interchange Fee grundsätzlich in Frage zu stellen.

Es gilt jedoch zu vermerken, dass insbesondere die Informationen aus Minsch (2007) mittlerweile in die Jahre gekommen sind. Es ist davon auszugehen, dass sich die Kostenfunktionen unterschiedlicher Zahlungsmittel über die letzten 15 Jahre verändert haben und ein MIT auf Basis aktueller Daten womöglich zu anderen Ergebnissen führen würde.

8 Zusammenfassung und Empfehlungen

Nachfolgend werden die Erkenntnisse aus dem Gutachten zusammengefasst und konkrete Empfehlungen für regulatorische Massnahmen im Bereich der Interchange Fees abgeleitet.

8.1 Zusammenfassung bisheriger Erkenntnisse

Interchange Fees in 4-Parteien-Systemen können aufgrund der Zweiseitigkeit von Zahlkartenmärkten durchaus eine Daseinsberechtigung haben. Allerdings ist davon auszugehen, dass diese ohne begleitende regulatorische Massnahmen aus volkswirtschaftlicher Sicht tendenziell zu hoch ausfallen. Diese Ergebnisse beruhen sowohl auf internationaler als auch nationaler Evidenz und haben mehrere Ursachen:

- Die empirischen Beobachtungen in Kapitel 4 zeigen, dass Änderungen der Interchange Fees gleichgerichtete Anpassungen der MSC nach sich ziehen, sich jedoch kaum auf die Konditionen der Karteninhaber auswirken. Diese asymmetrischen Überwälzungsraten weisen darauf hin, dass sich die Höhe der Interchange Fees nicht nur nach der volkswirtschaftlich wünschenswerten Verbreitung von Zahlkarten richtet, sondern wohl auch durch Partikularinteressen einzelner Akteure in den Zahlkartenmärkten beeinflusst wird.
- Der Literaturüberblick in Kapitel 5 legt die Interessen verschiedener Akteure an hohen Interchange Fees dar. In diesem Zusammenhang wird zudem das theoretische Argument der «Must Take Cards» beleuchtet. Dabei wird deutlich, dass Händler gezwungen sind, weit verbreitete Zahlkarten zu akzeptieren, um einen starken Umsatzrückgang abzuwenden. Dies erlaubt dem Zahlssystem, überhöhte Interchange Fees durchzusetzen.
- Dies wird letztlich auch durch die Erkenntnisse in Kapitel 7 untermauert: Die empirische Studie der EU aus dem Jahr 2015 weist eine angemessene Höhe der Interchange Fee aus, die unter der geltenden EU-Regulierung von 0.2 Prozent für Debit- und 0.3 Prozent für Kreditkarten liegt. Auch die Ergebnisse unserer Analyse der inkrementellen Kosten von Bargeld- und Kartenzahlungen auf Basis von Informationen aus Minsch (2007) deuten darauf hin, dass der Nutzen für die Händler aus einer Kartenzahlung eher gering ausfällt und bereits durch die Anteile der MSC für Acquirer und Card Schemes ausgeschöpft wird.

Diese Erkenntnisse weisen insgesamt darauf hin, dass es volkswirtschaftlich wünschenswert ist, mittels regulatorischer Massnahmen die Höhe von Interchange Fees zu dämpfen. Existierende Ansätze sind in Kapitel 6 beschrieben. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die meisten dieser Ansätze entweder mit hohen volkswirtschaftlichen Ineffizienzen verbunden sind (wie bspw. ein Verbot von Interchange Fees) oder nur eine begrenzte Wirkung entfalten (wie bspw. eine Erhöhung der Transparenz oder die Einführung des Co-Badging).

Am erfolgversprechendsten scheint deshalb die Verwendung von Interchange Fee Caps. Die Deckelung von Interchange Fees hat sich national wie international als zweckdienliches Instrument zur Bekämpfung überhöhter Interchange Fees etabliert. Regulatorische Begrenzungen von Interchange Fees führten sowohl in der EU als auch in der Schweiz zu einer Verbesserung der Situation für Händler (und somit indirekt vermutlich auch für Konsumenten), ohne dass Karteninhaber von allfälligen nachteiligen Auswirkungen betroffen gewesen wären.⁴⁴

⁴⁴ Zu den Auswirkungen der Interchange Fee Regulierung in der EU vgl. EY/Copenhagen Economics (2020) oder https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/MEMO_13_719. Für die Schweiz hat die WEKO keine

8.2 Aktualisierung der Begrenzung von Interchange Fees

Mit dem fortschreitenden Wachstum des elektronischen Transaktionsvolumens und der beobachteten Substitution von Kreditkarten durch die neue Generation von Debitkarten (Debit Mastercard, Visa Debit und V Pay) ist eine Neubewertung der aktuellen Regulierung angezeigt. Insbesondere weil die kartellrechtlich geregelte Einführungsphase, in der auf den neuen Debitprodukten eine Interchange Fee verlangt werden darf (5 Jahre oder 15 Prozent Marktanteil), bald abläuft, sind tragfähige Lösungen für die Zukunft zu finden.

Aufgrund der im Rahmen dieses Gutachtens gewonnenen Erkenntnisse, kann die nachfolgende vorgeschlagene Aktualisierung der Begrenzung der Interchange Fees als adäquate Antwort auf die anstehenden Herausforderungen in den Zahlkartenmärkten bezeichnet werden:

- **maximal 0.10 Prozent des Bezahlungsbetrags pro Transaktion für Debitkarten;**
- **maximal 0.20 Prozent des Bezahlungsbetrags pro Transaktion für Kreditkarten.**⁴⁵

Die Regelung sollte umfassend ausgestaltet sein, um keine wettbewerbsverzerrenden Differenzierungen zuzulassen. Insbesondere sollte sie folgende flankierenden Elemente umfassen:

- Ausnahmslose Geltung für **sämtliche Kartentypen** (d.h. beispielsweise für Consumer- als auch für Corporate Cards);
- **Technologieneutralität** (d.h. beispielsweise für Card-Present als auch Card-Not-Present-Transaktionen);
- **industriübergreifende Ausgestaltung** (d.h. ohne Ausgleichsmöglichkeiten in anderen Industrien, falls die durchschnittliche Höhe der Interchange Fee pro Transaktion in gewissen Industrien unter dem Cap liegt) und
- **Herkunftsunabhängigkeit** (d.h. einschliesslich Transaktionen, die von in der Schweiz wohnhaften Konsumenten mit Karten ausländischer Issuer getätigt werden).

Diese Ausgestaltung der Regulierung in der vorgeschlagenen Form würde verschiedene Vorteile mit sich bringen:

- Eine Interchange Fee in der Höhe von 0.1 Prozent für Transaktionen mit Debit- und 0.2 Prozent für Transaktionen mit Kreditkarten erlaubt die Subventionierung der Marktseite der Karteninhaber auf einer aus volkswirtschaftlichen Sicht angemessenen Höhe (d.h. ohne, dass die Kosten von Kartenzahlungen für Händler deren Nutzen übersteigen);
- Die Einführung von Begrenzungen der Interchange Fee pro Transaktion hat den Vorteil gegenüber einer gewichteten Deckelung (wie sie heute besteht), dass der Differenzierung von Interchange Fees zwischen Technologien und Branchen gewisse Grenzen gesetzt werden.
- Der regulatorische Einbezug von gewissen oder gar allen cross-border Transaktionen wäre sinnvoll, da ausländische Issuer zunehmend Karten an Schweizer Konsumenten vertreiben. Es sind prima vista keine Gründe erkennbar sind, weshalb solche gänzlich in der Schweiz

negativen Auswirkungen infolge der beiden Senkungen aufgrund der EVR I und EVR II auf den Zahlkartenmarkt festgestellt (RPW 2015/2, S. 180ff, Rz 125f) und schätzte die jährlichen Einsparungen des Handels durch die Einführung der EVR III auf CHF 50-60 Mio. (<https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/37691.pdf>).

⁴⁵ Die Begrenzung der Interchange Fee gilt pro Transaktion. Sollten für gewisse Transaktionen Interchange Fees unter der Begrenzung anfallen, kann die Differenz nicht über höhere Interchange Fees (oder andere Gebühren) bei anderen Transaktionen kompensiert werden.

anfallenden, aber als cross-border geltenden, Transaktionen anders zu behandeln sind als domestische Transaktionen.⁴⁶

8.3 Weitere zu prüfende Regelungen

Zu prüfen wäre zudem, ob zur Intensivierung des Wettbewerbs in den Zahlkartenmärkten weitere Elemente der europäischen Interchange Fee Regulation, etwa Vorgaben zur Transparenz der MSC, ein Verbot der HACR oder die Zulassung von Co-Badging, in der Schweiz übernommen werden sollten.

Zusätzlich scheint auch ein Verbot der Non Discrimination Rule (NDR) bzw. der weniger strikten No Surcharging Rule (NSR) prüfenswert, da hierdurch die Überwälzung der Interchange Fees auf die Karteninhaber ermöglicht würde. Zudem könnte mit einem solchen Verbot erreicht werden, dass nicht alle Konsumenten – insbesondere diejenigen, die etwa mit innovativen und alternativen Zahlungsmethoden, Bargeld oder auch per Rechnung bezahlen – für die Benutzung der Karten durch deren Inhaber aufkommen müssten. Schliesslich würde die Informationsasymmetrie bezüglich der unterschiedlichen Kosten von Zahlkarten zwischen den Händlern und den Karteninhabern reduziert, was eine effizientere Verwendung der Zahlkarten nach sich ziehen könnte.

8.4 Gefahr von Umgehungsverhalten beachten

Des Weiteren ist bei der Neugestaltung der Regelung zu beachten, dass mögliches Umgehungsverhalten unterbunden wird.

So führt eine Begrenzung der Interchange Fee, wie erwähnt, in den meisten Fällen zu einer (substanziellen) Senkung der MSC für die Händler. Dieser positive Effekt wird jedoch zunichte gemacht, wenn die Card Schemes die entsprechenden Kosteneinsparungen einfach durch Erhöhungen der Card Scheme Fees kompensieren. Wie nachfolgend aufgezeigt, gibt es gewisse Hinweise für eine solche Verhaltensweise der Card Schemes.

Dafür, dass Card Schemes grundsätzlich höhere CSF gegenüber den Händlern durchsetzen können, sprechen die folgenden Merkmale von Zahlkartenmärkten: Grundsätzlich tendieren Zahlkartenmärkte aufgrund der bestehenden Netzwerkexternalitäten (vgl. Abschnitt 5.1) zu Grösse. Denn, je mehr Händler und Kartenhalter einem Card Scheme angehören, umso höher der Nutzen für beide Seiten. Diese positiven Netzwerkexternalitäten erschweren jedoch gleichzeitig potenziellen Konkurrenten den Markteintritt, da sie erst ab einer gewissen Verbreitung einer Zahlkarte eintreten. Dies erklärt, weshalb die etablierten Card Schemes über hohe Marktanteile verfügen und kaum Markteintritte durch neue Konkurrenten beobachtet werden können. Hinzu kommt, dass die Händler – wie in Abschnitt 5.2 aufgezeigt – weitverbreitete Zahlkarten de facto akzeptieren müssen, um keine Umsatzeinbussen zu riskieren.

Diese Konstellation erlaubt es den Card Schemes grundsätzlich die CSF zu erhöhen oder neue Gebühren einzuführen, ohne auf Händlerseite mit grösseren Kundenverlusten rechnen zu müssen. Gemäss den Aussagen gewisser Mitglieder des VEZ wurden sodann gerade im Nachgang zur Senkung der Interchange Fees verschiedentlich die CSF erhöht bzw. neu eingeführt. Diese Aussage lässt sich etwa durch einen Vergleich der von Worldline (resp. Six Payment Services)

⁴⁶ Die Beurteilung der Möglichkeit einer kartellrechtlichen Berücksichtigung von cross-border Transaktionen – etwa im Rahmen einer Einvernehmlichen Regelung – liegt ausserhalb des Umfangs dieses Gutachtens.

veröffentlichten «indikativen Übersichten» zu den Card Scheme Fees stützen⁴⁷: Im Jahr 2016 umfassten die Lizenzgebühren von Mastercard 13 unterschiedliche Fees. Im Jahr 2021 wurden bereits 18 Fees aufgeführt. Während die indikativen Preise einiger – zu beiden Zeitpunkten separat ausgewiesener – Dienstleistungen günstiger wurden (bspw. «Clearing Mastercard/Maestro Acquirer POS»), unterlagen andere Positionen einer Preissteigerung (bspw. «Mastercard/Maestro Acquirer purchase Volume Fee»).

Insgesamt kann jedoch davon ausgegangen werden, dass die durchschnittliche Belastung des Handels mit CSF in den letzten Jahren gestiegen ist. Auch die seit Anfang 2019 erhobenen Daten eines VEZ-Mitglieds zeigen, dass die CSF von Mastercard und Visa für Transaktion am POS zwar leicht gesunken sind, gleichzeitig diejenigen für die zunehmend wichtigen Transaktionen im E- und M-Commerce jedoch gestiegen sind. Nicht nur die neu eingeführten CSF dürften somit faktisch bei vielen Händlern zu einer Erhöhung der MSC geführt haben, sondern auch die beobachtete Erhöhung von CSF für Transaktionsarten, die zunehmend an Bedeutung gewinnen.

Der Logik einer regulatorischen Begrenzung der Interchange Fee liegt letztlich die Ansicht zugrunde, dass ohne einen solchen Eingriff auf Seiten der Händler eine überhöhte MSC resultiert. Werden nun die Senkungen der Interchange Fees einfach durch eine Erhöhung der CSF kompensiert, ist aus volkswirtschaftlicher Sicht nichts gewonnen – insgesamt ist diesfalls die MSC nach wie vor überhöht. Es ist den Behörden aus diesem Grund zu empfehlen, in einem separaten Schritt regulatorische Massnahmen zu prüfen – insbesondere für den Fall, dass sich die Vermutung einer (schleichenden) Erhöhung dieser Gebühren bewahrheiten sollte.

⁴⁷ Die ab Mai 2021 geltende indikative Übersicht ist abrufbar unter <https://www.six-payment-services.com/dam/download/scheme-fees/scheme-fees-switzerland.pdf> [18.10.2021].

9 Referenzen

- Bagnall, John, Sophia Chong, and Kylie Smith (2011). „Strategic Review of Innovation in the Payments System: Results of the Reserve Bank of Australia’s 2010 Consumer Payments Use Study“.
- Baxter, William F. (1983). „Bank Interchange of Transactional Paper: Legal and Economic Perspectives“. *The Journal of Law & Economics*, 26(3): 541–588.
- Bedre-Defolie, Özlem and Emilio Calvano (2013). „Pricing Payment Cards“. *American Economic Journal: Microeconomics*, 5(3): 206–231.
- Bolt, Wilko, Nicole Jonker, and Corry Van Renselaar (2010). „Incentives at the Counter: An Empirical Analysis of Surcharging Card Payments and Payment Behaviour in the Netherlands“. *Journal of Banking & Finance*, 34(8): 1738-1744.
- Bourguignon, Hélène, Renato Gomes, and Jean Tirole (2019). „Shrouded Transaction costs: Must-take cards, Discounts and Surcharges“. *International Journal of Industrial Organization*, 63: 99-144.
- Chang, Howard, David S. Evans, and Daniel D. Garcia Swartz (2005). „The Effect of Regulatory Intervention in Two-sided markets: An Assessment of Interchange-Fee Capping in Australia“. *Review of Network Economics*, 4(4): 328-358.
- DG Competition (2015). „Survey on Merchants’ Costs of Processing Cash and Card Payments“, available at: https://ec.europa.eu/competition/sectors/financial_services/dgcomp_final_report_en.pdf.
- Europäische Kommission (2006). „Interim Report I: Payment Cards“. Available at https://ec.europa.eu/competition/sectors/financial_services/inquiries/interim_report_1.pdf.
- EY and Copenhagen Economics (2020). „Study on the Application of the Interchange Fee Regulation. Study for the European Commission“. Study for the Directorate-General for Competition, European Commission. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Farrell, Joseph (2006). „Efficiency and Competition between Payment Instruments“. *Review of Network Economics*, 5(1): 26-44.
- Graf Sandro, Nina Heim, Marcel Stadelmann und Tobias Tr utsch (2021). „Swiss Payment Monitor 2021 – Wie bezahlt die Schweiz“. Ausgabe 2/2021 – Erhebung Mai 2021. Abrufbar unter <https://www.swisspaymentmonitor.ch/aktuelle-ergebnisse>.
- Jaeger, Franz, Thomas H oppli und Jan Koller (2011). „Studie: Schweizer Kreditkartenmarkt“. St. Gallen: Executive School der Universität St. Gallen (ES-HSG).
- Katz, Michael L. (2005). „What Do We Know About Interchange Fees and What Does it Mean for Public Policy? “. *Proceedings of Payments System Research Conference*, Federal Reserve Bank of Kansas City.
- Minsch, Rudolf, Dario Fauceglia und Urs Bernegger (2007). „Die Kosten des Bargelds – Empirischer Kostenvergleich der Zahlungsmittel Maestro und Bargeld in der Schweiz“. Unver offentliche Version vom 16. Juli 2007.
- Rochet, Jean-Charles and Jean Tirole (2002). „Cooperation Among Competitors: Some Economics of Payment Card Associations“. *RAND Journal of Economics*, 33(4): 549–570.
- Rochet, Jean-Charles and Jean Tirole (2007). „Must-take cards and the Tourist Test“. No. 127. Netherlands Central Bank, Research Department, 2007.

- Rochet, Jean-Charles and Jean Tirole (2011). „Must-take cards: Merchant Discounts and Avoided Costs“. Journal of the European Economic Association, Vol. 9, Issue 3, pp 462–495.
- Rochet, Jean-Charles and Julian Wright (2010). „Credit Card Interchange Fees“. Journal of Banking & Finance, 34(8): 1788-1797.
- Rutz, Samuel (2010). „Interchange Fees as a Mechanism to Raise Rivals’ Costs—Some Evidence from Switzerland“. Swiss Journal of Economics and Statistics, 146(2): 507-532.
- Rysman, Marc and Julian Wright (2015). „The Economics of Payment Cards“. Review of Network Economics, 13(3): 303-353.
- Seidenschwarz, Holger, Nils Deichner, Ernst Stahl und Georg Wittmann (2020). „Erfolgsfaktor Payment: Der Einfluss der Zahlungsverfahren auf den Umsatz“. Eine Studie von ibi research an der Universität Regensburg GmbH im Auftrag von Klarna und Wordline. Abrufbar unter <https://ibi.de/veroeffentlichungen/ErfolgsfaktorPayment2020>.
- Schmalensee, Richard (2003). „Interchange Fees: A Review of the Literature“. Payment Card Economics Review, 1: 25-44.
- VEZ (2020). Jahresbericht 2020. Zürich.
- Wright, Julian (2004). “The Determinants of Optimal Interchange Fees in Payment Systems” The Journal of Industrial Economics, 52(1): 1-26.

swiss economics

Swiss Economics SE AG

Ottikerstrasse 7

CH-8006 Zürich

T: +41 (0)44 500 56 20

office@swiss-economics.ch

www.swiss-economics.ch