

Anwendung des Merchant Indifference Tests in der Schweiz

Eine Antwort auf den Swiss Economics Bericht
„Regulierungsbedarf für Debit- und Kreditkarten“

Erstellt für

VISA

1 Sheldon Square,
London W2 6TT, Vereinigtes Königreich

Erstellt von

Dr. Oliver Latham, Dr. Chara Tzanetaki,
Hasnain Khaki, Felix Rhiel

Charles River Associates
8 Finsbury Circus
London EC2M 7EA, Vereinigtes Kö-
nigreich

15. Juli 2022

CRA Charles River
Associates

INHALTSVERZEICHNIS

1.	EINFÜHRUNG	1
2.	HINTERGRUND	8
2.1.	HINTERGRUNDINFORMATIONEN ZU INTERCHANGE FEES IN DER SCHWEIZ	8
2.2.	HINTERGRUNDINFORMATIONEN ZUR ENTWICKLUNG DER KARTENZAHLUNGEN IN DER SCHWEIZ	10
2.2.1.	Ausgabe von Debitkarten in der Schweiz	10
2.2.2.	Debitkarten-Transaktionsvolumen in der Schweiz	13
2.2.3.	Anstieg der Anzahl kontaktloser Debitkarten in der Schweiz	14
2.2.4.	Entwicklung des E-Commerce in der Schweiz	15
2.3.	DER SWISS ECONOMICS (SE) BERICHT	18
3.	SE ANERKENNT, DASS MIFS EINE EFFIZIENZSTEIGERENDE ROLLE SPIELEN KÖNNEN	20
4.	DIE MIT-MIF-ANALYSE VON SE UNTERSCHÄTZT DAS ANGEMESSENE NIVEAU ERHEBLICH	28
4.1.	HINTERGRUNDINFORMATIONEN ZUM MERCHANT INDIFFERENCE TEST	29
4.2.	WARUM DAS ENGE MIT-MIF DAS OPTIMALE NIVEAU DES INTERCHANGE FEES WAHRSCHEINLICH ZU NIEDRIG ANSETZT	32
4.3.	AUCH WENN MAN DEN ENGEN MIT ALS BENCHMARK AKZEPTIERT, SIND DIE BERECHNUNGEN VON SE STARK UNTERTRIEBEN	35
4.4.	DER KOMMISSIONSBERICHT SPRICHT FÜR MIT-MIFs, DIE DEUTLICH ÜBER DEM VON SE VORGESCHLAGENEN SATZ VON 0,1 % LIEGEN	49
5.	DIE BEHAUPTUNG VON SE, DASS EINE SENKUNG DER INTERCHANGE FEES KEINE NEGATIVEN AUSWIRKUNGEN HAT, IST NICHT KORREKT	55
5.1.	REGULATORISCHE SENKUNGEN DER INTERCHANGE FEES HABEN ZU ERHEBLICHEN RÜCKGÄNGEN BEI DEN PRÄMIEN FÜR KARTENINHABER GEFÜHRT, WAS AUF EINE WEITERGABE DER INTERCHANGE FEES HINDEUTET	55
5.2.	ES LIEGEN EINDEUTIGE BELEGE VOR, DASS PROGRAMME OHNE INTERCHANGE FEES TECHNOLOGISCH HINTERHERHINKEN	57
5.3.	INTERCHANGE FEES TRAGEN ZUM WACHSTUM DES E-COMMERCE BEI UND SORGEN DAFÜR, DASS KARTEN RELATIV ZU TEUREREN OPTIONEN FÜR HÄNDLER ATTRAKTIV SIND	60
6.	DIE VERWENDUNG DERSELBEN MIT FÜR ALLE KARTEN- UND TRANSAKTIONSARTEN DURCH SE IST UNANGEMESSEN	62
6.1.	FIRMENKARTEN HABEN EINEN ANDEREN VERWENDUNGSZWECK ALS KONSUMENTENKARTEN UND BIETEN ZUSÄTZLICHE FUNKTIONEN UND VORTEILE	63
6.1.1.	Firmenkarten generieren zusätzliche positive Externalitäten	63
6.1.2.	3-Parteien-Systeme sind gut aufgestellt, um im Unternehmenssegment zu konkurrieren, wenn 4-Parteien Interchange Fees reguliert werden	64

6.2.	KREDITKARTEN BIETEN IM VERGLEICH ZU DEBITKARTEN ZUSÄTZLICHE FUNKTIONEN UND VORTEILE FÜR HÄNDLER	65
6.3.	DAS OPTIMALE INTERCHANGE FEE FÜR INTERREGIONALE TRANSAKTIONEN IST WAHRSCHEINLICH HÖHER	66
7.	SCHLUSSFOLGERUNG.....	67

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1: Replikation der MIT-MSC-Berechnungen von SE.....	36
Tabelle 2: Korrektur 1 - MIT-MSC- und MIT-MIF-Berechnungen mit angepassten Kartentransaktionszeiten und einer angepassten Acquirer-Marge	43
Tabelle 3: Korrektur 2 – MIT-MSC- und MIT-MIF-Berechnungen unter weiterer Berücksichtigung der Entwicklung der Arbeitskosten.....	45
Tabelle 4: Korrektur 3 – MIT-MSC-Berechnungen unter der Annahme, dass alle Kosten der Terminals fix sind, und mit angepassten Stundenlöhnen und Kartentransaktionszeiten	46
Tabelle 5: Korrektur 4 – MIT-MSC-Berechnungen auf der Grundlage von Bargeld- und Kartentransaktionsdaten für 2020 (unter der Annahme, dass alle Kosten für Terminals fix sind, und mit angepassten Stundenlöhnen und Kartentransaktionszeiten)	47
Tabelle 6: Korrektur 5 – MIT MSC-Berechnungen auf der Grundlage von Bargeld- und Debitkartentransaktionsdaten für 2020 (unter der Annahme, dass alle Kosten für Terminals fix sind, und mit angepassten Stundenlöhnen und Kartentransaktionszeiten)	48

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: MIT-Ergebnisse von SE vor und nach den CRA Anpassungen, einzelhandelsbasierter Ansatz	4
Abbildung 2: MIT-Ergebnisse von SE vor und nach den CRA Anpassungen, kartenbasierter Ansatz	4
Abbildung 3: Enge MIT-MIFs für Debitkarten im Kommissionsbericht	5
Abbildung 4: Überblick über eine Transaktion mit vier Parteien.....	9
Abbildung 5: Entwicklung der Anzahl der Debitkarten in der Schweiz (2006 bis 2020) ...	11
Abbildung 6: Der Debitkarten-Anteil der Netzwerke nach ausgestellten Karten, nach Angaben von Marktberichten Dritter.....	12
Abbildung 7: Der Debitkarten-Anteil der Netzwerke nach abgerechneten Volumina, nach Angaben von Marktberichten Dritter.....	13
Abbildung 8: Entwicklung der Anzahl der Debitkartenzahlungen in der Schweiz (2006 bis 2019).....	13
Abbildung 9: Anzahl der kontaktlosen Debitkarten in der Schweiz (2015 bis 2020)	15
Abbildung 10: Transaktionsvolumen (Millionen CHF) ausgewählter B2C-E-Commerce-Zahlungsarten	16
Abbildung 11: Beispiel dafür, wie Interchange Fee einen Vorteil in dem Rochet-Tirole-Modellrahmen erzeugen	22
Abbildung 12: Darstellung, wie Interchange Fees Anreize für das Verhalten von Issuern schaffen können, welche Konsumenten und Händlern zugutekommen	23
Abbildung 13: Abbildung des bargeldbasierten engen MIT-MIF	31
Abbildung 14: MIT-Ergebnisse von SE vor und nach den progressiven CRA Korrekturen, einzelhandelsbasierter Ansatz	41
Abbildung 15: MIT-Ergebnisse von SE vor und nach den progressiven CRA Korrekturen, kartenbasierter Ansatz.....	41
Abbildung 16: Einzelheiten zu den Ergebnissen im Kommissionsbericht	51
Abbildung 17: Im Kommissionsbericht ausgewiesene enge MIT-MIFs für Debitkarten ...	52
Abbildung 18: Höhe der Arbeitskosten in der Schweiz und in den Ländern der Stichprobe des Kommissionsberichts (2016)	53

1. EINFÜHRUNG

Wir wurden von VISA gebeten den Bericht von Swiss Economics (SE) „Regulierungsbedarf für Debit- und Kreditkarten“ zu prüfen, darauf zu antworten und uns dabei auf SEs Analyse der angemessenen multilateralen Interchange Fees (Multilateral Interchange Fees – MIFs) für Debitkarten zu konzentrieren.

Es gibt eine **wesentliche gemeinsame Grundlage mit SE**: Wir stimmen darin überein, dass positive Interchange Fees effizient sind und dass die pragmatische regulatorische Lösung darin besteht, MIFs unter Bezugnahme auf eine vernünftige quantitative Benchmark festzulegen. Wir stimmen zudem darin überein, dass der Merchant Indifference Test (MIT), der die MIFs so festlegt, dass die Kosten der Händler für die Annahme von Bar- und Kartenzahlungen gleich hoch sind, eine pragmatische quantitative Benchmark darstellt (wir betonen jedoch, dass er als Untergrenze für das optimale Interchange Fee angesehen werden sollte).

Wir **stimmen allerdings nicht im Geringsten mit dem Ansatz von SE** bezüglich der Quantifizierung und dem von SE vorgeschlagenen Interchange Fee überein. Die Umsetzung des MIT durch SE, der auf den Daten einer Studie aus dem Jahr 2007 beruht, führt zu MIT-MIFs, die *negativ* sind. Statt zu diesen nicht plausiblen Schätzungen zu stehen, schlägt SE willkürlich Sätze von 0,1 % für Debitkarten und 0,2 % für Kreditkarten vor, die auf keiner Analyse beruhen. Wir kommen zu dem Ergebnis, dass sogar moderate Anpassungen der Berechnungen von SE (z.B. um die Auswirkungen der Lohninflation seit 2006, die Vorteile und die zunehmende Verbreitung des kontaktlosen Bezahls und die sinkenden Gewinnspannen der Acquirer zu berücksichtigen¹) zu MIF-Zahlen von 0,29% auf Basis eines kartenbasierten Ansatzes und 0,39% auf Basis eines einzelhandelsbasierten Ansatzes führen. Diese entsprechen den aktuell regulierten Sätzen in der Schweiz bzw. liegen sogar drüber, und zeigen, dass das SE Gutachten die MIT-MIFs stark unterbewertet hat.

Swiss Economics anerkennt die positiven Aspekte von Interchange Fees

Die Argumente für Interchange Fees ergeben sich aus der Tatsache, dass Zahlungssysteme, wie das von Visa, zweiseitige Plattformen sind, die Verbraucher und Händler über ihre jeweiligen Issuer und Acquirer miteinander verbinden. Zahlungssysteme zeigen wichtige „Netzwerkexternalitäten“, die es höchst unwahrscheinlich machen, dass effiziente Ergebnisse erzielt werden, wenn Issuer und Acquirer unabhängig voneinander Preise festlegen. Dies wiederum führt zu einer effizienten, „schiefen“ Preisgestaltung, bei der ein Teil der Kosten der Issuer von der Händler-/Acquirer-Seite des Marktes gedeckt wird. Diese Art der schiefen Preisgestaltung ist in zweiseitigen Märkten allgegenwärtig. Der einzige Weg, diese Preisgestaltung in einem offenen Zahlungssystem mit unabhängigen Issuern und Acquirern zu erreichen, besteht durch einen Finanztransfer, einem Interchange Fees.

¹ Wir möchten anmerken, dass wenn wir auf die „Acquirer-Marge“ Bezug nehmen, wir nicht die Gewinnmarge des Acquirers meinen, sondern den Nicht-MIF-Teil der MSC, der die Kosten der Acquirer einschließlich Betriebskosten, Bearbeitungsgebühren, Systemgebühren und andere Gebühren, die die Acquirer den Händlern in Rechnung stellen, umfasst.

Das soll nicht heissen, dass die Interchange Fees immer auf einem effizienten Niveau liegen werden. Es ist in der Tat möglich, dass zahlungssystemübergreifender Wettbewerb zu Interchange Fees führt, die aus ökonomischer Sicht ineffizient hoch sind. Dies bedeutet jedoch, dass es das Ziel sein sollte, eine angemessene und pragmatische quantitative Benchmark zu ermitteln und nicht Interchange Fees gänzlich zu verbieten.

SE kommt zu einer ähnlichen Schlussfolgerung. So wird sowohl die mögliche ausgleichende Rolle der Interchange Fees im Zusammenhang mit einem zweiseitigen Zahlungssystem anerkannt als auch die Tatsache, dass Karten in Verbindung mit positiven Interchange Fees neue Funktionen, wie zum Beispiel die E-Commerce-Funktion eingeführt haben. SE erkennt zudem an, dass ein Verbot von MIFs ineffizient wäre.²

Die Umsetzung des Merchant Indifference Tests durch Swiss Economics ist nicht nachvollziehbar

Angesichts dieser Übereinstimmung liegt das Hauptaugenmerk auf der Festlegung einer angemessenen quantitativen Benchmark für das Niveau der MIFs. SE schlägt vor, die MIFs unter Bezugnahme auf den MIT festzulegen. Genau hier haben wir erhebliche Einwände gegen die Analyse von SE.

Erstens, wir sehen zwar den pragmatischen Reiz des MIT-Rahmens, müssen aber auch seine Schwachstellen zur Kenntnis nehmen. Wir sind ebenso wie sein Schöpfer Jean Tirole der Ansicht, dass der bargeldbasierte MIT als Untergrenze für die angemessene Höhe des MIF angesehen werden sollte.³ Der Grund hierfür ist, dass der MIT nur eine der Externalitäten eines Zahlungssystems berücksichtigt (den Nutzen den Händler erhalten, wenn Kartenzahlungen teurere Barzahlungen verdrängen), nicht aber eine Reihe anderer Faktoren: So zum Beispiel die Rolle der MIFs zur Förderung von Markteintritt und Innovation; die Funktion der MIFs bei der Förderung des E-Commerce und die allgemeinen sozialen Vorteile der Förderung des elektronischen Zahlungsverkehrs.

Zweitens, selbst wenn man sich auf den bargeldbasierten MIT konzentriert, ist die Analyse von SE unzulässig. SE stützt sich auf historische Daten einer Studie aus dem Jahr 2007 und kommt zu dem nicht nachvollziehbaren Ergebnis, dass das MIT-MIF *negativ* ist (d.h., dass Karten für die Händler teurer als Bargeld sind, selbst wenn Interchange Fees bei Null festgelegt werden würden). SE steht jedoch noch nicht einmal zu dieser Feststellung und schlägt stattdessen willkürlich, alternative Sätze in Höhe von 0,1 % für Debitkarten und 0,2 % für Kreditkarten vor, welche auf keinerlei Analyse beruhen.

Vernünftige Anpassungen der SE Schätzungen führen zu weitaus plausibleren Werten, die über den derzeit festgelegten Werten liegen

SE anerkennt, dass ihre Analyse veraltet ist,⁴ geht aber nicht angemessen auf das Ausmass der Veränderungen seit 2006 und die Tatsache ein, dass diese Veränderungen unverhältnismässig stark zu einer Verringerung der Kartenkosten im Vergleich zu den Bargeldkosten geführt haben und somit das Niveau der MIT-MIF erhöhen.

2 Siehe Seite 5 für eine Bewertung anderer regulatorischer Ansätze.

3 Siehe: Tirole, J. „Payment card regulation and the use of economic analysis in antitrust“, Competition Policy International (2011).

4 Siehe Seite 57 des SE Berichts.

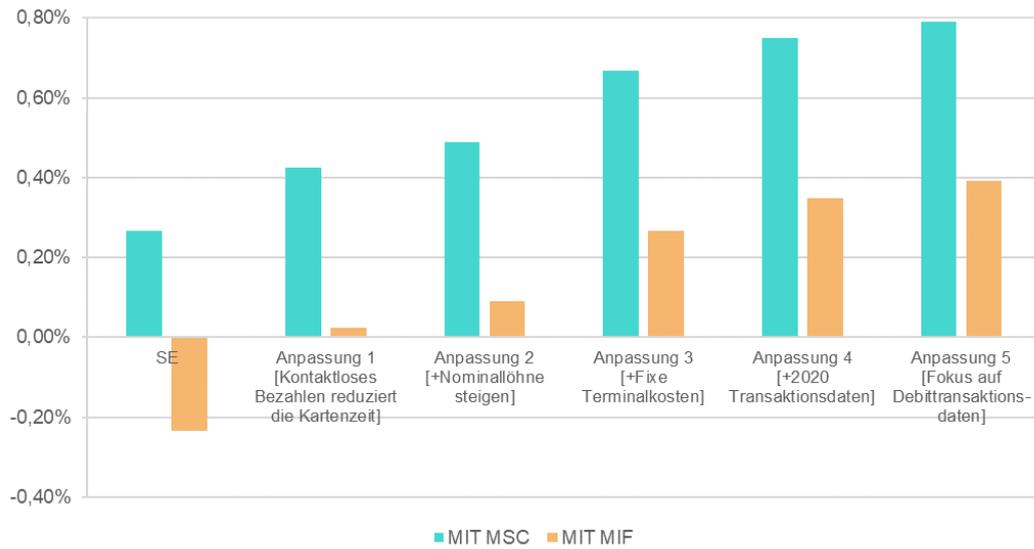
Die wichtigsten Entwicklungen seit dem Jahr 2006 umfassen: i) Verbesserungen der Netzwerkverarbeitungsgeschwindigkeiten und Innovationen, wie zum Beispiel kontaktloses Bezahlen, die die Transaktionsgeschwindigkeit mit Karten relativ zu Bargeld drastisch verbessert haben, hierdurch sind auch die Kosten für Karten am Point-of-Sale gesenkt worden ii) die Lohnkosten sind im Laufe der Zeit gestiegen, während die Kosten für die Elektronik gefallen sind, was die Kosten für arbeitsintensives Bargeld im Vergleich zu kapitalintensiven Karten erhöht iii) die Entwicklung des Wettbewerbs beim Karten-Acquiring (z.B. durch den grenzüberschreitenden Markteintritt) hat Druck auf die Margen der Acquirer und damit auf Kartenkosten ausgeübt und iv) die zunehmende Verwendung von Karten relativ zu Bargeld wird wahrscheinlich zu grösseren Skaleneffekten bei Kartenzahlungen und zu weniger Skaleneffekten bei Bargeldzahlungen führen, was die Kosten für Kartenzahlungen im Vergleich zu Bargeld weiter senkt und gleichzeitig bedeutet, dass Kartenterminals für Händler jetzt eher Fixkosten als variable Kosten darstellen. Die ursprüngliche Minsch-Studie weist ebenfalls erhebliche Mängel auf. Dazu gehört, dass die grössten Händler, die tendenziell niedrigere Kosten für Bargeld haben, in der Studie deutlich überrepräsentiert sind.

Wir nehmen einfache Korrekturen vor, um diese Entwicklungen widerzuspiegeln. Wie in Abbildung 1 und Abbildung 2 unten⁵ zu sehen ist, **heben diese Korrekturen die nicht plausible Schlussfolgerung von SE auf, dass die MIT-MIFs negativ sind, und führen zu MIT-MIFs, die den regulierten Werten in der Schweiz entsprechen oder darüber liegen**. Wir möchten anmerken, dass es sich hierbei nicht um umfassende Korrekturen handelt, und dass diese keinen Ersatz für eine vollständige MIT-MIF Untersuchung darstellen, die auf aktuellen Händlerkostendaten basiert und einige der anderen Mängel der ursprünglichen Minsch-Studie beheben würde, wie z.B. die offensichtliche Übererfassung von grossen Händlern, von denen man annehmen kann, dass sie niedrigere Bargeldkosten haben. In Ermangelung solcher Daten reichen diese Korrekturen jedoch aus, um zu zeigen, dass der Ansatz von SE, sich einfach auf veraltete Daten aus dem Jahr 2006 zu stützen, zu irreführenden Ergebnissen führt, die nicht geeignet sind, um eine Grundlage für eine Regulierung im Jahr 2022 zu bilden.

⁵ In diesen Abbildungen präsentieren wir zwei Gruppen von Ergebnissen, die Ergebnisse des einzelhandelsbasierten Ansatzes und die Ergebnisse des kartenbasierten Ansatzes. Dies deckt sich mit einem Bericht der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2015, der sowohl einzelhandels- als auch kartenbasierte Ergebnisse ausweist. Siehe: Europäische Kommission, 2015, „*Survey on Merchants' Costs of Processing Cash and Card Payments*“, abrufbar unter:

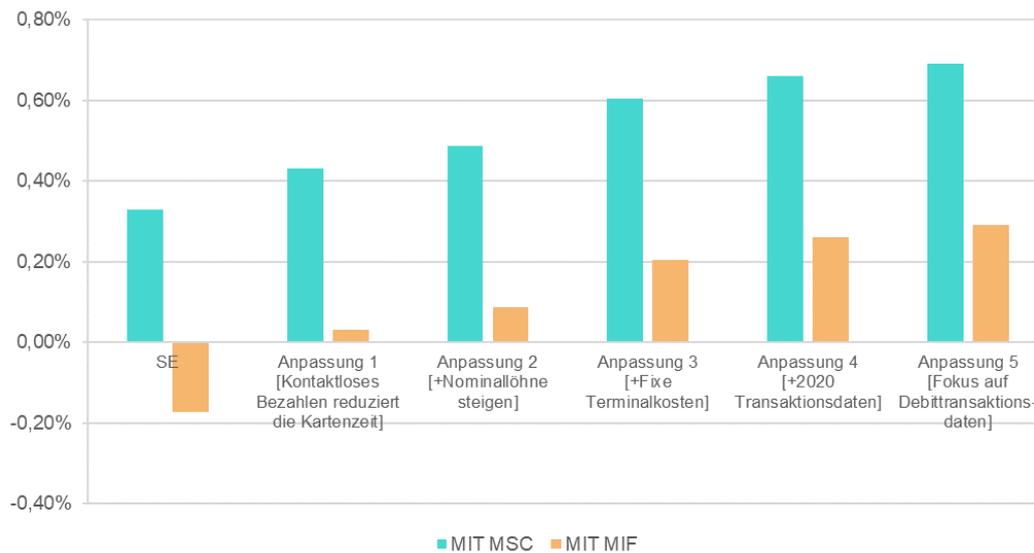
https://ec.europa.eu/competition/sectors/financial_services/dgcomp_final_report_en.pdf.

Abbildung 1: MIT-Ergebnisse von SE vor und nach den CRA Anpassungen, einzelhandelsbasierter Ansatz



Quelle: CRA Analyse. Anmerkung: Die Ergebnisse beruhen auf dem gewichteten Mittelwert des Verhältnisses der durchschnittlichen Transaktionswerte Bargeld/Karten. Die Ergebnisse von SE beruhen auf einer Acquirer-Marge von 0,5 %. Die CRA Anpassungen beruhen auf einer aktualisierten Acquirer-Marge von 0,4 %.

Abbildung 2: MIT-Ergebnisse von SE vor und nach den CRA Anpassungen, kartenbasierter Ansatz



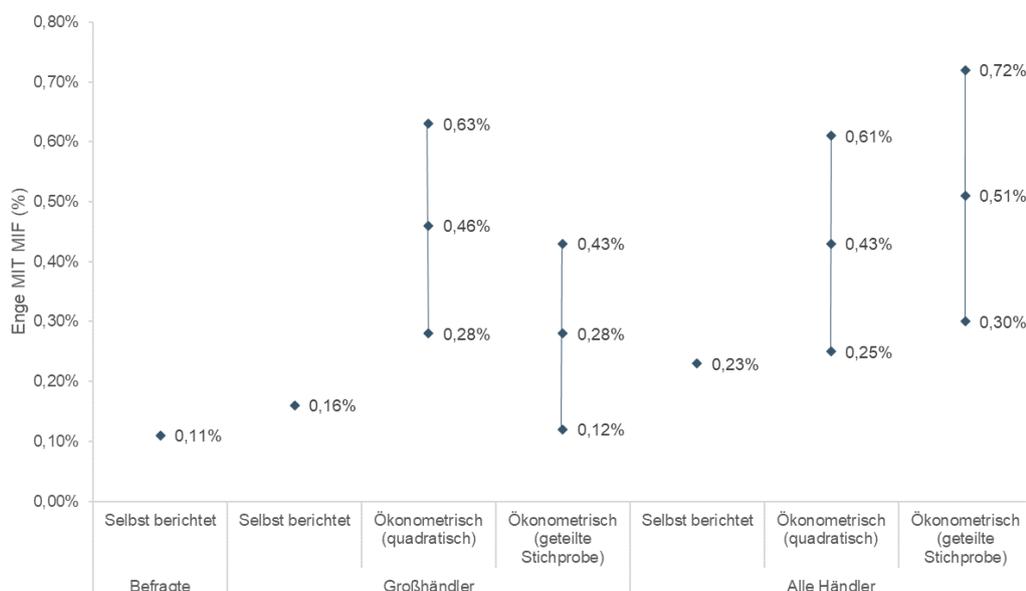
Quelle: CRA Analyse. Anmerkung: Die Ergebnisse beruhen auf dem durchschnittlichen Transaktionswert für Karten. Die Ergebnisse von SE beruhen auf einer Acquirer-Marge von 0,5 %. Die CRA Korrekturen beruhen auf einer aktualisierten Acquirer-Marge von 0,4 %.

Die Bargeldkosten-Studie der Europäischen Kommission unterstützt im Gegensatz zu den Behauptungen von SE die MIFs in der Höhe, wie sie in der Schweiz festgelegt wurden

SE stützt sich auf einen Bericht der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2015 („der Kommissionsbericht“)⁶, in dem MIT-Schätzungen für eine Reihe grosser Händler in der EU vorgestellt werden, und argumentiert, dass dieser Bericht darauf hinweist, „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“.⁷ Wir sind anderer Meinung.

Zum einen stützt sich die Schlussfolgerung von SE auf einer einfachen Durchschnittsbildung aller Ergebnisse des Kommissionsberichts, einschliesslich der Ergebnisse, die die Kommission ausdrücklich als weniger zuverlässig bezeichnet hat, wie z.B. diejenigen, die auf „selbstberichteten“ Händlerkosten basieren, die wahrscheinlich erheblich nach unten verzerrt sind. Konzentriert man sich auf eine aussagekräftigere Teilmenge der Ergebnisse der Europäischen Kommission, so stellt man fest, dass alle Spezifikationen in MIT-MIFs über dem von SE vorgeschlagenen Wert von 0,1 % resultieren, und dass die Spezifikationen, die auf dem ökonomischen Ansatz der Europäischen Kommission für alle Händler (und nicht nur für grosse Händler) beruhen, einen mittleren Schätzwert von bis zu 0,51 % aufweisen (siehe Abbildung unten).

Abbildung 3: Enge MIT-MIFs für Debitkarten im Kommissionsbericht



Quelle: CRA Analyse von DG Competition (2015). „Survey on Merchants' Costs of Processing Cash and Card Payments“. Anmerkung: Die beschriebenen Werte sind auf den durchschnittlichen Transaktionswerten für Karten basierte MIT-MIFs für Debitkarten.

Zum anderen werden die angemessenen MIT-MIFs im Kommissionsbericht für die Schweiz wahrscheinlich zu niedrig angesetzt. Die Lohnkosten sind ein entscheidender Faktor für die Bargeldkosten und damit auch für die MIT-MIFs. Die Daten der öffentlichen statistischen

⁶ Europäische Kommission, 2015, „Survey on Merchants' Costs of Processing Cash and Card Payments,“ abrufbar unter: https://ec.europa.eu/competition/sectors/financial_services/dgcomp_final_report_en.pdf.

⁷ Siehe Seite 50, Abschnitt 7.2 des SE Berichts.

Ämter zeigen, dass die typischen Lohnkosten in der Schweiz fast doppelt so hoch sind wie im Durchschnitt der Länder, die im Kommissionsbericht berücksichtigt wurden.⁸ Ausserdem konzentrieren sich die meisten Schätzungen nur auf grosse Händler, wohingegen die Ergebnisse für alle Händler wesentlich höhere Lohnkosten unterstützen.

SE behauptet fälschlicherweise, es gäbe keine Beweise dafür, dass Senkungen der Interchange Fees zu schlechteren Ergebnissen für die Konsumenten führen

Obwohl SE die ökonomischen Argumente für positive Interchange Fees anerkennt, wird argumentiert, dass die Erfahrungen mit der Reduzierung von Interchange Fees in der Praxis nicht dafür sprechen, dass Interchange Fees die prognostizierten Vorteile und Effizienzgewinne bringen. SE stützt sich insbesondere auf ein Gutachten von EY/Copenhagen Economics (2020), in dem behauptet wird, dass die Issuer die Senkung der Interchange Fees nach der regulierten Senkung der Interchange Fees in der EU nur in begrenztem Umfang weitergegeben haben.

Wir stimmen mit der Einschätzung von SE nicht überein. Das Gutachten von EY/Copenhagen Economics beruht auf einem äusserst kurzen Zeitfenster (gerade einmal ein Jahr vor und nach der Regulierung) und es gibt in der Tat eindeutige Belege dafür, dass Senkungen der Interchange Fees zumindest zu einem bestimmten Mass weitergegeben wurden: Wir haben Daten über Kartenprämien in einer Reihe von europäischen Ländern gesammelt und festgestellt, dass diese um die Zeit der Interchange Fees Regulierung (Interchange Fee Regulation, IFR) abrupt gesunken sind. Prämien sind zwar nur ein Aspekt des Kreditkartenangebots, aber dafür ein sichtbarer und leicht messbarer. Die Tatsache, dass wir in diesem Bereich eine erhebliche Weitergabe der Senkung der Interchange Fees feststellen, steht im Einklang mit der von der ökonomischen Analyse vorhergesagten Weitergabe der Interchange Fees.

Darüber hinaus **gibt es überzeugende Belege dafür, dass** Interchange Fees **die Innovation in der Zahlungstechnologie fördern**. Die historisch schlechte Leistung der Schweiz bei der Einführung von Debitkarten für den E-Commerce und von kontaktlosen Zahlungen steht in direktem Zusammenhang mit dem Fehlen einer Einnahmequelle, die die Issuer dazu ermutigt, das Volumen der Kartentransaktionen zu erhöhen. Dies deckt sich mit der weltweiten Erfahrung, dass Systeme ohne Interchange Fees technologisch verkümmert oder sogar ganz zusammengebrochen sind.

Unterschiedliche Transaktionsarten erfordern einen anderen analytischen Modellrahmen

SE schlägt vor, die gleiche MIT-Schätzung zur Regulierung aller Karten- und Transaktionsarten zu verwenden, einschliesslich Kreditkarten, Firmenkarten und grenzüberschreitender Transaktionen.⁹ Dieser pauschale Ansatz ist ökonomisch nicht gerechtfertigt.

So verfügen beispielsweise Firmenkarten über zusätzliche Funktionen und Vorteile, die eine andere Behandlung als Konsumentenkarten rechtfertigen und es noch unwahrscheinlicher machen, dass ein bargeldbasierter MIT die effiziente Höhe des Interchange Fees korrekt wiedergibt. So bieten Firmenkarten beispielsweise Reporting-Tools, die es Geschäftsleuten einfacher machen, Transaktionen abzurechnen, so dass sie

⁸ Weitere Einzelheiten sind in Abschnitt 4.4 nachzulesen.

⁹ Siehe Seite 3 des SE Berichts.

eher bereit sind, zusätzliche Käufe für Reisen und Unterhaltung zu tätigen. Darüber hinaus sind teurere 3-Parteien-Programme wie Amex gut positioniert, um Marktanteile zu gewinnen, sollten die Firmenkarten von 4-Parteien-Systemen weiter reguliert werden. Selbst wenn man einen bargeldgestützten MIT anstrebt, erfordert der unterschiedliche Transaktionsmix, der mit Firmenkarten verbunden ist (z.B. höhere Ausgaben für Reisen und Unterhaltung oder Einkäufe zwischen Unternehmen), eine separate Analyse. Aus diesem Grund haben sich die Regulierungsbehörden, einschliesslich der Europäischen Kommission, dafür entschieden, Firmenkarten zu Regulierungszwecken getrennt von Konsumentenkarten zu analysieren.

Allgemeine Schlussfolgerungen

Insgesamt spricht alles weiterhin für positive Interchange Fees auf Debittransaktionen in der Schweiz auf dem derzeitigen Niveau oder darüber. Die von SE vorgeschlagenen niedrigeren Obergrenzen von 0,1 % für Debit- und 0,2 % für Kredittransaktionen sind nicht bewiesen und dürften die angemessene Höhe der MIF unterbewerten. Selbst eingeschränkte und unstrittige Anpassungen der SE Analyse führen zu MIT-MIFs, die höher sind als die von SE vorgeschlagenen Werte und stimmen mit den aktuellen Obergrenzen der schweizerischen Wettbewerbskommission (WEKO) überein oder liegen darüber.

Der Rest dieses Gutachtens ist, wie folgt, aufgebaut. Abschnitt 2 liefert Hintergrundinformationen zu Interchange Fees und Kartenzahlungen in der Schweiz und fasst den SE Bericht zusammen. Abschnitt 3 beschreibt die Punkte, in denen wir mit SE hinsichtlich der effizienzsteigernden Rolle der Interchange Fees übereinstimmen. Abschnitt 4 enthält unsere Bewertung der MIT-MIF-Berechnungen durch SE. Abschnitt 5 erörtert die Behauptungen von SE, dass es keine Beweise für einen Zusammenhang zwischen den Interchange Fees und Vorteilen für die Händler beziehungsweise Karteninhaber gibt. In Abschnitt 6 wird kurz erläutert, warum die Verwendung der gleichen MIT-MIF-Benchmarks für alle Karten- und Transaktionsarten aus ökonomischer Sicht nicht sinnvoll ist. Abschnitt 7 schliesst mit einem Fazit.

2. HINTERGRUND

Wir beginnen mit einer kurzen Beschreibung der Interchange Fees in der Schweiz und der jüngsten Entwicklungen in der schweizerischen Zahlungsverkehrsindustrie. Dies soll Anlass geben für die nachfolgende Diskussion über die mögliche positive Rolle von Interchange Fees und die Quantifizierung der angemessenen Höhe, auf der sie reguliert werden sollten. Da sich unsere Analyse auf Interchange Fees für Debitkarten konzentriert, richten wir unser Augenmerk auf die Entwicklung der Debitkartenprodukte in der Schweiz.

2.1. Hintergrundinformationen zu Interchange Fees in der Schweiz

Interchange Fees sind Gebühren, die von dem „Acquirer“ des Händlers (das Finanzinstitut, manchmal auch als „Acquiring“-Bank bezeichnet, das ihm Dienstleistungen zur Annahme von Kartenzahlungen anbietet) an das Finanzinstitut gezahlt werden, das die Karte des Kunden ausgegeben hat (der „Issuer“ oder die „Issuing“-Bank). Die Interchange Fees werden jedes Mal fällig, wenn ein Verbraucher eine Kredit-, Debit- oder Prepaid-Karte für eine Transaktion in einem Geschäft oder online verwendet. Die Händler zahlen die Interchange Fees nicht direkt, aber es wird erwartet, dass sich höhere Interchange Fees zumindest bis zu einem gewissen Grad in den Händlergebühren (Merchant Service Charges, MSC) niederschlagen, die die Händler ihren Acquireern zahlen.

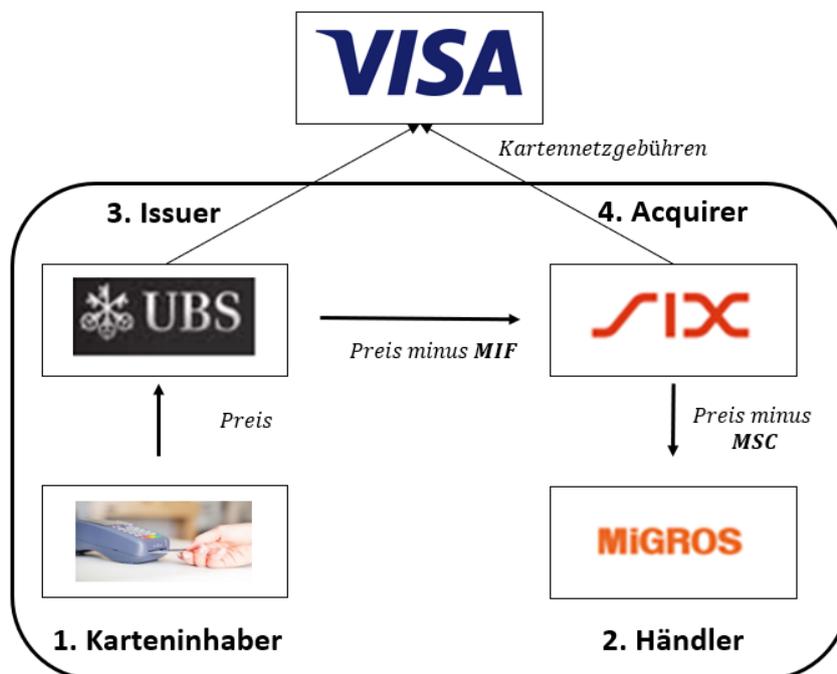
Die Interchange Fees innerhalb des Visa-Systems werden manchmal als multilaterale Interchange Fees (MIF) bezeichnet, weil die entsprechenden Gebühren zentral festgesetzt werden und symmetrisch für alle Aussteller und Acquirer gelten.

Die ersten Debitkarten wurden in der Schweiz ohne Interchange Fees eingeführt. Die WEKO hat jedoch für die neue Generation von Debitkarten, die von Visa und Mastercard eingeführt wurden, positive Interchange Fees zugelassen, um den Wettbewerb und den Markteintritt gegenüber den Maestro-Karten der älteren Generation mit begrenzter Funktionalität zu fördern. Die Interchange Fee-Sätze für diese Debitkarten wurden zunächst auf CHF 0,20 pro Transaktion begrenzt und dann auf CHF 0,12 für Card-Present-Transaktionen (CP-Transaktionen) und 0,29%¹⁰ für Card-Not-Present-Transaktionen (CNP-Transaktionen) gesenkt. Nach unserem Verständnis laufen die „Safe Harbour“ Vereinbarungen, die diese Interchange Fee-Sätze zulassen, im Jahr 2023 für V PAY und im Jahr 2026 für Visa Debitkarten aus (d.h. innerhalb von 5 Jahren nach Einführung) oder

¹⁰ Für sog. "Non-secure" Transaktionen wird zusätzlich eine Gebühr von CHF 0.05 erhoben.

wenn der Marktanteil der einzelnen Visa-Karten 15 % erreicht (je nachdem, was früher eintritt).¹¹

Abbildung 4: Überblick über eine Transaktion mit vier Parteien



Quelle: CRA Abbildung.

Die Begründung für die Notwendigkeit von Interchange Fees ergibt sich aus der Tatsache, dass Zahlungssysteme, wie zum Beispiel Visa, „zweiseitig“ sind. Sie dienen zwei Gruppen von Nutzern (Händlern und Konsumenten), deren jeweilige Vorteile aus der Nutzung des Systems vom Vorhandensein der jeweils anderen Gruppe abhängt. Einfach ausgedrückt: Die Händler wollen Zahlungsmethoden akzeptieren, die weit verbreitet sind, und die Verbraucher wollen Zahlungsmethoden verwenden, die weithin akzeptiert werden. Diese Verflechtungen bedeuten, dass zweiseitige Zahlungssysteme bedeutende „Externalitäten“ aufweisen (d.h. Fälle, in denen die Handlungen eines Marktteilnehmers das Wohlergehen anderer auf eine Art und Weise beeinflussen können, für die sie nicht automatisch Anreize

11

Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass nach unserem Verständnis die ersten Versuche, ein MIF einzuführen, im Jahr 2004 unternommen wurden, als Mastercard und die kartenausgebenden Banken einen Antrag auf Einführung eines MIF für Maestro-Transaktionen stellten, der von der WEKO abgelehnt wurde. Im Jahr 2007 unternahm Mastercard einen neuen Versuch, nachdem Mastercard für die Festlegung der Interchange Fees verantwortlich wurde und im Jahr 2010 wurde zusätzlich ein Antrag hinsichtlich des Mastercard-Debitproduktes gestellt. Beide Verfahren wurden vereinigt und das Sekretariat veröffentlichte seinen Schlussbericht im Mai 2011. Es vertrat die Auffassung, dass die Einführung eines MIF für Maestro nicht zu rechtfertigen sei, wohl aber für Mastercard Debit, solange dessen Marktanteile unter 15 % und die MIF bei durchschnittlich 0,20 CHF pro Transaktion liegen. Ähnliche Bedingungen wurden zuvor Visa für V PAY im Schlussbericht im April 2009 gewährt. Im Hinblick auf dieses letztgenannte Produkt hatte Visa das Sekretariat um neue Bedingungen ersucht, welche das Sekretariat in der Ergänzung vom 16. August 2017 des Schlussberichts vom 27. April 2009 gewährte. Darin wurde vereinbart, die durchschnittlichen DMIF pro Transaktion für card present Transaktionen von CHF 0,20 auf CHF 0,12 zu senken. Für Card not present Transaktionen wurden die DMIF auf 0,29 % plus CHF 0,05 für "non-secure" Transaktionen festgelegt. Die gleichen Bedingungen wurden für das zweite Visa-Produkt, Visa Debit, gewährt.

haben, z.B. durch den Preis, den sie zahlen).¹² Es einstricht einer Standarderkenntnis der Ökonomie, dass Externalitäten zu ineffizienten Ergebnissen führen können und mögliche Interventionen erfordern, sodass Marktteilnehmer Anreize haben die Externalitäten in ihrer Entscheidungsfindung zu berücksichtigen.

Insbesondere bei zweiseitigen Märkten ist man sich in der ökonomischen Literatur darüber im Klaren, dass diese Märkte aufgrund der Externalitäten, die zweiseitigen Märkten innewohnen, einzigartige Eigenschaften aufweisen, aus denen folgt, dass ökonomische Standardergebnisse nicht länger gelten.¹³ So wird zum Beispiel nicht erwartet, dass das „Verursacherprinzip“ (Festsetzung der Preise für eine bestimmte Gruppe von Kunden unter Bezugnahme auf die Kosten für deren Bedienung) zu effizienten Ergebnissen führt.

Eine wichtige Eigenschaft zweiseitiger Märkte ist tatsächlich, dass eine effiziente Preisbildung in der Regel zugunsten einer Seite des Marktes „verzerrt“ ist. So werden zum Beispiel Suchmaschinen oder durch Werbung finanzierte Zeitungen zu geringen Kosten den Nutzern zur Verfügung gestellt, aber dann mittels Werbung monetarisiert. Zahlungssysteme werden wiederum fast ausnahmslos den Nutzern zu geringen Kosten zur Verfügung gestellt und auf Seiten der Händler monetarisiert. Die einzige Möglichkeit, eine solche „zweiseitige Preisgestaltung“ im Rahmen eines offenen 4-Parteien-Systems (d.h. eines Systems, das eine Vielzahl unabhängiger Issuer und Acquirern ermöglicht) einzuführen, ist durch eine Art finanziellen Transfer, wie zum Beispiel einem Interchange Fee.

2.2. Hintergrundinformationen zur Entwicklung der Kartenzahlungen in der Schweiz

2.2.1. Ausgabe von Debitkarten in der Schweiz

In der Schweiz gibt es seit vielen Jahren ein inländisches Debitkartensystem, das von PostFinance betrieben wird, sowie die Maestro-Karte, die von Mastercard betrieben wird. Im Jahr 1984 führte PostFinance die Postcard auf dem Markt ein.¹⁴ Die Maestro-Karte hat sich aus der Eurocheque-Garantiekarte (ec-Karte) entwickelt, die 1978 von der

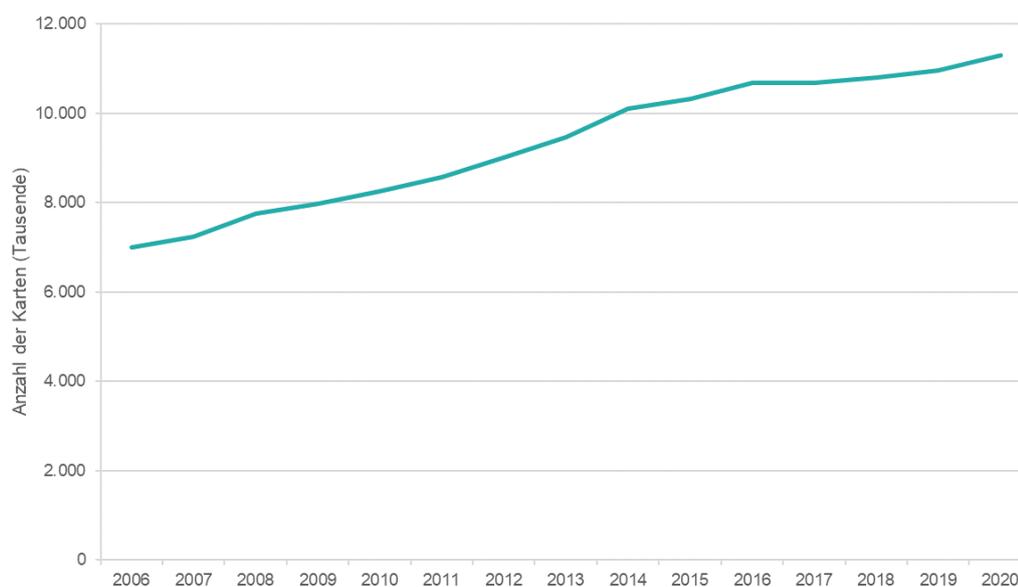
¹² Diese sind als Situationen definiert, in denen die Handlungen einer einzelnen Person/Firma Dritten Vorteile überträgt oder ihnen Kosten auferlegt, wo aber der Einzelne/die Firma keinen Anreiz hat, diese Vorteile oder Kosten Dritter bei der Entscheidungsfindung zu berücksichtigen. Insbesondere Kartenzahlungsprogramme zeigen **Externalitäten in Bezug auf Mitgliedschaft und Nutzung** auf. Externalitäten der Mitgliedschaft entstehen, weil die Konsumenten nur Zahlungskarten schätzen, die weithin von Händlern angenommen werden und die Händler werden nur Zahlungskarten annehmen, die weithin von den Konsumenten genutzt werden. Diese Effekte sind Externalitäten, da weder die Konsumenten noch die Händler die Auswirkungen berücksichtigen, die die Entscheidung, Karteninhaber zu werden oder Zahlungskarten anzunehmen auf die Attraktivität des Systems als Ganzes haben. Die Externalitäten der Nutzung entstehen, weil die Wahl der Konsumenten bezüglich der Zahlung mit Karte einen Einfluss auf die Kosten und die Vorteile haben, die den Händlern zum Beispiel durch eine Verringerung des Betrages entstehen, den diese für die Bearbeitung von Zahlungen aufwenden. Dieser Effekt ist ebenfalls eine Externalität, da die Auswirkungen auf die Kosten der Händler nicht etwas sind, das die Konsumenten bei der Entscheidung berücksichtigen, ob sie mit Karte oder mittels alternativer Zahlungsmethoden, wie zum Beispiel mit Bargeld, zahlen.

¹³ Siehe z. B. Wright, J. 2004. „One-sided logic in two-sided markets“ Review of Network Economics.

¹⁴ Die Postomat-Karten wurden sogar schon im Jahr 1978 eingeführt. Siehe: <https://www.postfinance.ch/en/about-us/company/history.html>.

schweizerischen Kreditwirtschaft eingeführt wurde.¹⁵ Im Jahr 2001 wurde beschlossen, das inländische EC-Direct-System auf die Marke Maestro umzustellen. Maestro war 1990 eingeführt worden, und seit 1998 können die schweizerischen Banken ihre EC-Karten mit dem Maestro-Logo versehen.¹⁶ Kombinierte EC/Maestro-Karten, die nicht mehr länger das EC-Hologramm zeigten, wurden von den schweizerischen Banken ab dem Jahr 2002 ausgegeben. Im Jahr 2004 begannen die Banken damit, abgelaufene EC/Maestro-Karten durch reine Maestro-Karten zu ersetzen, und bis Ende 2006 wurden alle Karten als reine Maestro-Karten neu ausgegeben.¹⁷ Die Anzahl der Debitkarten stieg seit dem Jahr 2006 fast kontinuierlich, wie in Abbildung 5 zu sehen ist.

Abbildung 5: Entwicklung der Anzahl der Debitkarten in der Schweiz (2006 bis 2020)



Quelle: RBR, 2012, „Payment Cards Western Europe 2012“. RBR, 2014, „Payment Cards Issuing and Acquiring Europe“. RBR, 2016, „Payment Cards Issuing and Acquiring Europe“. RBR, 2020, „Payment Cards Issuing and Acquiring Europe“. RBR, 2020, „Global Payment Cards Data and Forecasts to 2025 – Europe“. RBR, 2021, „Global Payment Cards Data and Forecasts to 2026 – Europe“.

Im Jahr 2010 war Maestro mit 5,2 Millionen Karten (63 % aller Debitkarten) das wichtigste Debitkartensystem in der Schweiz, verglichen mit 2,7 Millionen Postcard-Karten (33 % aller Debitkarten). Die restlichen 0,3 Millionen Debitkarten (4 % aller Debitkarten) waren M-Card-Karten, die von der Migros Bank herausgegeben wurden.^{18 19}

Sowohl für das inländische Debitkartensystem als auch für die Maestro-Karte wurde kein Interchange Fee erhoben. Wenngleich sowohl die Postcard als auch die Maestro-Karte für

15 RBR, 2012, „Payment Cards Western Europe 2012“.

16 RBR, 2016, „Payment Card Issuing and Acquiring Europe“.

17 Ebd.

18 RBR, 2012, „Payment Cards Western Europe 2012“.

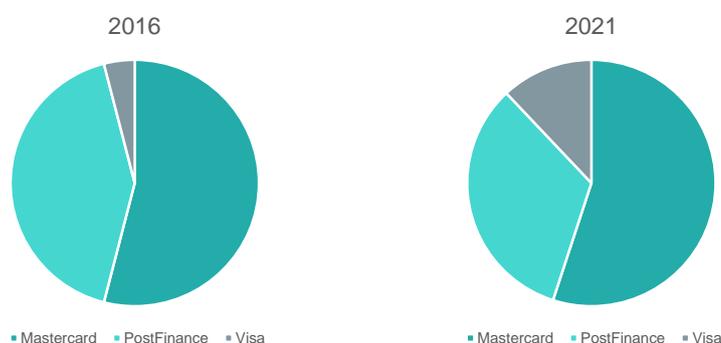
19 Im Juli 2016 wurde die M-Card durch Maestro ersetzt und bis Ende des Jahres 2017 aus dem Verkehr gezogen. Siehe: GlobalData, Februar 2022, „Switzerland Cards and Payments: Opportunities and Risks to 2025“.

das Abheben von Bargeld an Geldautomaten in der Schweiz²⁰ sowie für direkte Zahlungen an EFTPOS-Terminals verwendet werden konnten, handelte es sich um Produkte mit eingeschränkter Funktionalität, die weder eine kontaktlose Bezahlungsfunktion noch die Möglichkeit der Online-Nutzung der Karte boten.

Visa führte im Jahr 2014 die V PAY-Karte ein und deren kontaktlose Bezahlungsfunktion wurde im Jahr 2015 freigeschaltet.²¹ Wie oben erläutert, genehmigte die WEKO die Erhebung von Interchange Fees für diese Karten. Dadurch konnte Visa in den Debitkartenmarkt eintreten und mit den Maestro-Karten von Mastercard konkurrieren. Einem Bericht von Argus Advisory Research zufolge stieg der Anteil der Debitkarten, die auf Visa-Karten entfallen, von 4 % im Jahr 2016 auf 12 % im Jahr 2021, während der Anteil von Mastercard im gleichen Zeitraum leicht von 54 % auf 55 % zunahm (siehe Abbildung 6).²² Der Marktanteil von Visa nach abgerechneten Volumina stieg ebenfalls von 2016 bis 2021 von 2 % auf 7 %²³, während der Volumenanteil von Mastercard von 48 % auf 53 % stieg (siehe Abbildung 7). Dies ging zwar zu Lasten des inländischen Systems. Der Anteil für PostFinance verblieb aber noch auf einem Anteil von 41 % des Marktes.²⁴

Sowohl Visa als auch Mastercard haben kürzlich eine neue Generation von Debitkarten eingeführt, die über mehr Funktionen als die bisherigen V PAY und Maestro Karten verfügen. Dazu gehören E-Commerce-Funktionen und die Möglichkeit, verschiedene XPays wie Apple Pay, Google Pay und Samsung Pay zu nutzen.²⁵

Abbildung 6: Der Debitkarten-Anteil der Netzwerke nach ausgestellten Karten, nach Angaben von Marktberichten Dritter



20 Seit der Aufnahme der internationalen Marke PLUS von Visa im Jahr 1998 kann die Postcard auch für Bargeldabhebungen im Ausland verwendet werden. Siehe: RBR, 2012, „Zahlungskarten Westeuropa 2012“.

21 RBR, 2016, „Payment Card Issuing and Acquiring Europe“.

22 Argus Advisory Research, 2022, „Country Report Switzerland“.

23 Wir möchten darauf hinweisen, dass nach internen Schätzungen von Visa, die zur Einhaltung der Verpflichtungen gegenüber der WEKO erstellt wurden, Visas Anteil auf der Grundlage des Transaktionsvolumens im Dezember 2021 mit 12,55 % (8,66 % für V PAY und 3,89 % für Visa Debit) etwas höher lag.

24 Argus Advisory Research, 2022, „Country Report Switzerland“.

25 Argus Advisory Research, 2022, „Country Report Switzerland“.

Abbildung 7: Der Debitkarten-Anteil der Netzwerke nach abgerechneten Volumina, nach Angaben von Marktberichten Dritter

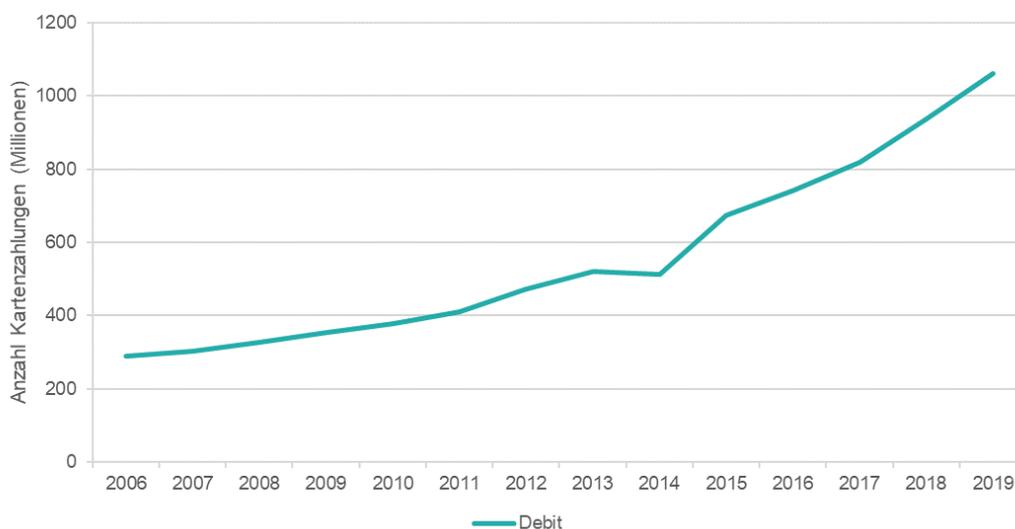


Quelle: CRA Analyse auf der Grundlage von Argus Advisory Research, 2022, „Country Report Switzerland“.

2.2.2. Debitkarten-Transaktionsvolumen in der Schweiz

Wie in Abbildung 8 dargestellt, hat die Zahl der Debitkartenzahlungen in der Schweiz in den letzten 15 Jahren deutlich zugenommen. Zwischen 2006 und 2014 stieg die Zahl der Debitkartenzahlungen um 78 %.²⁶ Nach der Einführung der kontaktlosen Debitkarten im Jahr 2015, ist die Anzahl der Debitkartenzahlungen zwischen 2015 und 2019 um mehr als 9 % pro Jahr weiter gestiegen.²⁷

Abbildung 8: Entwicklung der Anzahl der Debitkartenzahlungen in der Schweiz (2006 bis 2019)



Quelle: RBR, 2012, „Payment Cards Western Europe 2012“. RBR, 2014, „Payment Cards Issuing and Acquiring Europe“. RBR, 2016, „Payment Cards Issuing and Acquiring Europe“. RBR, 2020, „Payment Cards Issuing and Acquiring Europe“. RBR, 2020, „Global Payment Cards Data and Forecasts to 2025 – Europe“.

²⁶ RBR, 2012, „Payment Cards Western Europe 2012“.

RBR, 2020, „Payment Cards Issuing and Acquiring Europe“.

²⁷ RBR, 2020, „Payment Cards Issuing and Acquiring Europe“.

RBR, 2020, „Global Payment Cards Data and Forecasts to 2025 – Europe“.

2.2.3. Anstieg der Anzahl kontaktloser Debitkarten in der Schweiz

Insgesamt hat die Schweiz die kontaktlose Kartentechnologie im Vergleich zu anderen europäischen Ländern erst spät eingeführt. Mittlerweile nähert sich die Verbreitung der kontaktlosen Bezahltechnologie aber dem Niveau anderer Länder an. Während es in der Schweiz Ende 2014 beispielsweise keine kontaktlosen Debitkarten gab, waren in Deutschland 36 Millionen und im Vereinigten Königreich 58 Millionen kontaktlose Karten im Umlauf.²⁸ PostFinance und Maestro haben seitdem erneut ausgestellte Debitkarten auf die kontaktlose Technologie umgestellt. Man kann davon ausgehen, dass dies eine notwendige Reaktion auf die Innovation der positiven Interchange Fee-Karten von Visa und Mastercard angesichts der sich entwickelnden Verbraucherpräferenzen und der zunehmenden Vorliebe für kontaktlose Zahlungen darstellt.

Die Geschichte des kontaktlosen Zahlens in der Schweiz begann im Oktober 2007, als die Swissregiobank mit der Ausgabe der ersten kontaktlosen Karten in der Schweiz begann.²⁹ Die ersten kontaktlosen Debitkarten waren jedoch erst im Jahr 2015 erhältlich, als die ersten V PAY-Debitkarten mit einer Kontaktlosfunktion ausgestellt wurden. In Branchenberichten wird dies auf die Tatsache zurückgeführt, dass mit V PAY-Transaktionen Interchange Fees eingenommen werden konnten: *„Unlike in many other European markets, there were no contactless debit cards at end-2014 due to the enforced zero interchange on Maestro payments“*.³⁰

Die Gesamtzahl der kontaktlosen Debitkarten ist in den letzten Jahren rapide angestiegen. Wie in Abbildung 9 dargestellt, stieg die Gesamtzahl an Debitkarten in den Jahren zwischen 2015 und 2020 um 10 % an, während sich die Zahl der kontaktlosen Debitkarten im gleichen Zeitraum mehr als verzehnfachte.³¹ Bis zum Jahr 2020 waren 87 % aller Debitkarten für kontaktloses Bezahlen geeignet im Vergleich zu gerade einmal 9 % im Jahr 2015.³²

28 RBR, 2016, „Payment Cards Issuing and Acquiring Europe“.

29 Diese waren Mastercard PayPass-Karten. RBR, 2016, „Payment Card Issuing and Acquiring Europe“.

30 RBR, 2016, „Payment Cards Issuing and Acquiring Europe“. Übersetzung: *„Im Gegensatz zu vielen anderen europäischen Märkten gab es Ende 2014 keine kontaktlosen Debitkarten, da die Interchange Fees für Maestro-Zahlungen auf Null gesetzt wurden.“*

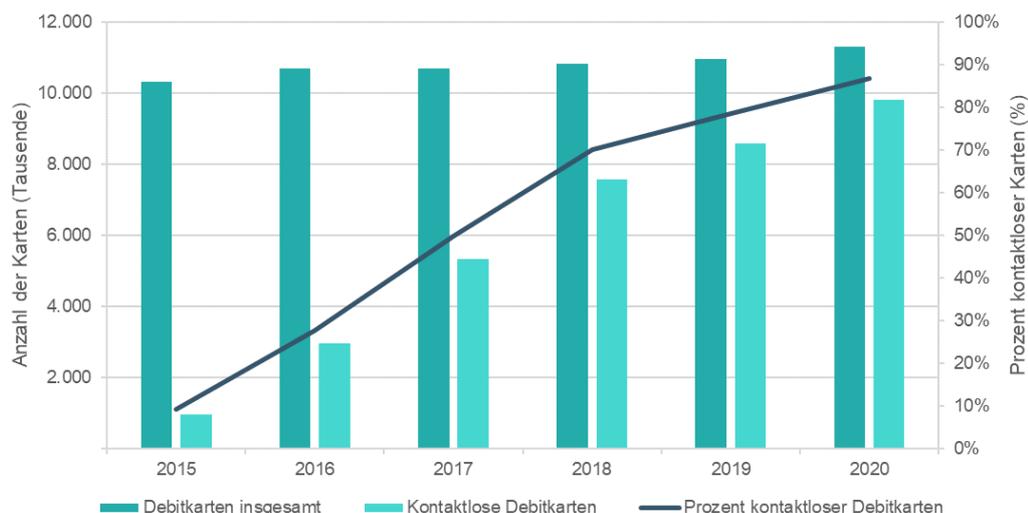
31 RBR, 2020, „Payment Cards Issuing and Acquiring Europe“.

RBR. 2021. „Global Payment Cards Data and Forecasts to 2026 – Europe“.

32 RBR, 2020, „Payment Cards Issuing and Acquiring Europe“.

RBR. 2021. „Global Payment Cards Data and Forecasts to 2026 – Europe“.

Abbildung 9: Anzahl der kontaktlosen Debitkarten in der Schweiz (2015 bis 2020)



Quelle: CRA Analyse auf der Grundlage von RBR³³.

Auch die Zahl der POS-Terminals, die kontaktlos funktionieren, hat zugenommen. Im Jahr 2009 begann die Cornèr Bank (die im Jahr 2008 mit der Ausstellung von Visa payWave Kreditkarten in der Schweiz begann) in Zusammenarbeit mit Aduno mit der Installation von EFTPOS-Terminals, die für kontaktloses Bezahlen geeignet sind.³⁴ Im Jahr 2016 waren allerdings nur 32 % der POS-Terminals in der Lage kontaktlose Transaktionen anzunehmen. 2021 lag die Anzahl der für kontaktloses Bezahlen geeigneten POS-Terminals rund 2,5-mal höher als im Jahr 2016 (und damit bei 73 % aller POS-Terminals im Jahr 2021).³⁵

Im Jahr 2020 entfielen 73 % des kontaktlosen Zahlungsvolumens und 80 % der kontaktlosen Transaktionen auf Debitkarten (im Vergleich zu je 26 % und 19 % bei Kreditkarten, der Rest entfiel auf Prepaid-Karten).³⁶ Der Anstieg der kontaktlosen POS-Terminals in den letzten Jahren kann daher als Folge der Nachfrage nach kontaktlosen Debitkartentransaktionen aufgrund der zunehmenden Anzahl kontaktloser Debitkarten angesehen werden.

2.2.4. Entwicklung des E-Commerce in der Schweiz

Der schweizerische E-Commerce-Markt ist in den letzten Jahren stark gewachsen. Dabei hat sich der Transaktionswert der gesamten B2C-E-Commerce-Zahlungsmethoden³⁷ von

³³ RBR, 2020, „Payment Cards Issuing and Acquiring Europe“.

RBR, 2020, „Global Payment Cards Data and Forecasts to 2025 – Europe“.

RBR, 2021, „Global Payment Cards Data and Forecasts to 2026 – Europe“.

³⁴ RBR, 2016, „Payment Card Issuing and Acquiring Europe“.

³⁵ Argus Advisory Research, 2022, „Country Report Switzerland“.

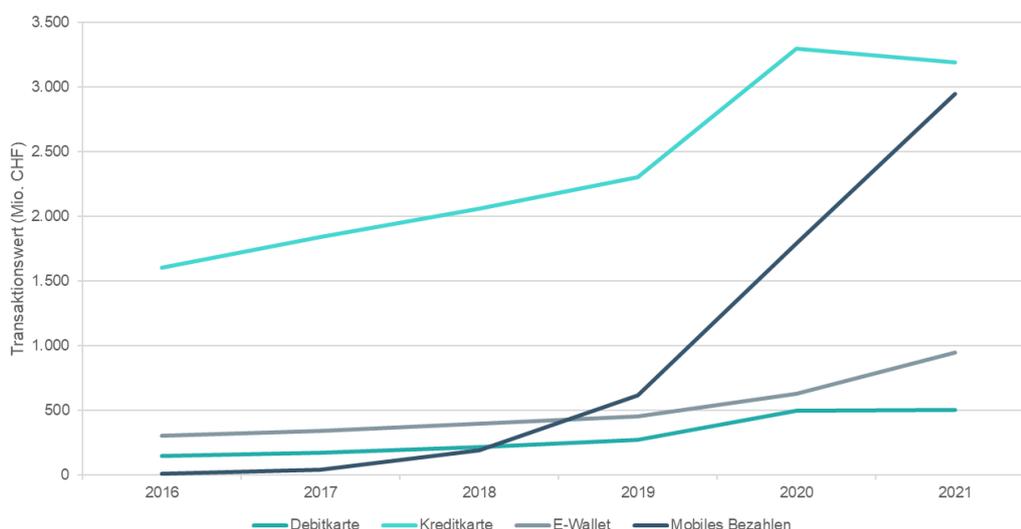
³⁶ RBR, 2021, „Global Payment Cards Data and Forecasts to 2026 – Europe“.

³⁷ Zu den Zahlungsmethoden im B2C-E-Commerce gehören Debitkarten, Kreditkarten, e-Wallet, Mobilzahlungen, Banküberweisungen, E-Invoice und Nachnahme.

2016 bis 2021 fast verdoppelt.³⁸ Wengleich die Schweiz in Sachen Online-Shopping Bereitschaft als eines der führenden europäischen Länder gilt (zusammen mit dem Vereinigten Königreich und den Niederlanden), ist die Nutzung von Debitkarten sehr begrenzt und lag 2020 bei unter 10 %.³⁹

Die geringe Nutzung von Debitkarten für E-Commerce-Transaktionen ist zum Teil darauf zurückzuführen, dass viele schweizerische Debitkarten, insbesondere die Karten ohne Interchange Fee von PostFinance und Maestro, nicht E-Commerce-fähig waren. Dies wird aus der untenstehenden Abbildung deutlich, die zeigt, dass der Wert von Online-Kreditkartentransaktionen in der Schweiz im Jahr 2021 bei rund 3,2 Milliarden CHF⁴⁰ lag, was etwa dem Sechsfachen des Wertes der Online-Debitkartentransaktionen entspricht. Zudem gibt es nach unserem Verständnis auch heute noch einige Issuer in der Schweiz die Debitkarten nicht automatisch für Online-Zahlungen aktivieren, sondern dies nur auf Anfrage der Nutzer tun.⁴¹

Abbildung 10: Transaktionsvolumen (Millionen CHF) ausgewählter B2C-E-Commerce-Zahlungsarten



Quelle: CRA Analyse auf der Grundlage von Argus Advisory Research, 2022, „Country Report Switzerland“.

38 Argus Advisory Research, 2022, „Country Report Switzerland“.

39 <https://ecommercenews.eu/ecommerce-in-europe/ecommerce-switzerland/>
[https://unctad.org/press-material/switzerland-climbs-top-global-e-commerce-index#:~:text=For%20the%20first%20time%2C%20Switzerland,China\)%20in%20the%2010th%20position.](https://unctad.org/press-material/switzerland-climbs-top-global-e-commerce-index#:~:text=For%20the%20first%20time%2C%20Switzerland,China)%20in%20the%2010th%20position.)

40 Anmerkung: Die Zahlen waren ursprünglich in US-Dollar angegeben. Hier und in Abbildung 10 wurden US-Dollar-Beträge in Schweizer Franken umgerechnet, wobei der durchschnittliche Jahreswechsellkurs von 2021 (1 USD = 0,91431 CHF) verwendet wurde, basierend auf Daten der Schweizerischen Nationalbank, [https://data.snb.ch/en/topics/ziredev/cube/devkua?fromDate=2012&toDate=2021&dimSel=D1\(EUR1,GBP1,DKK100,NOK100,CZK100,HUF100,PLN100,RUB1,SEK100,TRY100,USD1,CAD1,ARS1,BRL100,MXN100,ZAR1,JPY100,AUD1,CNY100,HKD100,KRW100,MYR100,NZD1,SGD1,THB100,XDR1\)](https://data.snb.ch/en/topics/ziredev/cube/devkua?fromDate=2012&toDate=2021&dimSel=D1(EUR1,GBP1,DKK100,NOK100,CZK100,HUF100,PLN100,RUB1,SEK100,TRY100,USD1,CAD1,ARS1,BRL100,MXN100,ZAR1,JPY100,AUD1,CNY100,HKD100,KRW100,MYR100,NZD1,SGD1,THB100,XDR1)).

41 Im Factsheet der UBS Debitkarten wird beispielsweise Online Shopping als eine Funktion aufgeführt, die vom Karteninhaber über UBS Digital Banking aktiviert/deaktiviert werden kann.

Anmerkung: Die Zahlen wurden von US-Dollar in Schweizer Franken umgerechnet, wobei der durchschnittliche Jahreswechsellkurs von 2021 auf der Grundlage von Daten der Schweizerischen Nationalbank verwendet wurde. Siehe Fussnote 40.

Statt mit Debitkarten wurde in der Schweiz im E-Commerce vor allem auf Rechnung und mit Kreditkarte bezahlt. Rechnungen sind und waren die beliebteste Zahlungsmethode im E-Commerce, ihr Anteil am Gesamtwert der E-Commerce-Transaktionen ist jedoch in den letzten Jahren von 61 % im Jahr 2016 auf 42 % im Jahr 2021 gesunken.⁴² Der rückläufige Anteil der Rechnungen wurde grösstenteils von alternativen Zahlungsmethoden (Alternative Payment Methods, „APMs“) in Form von mobilen Zahlungen und e-Wallets aufgefangen (die beide teurer sind als Kredit- und Debitkarten, wie wir weiter unten erläutern). Dabei dürfte der Anteil der Mobile Wallets am Gesamtwert der E-Commerce-Transaktionen den der Kreditkarten im Jahr 2022 übertreffen. Der jüngste Anstieg von APMs, wie zum Beispiel TWINT und Paypal, ist ebenfalls aus Abbildung 10 oben ersichtlich.

TWINT war ein Angebot von PostFinance, welches im September 2016 mit Paymit fusionierte.⁴³ Gemäss einer Umfrage der Schweizer Nationalbank aus dem Jahr 2020 hatte TWINT einen Anteil von 77 % aller installierten mobilen Zahlungsapps.⁴⁴ Da der Wert der E-Commerce-Transaktionen, die mobil bezahlt wurden, in den Jahren zwischen 2016 und 2021 stark anstieg (um 35,733 %), wie oben in Abbildung 10 gezeigt, was mehr als 20 % der gesamten E-Commerce-Ausgaben im Jahr 2021 ausmacht, wuchs auch TWINT erheblich.⁴⁵

PayPal ist schon seit einigen Jahren in der Schweiz aktiv. Im Jahr 2015 hat PayPal seinen One-Touch-Service, der dazu verwendet werden kann, den Anmeldeprozess beim Bezahlen zu überspringen, auf die Schweiz ausgeweitet.⁴⁶ Zum Ende des Jahres 2015 führte PayPal PayPal.me auf dem schweizerischen Markt ein. Diese Dienstleistung bietet den Nutzern personalisierte Links zum Empfang von Zahlungen. Im Juni 2019 hatte PayPal 1,1 Millionen aktive Nutzer in der Schweiz.⁴⁷ Im Mai 2020 führte PayPal QR-Code-Zahlungen in der Schweiz ein.⁴⁸

Es liegt in der Natur der Geschäftsmodelle dieser APMs, dass sie in der Lage sind, eine zweiseitige Preisgestaltung zu betreiben, ohne ein Interchange Fee festlegen zu müssen. So kann PayPal beispielsweise den Preis festlegen, den es den Händlern für die Akzeptanz in Rechnung stellen möchte, und gleichzeitig beschliessen, diese Mittel in Preissenkungen oder andere Anreize für die Nutzer zu reinvestieren. In der Praxis können diese

42 Argus Advisory Research, 2022, „Country Report Switzerland“.

43 <https://www.twint.ch/en/company/about-us/>

44 Schweizer Nationalbank, 2021, „Survey on Payment Methods 2020“. Abrufbar unter:
https://www.snb.ch/en/mmr/reference/paytrans_survey_report_2020/source/paytrans_survey_report_2020.en.pdf.

45 Argus Advisory Research, 2022, „Country Report Switzerland“.

46 GlobalData, 2019, „Switzerland Cards & Payments: Opportunities and Risks to 2023“.

47 Ebd.

48 GlobalData, Februar 2022, „Switzerland Cards and Payments: Opportunities and Risks to 2025“.

Zahlungsmethoden für Händler erheblich teurer sein: Sowohl PayPal⁴⁹ als auch TWINT⁵⁰ haben höhere Akzeptanzkosten für die Händler als Kreditkarten, die wiederum für Händler teurer sind als Debitkarten.⁵¹

Wie weiter unten ausgeführt wird, besteht daher die Gefahr, dass die Aufhebung der Interchange Fees für Debitkarten die Entwicklung von E-Commerce-Funktionen für Debitkarten behindert und den Wettbewerb zwischen Online-Zahlungsmethoden, einschliesslich APMs, die nicht in gleichem Masse reguliert sind, verzerrt.

2.3. Der Swiss Economics (SE) Bericht

Der Swiss Economics (SE) Bericht „Regulierungsbedarf für Debit- und Kreditkarten“ zu dem wir um eine Stellungnahme gebeten wurden, wurde vom Verband Elektronischer Zahlungsverkehr (VEZ) in Auftrag gegeben. Der SE Bericht kommt zu den folgenden wesentlichen Schlussfolgerungen.

Erstens erkennt der SE Bericht die möglicherweise positive Rolle von Interchange Fees im Zusammenhang mit einem zweiseitigen Zahlungsprogramm und den damit zusammenhängenden Effizienzgewinnen zum Beispiel beim Erreichen einer effizienten Grösse eines Zahlungsnetzwerkes an.⁵² SE erkennt ebenso an, dass moderne Karten mit positiven Interchange Fees neue Eigenschaften haben, die das Ergebnis wertvoller Innovationen in den letzten Jahren sind, mit den sich daraus ergebenden Vorteilen für Konsumenten und Händler, wie z.B. dem Anstieg des Transaktionsvolumens im elektronischen Handel aufgrund der Online-Kartenfunktionalität.⁵³ SE kommt zu der Schlussfolgerung, dass ein Verbot von Interchange Fees nicht effizient sein würde. Dabei anerkennt SE ebenso, dass zu niedrige Interchange Fee-Obergrenzen zu einer ineffizienten Verteilung der Kosten und einem ineffizienten Kartentransaktionsvolumens führen könnten.⁵⁴

Zweitens führt SE eine quantitative Analyse des angemessenen regulierten Entgeltsatzes durch. SE stützt sich dabei auf die weiter unten erläuterte Methode des MIT, bei der die MIFs so festgelegt werden, dass die Kosten der Kartenakzeptanz für Händler mit den Kosten für Bargeld gleichgesetzt werden. SE verwendet Daten aus einer schweizerischen Händlerkostenstudie, die zuvor von der WEKO verwendet wurde, um geltend zu machen, dass die von der WEKO abgeleiteten Benchmarks nicht repliziert werden können und dass

49 Die Standardgebühr, die PayPal in der Schweiz für den Empfang inländischer Transaktionen erhebt, beträgt: 3,4 % + eine feste Gebühr von 0,55 CHF für geschäftliche Transaktionen, 1,7 % + eine feste Gebühr von 0,05 CHF für QR-Code-Transaktionen bis zu einem Betrag von 10 CHF und 1,2 % + eine feste Gebühr von 0,1 CHF für QR-Code-Transaktionen mit einem Mindestbetrag von 10,01 CHF. Siehe:

<https://www.paypal.com/ch/webapps/mpp/merchant-fees>.

50 TWINT berechnet einen festen Prozentsatz von 1,3 % für jede über das TWINT-Zahlungssystem abgewickelte Transaktion. Siehe: <https://www.twint.ch/content/uploads/2017/03/Payment-Vertrag-Portal-DE.pdf>.

51 Im Jahr 2021 betrug der gewichtete, durchschnittliche MSC für inländische Transaktionen 0,8 % für Kreditkarten und 0,5 % für Debitkarten. Siehe: Argus Advisory Research, 2022, „Country Report Switzerland“.

52 Siehe z.B. Abschnitt 3.3, Seite 29 des SE Gutachtens.

53 Siehe Abschnitt 2.1, Seite 15.

54 Siehe Seite 5 für eine Bewertung der verschiedenen Regulierungsansätze.

die schweizerischen MIT-MIF-Benchmarks in der Tat *negativ* sind.⁵⁵ SE geht nicht so weit, ein negatives Interchange Fee vorzuschlagen, stattdessen schlägt SE Interchange Fee-Obergrenzen in Höhe von 0,10 % für Debitkarten und 0,20 % für Kreditkarten vor. Diese liegen beide unter dem gegenwärtig in der Schweiz zulässigen Niveau, und scheinen nicht auf irgendeiner analytischen Grundlage zu beruhen.⁵⁶

Drittens diskutiert SE neben der auf schweizerischen Daten basierenden Analyse auch Schätzungen der MIT-MIFs, die im Kommissionsbericht aus dem Jahr 2015 vorgestellt wurden.⁵⁷ SE präsentiert einen einfachen Durchschnitt der verschiedenen von der Europäischen Kommission vorgelegten MIT-MIF-Schätzungen und argumentiert, dass auch diese Schätzungen niedrige Obergrenzen beim Interchange Fee in der Schweiz unterstützen (0,07 % bis 0,18 % mit einem Mittelwert von 0,12 % für Debitkarten und 0 % bis 0,18 % mit einem Mittelwert von 0,09 % für Kreditkarten).

Viertens behauptet SE, obwohl sie die Argumente für Interchange Fees akzeptieren, dass die Erfahrungen nach der Regulierung der Interchange Fees in Europa nicht dafür sprechen, dass Interchange Fees das Produktangebot für die Konsumenten verbessern.⁵⁸ Sie berufen sich auf ein „natürliches Experiment“ in der Schweiz, wo die Interchange Fees für Kreditkarten in Folge von EVR III gesenkt wurden. Jedoch stiegen, nach ihrer eigenen Analyse die jährlichen Kreditkartengebühren in der Schweiz nicht.⁵⁹ SE stützt sich zudem auf ähnliche Erkenntnisse aus einer Studie von EY/Copenhagen Economics, die von der Europäischen Kommission in Auftrag gegeben wurde.⁶⁰

Fünftens argumentiert SE, dass die gleichen Obergrenzen für „ausnahmslos alle Kartentypen“ gelten sollten, d.h. für Firmen-/Kunden-, CP/CNP- und einige interregionale Transaktionen in allen Branchen.

Im verbleibenden Teil dieses Gutachtens nehmen wir eine Bewertung des SE Berichts vor. Es gibt zwar insgesamt viele Gemeinsamkeiten in Bezug auf die konzeptionellen Argumente für Interchange Fees und die grundsätzliche Anerkennung, dass ein gewisses Mass an positiven Interchange Fees wünschenswert ist. Wir haben jedoch ernsthafte Bedenken hinsichtlich der quantitativen Analyse von SE, die unserer Ansicht nach die MIFs, die sich aus einer angemessenen Anwendung des MIT in der Schweiz ergeben, erheblich unterschätzt und die verschiedenen Gründe ignoriert, warum der MIT eher als Untergrenze denn als Obergrenze für das angemessene Interchange Fee betrachtet werden sollte. Aus diesem Grund sind die Empfehlungen von 0,1 % für Debitkarten und 0,2 % für Kreditkarten nicht belastbar. Vielmehr scheinen diese Zahlen völlig willkürlich gewählt zu sein und werden durch keinerlei Analyse untermauert.

Des Weiteren erläutern wir, warum wir mit der drastischen Einschätzung von SE nicht einverstanden sind, dass es keine Beweise dafür gibt, dass Interchange Fees die

55 Siehe Abschnitt 7.3: „dass eine Interchange Fee erst angebracht wäre, wenn Card Schemes und Acquirer die Höhe ihre jeweiligen Bestandteile der MSC senken würden“.

56 Siehe Abschnitt 8.2 des SE Berichts.

57 Siehe Abschnitt 7.2 des SE Berichts.

58 Siehe Abschnitt 4 des SE Berichts zu „Empirischen Beobachtungen zu Interchange Fees“.

59 Siehe Abschnitt 4.2 des SE Berichts.

60 Siehe Abschnitt 4.1 des SE Berichts.

Ergebnisse für Konsumenten verbessern. Wir zeigen, dass die Senkung der Interchange Fees durch die Regulierungsbehörden tatsächlich mit einer abrupten und signifikanten Verschlechterung der Kartenprämien einherging, und dass diese sichtbare Verschlechterung wahrscheinlich breitere Veränderungen in den Anreizen der Issuer widerspiegelt, hochwertige Produkte und Dienstleistungen anzubieten. Wir beschreiben auch, wie wichtig Interchange Fees sind, um Innovationen und Investitionen zu fördern (wie SE selbst zuweilen anzuerkennen scheint) sowie um sicherzustellen, dass der Wettbewerb zwischen den Zahlungsmethoden unter gleichen Bedingungen stattfindet. Wir weisen auch auf einige technische Probleme mit der EY/Copenhagen Economics Studie hin, insbesondere auf den sehr kurzen Zeitraum, auf den sich die Daten stützen. Dies erklärt wahrscheinlich auch, warum nur begrenzt Belege für negative Auswirkungen gefunden wurden.⁶¹

Schliesslich erörtern wir, warum der Vorschlag von SE, die gleiche MIT-Schätzung zur Regulierung aller Transaktions- und Kartenarten (einschliesslich Verbraucher-Debitkarten, Verbraucher-Kreditkarten, interregionale Transaktionen mit Firmenkarten usw.) zu verwenden, eindeutig unangebracht ist und nicht nur im Widerspruch zu der bewährten ökonomischen Praxis, sondern auch zu früheren Ansätzen der Wettbewerbsbehörden steht.

3. SE ANERKENNT, DASS MIFS EINE EFFIZIENZSTEIFERENDE ROLLE SPIELEN KÖNNEN

Wie erörtert, anerkennt der SE Bericht, dass Interchange Fees eine ausgleichende Rolle spielen können, indem sie die Externalitäten eines zweiseitigen 4-Parteien-Zahlungssystems korrigieren.⁶² In diesem Abschnitt geben wir einen ersten Überblick darüber, wie Interchange Fees Externalitäten internalisieren und die Funktionsweise eines Zahlungssystems verbessern können.

Bewältigung der „Nutzungsexternalität“. Die Analyse der Rolle von Interchange Fees in der akademischen Literatur hat sich auf eine bestimmte Externalität und einen Wirkungskanal für Effizienzgewinne konzentriert: Die „Nutzungsexternalität“, die dann auftritt, wenn die Verbraucher am Point-of-Sale zwischen Zahlungsmethoden wählen. Dieser Wirkungskanal wurde durch die Arbeit von Rochet und Tirole entwickelt, welche die

61 Auf diese Thematik gehen wir in Abschnitt 5 unten ein.

62 Siehe z.B. Abschnitt 3.3, Seite 29 des SE Berichts: „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.“

Grundlage für die Verwendung des MIT (dieser wird unten näher erläutert) bildet, um regulatorische Grenzen für Interchange Fees festzulegen.⁶³

Die dahinterstehende Logik ist, dass Händler im Allgemeinen den gleichen Preis festsetzen, ungeachtet der Frage, ob Konsumenten mit Bargeld, Karte oder einer anderen Zahlungsmethode bezahlen. Dies schafft eine „Externalität“, da die Händler unterschiedliche Kosten für die Abwicklung der verschiedenen Arten von Transaktionen haben können, so dass sie es möglicherweise vorziehen, wenn ein Konsument mit Karte statt mit Bargeld zahlt, aber keine Möglichkeit haben, diese Vorliebe durch die den Konsumenten angebotenen Preise zu „signalisieren“. Unter diesen Umständen kann ein angemessen festgesetztes Interchange Fee die Issuer dazu veranlassen, den effektiven Preis für Kartenzahlungen so zu senken, dass für die Konsumenten ein angemessener Anreiz besteht, das effizienteste Zahlungsmittel zu verwenden.

Diese Logik wird in der folgenden Abbildung dargestellt. Angenommen, ein Konsument hat eine schwache Präferenz für die Barzahlung (sein „Nutzen“ ist 6, wenn er mit Bargeld zahlt, und 5, wenn er mit Karte zahlt). Der Grund hierfür könnte sein, dass der Konsument eine Gebühr für die Nutzung seiner Karte zahlen muss oder weil er aus Gewohnheit lieber in bar zahlt. Nehmen wir weiter an, dass der Händler eine Präferenz für die Kartenzahlung hat (sagen wir, sein Nutzen ist 20, wenn die Zahlung mit Karte erfolgt, und 10, wenn sie bar erfolgt). Das könnte dadurch der Fall sein, dass die Händler weniger Kosten für die Bargeldbearbeitung (z.B. Bearbeitung bei Banken, Falschgeld, Sicherheit usw.) haben, wenn der Konsument mit Karte zahlt.

Ohne ein Interchange Fee wird der Konsument die Zahlungsmethode wählen, die für ihn persönlich am besten ist. Der Händler erhält am Ende eine Barzahlung. Dies ist insofern ineffizient, als die Kartenzahlung den kombinierten Nutzen für den Konsumenten und den Händler erhöht hätte.

Ein Interchange Fee kann diese Situation korrigieren und zu einem effizienteren Ergebnis führen. Angenommen, die Interchange Fees werden vom Issuer so verwendet, dass die Kartenzahlung attraktiver wird (z.B. durch die Finanzierung von Prämien für Einkäufe oder die Abschaffung der Gebühren für Karteninhaber oder durch Investitionen in das Kartenzahlungssystem, um Transaktionen schneller oder bequemer zu machen). In diesem Fall reicht ein Interchange Fee von 2 aus, um den Kunden zur Zahlung mit Karte, anstatt in bar zu bewegen (sein Vorteil bei der Zahlung mit Karte ist nun 7, was den Vorteil von 6 aus der Zahlung in bar übersteigt). Obwohl dieses Interchange Fee dazu führt, dass der Händler ein höheres MSC zahlt, steht er am Ende immer noch besser da: Da der Konsument nun mit Karte zahlt, erhält der Händler einen Vorteil von 18 (20 minus die MSC-Zahlung von 2), was immer noch höher ist als die 10, die der Händler in einer Welt ohne Interchange Fee erhält. Rochet und Tirole beweisen, dass in dieser einfachen Aufmachung das optimale Interchange Fee (dasjenige, das den kombinierten Nutzen von Händlern und Konsumenten maximiert) das „Merchant Indifference Test“- Interchange Fee (das „MIT-

⁶³ Siehe: Rochet, JC. und Tirole, J. (2005). „Two-sided markets: A progress report“. RAND Journal of Economics. Neben ihrem Beitrag zur weiteren Literatur über zweiseitige Märkte umfassen die gemeinsamen Arbeiten von Rochet und Tirole über das Funktionieren von Zahlungskartensystemen auch ihr Papier aus dem Jahr 2002 „Cooperation among competitors: some economics of payment card associations“, RAND Journal of Economics; sowie drei Iterationen (unter verschiedenen Titeln) in den Jahren 2006, 2008 und schließlich im Jahr 2011 veröffentlicht als „Must-Take Cards Merchant Discounts and Avoided Costs“ im Journal of the European Economic Association.

MIF“) ist. Dieses führt dazu, dass die Kosten von Bargeld- und Kartentransaktionen aus Sicht der Händler gleich hoch sind.⁶⁴

Abbildung 11: Beispiel dafür, wie Interchange Fee einen Vorteil in dem Rochet-Tirole-Modellrahmen erzeugen

Szenario	Ergebnis, wenn der Verbraucher Bargeld verwendet	Ergebnis, wenn der Verbraucher eine Karte verwendet	Effiziente Zahlungsmethode	Vom Verbraucher gewählte Zahlungsmethode	Trifft der Kunde eine effiziente Wahl?
1. Keine MIF	Verbraucher-nutzen=6 Händler-nutzen=10 Gesamt=16	Verbraucher-nutzen=5 Händler-nutzen=20 Gesamt=25	 Gesamtnutzen beträgt 25 vs. 16	 Verbraucher-nutzen beträgt 6 vs. 5	
2. MIF mit höherem MSC und höherem Verbrauchernutzen	Verbraucher-nutzen=6 Händler-nutzen=10 Gesamt=16	Verbraucher-nutzen=5+2=7 Händler-nutzen=20-2=18 Gesamt=25	 Gesamtnutzen beträgt 25 vs. 16	 Ein höherer Verbrauchernutzen bedeutet, dass die Karte verwendet wird	

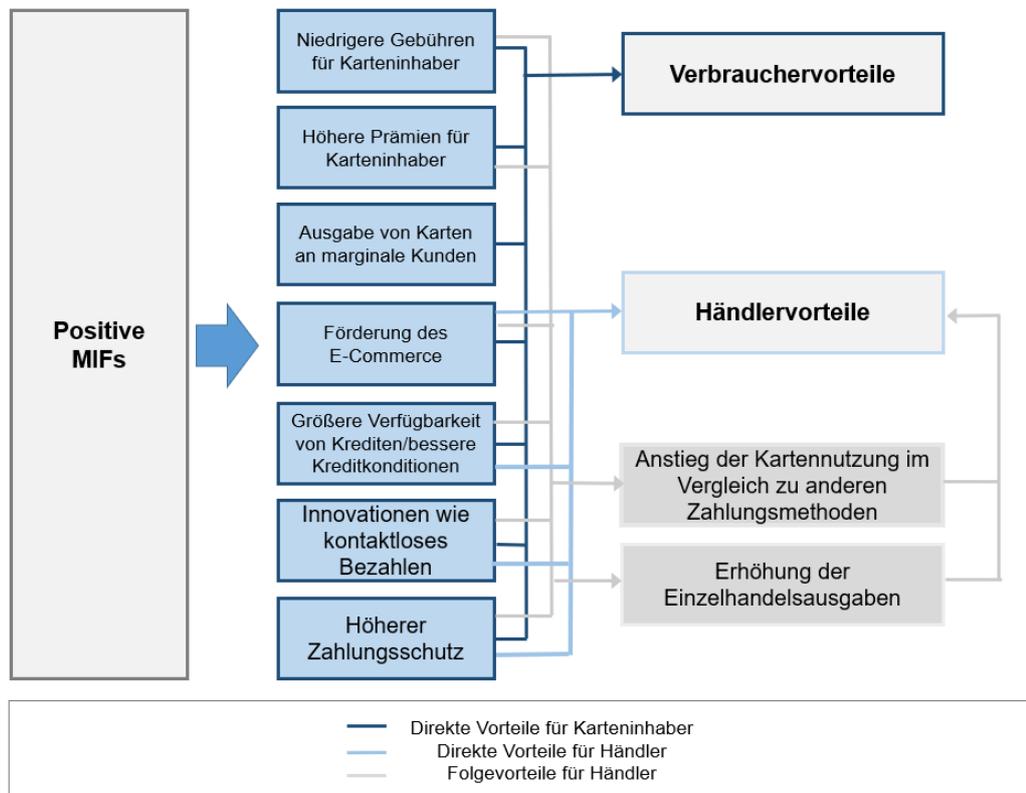
Quelle: CRA Analyse.

Andere Möglichkeiten, wie Interchange Fees Effizienzgewinne erzeugen können. Der Rochet und Tirole Modellrahmen konzentriert sich auf einen bestimmten Mechanismus (die Interchange Fees, die die Verwendung von Kartenzahlungen gegenüber weniger effizienten Zahlungsmethoden wie Bargeld am Point-of-Sale fördern), die Intuition, die Interchange Fees zur Internalisierung von Externalitäten zu verwenden, lässt sich jedoch auch auf andere reale Situationen übertragen. Dies wird in der nachstehenden Abbildung veranschaulicht, in der die potenziellen „Wirkungskanäle“ aufgezeigt werden, über die Interchange Fees Effizienzgewinne fördern können.

64

Dieses Ergebnis hängt von der Verwendung eines Wohlfahrtsmaßes ab, das als „Gesamtrente der Nutzer“ bezeichnet wird und die kombinierte Wohlfahrt von Händlern und Konsumenten berücksichtigt. Verwendet man einen traditionelleren Maßstab für die „Gesamtwohlfahrt“ (der auch die Wohlfahrt anderer Marktteilnehmer, einschließlich Issuer und Acquirer, berücksichtigt), so liegt die optimale MIF über diesem MIT-Niveau.

Abbildung 12: Darstellung, wie Interchange Fees Anreize für das Verhalten von Issuern schaffen können, welche Konsumenten und Händlern zugutekommen



Quelle: CRA-Analyse

Wir erläutern diese Effekte ausführlicher in Abschnitt 5, möchten im Folgenden jedoch auf die wichtigsten zusätzlichen neben den von Rochet und Tirole betrachteten Mechanismen eingehen:

Schaffung von Anreizen für Issuer zur Förderung von Zahlungskarteninnovationen, wie z.B. kontaktlosem Bezahlen. Innovationen wie das kontaktlose Bezahlen erfordern Investitionen der Issuer (z.B. in die Ausgabe modernerer Karten und in Marketingmassnahmen zur Förderung der Einführung dieser Technologie), bringen aber auch erhebliche Vorteile für die Händler mit sich (z.B. durch die Verkürzung der Transaktionszeiten an der Verkaufsstelle und die Förderung der Kartenzahlung anstelle von Bargeld). Diese Investitionen der Issuer gehen in der Regel auch den Investitionen anderer Akteure im Zahlungssystem voraus und sind eine Voraussetzung für diese.

Ohne ein Interchange Fee würden die Issuer keine zusätzlichen Einnahmen aus weiteren Kartentransaktionen erzielen und hätten nur begrenzte Anreize, in diese Technologie zu investieren, insbesondere in der Anfangsphase, wenn das Interesse der Verbraucher noch gering ist. Unter diesen Umständen kann ein angemessen festgesetztes Interchange Fee sicherstellen, dass der Issuer die Vorteile für die Händler bei seiner Entscheidungsfindung berücksichtigt und einen Anreiz hat, die Technologie zu fördern. Die Tatsache, dass die Einführung neuer Produktmerkmale, einschliesslich des kontaktlosen Zahlungsverkehrs, bei Systemen ohne Interchange Fees im Allgemeinen langsamer vonstattengeht, steht im Einklang mit dieser Feststellung. Dabei wird diese Erkenntnis auch durch die

wissenschaftliche Literatur⁶⁵ und die oben erwähnten Marktberichte über die Entwicklungen in der Schweiz gestützt.⁶⁶

Selbst SE weist darauf hin, dass die neue Generation von Debitkarten im Vergleich zu Maestro innovative neue Funktionen bietet, wie die Möglichkeit, Zahlungen im Internet und ganz allgemein ohne Anwesenheit des Karteninhabers oder der Karte (Card-Not-Present oder Distanzgeschäft) mit sicherer Authentifizierung durch den Industriestandard 3D Secure abzuwickeln.⁶⁷ SE weist auch darauf hin, dass die neuen Debitkarten "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) [bieten]".⁶⁸

Förderung eines besseren Zahlungsschutzes für Karteninhaber und Einzelhändler im Vergleich zu anderen Zahlungsmethoden (z.B. Bargeld oder Schecks). Nach den Regeln des Visa-Netzwerkes sind die Einzelhändler üblicherweise durch eine „Zahlungsgarantie“ geschützt, die sicherstellt, dass die Haftung und die Kosten für betrügerische Transaktionen bei den Issuern und nicht bei den Einzelhändlern liegen, sofern die Transaktion hinreichend sicher ist. Dieses Ergebnis ist effizient (da die Issuer über die meisten Informationen verfügen, um betrügerische Transaktionen zu erkennen und auszusortieren), verursacht jedoch erhebliche Kosten für die Issuer, die die Kosten für den Betrug sowie die damit verbundenen Kundendienstleistungen zur Abwicklung und Reaktion auf betrügerische Transaktionen tragen müssen.

Ohne Interchange Fees würden die Issuer feststellen, dass zusätzliche Debitkartentransaktionen zwar Kosten verursachen, aber keine nennenswerten Einnahmen bringen. Sie hätten starke Anreize, entweder das Transaktionsvolumen zu begrenzen (z.B. indem sie einen grösseren Teil der Transaktionen ablehnen oder stärkere Sicherheitsüberprüfungen verlangen), was wiederum die Umsatzerlöse der Händler begrenzen würde. Alternativ bestünde der Anreiz, mehr Haftung und Kosten auf die Händler zu übertragen, indem sie beispielsweise den Umfang der Rückbuchungen erhöhen oder die Voraussetzungen, unter denen Händler haften, ausweiten.

Förderung des Wachstums des E-Commerce und von „Zahlungen aus der Ferne“ im Allgemeinen. Da das Betrugsrisiko beim E-Commerce besonders hoch ist, ist die Problematik rund um die Autorisierung von Zahlungen hier besonders ausgeprägt. Ohne Einnahmen aus Debittransaktionen hätten die Issuer einen Anreiz, entweder die Funktionen von Debitkarten für den E-Commerce einzuschränken oder strengere Sicherheitsprüfungen vorzuschreiben, die die Einfachheit, mit der Transaktionen abgewickelt werden können verringern. Dies stellt eine Externalität dar, denn die Händler werden wahrscheinlich Debitkarten mit E-Commerce-Funktionen und Systeme mit wenig Hindernissen bevorzugen, die ihre Umsätze maximieren, während die Issuer, die die

65 Siehe Reisinger, M. und Zenger, H. 2019. „Interchange fee regulation and service investments“, *International Journal of Industrial Organization*.

66 RBR, 2016, „Payment Card Issuing and Acquiring Europe“: „Unlike in many other European markets, there were no contactless debit cards at end-2014 due to the enforced zero interchange on Maestro payments“.

67 Siehe Seiten 15 und 16 des SE Berichts.

68 Siehe Seite 15 des SE Berichts.

Kosten des Betrugs tragen, unter sonst gleichen Bedingungen ein System mit mehr Einschränkungen bevorzugen werden, um ihre Kosten zu minimieren.

Wie wir oben in Abschnitt 2.2.4 dargelegt haben, ist die Nutzung von Debitkarten in der Schweiz eingeschränkt und selbst heute bieten einige Issuer den Nutzern von Debitkarten nicht automatisch E-Commerce-Funktionen an. SE erkennt Folgendes an: "*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 Transaktionsvolumens (...) beinahe ausschliesslich auf die neuen Debitkarten von Visa und Mastercard zurückführen.*"⁶⁹

Ein weiterer Aspekt ist, dass mit E-Commerce-fähigen Debitkarten mehr Konsumenten in der Lage sein werden, bequem online zu zahlen, da nicht alle Karteninhaber die Voraussetzungen für eine Kreditkarte erfüllen. In der Vergangenheit war dies nur durch umständliche Prepaid-Kartenverfahren möglich. Ein Drittgutachten von RBR kommt in der Tat zu dem Ergebnis, dass Prepaid-Karten in der Schweiz zunehmend durch E-Commerce-fähige Debitkarten ersetzt werden. Dies würde wahrscheinlich weit weniger oft eintreten, wenn Debitkarten nicht Transaktionsumsätze über das Interchange Fee erzielen würden.⁷⁰

Schutz des ungestörten Wettbewerbs zwischen den Zahlungsmethoden. Eine weitere Problematik, die insbesondere im E-Commerce ausgeprägt ist, ist die Tatsache, dass es eine Vielzahl von konkurrierenden Anbietern gibt (z.B. 3-Parteienprogramme, PayPal und TWINT), die in der Lage sind, eine zweiseitige Preisgestaltung zu betreiben ohne ein Interchange Fee festlegen zu müssen. Eine allzu strenge Regulierung von Interchange Fees bei 4-Parteien-Karten würde riskieren, dass diese oft teureren Alternativen einen Wettbewerbsvorteil erhalten, der den Wettbewerb abschwächt und die schweizerischen Konsumenten an eine weniger effiziente Technologie bindet.⁷¹

Bereitstellung eines kostenlosen universellen Zugangs zu Debitkarten, so dass alle Nutzer Zugang zu Kartenzahlungen haben (wenngleich ursprünglich mit einem geringen Transaktionsvolumen gerechnet wurde, bei dem viele dieser Karten keine unmittelbare Rendite erwirtschaften würden). Die MIF-Einnahmen bieten den Issuern Anreize, Debitkarten auch einkommensschwachen Verbrauchern zugänglich zu machen. Ohne diese Einnahmequelle bestünde für diese Verbraucher das Risiko, auf die Bequemlichkeitsvorteile der Kartenzahlung, die bessere Möglichkeit, ihre Ausgaben zu verstehen und zu kontrollieren, und die stärkere Integration in das Finanzsystem verzichten zu müssen. Die vollen Vorteile einer „bargeldlosen Gesellschaft“ (sowohl für Konsumenten

69 Siehe Seite 15 des SE Berichts.

Anmerkung: Die PostFinance-Karten werden mit dem MCI-Badge versehen, um zusätzliche Funktionen zu erhalten, wobei der Austausch von 2,9 Millionen Karten innerhalb der nächsten 12 Monate erwartet wird.

70 Siehe: RBR. 2021. „Global Payment Cards Data and Forecasts to 2026 – Europe“.

71 Im Gegensatz zu üblichen einseitigen Märkten, muss die Senkung des Preises eines Wettbewerbers auf einem zweiseitigen Markt nicht dazu führen, dass die Wettbewerber diesem Beispiel folgen. Vielmehr kann es für sie optimal sein, höhere Preise auf einer Seite des Marktes beizubehalten und diese zur Ausweitung der Produktion auf der anderen Seite zu nutzen. Siehe Wright, J. 2004. „One-sided logic in two-sided markets“ Review of Network Economics.

als auch für Händler) würden unterdessen wahrscheinlich so lange unerreichbar bleiben, bis ein erheblicher Teil der Konsumenten Zugang zu Zahlungskarten hat.

Weitere Externalitäten im Zusammenhang mit Kreditkarten. Wenngleich sich dieses Gutachten auf Debitkarten konzentriert, möchten wir anmerken, dass es bei Kreditkarten weitere Faktoren gibt, die berücksichtigt werden müssen. Die zusätzliche Kreditfunktion von Kreditkarten führt zu weiteren Externalitäten, weil Händler von der grösseren Verfügbarkeit von Kreditkarten profitieren. Dies liegt daran, dass sie ihren Kunden selbst keine Kredite anbieten müssen und darüber hinaus weniger auf alternative, teurere Formen von Verbraucherkrediten wie die „Buy Now Pay Later“-Angebote von Klarna und anderen angewiesen sind.⁷²

Schliesslich können die oben genannten Vorteile (z.B. die Förderung des elektronischen Zahlungsverkehrs und der Innovation im Zahlungsverkehr) weitere Folgewirkungen auf die Gesellschaft haben, zum Beispiel die Steigerung der Wirtschaftsaktivität⁷³ sowie die Verringerung der Schattenwirtschaft.⁷⁴

Auf welcher Höhe sollten Interchange Fees durchgesetzt werden? Das Vorhandensein der oben genannten Vorteile bedeutet nicht, dass die Interchange Fees immer und überall in der vollkommen effizienten Höhe festgesetzt werden. Aus der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur geht hervor, dass der Wettbewerb zwischen den Zahlungssystemen zu Entgelten führen kann, die über dem vollkommen effizienten Niveau liegen, weil der Wettbewerb eher darauf ausgerichtet ist, neue Karteninhaber zu gewinnen als die Akzeptanz der Händler zu erhöhen. Es gibt jedoch gute Gründe für die Annahme,

72 Eine wissenschaftliche Abhandlung zu Kreditkarten finden Sie in Rochet und Wright 2010, „Credit card interchange fees“, Journal of Banking and Finance.

73 In einer Studie der Europäischen Zentralbank aus dem Jahr 2013 wurden beispielsweise länderübergreifende Daten über 27 europäische Mitgliedstaaten untersucht. Unter Verwendung einer Reihe ökonomischer Verfahren, mit denen versucht wurde, potenziellen Verzerrungen aufgrund von „Reverse Causality“ entgegenzuwirken (d.h. der Möglichkeit, dass reichere Länder ihre Kartennutzung eher steigern als umgekehrt), ergab diese Studie, dass ein Anstieg der Kartenzahlungen um 1 Mio. EUR mit einem Anstieg des BIP um rund 6 Mio. EUR verbunden war. Die Studie schliesst mit der Empfehlung „politische Maßnahmen zu ergreifen, die die Nutzung und Einführung elektronischer Zahlungsinstrumente im Einzelhandel fördern“, was „zu positiven makroökonomischen Effekten, einem Anstieg des Handels und des Verbrauchs der Haushalte führen dürfte“ (Original: „the adoption of policies that encourage the usage and adoption of electronic retail payment instruments“ which “can be expected to lead to positive macroeconomic effects, increased trade and household consumption“). Hasan, I. De Renzis, T. und Schmiedel, H. 2013. „Retail Payments and the Real Economy“. Arbeitspapier Nr. 1572.

74 Für eine Diskussion dieser Fragen siehe Abschnitt VI B von Tirole, J. 2011. „Payment Card Regulation and the Use of Economic Analysis in Antitrust“.

dass das optimale Interchange Fee positiv sein sollte.⁷⁵ Dies gilt umso mehr, als Innovationen im Bereich der Kartenzahlung weiterhin notwendig sind, um den sich wandelnden Bedürfnissen und Präferenzen der Verbraucher gerecht zu werden. Interchange Fees sind wiederum erforderlich, um Investitionen und die Einführung solcher Innovationen zu fördern.

Da zwischen uns und SE ein Konsens darüber zu bestehen scheint, dass ein *gewisses* positives Interchange Fee aus wirtschaftlicher Sicht sinnvoll ist, sollte der Schwerpunkt unserer Ansicht nach auf der Festlegung einer geeigneten quantitativen Benchmark liegen. Das ist konsistent mit dem vorherigen Ansatz der Behörden, darunter der WEKO⁷⁶ und der Europäische Kommission, welche beschlossen haben, Interchange Fees nicht zu verbieten, sondern stattdessen positive Interchange Fee-Obergrenzen auf der Grundlage von MIT-MIF-Benchmarks einzuführen.⁷⁷

Bezüglich der Benchmark sind unsere Meinungsverschiedenheiten mit SE tiefgreifender. Denn wir sind der Meinung, dass die Vorschläge von SE für ein niedrigeres Interchange Fee von 0,1 % für Debit- und 0,2 % für Kreditkarten keine analytische Grundlage haben und dass ihr Ansatz darauf abzielt, ein Interchange Fee zu erzielen, welches deutlich unter dem angemessenen Niveau liegt.

75 Die theoretische Literatur über den Wettbewerb zwischen Zahlungssystemen zeigt, dass in dem Masse, in dem Karteninhaber mehr als eine Karte verwenden („Multi-Home“), zu erwarten ist, dass der Wettbewerb zwischen den Systemen die Interchange Fees unter das Monopolniveau senken wird. Ein unreguliertes Monopolssystem, das die Gewinne seiner Mitglieder maximieren will, wird die Interchange Fees so hoch ansetzen, dass sich die Einzelhändler weiterhin für die Annahme von Karten entscheiden. Dieser Ansatz maximiert die Höhe der Interchange Fees, die durch das System eingenommen werden und die dann dazu verwendet werden können, die Kartennutzung zu erhöhen (z.B., weil die Issuer die höheren Interchange Fees an die Konsumenten in Form von höheren Prämien für die Karteninhaber weitergeben). Inwieweit der Wettbewerb der Systeme Druck auf die Interchange Fees ausübt, hängt davon ab, inwieweit die Händler ein System gegen ein anderes ausspielen können, was wiederum vom Anteil der Konsumenten abhängt, die mehrere Systeme nutzen (d.h. inwieweit die Karteninhaber bereit sind, Karten mehrerer Systeme zu besitzen und zu verwenden). Wenn viele Konsumenten mehrere Kartensysteme nutzen, kann ein Händler sich dafür entscheiden, nur das billigere System zu akzeptieren, in der Gewissheit, dass die Mehrheit der Konsumenten immer noch in der Lage sein wird, eine Kartenzahlung vorzunehmen. Wenn dagegen nur wenige Konsumenten mehrere Systeme akzeptieren, ist dieser Effekt begrenzt, und der Wettbewerb wird die Interchange Fees im Vergleich zum Monopolniveau nicht sehr stark senken. Diese Ergebnisse finden sich zum Beispiel in Rochet und Tirole 2002 und Guthrie und Wright 2007. Rochet und Tirole stellen fest, dass die Senkung der Interchange Fees durch den Systemwettbewerb unter bestimmten Umständen zu einer Verringerung der Wohlfahrt führen kann. Tatsächlich zeigen Rochet und Tirole, dass unter bestimmten Bedingungen die Monopolabwicklungsgebühr sozial optimal sein kann. Guthrie und Wright, die dies am ausführlichsten modelliert haben, kommen zu dem Ergebnis, dass eine Reihe von Ergebnissen möglich sind - wobei der Wettbewerb in verschiedenen Szenarien die Interchange Fees unter das Monopolniveau und sogar unter das sozial optimale Niveau drückt und in anderen Szenarien überhaupt keine Auswirkungen auf die Interchange Fees hat. Siehe: Guthrie, Graeme, und Julian Wright. „Competing payment schemes.“ *The Journal of Industrial Economics* 55.1 (2007): 37-67.

76 SE stellt in Tabelle 2 auf Seite 24 ihres Gutachtens eine zusammenfassende Tabelle der einvernehmlichen Regelungen der WEKO für Debitkarten vor.

77 Siehe die IFR der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2015: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015R0751&from=EN>.

4. DIE MIT-MIF-ANALYSE VON SE UNTERSCHÄTZT DAS ANGEMESSENE NIVEAU ERHEBLICH

SE schlägt vor, sich auf die Methode des MIT zu stützen, die von der Europäischen Kommission verwendet wurde, um die in der Europäischen Union geltenden Gebührenobergrenzen von 0,2 % für Geschäfte mit Debitkarten und 0,3 % für Geschäfte mit Kreditkarten festzulegen. SE stützt sich auf eine Erhebung zu den Händlerkosten in der Schweiz aus dem Jahr 2007 durch Minsch, die unseres Wissens die einzigen verfügbaren Daten zu den Händlerkosten in der Schweiz liefert. Unter Verwendung dieser Daten von Minsch kommen sie zu dem Schluss, dass das MIT-MIF, die Interchange Fees, die die Kosten von Bargeld und Karten für Händler ausgleichen, nach ihrer Analyse *negativ* sein würde.⁷⁸ SE wendet sich dann einer von der Europäischen Kommission durchgeführten Umfrage zu den Händlerkosten aus dem Jahr 2015⁷⁹ zu und argumentiert, dass diese Analysen in Kombination eine schweizerische Interchange Fee-Obergrenze von 0,1 % für Debitkarten und 0,2 % für Kreditkarten befürworten.⁸⁰

In diesem Abschnitt bewerten wir die SE Analyse und ziehen die folgenden zentralen Schlussfolgerungen:

- MIT-MIF-Benchmarks, die unter Verwendung der engen MIT-MIF-Methodik abgeleitet wurden, sollten als Untergrenze der Interchange Fees im Hinblick auf ihre Effizienz und ihre Rolle bei der Korrektur von Externalitäten betrachtet werden.
- Sogar innerhalb des engen MIT-MIF-Rahmens setzen die Berechnungen von SE das angemessene Niveau der MIT-MSC (und daher der MIT-MIF) erheblich zu niedrig an. SE verwendet für ihre MIT-MIF-Berechnungen Daten aus einer Erhebung der Händlerkosten in der Schweiz aus dem Jahr 2007. Diese Daten sind jedoch eindeutig veraltet und nicht mehr repräsentativ für die Kosten der schweizerischen Händler und die tatsächlichen Gegebenheiten des Zahlungsmittelmarktes. Daher sind die von SE abgeleiteten MIT-MSC-Benchmarks in Höhe von 0,32 % für den kartenbasierten und 0,27 % für den einzelhandelsbasierten Ansatz, die unter ihren Annahmen negative MIT-MIFs implizieren, erheblich zu niedrig angesetzt.

78 Siehe Abschnitt 7.3: "dass eine Interchange Fee erst angebracht wäre, wenn Card Schemes und Acquirer die Höhe ihre jeweiligen Bestandteile der MSC senken würden.

79 „Survey on merchants' costs of processing cash and card payments“, Europäische Kommission, Generaldirektion Wettbewerb, Endergebnisse, März 2015. Im weiteren Verlauf wird hierauf als „Kommissionsbericht“ Bezug genommen. Die Daten wurden für Österreich, Belgien, Frankreich, Deutschland, Italien, die Niederlande, Spanien, Schweden und das Vereinigte Königreich in den Jahren 2012/2013 erhoben. Die Erhebung umfasste ursprünglich auch Polen, was später aufgrund von Problemen bei der Datenerfassung gestrichen wurde.

80 Siehe Abschnitt 8.2 des SE Berichts.

- Darüber hinaus scheinen die Daten aus der Erhebung der Händlerkosten einen zu hohen Anteil grosser Händler zu enthalten und sind daher nicht repräsentativ für die Händler in der Schweiz, wo KMU über 99 % der Unternehmen ausmachen.^{81 82} Dies führt wahrscheinlich zu einer Unterschätzung der MIT-MSC-Benchmarks, da grosse Händler aufgrund von Skaleneffekten deutlich niedrigere Bargeldkosten haben als kleinere Händler.
- Abschliessend wenden wir uns den Ergebnissen des Kommissionsberichts zu und zeigen, dass SE willkürlich einen Durchschnitt über alle von der Kommission vorgelegten Ergebnisse gebildet hat. Dabei hat SE ignoriert, dass viele der niedrigeren MIT-MIF-Ergebnisse aus Spezifikationen stammen, die die Kommission selbst als unzuverlässig bezeichnet. Jedenfalls ist die von der Europäischen Kommission verwendete Stichprobe europäischer Länder für die Schweiz nicht repräsentativ, da zum Beispiel die Nominallöhne in der Schweiz wesentlich höher sind als der Durchschnitt der untersuchten Länder und die Löhne eine der wichtigsten Einflussfaktoren der Front- und Back-Office-Zahlungsverarbeitungskosten der Händler sind.

Insgesamt kommen wir zu der Schlussfolgerung, dass die angemessenen MIT-MIF für die Schweiz wahrscheinlich deutlich über den von SE genannten Werten von 0,1/0,2 % und auf dem Niveau der gegenwärtig von der WEKO festgelegten Sätze oder darüber liegen.

4.1. Hintergrundinformationen zum Merchant Indifference Test

Der Merchant Indifference Test oder „Tourist Test“ wurde erstmals von Rochet und Tirole eingeführt.⁸³ Der Test sollte eine konservative Schätzung der MIF liefern, die für die „Nutzungsexternalitäten“ („usage externalities“) innerhalb eines Kartensystems korrigiert und gleichzeitig verhindert, dass Zahlungskartensysteme MIF festsetzen, die die Bereitschaft der Händler ausnutzen, MIF über dem effizienten Niveau zu zahlen, das sich aus der „Internalisierung der Karteninhaber“ ergibt (d.h. dem Anreiz, den Konsumenten attraktive Zahlungsoptionen anzubieten, um ihnen einen besseren Service zu liefern und Absätze von Wettbewerbern zu gewinnen).

Das Gedankenexperiment, das dem Touristentest zugrunde liegt, lautet wie folgt: Angenommen, ein Einzelhändler akzeptiert Kartenzahlung und ein Tourist (d.h. ein einmaliger Kunde, der das Geschäft des Händlers noch nicht kennt und nicht die Absicht hat, in Zukunft wiederzukommen) betritt das Geschäft. Der Tourist hat genug Bargeld, um

81 Die Übererfassung der großen Händler zeigt sich in den 25 untersuchten Unternehmen, zu denen mehrere große Händler wie IKEA, MediaMarkt und GlobusChur, die großen Supermärkte Coop und Migros (die zusammen rund 12 Prozent des geschätzten Marktes für Zahlungen am Point-of-Sale ausmachen) sowie Tankstellen gehören. Siehe Minsch u.a. (2007).

82 <https://www.kmu.admin.ch/kmu/en/home/facts-and-trends/facts-and-figures/figures-smes/companies-and-jobs.html>

83 Der Test wurde ursprünglich in dem Arbeitspapier „Must-Take Cards and the Tourist Test“ eingeführt. In den Jahren 2007 und 2008 entstanden verschiedene Versionen mit diversen Änderungen. Die Arbeit wurde im Jahr 2011 als „Must-Take Cards: Merchant Discount and Avoided Costs“, im Journal of the European Economic Association veröffentlicht.

seinen Einkauf zu bezahlen, und wird auf jeden Fall einen Kauf tätigen. Würde der Einzelhändler es vorziehen, dass der Tourist mit Karte statt mit Bargeld bezahlt?

Der Gedanke dahinter ist, dass dieses Szenario den Internalisierungseffekt bzgl. des Karteninhabers als Grund für eine Annahme einer Kartenzahlung ausblendet und sich nur auf den „Vorteil für die Transaktion“ fokussiert (d.h. den Vorteil im Sinne verringerter Transaktionsbearbeitungskosten für den Händler), da der Tourist nie wieder in das Geschäft kommen wird und viel Geld zum Tätigen eines Kaufes hat.⁸⁴ Der Tourist Test sieht vor, die MIFs auf einem Niveau festzulegen, das der Differenz zwischen den Kosten für Bargeld und den Kosten für die Verarbeitung von Kartenzahlung für die Händler entspricht und dabei die Komponente der Händlerservicegebühr (Merchant Service Charge, MSC) in Bezug auf die Interchange Fees ausschliesst. In der Praxis entspricht dies der Differenz zwischen den Kosten der Händler für die Bearbeitung der Bargeldzahlung und ihren nicht MSC-bezogenen Kosten für Kartenzahlungen abzüglich der Acquirer-Marge (der Komponente der MSC, die von den Acquirern erhoben wird und sich nicht auf die Interchange Fees bezieht, und die die Kosten der Acquirer einschliesslich Betriebskosten, Bearbeitungsgebühren, Systemgebühren und sonstigen Gebühren, die die Acquirer den Händlern in Rechnung stellen, umfasst):

$$\begin{aligned} \text{MIT MIF} = & [\text{Bargeldkosten des Einzelhändler} \\ & - \text{Kosten des Einzelhändlers für Kartenzahlung ohne MSC}] \\ & - \text{Acquirer-Marge} \end{aligned}$$

In einigen Fällen wird der Begriff in eckigen Klammern als „Tourist Test MSC“ bezeichnet. Der Tourist Test MIF entspricht somit dem Tourist Test MSC abzüglich einer Anpassung für die Acquirer-Marge:

$$\text{MIT MIF} = \text{MIT MSC} - \text{Acquirer-Marge}$$

Im Modellrahmen von Rochet und Tirole entspricht dies der MIFs, die die gemeinsame Wohlfahrt von Karteninhabern und Händlern maximiert (als „Gesamtrente der Nutzer“, „total user surplus“, bezeichnet), da sie sicherstellt, dass die Kosten, die der Karteninhaber bei der Nutzung seiner Karte zu tragen hat, die Vorteile des Händlers berücksichtigen, die zur Gesamtrente der Nutzer beitragen.

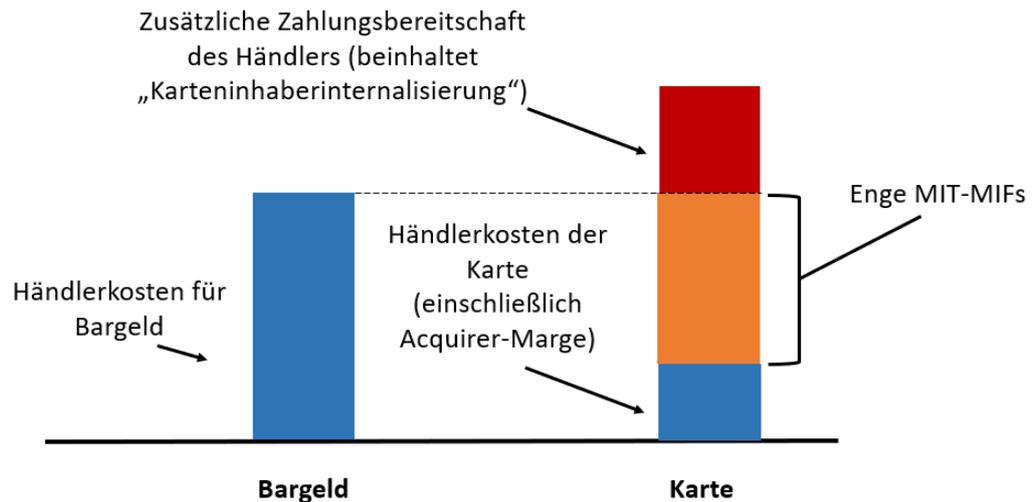
Grundsätzlich kann der MIT so angepasst werden, dass er weitgehendere Externalitäten und alternative Vergleichsmittel anstelle von Bargeld berücksichtigt. Tatsächlich ist die Verwendung alternativer vergleichbarer Zahlungsmittel besonders wichtig, wenn es sich um Kartentransaktionen im Fernabsatz oder um Kartentypen (z.B. Kreditkarten oder geschäftlich genutzte Karten) handelt, bei denen die Karten zusätzliche Funktionen haben, die für die Händler von Vorteil sind. Aus diesem Grund beziehen wir uns manchmal auf die „bargeldbasierten MIT-MIF“ oder die „engen MIT-MIF“, wenn wir uns auf den Modellrahmen beziehen, wie er in der ursprünglichen Arbeit von Rochet und Tirole entwickelt wurde.

Abbildung 13 erklärt, wie die bargeldbasierten engen MIT-MIFs im engen Modellrahmen von Rochet und Tirole prinzipiell berechnet werden sollten. Die Höhe des rechten Balkens

84 Der Internalisierungseffekt in Bezug auf den Karteninhaber ist der Anreiz, den Konsumenten attraktive Zahlungsmöglichkeiten anbieten zu können, um ihnen einen besseren Service zu bieten und Geschäft von Wettbewerbern gewinnen zu können. Da der Tourist wahrscheinlich nicht zurückkommt, hat der Händler keinen Anreiz zu versuchen ihn als einen Stammkunden zu gewinnen, indem er alle Zahlungsmethoden akzeptiert, die der Tourist nutzen möchte.

gibt die gesamte Zahlungsbereitschaft der Händler für Kartentransaktionen an. Dies umfasst sowohl die Transaktionsvorteile, die sie durch Kartenzahlungen realisieren, als auch die Internalisierungsvorteile in Bezug auf die Karteninhaber. Da die Internalisierungsvorteile für die Karteninhaber die Gesamtrente der Nutzer nicht erhöhen, werden bei der Berechnung der bargeldbasierten engen MIT-MIF nur die Transaktionsvorteile berücksichtigt, die sich aus den Kosteneinsparungen bei der Verarbeitung von Kartenzahlungen im Vergleich zu Barzahlungen ergeben.

Abbildung 13: Abbildung des bargeldbasierten engen MIT-MIF



Quelle: Eigene Darstellung durch CRA.

Appendix B enthält weitere Details zu den wichtigsten Annahmen, die zur praktischen Durchführung des MIT erforderlich sind. Die wichtigsten Beobachtungen sind nachfolgend aufgeführt:

- Es ist besonders wichtig, über aktuelle und genaue Kostendaten zu verfügen. Zu den wichtigsten Kosten gehören die „Lohnkosten des Front Office“ (die Zeit, die das Personal am Point-of-Sale für die Bearbeitung von Transaktionen aufwendet), die „Lohnkosten des Back Office“ (insbesondere die Zeit, die für das Zählen von Bargeld aufgewendet wird) und die Acquirer-Marge. Da die Lohnkosten von besonderer Bedeutung sind, sind genaue Daten zu den Lohnsätzen für die Berechnung des MIT äusserst wichtig.
- Im Rahmen der MIT-Analyse muss eine „Kostenzuweisung“ vorgenommen werden, um feststellen zu können, welche Kosten wahrscheinlich mit der Anzahl oder dem Wert der Transaktionen schwanken werden, wobei nur variable Kosten in die Berechnungen einbezogen werden. Dies führt zu einer gewissen Uneindeutigkeit, da die Frage, ob eine Kostenposition fix oder variabel ist, vom betrachteten Zeitraum und der Anzahl der Transaktionen abhängt, die von Bargeld auf Karten umgestellt werden. Langfristig und bei einer ausreichend grossen Anzahl von Transaktionen werden alle Kosten variabel sein, während ein grösserer Teil der Kosten auf kurze Sicht fix ist.

- Der MIT muss immer für eine „Referenztransaktion“ eines bestimmten Umfangs berechnet werden, wobei die Kosten für Bargeld und Karten dann auf einer gemeinsamen Grundlage für dieselbe Referenztransaktion berechnet werden. Als Referenztransaktionen werden in der Regel die durchschnittliche Kartentransaktion oder die durchschnittliche Transaktion insgesamt verwendet. Die Auswahl der Referenztransaktion kann einen erheblichen Einfluss auf die Ergebnisse haben.
- Idealerweise sollten die MIT-MIFs auf der Grundlage eines gewichteten Durchschnitts über eine repräsentative Stichprobe von Händlern berechnet werden, um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass die MIT-MIFs wahrscheinlich bei allen Händlern und insbesondere bei Händlern unterschiedlicher Grösse und in unterschiedlichen Branchen anfallen werden.

4.2. Warum das enge MIT-MIF das optimale Niveau des Interchange Fees wahrscheinlich zu niedrig ansetzt

Das Hauptproblem des auf den Bargeldkosten basierenden engen MIT besteht darin, dass das optimale MIF nicht nur die positiven Externalitäten berücksichtigen sollte, die dadurch entstehen, dass die Händler geringere Bearbeitungskosten haben, wenn die Konsumenten mit Karte statt mit Bargeld bezahlen, sondern auch allgemeinere Externalitäten. Dies ist hat selbst Jean Tirole (der inzwischen den Nobelpreis für Wirtschaftswissenschaften erhalten hat) erkannt.⁸⁵ In der Tat gibt es mindestens sechs wichtige Schwachstellen in der engen MIT-Methode:

1. **Sie spiegelt nicht die positiven Wohlfahrtseffekte der MIFs durch Markteintritt und Innovation wider.** Wenn Interchange Fees technologische und preisliche Innovationen sowie neue Marktzutritte vorantreiben, die letztendlich den Karteninhabern zugutekommen, sollten sie zumindest teilweise bei der Berechnung der MIFs berücksichtigt werden. Wie Tirole selbst anmerkte, besteht kein Zweifel daran, dass die Nichtberücksichtigung (der Gewinne der Issuer und des Beitrags zur Innovation usw.) zu einer konservativen Schätzung der wünschenswerten MIF führt.⁸⁶ Es wird davon ausgegangen, dass die Schaffung von Anreizen für die Konsumenten, auf moderne Zahlungsmittel umzusteigen, durch Investitionen in Innovationen (und Marketing-/Kartennutzungsanreize zur Steigerung der Akzeptanz) besonders positive Auswirkungen auf den Wohlstand hat. Dies ist von besonderer Bedeutung für die Schweiz, wo positive Interchange Fees eingeführt wurden, um die Verteilung und den Wechsel der Verbraucher zu innovativen Kartentechnologien der neuen Generation zu fördern.

⁸⁵ Siehe: Tirole, J. „Payment card regulation and the use of economic analysis in antitrust“, Competition Policy International (2011); Original: „there is no question that not including [an account for issuer profits and contribution to innovation etc.] leads to a conservative estimate of the desirable MIF“.

⁸⁶ Ebd. Seite 150.

2. **Die negativen sozialen Auswirkungen alternativer Zahlungsmittel wie Steuerhinterziehung bei Bargeld oder die subventionierte Nutzung von Schecks werden nicht berücksichtigt.** Da Händler Bargeld aus nicht redlichen Gründen (Steuerhinterziehung) bevorzugen können, kann Bargeld übermässig begünstigt werden.⁸⁷ Wenn dieses Marktversagen aufgrund politischer und anderer Hindernisse nicht direkt behoben werden kann, schlägt Tirole vor, als zweitbeste Option, die Kartennutzung durch eine Anhebung der MIFs über das Niveau des „Narrow Tourist Test“ hinaus zu fördern.
3. **Andere Externalitäten im Zusammenhang mit Zahlungskarten werden nicht berücksichtigt.** So wird beispielsweise, wie weiter unten erörtert, nicht berücksichtigt, welchen Nutzen Händler von Kreditkarten haben, weil sie selbst keine Kreditfunktionen bereitstellen müssen.⁸⁸ Kartenzahlungen ermöglichen es den Konsumenten auch, Einkäufe zu tätigen, die sie andernfalls aufgrund der zusätzlichen „Liquidität“, die sie bieten, nicht getätigt hätten, und minimieren den Zeitaufwand und die Probleme, die für die Konsumenten mit Bargeldkäufen verbunden sind.⁸⁹ Die Logik des Modells von Rochet und Tirole ist, dass, solange diese Funktionalität eine positive Externalität für die Händler erzeugt (d.h. die Händler profitieren insgesamt von der grösseren Verfügbarkeit und Verwendung von Zahlungskarten), es angemessen ist, eine zusätzliche Anpassung in den MIT für diese „entgangenen Verkäufe“ einzuführen. Diese Logik wurde von Tirole in seinen späteren Arbeiten bestätigt.^{90 91}
4. **Sie spiegelt nicht die Auswirkungen auf die Kartennutzung wider, sondern zielt nur darauf ab, ob sie am Point-of-Sale eingesetzt werden.** Der enge MIT befasst sich nur mit der Frage, wie die Konsumenten ihre Karte nutzen, und nicht darauf, ob sie überhaupt eine Karte besitzen. Damit geht er implizit von einem „reifen“ Kartenmarkt aus, auf dem Zahlungskarten nahezu vollständig verbreitet sind.

⁸⁷ Wenn zwei Güter Substitute sind und eines von ihnen „subventioniert“ wird, d.h. bestimmte soziale Kosten, die es der Gesellschaft auferlegt, nicht internalisiert, sollte nach Tirole das andere Gut selbst „subventioniert“ werden, um gleiche Wettbewerbsbedingungen wiederherzustellen und eine falsche Ressourcenallokation zu verhindern. Ebd. Seite 150.

⁸⁸ Rochet, Jean-Charles und Julian Wright. „Credit card interchange fees.“ *Journal of Banking & Finance* 34.8 (2010): 1788–1797.

⁸⁹ Eine Studie von Wissenschaftlern der Tufts University ergab, dass sich die Gesamtkosten des Bargelds für US-Haushalte auf 36 Milliarden belaufen. Der größte Teil dieses Betrags entfällt dabei auf die Zeit, die für Tätigkeiten wie die Fahrt zu Geldautomaten aufgewendet wird. Siehe Abbildung 1 von Chakravorti, G. und Mazzotta, B. „The Cost of Cash in the United States“. *The Institute for Business in the Global Context* (2013). Diese Studie wurde von mehreren Organisationen, darunter Mastercard, finanziell unterstützt.

⁹⁰ Tirole, J. „Payment card regulation and the use of economic analysis in antitrust“, *Competition Policy International* (2011). Ein Beispiel wissenschaftlicher Forschung, die diese Expansionseffekte für die Nachfrage in dem Tourist Test einbeziehen, ist in Layne-Farrar, Anne nachzulesen. „Assessing the Durbin Amendment’s Debit Card Interchange Fee Cap: An Application of the „Tourist Test“ to US Retailer Data.“ *Review of Network Economics* 12.2 (2013): 157–182. Die Autorin dieser Studie ist eine CRA-Kollegin mit Sitz in den Vereinigten Staaten.

⁹¹ Eine damit zusammenhängende Frage wäre, ob die stärkere Nutzung von Kartenzahlungen die Konsumenten dazu veranlasst hat, ihre Einkäufe zu einer geringeren Anzahl größerer Einkäufe zusammenzufassen.

5. **Sie spiegelt keine „Ticket Lift“-Effekte wider, die den Händlern zugutekommen.** Ticket-Lift ist definiert als die höheren Einnahmen pro Transaktion, die manche Händler melden, wenn ihre Kunden mit Karten statt mit Bargeld bezahlen. Es ist bekannt, dass Konsumenten, die nur über das Bargeld in ihrem Portemonnaie verfügen können, weniger einkaufen, als sie es tun würden, wenn sie direkten Zugang zu ihrem Bankkonto und damit zu ihrem tatsächlichen verfügbaren Einkommen hätten.⁹² Debitkarten bieten daher direkte Vorteile für Karteninhaber und Händler, da sie die Konsumenten von den zeitlichen und finanziellen Zwängen befreien, die mit der Beschaffung und Mitnahme von Bargeld verbunden sind, ohne dass Kredit- oder Finanzierungsgebühren anfallen.
6. **Sie spiegelt nicht wider, dass Kreditkarten den Händlern zugutekommen, indem sie den Bedarf für Finanzierungskredite ersetzen.** Wie in Rochet und Wright (2010)⁹³ festgestellt wurde, hängt ein Teil der Transaktionen von der Verfügbarkeit von Krediten ab. Gäbe es keine Kreditkarten wären solche Transaktionen von Finanzierungskrediten abhängig. Daher dürfte die grössere Verfügbarkeit von Kreditkarten den Händlern zugutekommen. Denn Kreditkarten ermöglichen es den Händlern, Verkäufe auf Kredit zu tätigen, ohne selbst in die Kreditvergabe investieren und die damit verbundenen finanziellen Risiken tragen zu müssen.

Daher sollten, wie Tirole (2011) betont, regulierte MIFs nicht unter dem Niveau liegen, das durch den „Tourist Test“ festgelegt wird, d.h. die MIF sollte mindestens der Differenz zwischen dem Nutzen des Händlers aus der Kartennutzung und den Acquiring-Kosten entsprechen.⁹⁴

Wir erkennen jedoch an, dass die WEKO die regulierten Interchange Fees zuvor unter Bezugnahme auf die engen MIT-MIFs festgelegt hat. Daher versuchen wir nicht, die oben dargelegten zusätzlichen Effekte zu quantifizieren. Vielmehr betrachten wir sie als wichtigen Hintergrund für die Durchführung der Analyse. Wenngleich wir darauf hinweisen möchten, dass dies wahrscheinlich ein konservativer Ansatz ist, möchten wir uns nachfolgend auf die engen MIT-MIFs konzentrieren.

⁹² Diese Erfahrung haben die ersten Akzeptanzstellen für Karten in den USA gemacht. Bei diesen waren die bezahlten Bestellscheine um 80 % höher als mit Bargeld, während spätere Kartenakzeptanten von bescheideneren, aber immer noch beträchtlichen Zuwächsen in der Größenordnung von 20–30 % gegenüber Bargeldtransaktionen berichteten. Siehe Layne-Farrar, Anne, „Assessing the Durbin Amendment’s Debit Card Interchange Fee Cap: An Application of the „Tourist Test“ to US Retailer Data.“ Review of Network Economics 12.2 (2013): 157–182. Die Autorin dieser Studie ist eine CRA-Kollegin mit Sitz in den Vereinigten Staaten.

⁹³ Rochet, Jean-Charles und Julian Wright. „Credit card interchange fees“ Journal of Banking & Finance 34.8 (2010): 1788–1797.

⁹⁴ Ebd. Seite 151; Original: „regulated MIFs should not lie below the level set by the “tourist test” (...) that is, the MIF should be at least equal to the difference between the merchant’s benefit from card usage and the acquiring cost“.

4.3. Auch wenn man den engen MIT als Benchmark akzeptiert, sind die Berechnungen von SE stark untertrieben

In der folgenden Tabelle replizieren wir die Ergebnisse von SE⁹⁵, indem wir die Daten der schweizerischen Händler-Kostenerhebung von Minsch aus dem Jahr 2007⁹⁶ verwenden, um die variablen Kosten für Bargeld und Karte als Anteil des durchschnittlichen Transaktionswertes (average transaction value, ATV) zu berechnen. Dies ist der Ausgangspunkt für unsere Analyse. Für die Durchführung der Analyse folgen wir dem Ansatz von Minsch mit Bezug auf: (i) welche Kosten variabel und welche fix sind (und daher aus der Analyse herausfallen) (ii) welche Kosten pro Transaktion und welche pro Transaktionswert variabel sind und (iii) was der relevante Bargeld-, Karten- und gewichtete durchschnittliche (kombinierte) Transaktionswert für die Schweiz ist.

Der ATV (Zeile 1) wird verwendet, um die variablen Kosten pro Transaktion (Zeile 2) in einen variablen Ad-Valorem-Kostensatz (Zeile 4) umzuwandeln, der dann zu den variablen Transaktionswertkosten (Zeile 3) addiert wird, um den gesamten variablen Kostensatz als Anteil des ATV (Zeile 5) zu ermitteln. Dies wird dann für die Kartenkosten wiederholt. Die Differenz zwischen Bargeld- und Kartenkosten als Anteil des ATV ergibt die Höhe des MIT-*MSC*. Wie in Abschnitt 4.1 erläutert, muss für die endgültige Berechnung der MIT-*MIF* eine adäquate Schätzung der Acquirer-Marge abgezogen werden. SE geht davon aus, dass diese 0,5 % beträgt, entsprechend dem von der WEKO im Rahmen von EVR III verwendeten Wert.⁹⁷ Zieht man diese Acquirer-Marge von den MIT-*MSC* ab, erhält man den Satz der MIT-*MIF* unter den drei möglichen ATV: ATV der Bargeldtransaktionen, ATV der Kartentransaktionen und gewichteter Durchschnitt/kombinierter ATV.

Unter Verwendung dieser Daten und der Annahmen von SE kommt man zu dem Ergebnis, dass die MIT-*MIFs* einheitlich *negativ* sind (d.h. dass Kartentransaktionen teurer wären als Bargeldtransaktionen, selbst wenn die Interchange Fees auf Null gesenkt würden).

95 Kleinere Unterschiede bestehen aufgrund offensichtlicher kleiner Korrekturen oder Differenzen beim Runden.

96 „Die Kosten des Bargeldes, Empirischer Kostenvergleich der Zahlungsmittel Maestro und Bargeld“, der Schweiz, Rudolf, Minsch, Dario Fauceglia, Urs Bernegger, St. Gallen, 16. Juli 2007, (unveröffentlicht). Die zugrundeliegenden, vollständigen Daten bzw. die vollständige Version der Studie sind nicht verfügbar, so dass es uns nicht möglich ist, die ursprüngliche Methodik der Datenerhebung zu überprüfen oder Sensitivitätsanalysen durchzuführen.

97 Siehe SE Bericht, Seite 57.

Tabelle 1: Replikation der MIT-MSC-Berechnungen von SE

	Bargeld- ATV	Karten- ATV	Kombinierter ATV
Bargeldkosten			
Durchschnittlicher Transaktionswert (ATV) (CHF)	53,24	84,96	55,37
Variable Bargeldkosten pro Transaktion (CHF)	0,16	0,16	0,16
Variable Bargeldkosten nach Höhe des Zahlungsbetrags (CHF)	0,44 %	0,44 %	0,44 %
Variable Bargeldkosten pro Transaktion (CHF) in % des ATV	0,30 %	0,19 %	0,29 %
Gesamte Bargeldkosten in % des ATV	0,75 %	0,63 %	0,73 %
Kartenkosten			
Variable Kartenkosten pro Transaktion (CHF)	0,26	0,26	0,26
Variable Kartenkosten nach Höhe des Zahlungsbetrags (CHF)	0	0	0
Variable Kartenkosten pro Transaktion (CHF) in % des ATV	0,49 %	0,31 %	0,47 %
Zusätzliche Kartenkosten insgesamt (%)	0,49 %	0,31 %	0,47 %
Unterschied (MIT-MSC)	0,26 %	0,33 %	0,27 %
MIT-MIF (basierend auf einer Acquirer-Marge von 0,5 %)	(0,24 %)	(0,17 %)	(0,23 %)

Quelle: CRA Analyse auf der Grundlage von Minsch et al. (2007). Anmerkung: Die Zahlen weichen aufgrund von Rundungsfehlern geringfügig von den von SE berichteten Zahlen ab.

Wir stellen zunächst fest, dass es höchst unwahrscheinlich ist, dass die MIT-MIFs in der Schweiz negativ sind, und dass ein solches Ergebnis, falls es zuträfe, auf Fehler in der vorherigen Analyse der WEKO hindeuten würde. Zwar sind wir in der Lage, die obige Analyse von SE auf der Grundlage der veröffentlichten Kurzfassung der Minsch-Studie zu replizieren, müssen aber gleichzeitig anmerken, dass die vollständige Studie und der der Minsch-Studie zugrunde liegende Datensatz nicht verfügbar sind, so dass wir die WEKO-Ergebnisse nicht reproduzieren können. Es ist daher möglich, dass die Unterschiede zwischen den Ergebnissen von SE und denen der WEKO auf weitere Analysen zurückzuführen sind, die die WEKO auf der Grundlage der zugrunde liegenden Daten durchführen konnte.

Die fehlende Plausibilität der Ergebnisse in der obenstehenden Tabelle wird durch die Tatsache untermauert, dass SE scheinbar selbst nicht an die Ergebnisse ihrer Analyse glaubt. Anstatt die Anwendung dieser negativen MIF-Sätze vorzuschlagen, schlagen sie stattdessen Zahlen von 0,10 % für Debit- und 0,20 % für Kreditgeschäfte vor, die völlig

willkürlich zu sein scheinen und *auf keinerlei auf die Schweiz bezogenen Datenanalyse beruhen*.

Wie wir bereits erörtert haben, sind die ursprünglichen Minsch-Daten mit erheblichen Vorbehalten behaftet (z.B. die Tatsache, dass sie sich hauptsächlich auf Daten von grossen Händlern stützen). Eine weitere Erklärung für diese nicht plausiblen Ergebnisse ist jedoch, dass, wie SE selbst einräumt, die Analyse auf Daten aus dem Jahr 2006 beruht, die inzwischen veraltet sind.⁹⁸ Darüber hinaus gibt es gute Gründe für die Annahme, dass die Kartentechnologie grössere Fortschritte gemacht hat als die Bargeldtechnologie, so dass die Verwendung historischer Daten die Höhe der MIT-MIFs unterbewerten wird. Der Markt hat sich in der Tat seit dem Jahr 2006 erheblich verändert. Dies umfasst die folgenden wichtigen Punkte:

- **Die Geschwindigkeit der Verarbeitung von Kartentransaktionen hat sich seit 2006 im Vergleich zu Bargeld erhöht.** SE geht von einer gleich langen Bearbeitungszeit von Karten- und Bargeldtransaktionen aus. Das ist im Jahr 2022 eindeutig unrealistisch. Die technologischen Verbesserungen bei der Kartenverarbeitung (z.B. Chip und Pin) haben die Verbesserungen bei der Bargeldverarbeitung übertroffen, so dass die Kosten für Karten im Front Office deutlich niedriger sind als die für Bargeld. Dies erhöht die MIT-MIFs.
- **Innovationen wie das kontaktlose Bezahlen haben die Geschwindigkeit von Kartentransaktionen im Vergleich zu Bargeldtransaktionen weiter erhöht.** Kontaktlose Transaktionen machen 80 % der Kartentransaktionen⁹⁹ aus und sind mindestens 60 % schneller als Bargeldtransaktionen. Dadurch sind die variablen Kosten von Karten im Vergleich zu Bargeld weiter gesunken, was zu einer weiteren Steigerung des MIT-MSK geführt hat.
- **Steigende Lohnkosten bedeuten, dass das arbeitsintensive Bargeld im Vergleich zur Karte teurer wird.** Laut der Minsch-Studie besteht der Grossteil der Gesamtkosten für Händler aus den Kosten für die Zahlungsabwicklung (39 %) und den Kosten für die Bargeldbearbeitung (36 %), die beide durch den Stundenlohn bestimmt werden. Da sowohl die Front- als auch die Back-Office-Kosten von Bargeld arbeitsintensiver sind als die von Kartenzahlungen, hat die Lohninflation zu einem noch grösseren Unterschied zwischen den variablen Kosten von Bargeld und Kartenzahlungen und damit zu einem höheren MIT MSC geführt.

⁹⁸ Siehe Seite 57 des SE Berichts.

⁹⁹ <https://www.nets.eu/Media-and-press/news/Pages/DACH-region-reaches-tipping-point-for-contactless-payments.aspx>.

- **Sinkende Kosten für Elektronik führen dazu, dass die kapitalintensive Karte im Vergleich zu Bargeld weniger kostspielig wird.** Die Kosten für Terminaltechnologie sind gesunken, da die Technologie inzwischen ausgereift und immer weiter verbreitet ist. So ist es jetzt beispielsweise möglich „mPOS“-Akzeptanzterminals zu erwerben, die die Internetverbindung eines Smartphones oder Tablets nutzen und den Händlern für eine einmalige Zahlung von nur EUR 99 zur Verfügung stehen.¹⁰⁰ Darüber hinaus bedeutet die grössere Verbreitung der Kartenzahlung im Vergleich zum Jahr 2006, dass es nicht mehr sinnvoll ist, die Kosten für Kartenterminals als variable Kosten zu behandeln. Denn es ist davon auszugehen, dass die meisten Händler über ein Kartenterminal verfügen.
- **Wettbewerb im Bereich des Acquiring und andere Marktentwicklungen haben das Niveau der Acquirer-Margen seit dem Jahr 2006 etwas nach unten gedrückt.** SE hat eine historische Acquirer-Marge in Höhe von 0,5 % verwendet. Aufgrund des Eintritts von internationalen Acquirern in den schweizerischen Markt¹⁰¹ und transparenteren MSC-Gebühren, gehen wir davon aus, dass sich die Acquirer-Margen auf ein niedrigeres Niveau bewegt haben. Dies wird durch die uns zur Verfügung stehenden Branchenberichte bestätigt.¹⁰²
- **Veränderungen im Mix der Transaktionen und der durchschnittlichen Transaktionswerte.** Mit der Entwicklung des Zahlungsmarktes in der Schweiz ist sowohl der durchschnittliche Transaktionswert von Bargeld als auch von Kartenzahlungen zurückgegangen, während Kartenzahlungen gegenüber Barzahlungen zugenommen haben. MIT-MIF-Berechnungen auf der Grundlage von Transaktionsdaten aus dem Jahr 2006 können daher irreführend sein. Denn die verwendete Referenztransaktion (Bargeld- oder Karten-ATV bzw. deren gewichteter Durchschnitt) beeinflusst die variablen Kostensätze und damit die abgeleiteten MIT-MSC-Werte.

Im Einklang mit den obigen Ausführungen nehmen wir die folgenden fünf Korrekturen an den SE Berechnungen für die MIT-MSC vor:

-
- 100 Beispiele sind die mPOS-Terminals UBS SumUp und Adyen Shuttle: https://techcrunch.com/2013/08/06/adyen-shuttle-17-markets/?guccounter=1&guce_referrer=aHR0cHM6Ly93d3cuZ29vZ2xiLmNvbS8&guce_referrer_sig=AQAAAMvVy1I9vt3Z7ygHUTb1JNvXIN21DQOUpdbZzWHYBw3-Fto1cb7ZswAgqYNAODK7jhp8Z8Nr4AsDmCzi66D_vxzoc1k01-ofCZPSB7VtEZUEDRa_41wJjSFSEnVfAWk9xTeyN5B3oEk_Hvwd3mCq9VPDc7HdHntYWrWKtgVhEgbi
- 101 Obwohl SIX und PostFinance die führenden Acquirer in der Schweiz bleiben, sind Concordis (welche mit Nets fusioniert sind) und Ingenico (im Besitz von Worldline) in den Markt eingetreten. Letztere hatten zusammen einen Marktanteil von 23 % im Jahr 2019. Siehe Verisk, „Merchant Acquiring in Western Europe“, Mai 2020.
- 102 Ebd. S. 331. So ist beispielsweise zu beobachten, dass die Kreditkarten-MSC von 1,4 % im Jahr 2013 auf 1,0 % im Jahr 2015 und weiter auf 0,8 % ab 2017 gesunken sind. Bei einer festen Interchange Fee-Obergrenze von 0,44 % bedeutet dies einen rückläufigen Trend bei der durchschnittlichen Acquirer-Marge.

- **Korrektur 1** passt die Berechnungen von SE an, um dem Wachstum und den Vorteilen des kontaktlosen Zahlungsverkehrs angemessene Rechnung zu tragen. Wir gehen davon aus, dass 80 % der Kartentransaktionen in der Schweiz kontaktlos erfolgen¹⁰³ und dass kontaktlose Transaktionen 63 % schneller sind als Bargeldtransaktionen und 53 % schneller als nicht kontaktlose Kartentransaktionen.¹⁰⁴
- **Korrektur 2** bereinigt zusätzlich die Stundenlöhne des Verkaufspersonals. Insbesondere die Nominallöhne im Einzelhandel sind seit 2006 gestiegen.
- **Korrektur 3** ändert die Kostenzuweisung in Minsch dahingehend, dass die Kosten für Kartenakzeptanz-Terminals als Fixkosten behandelt werden, was die höhere Marktdurchdringung der Kartenzahlung im Vergleich zu der Zeit, als die Minsch-Studie ursprünglich erstellt wurde, widerspiegelt.
- Bei den **Korrekturen 4 und 5** werden die gleichen Anpassungen und Annahmen wie bei Korrektur 3 vorgenommen, jedoch werden aktualisierte Daten für Bargeld, Karten und den kombinierten ATV für 2020 verwendet.
- **Aktualisierte Zahlen zur Acquirer-Marge.** In allen Fällen haben wir eine aktualisierte durchschnittliche Acquirer-Marge¹⁰⁵ von 0,4% angesetzt, die auf jüngsten öffentlichen Daten beruht, die in der Tat einen rückläufigen Trend bei den durchschnittlichen MSCs zeigen.¹⁰⁶ Wir weisen darauf hin, dass dieser Wert von 0,4 % wahrscheinlich konservativ ist (d.h. die MIT-MIFs unterbewertet).

103 Wir weisen darauf hin, dass diese Zahl konservativ ist, da nach Angaben von Visa im Mai 2022 88 % der Transaktionen kontaktlos erfolgten.

104 Siehe zum Beispiel: <https://blog.nordicsemi.com/getconnected/mobile-payments-technology-explained#:~:text=USA%2Dbased%20industry%20body%20the,than%20using%20traditional%20credit%20cards> or <https://www.vendingmarketwatch.com/home/article/10273589/contactless-pay-technology-opens-up-a-new-frontier-for-vending>.

In einem Artikel vom September 2021 berichtet die Nets Group, dass die durchschnittliche Quote für kontaktloses Bezahlen in Deutschland mittlerweile bei 77 Prozent, in Österreich bei 82 Prozent und in der Schweiz bei 80 Prozent liegt. (Original: „[t]he average contactless rate is now 77 per cent in Germany, 82 per cent in Austria and 80 per cent in Switzerland.“) Siehe: <https://www.nets.eu/Media-and-press/news/Pages/DACH-region-reaches-tipping-point-for-contactless-payments.aspx>.

105 Wir weisen darauf hin, dass wir mit dem Begriff „Acquirer-Marge“ nicht die Gewinnspanne des Acquirers meinen, sondern den Nicht-MIF-Anteil der MSC, der die Kosten des Acquirers einschließlich Betriebskosten, Bearbeitungsgebühren, Systemgebühren und sonstigen Gebühren, die die Acquirer den Händlern in Rechnung stellen, umfasst.

106 Siehe Argus Advisory Research, 2022, „Country Report Switzerland“. Die Acquirer-Marge basiert auf einem Kreditkarten-MSK von 0,8 % und einem Kreditkarten Interchange Fee von 0,4 %. Kreditkarten wurden als Näherungswert verwendet, da Debitkarten- Interchange Fees keine Ad-Valorem-Sätze für CP-Transaktionen sind. Dies stimmt mit den Debitkarten-Daten überein, wenn wir die Interchange Fee-Obergrenzen pro Transaktion und ATV verwenden, um den durchschnittlichen Interchange Fee-Satz bei Debitkarten-Transaktionen zu schätzen.

Erstens ist er viel höher als die bekannten Acquirer-Margen in anderen europäischen Ländern. In einem von der Europäischen Kommission veröffentlichten Bericht wurde beispielsweise festgestellt, dass die Obergrenze für Debit-MSCs weniger als 0,35 % beträgt, was nach Abzug der regulierten MIF von 0,2 % eine Acquirer-Marge von höchstens 0,15 % bedeutet.¹⁰⁷ Im selben Bericht wurde festgestellt, dass die Acquirer-Marge für grosse Händler mit „Interchange ++“-Verträgen auf der Grundlage einer ähnlichen Berechnung unter 0,05 % liegt. Auch wenn die Wettbewerbsbedingungen in der Schweiz zu etwas anderen Acquirer-Margen führen könnten, scheinen 0,4 % eher konservativ zu sein. Zweitens liefern alternative Schätzungen niedrigere Zahlen. Unter Verwendung der in Appendix D aufgeführten durchschnittlichen Transaktionswerte für 2020 leiten wir Schätzungen der kartenbasierten Debitkarten-Acquirer-Marge im Bereich von 0,37 %-0,39 % und der einzelhandelsbasierten Schätzungen im Bereich von 0,30 %-0,33 % ab.¹⁰⁸

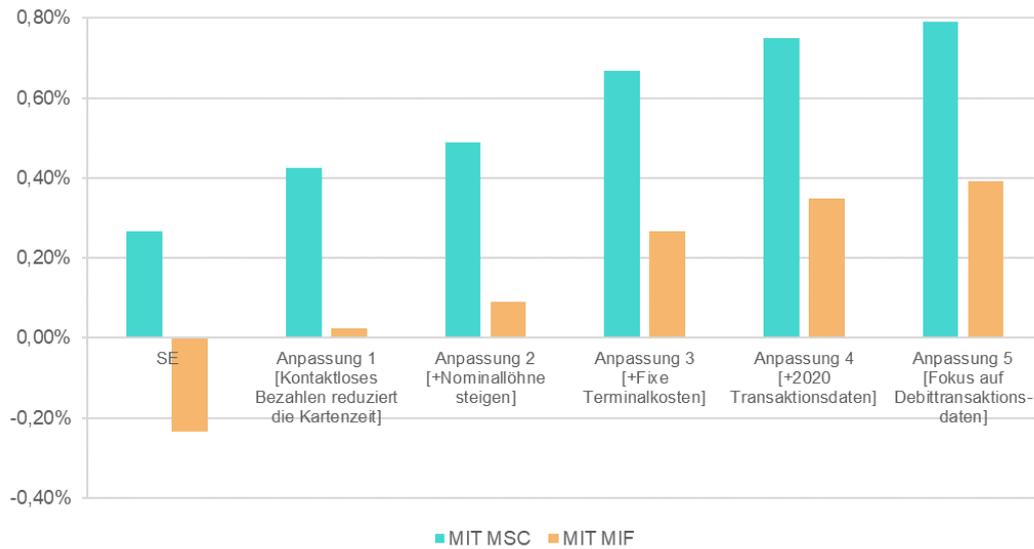
Abbildung 14 und Abbildung 15 unten fassen die Auswirkungen dieser Korrekturen zusammen. Die grünen Balken zeigen jeweils die MIT-MSC (d.h. die grobe Differenz zwischen den Kosten für Bargeld und den Kartenkosten) und die orangen Balken die MIT-MIFs (die Interchange Fees, die erforderlich sind, um die Kosten für Bargeld und Karte unter Berücksichtigung der Acquirer-Marge auszugleichen).¹⁰⁹ **Diese Korrekturen heben den nicht plausiblen Befund von negativen MIT-MIFs durch SE auf und liefern MIT-MIFs, die den regulierten Werten in der Schweiz entsprechen oder darüber liegen.**

107 Europäische Kommission, 2020, „Study on the application of the Interchange Fee Regulation: Final report“, erstellt von Ernst & Young und Copenhagen Economics, abrufbar unter <https://ec.europa.eu/competition/publications/reports/kd0120161enn.pdf>.

108 Siehe Argus Advisory Research, 2022, „Country Report Switzerland“. Die Acquirer-Marge basiert auf einem Debitkarten-MSC von 0,5 % und einem gewichteten durchschnittlichen Debitkarten-IF für Visa von 0,07 USD. Der Wert des Debitkarten-IF wurde mit dem durchschnittlichen Jahreswechsellkurs von 2020 (1 USD = 0,93808 CHF) in Schweizer Franken umgerechnet, basierend auf Daten der Schweizerischen Nationalbank, [https://data.snb.ch/en/topics/ziredev/cube/devkua?fromDate=2012&toDate=2021&dimSel=D1\(EUR1,GBP1,DKK100,NOK100,CZK100,HUF100,PLN100,RUB1,SEK100,TRY100,USD1,CAD1,ARS1,BRL100,MXN100,ZAR1,JPY100,AUD1,CNY100,HKD100,KRW100,MYR100,NZD1,SGD1,THB100,XDR1\)](https://data.snb.ch/en/topics/ziredev/cube/devkua?fromDate=2012&toDate=2021&dimSel=D1(EUR1,GBP1,DKK100,NOK100,CZK100,HUF100,PLN100,RUB1,SEK100,TRY100,USD1,CAD1,ARS1,BRL100,MXN100,ZAR1,JPY100,AUD1,CNY100,HKD100,KRW100,MYR100,NZD1,SGD1,THB100,XDR1)).

109 Wie aus den vollständigen Ergebnistabellen und den beiden Abbildungen hervorgeht, wirkt sich die verwendete Referenztransaktion auf die endgültigen MIT-MSC/MIF-Sätze aus. In den Abbildungen werden die Ergebnisse auf der Grundlage des gewichteten durchschnittlichen ATV und des Karten-ATV dargestellt. In diesem Abschnitt werden jedoch auch die vollständigen Ergebnisse für Bargeld, Karten und den gewichteten durchschnittlichen ATV aufgeführt, wobei darauf hingewiesen wird, dass die Europäische Kommission in ihrer Analyse den Karten-ATV gegenüber dem Einzelhandels-ATV bevorzugt hat.

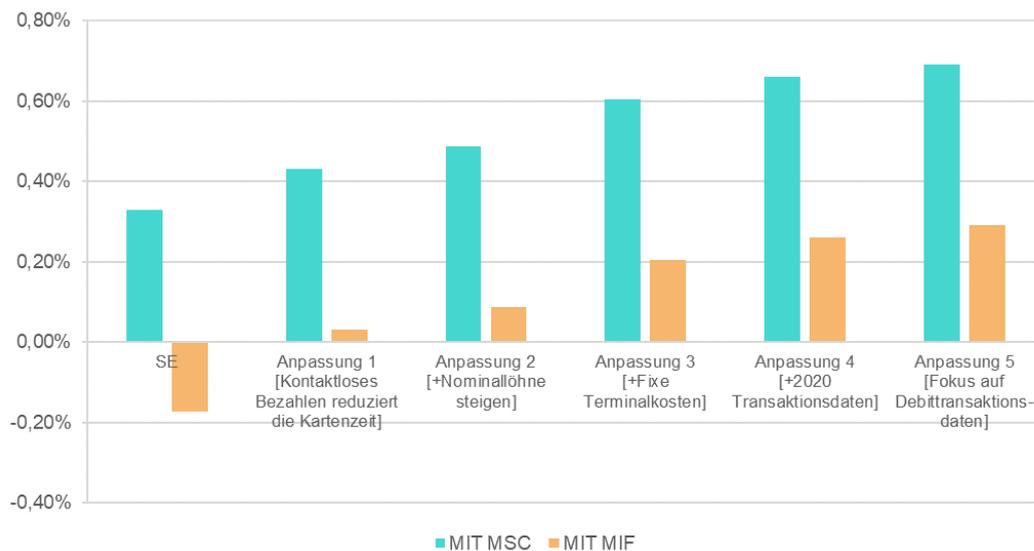
Abbildung 14: MIT-Ergebnisse von SE vor und nach den progressiven CRA Korrekturen, einzelhandelsbasierter Ansatz



Quelle: CRA Analyse.

Anmerkung: Die Ergebnisse beruhen auf dem gewichteten durchschnittlichen Bargeld/Karten-ATV. Die Ergebnisse von SE beruhen auf einer Acquirer-Marge von 0,5 %. Die CRA Korrekturen beruhen auf einer aktualisierten Acquirer-Marge von 0,4 %.

Abbildung 15: MIT-Ergebnisse von SE vor und nach den progressiven CRA Korrekturen, kartenbasierter Ansatz



Quelle: CRA Analyse.

Anmerkung: Die Ergebnisse beruhen auf dem Karten-ATV. Die Ergebnisse von SE beruhen auf einer Acquirer-Marge von 0,5 %. Die CRA Korrekturen beruhen auf einer aktualisierten Acquirer-Marge von 0,4 %.

Diese Ergebnisse zeigen, dass die Ergebnisse von SE kann nicht verlässlich sind. Wir betonen jedoch, dass wir keine erschöpfende Anzahl von Korrekturen vorgenommen haben, und da wir keinen Zugang zu den zugrundeliegenden Daten haben, sind wir nicht in der Lage, etwaige Fehler in der ursprünglichen Minsch-Studie zu bewerten und zu beheben, wie z.B. die wahrscheinliche Übererfassung von grossen Händlern. Eine

vollständige Bewertung würde sich daher idealerweise auf eine umfassendere MIT-MIF-Studie stützen, die auf aktuellen Händlerkostendaten basiert.

Im weiteren Verlauf dieses Abschnittes gehen wir auf weitere Einzelheiten zu den Korrekturen ein.

Korrektur 1 – Berücksichtigung der Auswirkungen der kontaktlosen Bezahlungsfunktion und anderer Innovationen auf die Dauer von Kartentransaktionen und von Änderungen der Gewinnspannen der Acquirer

In ihrer Analyse geht SE von einer gleichen Transaktionszeit von 20 Sekunden für Karte und Bargeld aus, was im Jahr 2022 eindeutig unrealistisch ist. Innovationen wie das kontaktlose Bezahlen haben die Geschwindigkeit von Kartentransaktionen im Vergleich zu Bargeldtransaktionen erhöht. Diese Tatsache wird von vielen Quellen bestätigt.¹¹⁰ Für den Zweck unserer Analyse stützen wir uns aber auf eine Analyse von American Express, die ergab, dass kontaktlose Transaktionen 63 % schneller sind als Bargeldtransaktionen und 53 % schneller als die Verwendung herkömmlicher Kreditkarten.

Wir leiten eine durchschnittliche Kartenzahlungszeit von 9,1 Sekunden ab. Dabei gehen wir davon aus, dass 80 % der Kartentransaktionen kontaktlos¹¹¹ und 63 % schneller als Bargeldtransaktionen sind. Ferner nehmen wir an, dass die verbleibenden 20 % der nicht kontaktlosen Kartentransaktionen 15,7 Sekunden benötigen, so dass die kontaktlosen Transaktionen 53 % schneller sind als diese. Wir merken an, dass dieser Unterschied von 63 % gegenüber Bargeld und 53 % gegenüber nicht-kontaktlosen Transaktionen voraussichtlich konservativ ist. So kam zum Beispiel eine Studie von Barclaycard, einem grossen Issuer im Vereinigten Königreich, zu dem Ergebnis, dass kontaktlose Transaktionen im Durchschnitt um sieben Sekunden schneller sind als Chip und Pin und um 15 Sekunden schneller als Bargeld.¹¹² Dies würde eine Transaktionszeit von 5 Sekunden für kontaktlose Transaktionen bedeuten (während wir angenommen haben, dass sie 7,4 Sekunden dauern) und dass Chip- und Pin-Transaktionen 8 Sekunden schneller sind als Bargeldtransaktionen, was eine Transaktionszeit von 12 Sekunden bedeutet (während wir angenommen haben, dass sie 15,7 Sekunden dauern).

Die Verwendung dieser durchschnittlichen Kartenzahlungsdauer und die Berücksichtigung der von SE verwendeten Acquirer-Marge führen zu positiven MIT-MIFs.

110 Siehe zum Beispiel: [https://blog.nordicsemi.com/getconnected/mobile-payments-technology-explained#:~:text=USA%2Dbased%20industry%20body%20the,than%20using%20traditional%20credit%20cards](https://blog.nordicsemi.com/getconnected/mobile-payments-technology-explained#:~:text=USA%2Dbased%20industry%20body%20the,than%20using%20traditional%20credit%20cards or https://www.vendingmarketwatch.com/home/article/10273589/contactless-pay-technology-opens-up-a-new-frontier-for-vending) or <https://www.vendingmarketwatch.com/home/article/10273589/contactless-pay-technology-opens-up-a-new-frontier-for-vending> .

111 In einem Artikel vom September 2021 berichtet die Nets Group, dass „die durchschnittliche Quote für kontaktloses Bezahlen in Deutschland mittlerweile bei 77 Prozent, in Österreich bei 82 Prozent und in der Schweiz bei 80 Prozent liegt.“ Siehe: <https://www.nets.eu/Media-and-press/news/Pages/DACH-region-reaches-tipping-point-for-contactless-payments.aspx>. Da 100 % der neuen Debitkarten für den kontaktlosen Zahlungsverkehr geeignet sind, erwarten wir, dass der Anteil der kontaktlosen Transaktionen in Zukunft weiter steigen wird.

112 Im Original: „*contactless transactions are, on average, seven seconds faster than Chip and PIN, and 15 seconds faster than cash*“ <https://home.barclaycard/press-releases/2020/4/Barclaycard-enables-up-to-7-million-additional-people-to-pay-using-contactless/>

Tabelle 2: Korrektur 1 - MIT-MSC- und MIT-MIF-Berechnungen mit angepassten Kartentransaktionszeiten und einer angepassten Acquirer-Marge

	Bargeld- ATV	Karten- ATV	Kombinierter ATV
Bargeldkosten			
Durchschnittlicher Transaktionswert (ATV) (CHF)	53,24	84,96	55,37
Variable Bargeldkosten pro Transaktion (CHF)	0,16	0,16	0,16
Variable Bargeldkosten nach Höhe des Zahlungsbetrags (CHF)	0,44 %	0,44 %	0,44 %
Variable Bargeldkosten pro Transaktion (CHF) in % des ATV	0,30 %	0,19 %	0,29 %
Gesamte Bargeldkosten in % des ATV	0,75 %	0,63 %	0,73 %
Kartenkosten			
Variable Kartenkosten pro Transaktion (CHF)	0,17	0,17	0,17
Variable Kartenkosten nach Höhe des Zahlungsbetrags (CHF)	0	0	0
Variable Kartenkosten pro Transaktion (CHF) in % des ATV	0,32 %	0,20 %	0,31 %
Zusätzliche Kartenkosten insgesamt (%)	0,32 %	0,20 %	0,31 %
Unterschied (MIT-MSC)	0,42 %	0,43 %	0,43 %
MIT-MIF (basierend auf einer Acquirer-Marge von 0,4 %)	0,02 %	0,03 %	0,03 %

Quelle: CRA Analyse auf der Grundlage von Minsch et al. (2007).

Korrektur 2 – Zusätzliche Berücksichtigung des Anstiegs der Lohnkosten seit 2006

SE verwendet bei der Berechnung der Kosten für die Zahlungsabwicklung mit Bargeld und Karte einen Stundenlohn für das Verkaufspersonal von 29 Franken, der auf einem Wert aus Minsch et al. (2007) beruht. Dieser Wert ist jedoch veraltet und muss an die Lohninflation angepasst werden. Durch Berücksichtigung der Inflation bis zum Jahr 2020

kommen wir auf einen Wert von 34 Franken.¹¹³ Durch die Anwendung dieser Lohngrösse¹¹⁴ und der angepassten Zeit für die Dauer von Kartentransaktionen, wie in Korrektur 1 beschrieben, kommen wir zu einem Ergebnis für die MIT-MIFs von rund 0,09 %.

113 Zunächst berechnen wir den Stundenlohn des Verkaufspersonals im Jahr 2010 anhand eines Nominallohnindex von 1993-2010 für den Sektor „Einzelhandel: Reparatur von Haushaltswaren“. Dazu dividieren wir 29 durch den Indexwert 2006 für den Sektor „Einzelhandel: Reparatur von Haushaltswaren“ und multiplizieren ihn mit dem Indexwert 2010. Anschließend berechnen wir den Stundenlohn für 2020 anhand eines Nominallohnindex auf Basis des Jahres 2010 für den Sektor „Einzelhandel“. Dazu multiplizieren wir mit der Indexzahl 2020 für den Sektor „Einzelhandel“ und dividieren durch 100.

Die vollständige Berechnung lautet wie folgt: $29 * (125,1/117,3) * (108,4/100) = 34$

Nominallohnindex für die Jahre 1993 bis 2010. Quelle: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/en/home/statistics/work-income/wages-income-employment-labour-costs/trend-wages.assetdetail.322205.html>

Nominallohnindex für die Jahre 2011 bis 2020. Quelle: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/en/home/statistics/work-income/wages-income-employment-labour-costs/trend-wages.assetdetail.16904731.html>.

114 Anmerkung: Wir haben auch die Kosten für die Bargeldbearbeitung angepasst, wobei wir davon ausgehen, dass die für die Bargeldbearbeitung geltenden Back-Office-Löhne mit der gleichen Inflationsrate gestiegen sind wie die Löhne im Einzelhandel.

Tabelle 3: Korrektur 2 – MIT-MSC- und MIT-MIF-Berechnungen unter weiterer Berücksichtigung der Entwicklung der Arbeitskosten

	Bargeld- ATV	Karten- ATV	Kombiniertes ATV
Bargeldkosten			
Durchschnittlicher Transaktionswert (ATV) (CHF)	53,24	84,96	55,37
Variable Bargeldkosten pro Transaktion (CHF)	0,19	0,19	0,19
Variable Bargeldkosten nach Höhe des Zahlungsbetrags (CHF)	0,48 %	0,48 %	0,48 %
Variable Bargeldkosten pro Transaktion (CHF) in % des ATV	0,35 %	0,22 %	0,34 %
Gesamte Bargeldkosten in % des ATV	0,83 %	0,70 %	0,82 %
Kartenkosten			
Variable Kartenkosten pro Transaktion (CHF)	0,18	0,18	0,18
Variable Kartenkosten nach Höhe des Zahlungsbetrags (CHF)	0	0	0
Variable Kartenkosten pro Transaktion (CHF) in % des ATV	0,34 %	0,22 %	0,33 %
Zusätzliche Kartenkosten insgesamt (%)	0,34 %	0,22 %	0,33 %
Unterschied (MIT-MSC)	0,49 %	0,49 %	0,49 %
MIT-MIF (basierend auf einer Acquirer-Marge von 0,4 %)	0,09 %	0,09 %	0,09 %

Quelle: CRA Analyse auf der Grundlage von Minsch et al. (2007).

Korrektur 3 – Pauschale Festlegung der Kosten für Kartenterminals

SE nimmt auf der Grundlage der Daten von Minsch u.a. (2007) an, dass 50 % der Kosten für Terminals fix und 50 % variabel sind. Das ist nicht nachvollziehbar, denn die technologische Innovation und der Wettbewerb auf dem Acquirer-Markt führen dazu, dass praktisch alle Terminalkosten fix sind. In der Tat zahlen Händler für POS-Systeme in Geschäften in der Regel eine einmalige Kaufgebühr für das Terminal oder eine monatliche Miete, unabhängig vom Volumen.¹¹⁵ Wenn man dies annimmt und die Stundenlöhne und Kartentransaktionszeiten anpasst, wie in Korrektur 2 geschehen, ergeben sich MIFs von 0,20 bis 0,27 %, ähnlich den IFR-Obergrenzen in der EU.

115 Der Ingenico Compact von Aduno erforderte beispielsweise eine einmalige Anschaffung von rund CHF 1'590 exkl. MwSt. oder eine monatliche Miete von rund CHF 53. <https://www.mobiletransaction.org/sumup-launches-mobile-pos-system-switzerland/>

Tabelle 4: Korrektur 3 – MIT-MSC-Berechnungen unter der Annahme, dass alle Kosten der Terminals fix sind, und mit angepassten Stundenlöhnen und Kartentransaktionszeiten

	Bargeld- ATV	Karten- ATV	Kombinierter ATV
Bargeldkosten			
Durchschnittlicher Transaktionswert (ATV) (CHF)	53,24	84,96	55,37
Variable Bargeldkosten pro Transaktion (CHF)	0,19	0,19	0,19
Variable Bargeldkosten nach Höhe des Zahlungsbetrags (CHF)	0,48 %	0,48 %	0,48 %
Variable Bargeldkosten pro Transaktion (CHF) in % des ATV	0,35 %	0,22 %	0,34 %
Gesamte Bargeldkosten in % des ATV	0,83 %	0,70 %	0,82 %
Kartenkosten			
Variable Kartenkosten pro Transaktion (CHF)	0,08	0,08	0,08
Variable Kartenkosten nach Höhe des Zahlungsbetrags (CHF)	0	0	0
Variable Kartenkosten pro Transaktion (CHF) in % des ATV	0,16 %	0,10 %	0,15 %
Zusätzliche Kartenkosten insgesamt (%)	0,16 %	0,10 %	0,15 %
Unterschied (MIT-MSC)	0,67 %	0,60 %	0,67 %
MIT-MIF (basierend auf einer Acquirer-Marge von 0,4 %)	0,27 %	0,20 %	0,27 %

Quelle: CRA Analyse auf der Grundlage von Minsch et al. (2007).

Korrektur 4 – Weitere Anpassungen an die Entwicklung des Volumens und des Wertes von Bargeld- und Kartentransaktionen

SE verwendet Transaktionsdaten von Minsch et al. (2007) für Daten über die Anzahl und den Wert von Bargeld- und Maestro-Transaktionen. Diese Daten stammen jedoch aus dem Jahr 2006 und sind daher eindeutig veraltet. In dieser Korrektur wenden wir dieselben Anpassungen wie in Korrektur 3 an (unter der Annahme, dass alle Terminalkosten fix sind, mit der Aktualisierung der Stundenlöhne des Verkaufspersonals und der Anpassung der Kartentransaktionszeiten), wobei wir die Transaktionsdaten von GlobalData für 2020 zugrunde legen.¹¹⁶

Wir gehen davon aus, dass die Fixkosten gleich bleiben und dass die variablen Kosten pro Transaktion und die variablen Kosten pro Verkaufswert gleich bleiben. Durch die Anwendung dieser Werte auf die durchschnittlichen Transaktionswerte für Bargeld und

¹¹⁶ Siehe Appendix D für die verwendeten Transaktionsdaten.

Karten im Jahr 2020 kommen wir zu deutlich höheren MIT-MSC- und MIT-MIF-Werten (siehe hierzu Tabelle 5).¹¹⁷

Wir stellen fest, dass die zugrundeliegenden Daten für 2020 einen deutlichen Anstieg der Kartentransaktionen und nur einen leichten Anstieg der Bargeldtransaktionen von 2006 bis 2020 zeigen. Im Prinzip bedeutet dies, wie bereits erörtert, dass unsere Annahme fester variabler Kosten pro Transaktion und variabler Kosten pro Verkaufswert von 2006 bis 2020 konservativ ist. Denn man würde erwarten, dass diese variablen Kosten aufgrund von Skaleneffekten und dem entsprechenden Anstieg der Kartennutzung bzw. der Stagnation der Bargeldnutzung für Kartenzahlungen sinken, während sie für Bargeldtransaktionen weitgehend gleich bleiben.

Tabelle 5: Korrektur 4 – MIT-MSC-Berechnungen auf der Grundlage von Bargeld- und Kartentransaktionsdaten für 2020 (unter der Annahme, dass alle Kosten für Terminals fix sind, und mit angepassten Stundenlöhnen und Kartentransaktionszeiten)

	Bargeld- ATV	Karten- ATV	Kombinierter ATV
Bargeldkosten			
Durchschnittlicher Transaktionswert (ATV) (CHF)	25,95	57,46	38,24
Variable Bargeldkosten pro Transaktion (CHF)	0,19	0,19	0,19
Variable Bargeldkosten nach Höhe des Zahlungsbetrags (CHF)	0,48 %	0,48 %	0,48 %
Variable Bargeldkosten pro Transaktion (CHF) in % des ATV	0,72 %	0,32 %	0,49 %
Gesamte Bargeldkosten in % des ATV	1,20 %	0,81 %	0,97 %
Kartenkosten			
Variable Kartenkosten pro Transaktion (CHF)	0,08	0,08	0,08
Variable Kartenkosten nach Höhe des Zahlungsbetrags (CHF)	0	0	0
Variable Kartenkosten pro Transaktion (CHF) in % des ATV	0,33 %	0,15 %	0,22 %
Zusätzliche Kartenkosten insgesamt (%)	0,33 %	0,15 %	0,22 %
Unterschied (MIT-MSC)	0,88 %	0,66 %	0,75 %

¹¹⁷ Wir stellen fest, dass, wenn wir eine Acquirer-Marge von 0,5 % entsprechend dem von der WEKO im Zusammenhang mit EVR III verwendeten Niveau verwenden würden, dies ein MIF von 0,38 % bei Verwendung des ATV für Bargeld, 0,16 % bei Verwendung des ATV für Karten und 0,25 % bei Verwendung des kombinierten ATV ergeben würde. Dies scheint jedoch eine sehr konservative Annahme zu sein, da sie keinerlei Abnahme der Acquirer-Margen zur Folge hätte.

MIT-MIF (basierend einer Acquirer-Marge von 0,4 %)	0,48 %	0,26 %	0,35 %
---	---------------	---------------	---------------

Quelle: CRA Analyse auf der Grundlage von Minsch et al. (2007) und GlobalData.

Korrektur 5 – Mit Fokus auf die Entwicklungen bei Volumen und Wert von Bargeld- und Debitkartentransaktionen

Wie in Korrektur 4 erwähnt, verwendet SE für die Anzahl und den Wert der Kartentransaktionen im Jahr 2006 Daten zu Bargeld- und Maestro-Debit-Transaktionen von Minsch et al. (2007). Da diese Daten eindeutig veraltet sind, korrigieren wir diese durch die Verwendung von Transaktionsdaten für 2020 (für Bargeld- und Debitkarten)¹¹⁸ von GlobalData. Dabei konzentrieren wir uns in dieser letzten Korrektur nur auf das Transaktionsvolumen und den Transaktionswert bei Debitkarten (anstatt auf Debit- und Kreditkarten, wie in Korrektur 4).

Ähnlich wie in Korrektur 4 gehen wir davon aus, dass die Fixkosten, die variablen Kosten pro Transaktion und die variablen Kosten pro Verkaufswert gleich bleiben. Die Anwendung der durchschnittlichen Transaktionswerte von 2020 für Bargeld und die weitere Fokussierung auf Debitkarten führt zu weiter erhöhten MIT-MS/MIF-Werten (siehe Tabelle 6).¹¹⁹ Wir stellen fest, dass die zugrundeliegenden Daten wiederum einen deutlichen Anstieg der Debitkartentransaktionen und nur einen leichten Anstieg der Bargeldtransaktionen von 2006 bis 2020 zeigen. Unsere Bemerkung über das Wirken von Skaleneffekten weiter oben gilt daher auch in diesem Fall.

Tabelle 6: Korrektur 5 – MIT MSC-Berechnungen auf der Grundlage von Bargeld- und Debitkartentransaktionsdaten für 2020 (unter der Annahme, dass alle Kosten für Terminals fix sind, und mit angepassten Stundenlöhnen und Kartentransaktionszeiten)

	Bargeld- ATV	Karten- ATV	Kombinierter ATV
Bargeldkosten			
Durchschnittlicher Transaktionswert (ATV) (CHF)	25,95	49,12	33,09
Variable Bargeldkosten pro Transaktion (CHF)	0,19	0,19	0,19
Variable Bargeldkosten nach Höhe des Zahlungsbetrags (CHF)	0,48 %	0,48 %	0,48 %
Variable Bargeldkosten pro Transaktion (CHF) in % des ATV	0,72 %	0,38 %	0,56 %
Gesamte Bargeldkosten in % des ATV	1,20 %	0,86 %	1,05 %
Kartenkosten			

118 Siehe Appendix D für die verwendeten Transaktionsdaten.

119 Wir stellen fest, dass bei Verwendung einer Acquirer-Marge von 0,5 %, wie sie von der WEKO im Rahmen von EVR III verwendet wurde, ein MIF von 0,38 % bei Verwendung des ATV für Bargeld, 0,19 % bei Verwendung des ATV für Karten und 0,29 % bei Verwendung des kombinierten ATV resultieren würde.

Variable Kartenkosten pro Transaktion (CHF)	0,08	0,08	0,08
Variable Kartenkosten nach Höhe des Zahlungsbetrags (CHF)	0	0	0
Variable Kartenkosten pro Transaktion (CHF) in % des ATV	0,33 %	0,17 %	0,26 %
Zusätzliche Kartenkosten insgesamt (%)	0,33 %	0,17 %	0,26 %
Unterschied (MIT-MSC)	0,88 %	0,69 %	0,79 %
MIT-MIF (basierend auf einer Acquirer-Marge von 0,4 %)	0,48 %	0,29 %	0,39 %

Quelle: CRA Analyse auf der Grundlage von Minsch et al. (2007) und GlobalData.

Es ist daher offensichtlich, dass der SE Bericht, welches wir aus all den genannten Gründen für fehlerhaft halten, die Höhe der MIT-MIF erheblich unterschätzt. Wie die obigen konservativen Korrekturen zeigen, führen bescheidene Anpassungen zu MIT-MIFs von 0,29% auf Basis eines kartenbasierten Ansatzes und 0,39% auf Basis eines einzelhandelsbasierten Ansatzes. Diese Werte liegen deutlich über den von SE vorgelegten und sind im Einklang mit oder liegen über den von der WEKO zuvor festgelegten regulierten Sätzen. Wir stellen fest, dass selbst diese Schätzungen wahrscheinlich konservativ sind, da sie die anderen Externalitäten ignorieren, die in Abschnitt 4.2 oben dargelegt sind und aufgrund des konservativen Umfangs unserer Anpassungen. Zum Beispiel verwendet unsere Analyse konservative Schätzungen des Geschwindigkeitsvorteils von kontaktlosem Bezahlen und berücksichtigt nicht die wahrscheinliche Übererfassung von grossen Händlern in den Minsch-Daten.

4.4. Der Kommissionsbericht spricht für MIT-MIFs, die deutlich über dem von SE vorgeschlagenen Satz von 0,1 % liegen

Die Obergrenzen für die Interchange Fees von 0,2/0,3 % in der europäischen IFR von 2015 wurden anhand der Methodik des engen MIT festgelegt, bei dem die regulierten MIF unter Bezugnahme auf die Bargeldkosten bestimmt werden. Im Rahmen der Arbeiten im Vorfeld des IFR gab die Europäische Kommission bei Deloitte eine Datenerhebung in Auftrag, die in einem Bericht über die endgültigen Umfrageergebnisse („Kommissionsbericht“) gipfelte, der von der Generaldirektion Wettbewerb (DG-Comp) im März 2015 veröffentlicht wurde.¹²⁰

SE stellt diese Datenerhebung als internationale Evidenz dafür dar, dass die angemessene Höhe der Interchange Fees (gemäss dem MIT) *"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"*. SE verweist auf die verschiedenen Ansätze der Europäischen Kommission zur Quantifizierung der MIT-MIFs, ohne auf die verwendete Datenstichprobe einzugehen oder sich zu den Vor- und Nachteilen der einzelnen

¹²⁰ „Survey on merchants' costs of processing cash and card payments“, Europäische Kommission, Generaldirektion Wettbewerb, Endergebnisse, März 2015.

Quantifizierungsmethoden zu äussern. Sie behaupten dann, "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".

Die willkürliche Durchschnittsbildung von SE über alle Ergebnisse hinweg ist mit erheblichen Einschränkungen verbunden, da sie den von der Europäischen Kommission akzeptierten Methoden gleiches Gewicht beimisst

Wir sind mit dieser Darstellung nicht einverstanden und sind der Meinung, dass sie ein irreführendes Bild von den Ergebnissen der Analyse der Europäischen Kommission vermittelt. Der Grund dafür ist, dass SE einen einfachen Durchschnitt über ein breites Spektrum verschiedener Spezifikationen bildet und damit implizit all diese Ergebnisse als gleich informativ betrachtet. Dies ist unangemessen, da, wie die Europäische Kommission selbst klarstellt, einige dieser Spezifikationen auf weniger plausiblen Annahmen beruhen und daher geringeres oder möglicherweise überhaupt kein Gewicht erhalten sollten.¹²¹

Die untenstehende Tabelle liefert die zugrundeliegenden Ergebnisse für Debitkarten in den Spezifikationen der Europäischen Kommission. In jeder „Zelle“ dieser Tabelle stellt die linke Zahl das Ergebnis einer Analyse dar, die auf der Verwendung der gewichteten durchschnittlichen Transaktion als relevanten Transaktion für die Durchführung des MIT beruht, während die rechte Zahl das Ergebnis darstellt, welches auf der Verwendung der durchschnittlichen Kartentransaktion als relevanter Transaktion beruht. Die verschiedenen Zeilen entsprechen den Unterschieden in der Herangehensweise der Kommission bei der Bestimmung, ob verschiedene Kosten fix oder variabel sind (entweder basierend auf den eigenen Einschätzungen der Händler auf der Grundlage eines kurz- oder mittelfristigen Zeithorizonts oder basierend auf einer ökonomischen Analyse) und den Unterschieden in der Art und Weise, wie die Kommission versucht hat, ihre Ergebnisse für die Händler insgesamt repräsentativ zu machen. Insbesondere beruhen alle rechnerischen Szenarien auf der eigenen Einschätzung der Händler, welche Kosten fix und welche variabel sind, und zwar mit einem kurzfristigen Zeithorizont (Szenario 1) oder einem mittelfristigen Zeithorizont (Szenario 2).¹²² Bei den ökonomischen Ansätzen wurde hingegen eine „ökonomische“ Spezifikation verwendet, um zwischen fixen und variablen Kosten zu unterscheiden. Hierfür wurden die Daten der Befragten zusammengefasst und die Gesamtkosten für die Bearbeitung von Bargeld- und Kartenzahlungstransaktionen als Funktion des Volumens und des Wertes dieser Transaktionen untersucht. In diesen Szenarien wurde zwar davon ausgegangen, dass die Kostenfunktionen der Unternehmen in allen Ländern und Sektoren gleich sind. Die Europäische Kommission berücksichtigte jedoch Unterschiede zwischen den Händlern, indem sie entweder einen „quadratischen“ Ansatz oder einen Ansatz mit geteilter Stichprobe („Split-Sample“) verwendete.

121 Die Ergebnisse für Kreditkarten sind erwartungsgemäß sehr ähnlich, da im Kommissionsberichts kein Aufschlag für Kreditkarten berücksichtigt wurde und die Sätze für Kreditkarten daher unter Verwendung des gleichen engen MIT-MIF-Tests abgeleitet wurden. Wie bereits erörtert, lässt der enge MIT-MIF-Test jedoch die zusätzlichen Vorteile der Kreditkartenfunktionen für die Händler unberücksichtigt und unterschätzt daher die effiziente MIT-MIF Rate.

122 Im „kurzfristigen“ Szenario wurde nur eine einzige Transaktion von Karte auf Bargeld umgestellt, wohingegen im mittelfristigen Szenario eine größere Anzahl von 10 % der Transaktionen über einen Zeitraum von 3 bis 4 Jahren berücksichtigt wurde.

Wie man sieht, ergeben sich die niedrigsten Zahlen aus sehr speziellen Spezifikationen, die von der Europäischen Kommission eigentlich eher abgelehnt wurden.¹²³ Darüber hinaus sollten die Ergebnisse für den kurzfristigen Horizont (Szenario 1) auf jeden Fall verworfen werden, da die Europäische Kommission darauf hinweist, dass sie im Vergleich zu den eindeutigen Vorteilen des mittelfristigen Ansatzes mit erheblichen Mängeln behaftet sind.¹²⁴ Schliesslich räumt die Europäische Kommission ein, dass der auf dem Karten-ATV basierende Ansatz (Obergrenze) dem auf dem Retail-ATV basierenden Ansatz (Untergrenze) vorzuziehen ist.¹²⁵ Es ist daher irreführend, wie SE, den einfachen Durchschnitt über diese Ergebnisse hinweg zu nehmen.

Abbildung 16: Einzelheiten zu den Ergebnissen im Kommissionsbericht

Art der Analyse	MIT MIF		Abdeckung des Einzelhandelsumsatzes in den 10 Ländern	Zeithorizont
	Debit	Kredit		
Rechnerisch - Szenario 1	[-0.03% - 0.02%]	[-0.12% - 0.05%]	Nur Händler aus der Stichprobe - 15%	KURZ
Rechnerisch - Szenario 2	[0.06% - 0.11%]	[-0.03% - 0.13%]	Nur Händler aus der Stichprobe - 15%	MITTEL
Rechnerisch geteilte Stichprobe - Szenario 1	[-0.07% - 0.06%]	[-0.21% - 0.02%]	Große Händler - 56%	KURZ
Rechnerisch geteilte Stichprobe - Szenario 2	[0.06% - 0.16%]	[-0.04% - 0.13%]	Große Händler - 56%	MITTEL
Ökonometrisch - quadratisch (Größe)	[0.19% - 0.46%]	[0.19% - 0.47%]	Große Händler - 56%	LANG
Ökonometrisch - geteilte Stichprobe (Größe)	[0.19% - 0.28%]	[0.19% - 0.29%]	Große Händler - 56%	LANG

Quelle: Übersetzung aus Europäische Kommission, 2015, „Survey on Merchants' Costs of Processing Cash and Card Payments“, abrufbar unter:

https://ec.europa.eu/competition/sectors/financial_services/dgcomp_final_report_en.pdf.

Die nachstehende Abbildung veranschaulicht die Bandbreite der Ergebnisse grafisch. Wir ziehen es vor, uns auf die anspruchsvolleren ökonometrischen Ansätze zu konzentrieren, die von der Europäischen Kommission verwendet wurden, um mit den Beschränkungen der Daten und der Stichprobe umzugehen. Wir stellen fest, dass bei diesen Ansätzen, dem langfristigen Zeithorizont und einem kartenbasierten ATV-Ansatz, den die Kommission selbst für geeigneter hält als den einzelhandelsbasierten ATV-Ansatz, sogar die Untergrenze der ausgewiesenen MIT-MIF-Sätze die von SE vorgeschlagenen 0,10 % übersteigt. Die mittleren Sätze entsprechen hingegen ungefähr der schweizerischen

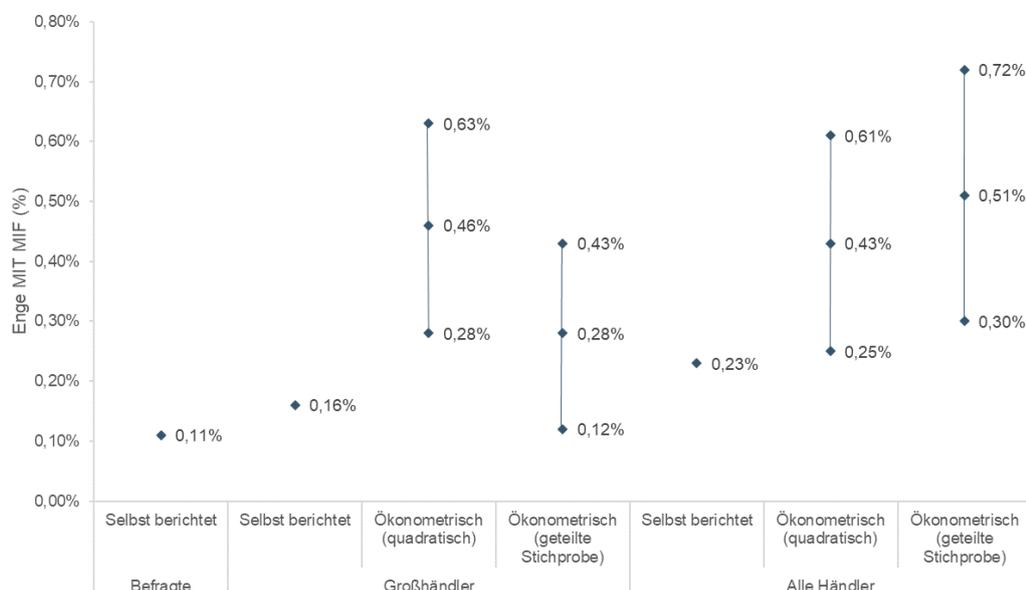
123 Ebd. Absatz 19-23.

124 Siehe Absatz 132 des Kommissionsberichts, in welchem die Einschränkungen von Szenario 1 und die Vorteile von Szenario 2, in Übereinstimmung mit früheren ökonomischen Analysen, erörtert werden: *“The first formulation represents a strict interpretation of the marginal cost concept in the short-run. However, it may lead to an underestimation of variable costs in the short-run if the change in cost triggered by a single transaction is too small to be accurately perceived by merchants. Also for this reason, it may be preferable to ask merchants to consider a larger increment in the number and value of transactions, corresponding to a longer time span. This may facilitate their assessment as it would more closely resemble the type of analysis they typically make in the management of their business. Furthermore, it would also allow capturing perceived indivisibilities in certain cost items. (...) While the precise form of the cost function would be difficult to determine, asking merchants to consider a larger increment in transactions, over a longer time horizon, would allow a more precise identification of cost items that are variable in the medium-run. As it was already emphasized, the medium-run of 3-4 years is in line with the time horizon considered in other studies measuring the costs of payments, as well as with the duration over which MIF caps have been set in the past. Furthermore, the 10% change in the number of cash transactions in 3-4 years is also in line with the actual development of payment habits over the last years.”* (Hervorhebungen hinzugefügt).

125 Siehe Absatz 11 und 94 des Kommissionsberichts.

Obergrenze von 0,44 % für Kreditkarten oder übersteigen diese sogar (und liegen damit auch über den schweizerischen Obergrenzen für Debitkarten).¹²⁶

Abbildung 17: Im Kommissionsbericht ausgewiesene enge MIT-MIFs für Debitkarten



Quelle: CRA Analyse von Europäische Kommission 2015, „Survey on Merchants' Costs of Processing Cash and Card Payments“: https://ec.europa.eu/competition/sectors/financial_services/dgcomp_final_report_en.pdf. Anmerkung: Bei den angegebenen Zahlen handelt es sich um auf Karten-ATV basierende MIT-MIFs für Debitkarten.

SE entscheidet sich hingegen dafür, einen Durchschnitt über eine Untergruppe von Ansätzen zu nehmen. Dieses Vorgehen entspricht keinem einzigen der von der Kommission in Betracht gezogenen Ansätze und legt zudem das gleiche Gewicht auf Ansätze mit begrenzter Glaubwürdigkeit. Wir weisen darauf hin, dass dieses Vorgehen höchst irreführend ist. Die Ergebnisse des Kommissionsberichts stützen tatsächlich weitgehend durchschnittliche MIT-MIF-Sätze für Debitkarten, die gleich oder höher sind als die IFR-Obergrenze der Kommission von 0,2 % und bis zu einem Maximum von 0,72 % reichen.

Die Daten des Kommissionsberichts sind in jedem Fall nicht repräsentativ für die Schweiz, was dazu führt, dass die MIT-MIF-Sätze zu niedrig angesetzt sind

Der Kommissionsbericht basierte auf mittlerweile veralteten Daten zu Händlerkosten aus den Jahren 2012/2013, welche zudem keine Daten von schweizerischen Händlern enthalten.¹²⁷ Da die Europäische Kommission selbst angibt, dass sie eine grosse Heterogenität zwischen den Ländern aufgedeckt habe, ist es offensichtlich, dass die MIT-MIF-Ergebnisse nicht als für die Schweiz repräsentativ angesehen werden können.¹²⁸ In jedem Fall ist die Schweiz nicht Teil des EWR und hat daher die volle Flexibilität, MIT-MIF-Sätze einzuführen, die eine bessere Schätzung der effizienten Sätze in Bezug auf die

126 Siehe Absatz 11 des Kommissionsberichts.

127 Ebd. Absatz 128.

128 Dies wird mittels der ökonometrischen Ansätze in den Abschnitten 5.4.2 und 5.5.2 des Kommissionsberichts berücksichtigt.

schweizerische Wirtschaft darstellen (anstelle von Durchschnittswerten für eine breitere Auswahl an Ländern).

Darüber hinaus gibt es bei den Durchschnittslöhnen erhebliche Unterschiede zwischen der Schweiz und den europäischen Ländern, die in der Stichprobe des Kommissionsberichts berücksichtigt werden (Österreich, Belgien, Frankreich, Deutschland, Italien, die Niederlande, Spanien, Schweden und das Vereinigte Königreich). Das bedeutet, dass die MIT-MIFs des Kommissionsberichts für die Schweiz zu niedrig angesetzt sind, und unterstreicht die Notwendigkeit aktuelle Daten zu den Kosten der schweizerischen Händler zu berücksichtigen, um zu einer glaubwürdigen Schlussfolgerung über die angemessene Höhe der schweizerischen Interchange Fee-Obergrenzen zu gelangen.

Die nachstehende Abbildung zeigt, dass die Arbeitskosten in der Schweiz laut Eurostat fast doppelt so hoch sind wie die gewichteten Durchschnittskosten in der Stichprobe der Länder, für die die Kommission Daten zu den Handelskosten erhoben hat.¹²⁹

Abbildung 18: Höhe der Arbeitskosten in der Schweiz und in den Ländern der Stichprobe des Kommissionsberichts (2016)

Land	Kosten	Anteil relativ zur Schweiz	Anteil Schweiz relativ zu anderen
Österreich	29	59%	1,70
Belgien	36	73%	1,37
Frankreich	30	59%	1,69
Deutschland	28	55%	1,81
Italien	25	49%	2,02
Niederlande	29	58%	1,71
Spanien	18	35%	2,85
Schweden	39	77%	1,30
Vereinigtes Königreich	22	43%	2,30
Gewichteter Durchschnitt	27	53%	1,88
Schweiz	50	100%	1,0

Quelle: Eurostat - Arbeitskostenniveau nach NACE Rev. 2 Wirtschaftszweig G – Handel; Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen. Polen wurde ausgeklammert, da die Kommission das Land aufgrund von Problemen bei der Datenerhebung aus der Stichprobe entfernt hat. Der gewichtete Durchschnitt basiert auf den Gewichten des Eurostat-Arbeitskostenindex für jedes Land, die so angepasst wurden, dass sie sich für diese Untergruppe zu 1 addieren.

Der Kommissionsbericht macht deutlich, dass die Lohnkosten der Haupttreiber der Bargeldkosten sind: Aus Abbildung 8 des Kommissionsberichts geht hervor, dass die „Front-Office-Arbeit“ (die Zeit, die das Personal an der Kasse verbringt) etwa 35 % der Bargeldkosten ausmacht. Die „Back-Office-Arbeit“ (z.B. die Zeit, die für das Zählen der Bareinnahmen aufgewendet wird) macht hingegen etwa 40 % der Bargeldkosten aus. Insgesamt sind rund 75 % der Bargeldkosten direkt mit den Arbeitskosten verbunden, während es bei der Kartenzahlung weniger als 40 % sind. Wenn die Arbeitskosten in der

¹²⁹ Das gilt auch, wenn man stattdessen die Eurostat-Daten für 2018 zum durchschnittlichen Jahresverdienst betrachtet, und zwar sowohl unter Verwendung der Bevölkerungsgewichte als auch der (bereinigten) Gewichte des Eurostat-Arbeitskostenindex verwenden.

Schweiz wesentlich höher sind als in den Ländern, die die Europäische Kommission für ihre Analyse herangezogen hat, dürften die Kosten für Bargeld erheblich höher sein.¹³⁰

Leider enthält der Kommissionsbericht nicht genügend Details zu den erhobenen Daten und den Berechnungen, die zu den MIT-MIF-Benchmarks führen, sodass wir die Ergebnisse nicht direkt um die höheren Arbeitskosten bereinigen können. Aus Korrektur 2, die wir im vorigen Abschnitt durchgeführt haben, geht jedoch hervor, dass selbst eine relativ geringe Anhebung des Lohnniveaus (bei sonst gleichen Bedingungen) zu einem deutlich höheren Niveau des MIT-MSK und damit der MIT-MIFs führen kann. Die Verwendung eines Lohnniveaus von 58 statt 29 (d.h. doppelt so hoch wie in Minsch) würde (für das durchschnittliche Bargeld/Karte ATV) zu einem MIT-MSK von 0,84 % statt 0,49 % und einem MIT-MIF von 0,44 % statt 0,09 % führen und wäre damit fast fünfmal höher. Auf dieser Grundlage dürfte die im Kommissionsbericht ermittelte MIT-MIF wahrscheinlich eine Untergrenze der MIT-MIF für die Schweiz darstellen, selbst wenn man die anderen methodischen Probleme dieser Studie ausser Acht lässt.

Weitere Probleme des Kommissionsberichts

Der Kommissionsbericht enthält eine Reihe weiterer Einschränkungen, die darauf hindeuten, dass nicht alle von der Europäischen Kommission abgeleiteten engen MIT-MIF-Benchmarks gleichermaßen aussagekräftig sind und dass mehrere der Ansätze der Europäischen Kommission zu vermutlich zu niedrig angesetzten MIT-MIF-Benchmarks führen.¹³¹

Erstens stützt sich die Kommission bei allen rechnerischen Ansätzen auf subjektive Kostendaten und auf die Kostenaufteilung der Befragten, die sie einfach übernimmt, ohne diese Antworten zu überprüfen oder die Auswirkungen alternativer Kostenaufteilungen auf die MIT-MIFs zu bewerten. In Anbetracht der Subjektivität der Kostenaufteilung und des eindeutigen Interesses der befragten Händler an der Senkung der Interchange Fees sollten diese Ergebnisse mit grosser Skepsis betrachtet werden, zumal sie durch die anspruchsvollere ökonomische Analyse der Kommission nicht bestätigt werden.

Zweitens ist die Händlerstichprobe der Kommission nicht repräsentativ, da sich die Analyse auf eine selbst ausgewählte Stichprobe von in der Regel sehr grossen Händlern stützt. Dies führt zu einer Unterbewertung der MIT-MIFs, da grosse Händler im Vergleich zu kleinen Händlern aufgrund von Skaleneffekten deutlich geringere zusätzliche Bargeldkosten haben (allerdings fast die gleichen Kosten für Kartenzahlungen). Entscheidend ist, dass die Stichprobe des Kommissionsberichts nicht repräsentativ ist, was bedeutet, dass die Ergebnisse nicht für alle Händler gelten, wie die Kommission selbst

130 Wir stellen fest, dass dieser Effekt durch die Verbesserungen bei der Geschwindigkeit von Kartentransaktionen aufgrund der zunehmenden Verbreitung des kontaktlosen Zahlungsverkehrs noch verstärkt wird. Als die Europäische Kommission ihre Studie durchführte, wurde festgestellt, dass Karten- und Bargeldtransaktionen ähnlich schnell sind. Heute ist die Kartenzahlung jedoch wahrscheinlich wesentlich schneller. Je höher die Lohnkosten sind, desto wichtiger wird dieser relative Geschwindigkeitsvorteil bei der Berechnung der MIT-MIFs.

131 Eine ausführlichere Erörterung findet sich im Appendix C.2.

einräumt.¹³² Vor allem in der Schweiz machen die KMU über 99 % der Unternehmen aus und stellen zwei Drittel der Arbeitsplätze.¹³³

Zusammenfassend haben wir in diesem Abschnitt gezeigt, dass der Kommissionsbericht die von SE behaupteten niedrigen MIT-MIF-Benchmark-Werte von 0,1/0,2 % nicht stützt. Dies gilt insbesondere, wenn man bedenkt, dass sich der Bericht auf grosse Händler konzentriert, die für die Schweiz eindeutig nicht repräsentativ sind, und dass es bei den Lohnkosten (einem Haupteinflussfaktor der Händlerkosten) erhebliche Unterschiede zwischen der Schweiz und dem Rest von Europa gibt.

5. DIE BEHAUPTUNG VON SE, DASS EINE SENKUNG DER INTERCHANGE FEES KEINE NEGATIVEN AUSWIRKUNGEN HAT, IST NICHT KORREKT

Wie in Abschnitt 3 bereits beschrieben, akzeptiert SE das Effizienzargument für positive Interchange Fees, da sie in einem 4-Parteien-Bezahlsystem Externalitäten korrigieren. SE stimmt darüber überein, dass ein gewisses Mass an positiven Interchange Fees wünschenswert ist. An anderer Stelle des Berichts wird jedoch in Frage gestellt, ob Issuer die Interchange Fees tatsächlich an die Konsumenten weitergeben. Es wird behauptet, dass die Erfahrungen nach regulatorischen Senkungen der Interchange Fees nicht auf bedeutende negative Auswirkungen hinweisen.¹³⁴

In diesem Abschnitt erläutern wir, warum wir diesen Schlussfolgerungen nicht zustimmen. Insbesondere:

- Dokumentieren wir, dass es, entgegen den Behauptungen von SE, Belege für eine Verschlechterung des Angebots der Issuer für Verbraucher nach früheren regulatorischen Eingriffen gibt.
- Liefern wir weitere Details und Belege dafür, wie Interchange Fees die in Abschnitt 3 dargelegten Vorteile erzeugen.

5.1. Regulatorische Senkungen der Interchange Fees haben zu erheblichen Rückgängen bei den Prämien für Karteninhaber

132 Obwohl sich die Kommission bemüht, die MIT-MIFs für die Händler in ihrer Stichprobe zu „extrapolieren“, um einen Wert für die Händler insgesamt zu schätzen, wird bei diesen Extrapolationen effektiv davon ausgegangen, dass kleine Händler mit den mittelgrossen Händlern in der Stichprobe identisch sind, abgesehen (in einigen Fällen) von der Anzahl und dem Wert ihrer Transaktionen.

133 Basierend auf der Strukturellen Unternehmensstatistik (STATENT) des Statistischen Bundesamtes. <https://www.kmu.admin.ch/kmu/en/home/facts-and-trends/facts-and-figures/figures-smes/companies-and-jobs.html>

134 Siehe SE Bericht Abschnitt 4: „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.“ und „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.“

geführt, was auf eine Weitergabe der Interchange Fees hindeutet

SE behauptet, dass es keinen Zusammenhang zwischen der Höhe der Interchange Fees und wichtigen Teilen des Angebots der Issuer an Karteninhaber, wie z.B. Kontogebühren und Prämien, gibt und dass die Marktrealität der Schweiz und der restlichen Länder in Europa daher keine Weitergabe der Interchange Fees auf Karteninhaber, welche die ökonomische Theorie vorhersagt, belegt.¹³⁵

Es gibt jedoch offensichtliche Einschränkungen bei den von SE vorgebrachten Belegen. In Bezug auf die Schweiz behauptet SE, dass die Senkung der Interchange Fees für Kreditkarten in der Vergangenheit nicht zur erwarteten Verschlechterung der Konditionen für Karteninhaber, gemessen an den jährlichen Kartengebühren, geführt habe. SE räumt jedoch ein, dass der Rückgang der Interchange Fees mit einem Anstieg der jährlichen Gebühren für einige Karten verbunden war, dass der Zeitrahmen von einem Jahr möglicherweise zu knapp war, um die Auswirkungen zu zeigen, und dass wir negative Auswirkungen über einen längeren Zeitraum beobachten können. Insgesamt glauben wir nicht, dass diese Analyse einen Zusammenhang zwischen Interchange Fees und den Bedingungen für Kreditkarten von Karteninhabern ausschliessen kann.

In ihrer Stellungnahme zu den Entwicklungen in der EU stützt sich SE auf einen Bericht von EY/Copenhagen Economics (2020)¹³⁶ und behauptet, dass die durch die EU IFR bedingte Senkung der Interchange Fees nicht zu einem Anstieg der Kartengebühren oder einer Verringerung der Leistungen für Karteninhaber (z.B. Prämien oder Bonusprogramme) geführt hat. Der Bericht von EY/Copenhagen Economics bezieht sich jedoch auf einen sehr begrenzten Zeitraum von nur einem einzigen Jahr vor und nach der IFR. Selbst SE räumt ein, dass zeitliche Verzögerungen die fehlenden negativen Auswirkungen in diesem Datensatz erklären können.¹³⁷

Wie wir in Appendix A näher beschreiben, belegen die Erfahrungen in den verschiedenen Ländern einen Zusammenhang zwischen den Interchange Fees und Prämien. Wir haben frühere Versionen der Websites von Issuern und aktuelle Presseberichte überprüft, um Fälle von Prämienkürzungen in Deutschland, Spanien, Grossbritannien und der Tschechischen Republik zu identifizieren, und haben festgestellt, dass eine Senkung der Interchange Fees zu einer abrupten Verringerung der Grosszügigkeit in Bezug auf Prämienprogramme von Issuern und sogar zur Abschaffung vieler dieser Programme geführt hat. Dies deckt sich mit den Erfahrungen, die in Australien nach der Regulierung der Interchange Fees Mitte der 2000er Jahre gemacht wurden.

135 Siehe Abschnitt 4, Seite 31 des SE Berichts: *“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 (...). 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.”*

136 EY und 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.

137 Siehe S. 31: *“Zwar kann erwartet werden, dass solche Preis Anpassungen – wie in vielen Märkten – von Verzögerungen, Ineffizienzen und einer Vielzahl von weiterer Einflussfaktoren betroffen sind”*

Dieses Ergebnis stimmt ebenfalls mit einer von Mastercard im Jahr 2020 in Auftrag gegebenen Studie von Edgar, Dunn & Company¹³⁸ überein. Die Studie liefert eine detaillierte Analyse des Marktes für Kartenzahlungen im Einzelhandel für die Zeit vor und nach der IFR in sieben Ländern, einschliesslich Frankreich, Deutschland, Italien, Polen, Rumänien, Spanien und Grossbritannien. Auf der Grundlage einer Überprüfung der allgemeinen Geschäftsbedingungen von Treueprogrammen von Banken¹³⁹ kommt die Studie zu dem Schluss, dass sich die Ertragsstrukturen von Treueprogrammen nach der IFR durch weniger verdiente Punkte pro ausgegebener Einheit, eine eingeschränkte Auswahl an Händlern in den Cashback-Programmen oder die Beschränkung auf Käufe über einem gewissen Schwellenwert reduziert haben. Im Gegensatz dazu wurde Cashback vor der IFR üblicherweise über alle Einkäufe hinweg ohne Händlerrestriktionen angeboten. Darüber hinaus berichtet die Studie, dass Issuer auch die Kosten der Cashback-Treueprogramme reduziert zu haben scheinen, indem sie von den Händlern einen Beitrag verlangen, um ihnen exklusiven Zugang zu ihren Kunden zu bieten.

Prämien sind zwar nur ein Aspekt des Kreditkartenangebots, aber sie sind ein sichtbares Merkmal, das direkt beobachtet werden kann. Die Tatsache, dass die Prämien abnahmen, während die Interchange Fees zurückgingen, steht im Einklang mit einer Weitergabe der Interchange Fees an die Konsumenten. Dies ist genau das, was man erwarten würde, wenn es einen Wettbewerb um die Ausgabe von Karten gibt. Ebenso würde man erwarten, dass der Wettbewerb zwischen den Issuern dafür sorgt, dass sich höhere Interchange Fees in verbesserten Angeboten für die Konsumenten niederschlagen.

5.2. Es liegen eindeutige Belege vor, dass Programme ohne Interchange Fees technologisch hinterherhinken

SE anerkennt, dass die PostFinance¹⁴⁰ und Maestro-Programme, die ohne Interchange Fees betrieben wurden, beschränkte Funktionalität im Vergleich zur neuen Generation der Visa und Mastercard-Karten geboten haben.¹⁴¹

Ein Grossteil der theoretischen Literatur, die sich mit „optimalen“ oder „effizienten“ Interchange Fees befasst, hat sich auf die statische Frage fokussiert, wie ein angemessenes Mass der Kartennutzung *für eine bestimmte Form der Zahlungskartentechnologie* zu erreichen ist.¹⁴² Ein weiterer entscheidender Vorteil der MIF

138 Edgar, Dunn & Company, 21. Januar 2020, Interchange Fee Regulation Impact Assessment Study, verfügbar unter <https://edgardunn.com/wp-content/uploads/2020/04/Interchange-Fee-Regulation-Impact-Study-EDC-v1.1.pdf>.

139 Es wurden die Geschäftsbedingungen für insgesamt 624 Kredit- und Debitkartenprodukte vor der IFR und für 554 Produkte nach der IFR erhoben.

140 Wir merken an, dass PostFinance technisch gesehen als 3-Parteien-System für Lastschriften arbeitet, aber im Prozess des Co-Badging mit MC als Debit-System betrieben wurde, für das ein Girokonto bei PostFinance erforderlich war.

141 Siehe S. 15, 16 und 27 des SE Berichts, in dem die neuen Merkmale der neuen Karten mit positiven Interchange Fees anerkannt werden.

142 Während sich beispielsweise der „Tourist Test“ Modellrahmen von Rochet und Tirole auf rein statische Aspekte konzentriert, wies Jean Tirole in einem späteren Artikel 2011 darauf hin, dass Gewinne auch technologische und Preissetzungsinnovationen sowie Markteintritte vorantreiben, die letztlich den Karteninhabern zugute kommen. Siehe: Tirole, J. „Payment card regulation and the use of economic analysis in antitrust“, Competition Policy International (2011).

ist jedoch, dass sie Anreize zu technologischen Verbesserungen schaffen. Wichtige vom Visa-Netzwerk eingeführte Verbesserungen umfassen die Chip- und Pin-Verifizierung; verbesserte E-Commerce-Funktionen; kontaktlose Zahlungen; schnellere Transaktionsverarbeitung; unkompliziertere grenzüberschreitende Zahlungen und eine ausgefeiltere Technologie zur Verhinderung und Erkennung von Betrug.

Verbesserungen der Zahlungstechnologie verlangen üblicherweise Investitionen von beiden Seiten des Marktes. So erforderte beispielsweise das kontaktlose Bezahlen, dass die Händler ihre POS-Terminals aufrüsten; dass Händler, Issuer und Acquirer neue Computersysteme einführen; und dass die Issuer Millionen einzelner Debit- und Kreditkarten ersetzen.

Akteure auf beiden Seiten des Marktes werden nur dann bereit sein, eine neue Technologie zu implementieren, wenn sie dafür einen wirtschaftlichen Grund sehen.¹⁴³ Für die Issuer werden wichtige Überlegungen das Potenzial von Kostensenkungen (z.B. aufgrund geringerer Betrugsraten¹⁴⁴) und die Generierung von Einnahmen sein (die im Falle von Innovationen wie kontaktloses Bezahlen, die die Kartennutzung fördern sollen, wahrscheinlich durch höhere Interchange Fees erzielt werden). Dieselbe Dynamik in Bezug auf die Ausstellung gilt auch für diese neuen Technologien: In Märkten, in denen Kartenzahlungen weniger etabliert sind, wird es schwieriger sein, die hohen Vorabkosten der Implementierung einer neuen Technologie zu rechtfertigen (z.B. durch die Ausstellung einer kontaktlosen Karte im Vergleich zu einer „Standard“-Chip- und Pin-Karte), und es werden wahrscheinlich höhere Interchange Fees erforderlich, um die Innovation zu fördern.

Ebenso erfordert die Verbreitung neuer Technologien in der Regel Investitionen in Marketing oder andere Werbemaßnahmen. Die Wahrscheinlichkeit, dass Issuer und Systeme sich an solchen Werbemaßnahmen beteiligen, ist geringer, wenn sie keinen finanziellen Vorteil aus einer grösseren Verbreitung einer Technologie sehen.

Schliesslich werden Interchange Fees wahrscheinlich dazu beitragen, künftige Innovationen zu fördern. Es ist unwahrscheinlich, dass eine neue Innovation über die Planungsphase hinauskommt, falls sie nicht von den Visa-Mitgliedern unterstützt wird. Erfolgreiche Innovationen bedürfen zwar der Beteiligung beider Marktseiten, eine Voraussetzung für solche Innovationen ist jedoch, dass sie von den Banken unterstützt werden.¹⁴⁵ In der Anfangsphase (in der sich die Visa-Mitglieder auf einen Technologiestandard einigen) müssen sowohl Issuer als auch Acquirer einen gemeinsamen wirtschaftlichen Grund für die Technologie sehen (d.h. einen Grund, der auf einer allgemeinen Steigerung ihrer Einnahmen oder Senkung ihrer Kosten beruht und nicht auf dem Wunsch, Marktanteile von ihren Wettbewerbern zu gewinnen. Niedrige verringern die Chancen, dass neue Innovationen, die die Kartennutzung erhöhen sollen, angenommen werden, da sie nicht die gemeinsame Unterstützung aller Issuer innerhalb des Visa-Systems erhalten.

143 Wir merken an, dass diese Prämisse der WEKO in ihrer früheren Genehmigung von Interchange Fees zur Unterstützung der Einführung von V PAY akzeptiert wurde.

144 Wie wir weiter unten erläutern, zeigt sich die Tatsache, dass Issuer sehr an der Reduzierung von Betrug interessiert sind, in der „Zahlungsgarantie“ von Visa, die sie für betrügerische Transaktionen haftbar macht.

145 Die erfolgreiche Einführung von Innovationen ist so etwas wie ein „chicken and egg“ Problem, denn die Banken werden keine Technologie ausgeben, die nicht akzeptiert wird, und die Händler keine Karten akzeptieren, die es noch nicht gibt.

In der volkswirtschaftlichen Literatur wird ein Zusammenhang zwischen MIFs, der Innovation von Issuern, die die Qualität des Kartenzahlungssystems verbessert, sowie der Wohlfahrt von Händlern und Verbrauchern hergestellt. Folglich kann eine Senkung der MIFs zu einem wohlfahrtsmindernden Rückgang der Innovationsinvestitionen führen.¹⁴⁶

Innovationen in der Zahlungstechnologie schaffen Vorteile für Konsumenten und Händler

Kontaktloses Bezahlen soll die Kartennutzung bei Transaktionen mit geringem durchschnittlichen Transaktionswert (ATV: average transaction value) fördern, die üblicherweise mit Bargeld getätigt würden. Ohne die Einnahmen aus Interchange Fees ist nicht klar, weshalb Banken eine solche Änderung interessant gefunden hätten. Wie wir in Abschnitt 2.2.3 erörtert haben, führte die Schweiz die kontaktlose Kartentechnologie im Gegensatz zu anderen Industrieländern trotz des hohen Anteils an Kartenbesitz und -nutzung sehr langsam ein. Das kann auf die Tatsache zurückgeführt werden, dass der gesamte schweizerische Markt bis zum Zustrom der neuen Kartengeneration von Visa/Mastercard und den Safe Harbour Agreements vorwiegend vom inländischen PostFinance-System und dem Maestro-System bedient wurde, die ein Modell ohne Interchange Fees betreiben und daher nur ein begrenztes Interesse an Investitionen in innovative, neue Technologien zu investieren hatten.

Sobald Innovationen wie kontaktloses Bezahlen erfolgreich eingeführt wurden, bringen sie sowohl für Konsumenten als auch für Händler erhebliche Vorteile mit sich: (i) Vorteile durch kürzere Transaktionszeiten und Warteschlangen, (ii) einfacheres Bezahlen in öffentlichen Verkehrsmitteln, (iii) sichereres Bezahlen, da bei der Verwendung kontaktloser Karten oder Smartphones keine PIN mehr in das Terminal eingegeben werden muss¹⁴⁷, (iv) Substitution von Bargeldzahlungen, wodurch sich die Zahlungsabwicklungskosten für die Händler verringern dürften, (v) Einführung umfassenderer Änderungen bei der Zahlungsabwicklung von Händlern, wie z.B. ausschliesslich elektronisches Bezahlen. Darüber hinaus hat die Einführung kontaktloser Karten und Akzeptanzterminals weitere

146 Beispielsweise untersucht Verdier (2010) die Auswirkungen der MIFs auf die Qualität des Zahlungsdienstes, die durch Investitionen von Issuern und Acquirern bestimmt wird. Sie zeigt, dass die Qualität des Zahlungssystems mit dem MIF steigt, wenn Händler mehr von den Qualitätsverbesserungen profitieren als Konsumenten. Selbst wenn Konsumenten mehr von Qualitätsverbesserungen profitieren als Händler, steigt die Qualität des Zahlungssystems zusammen mit den MIFs, falls der Beitrag der Issuer zur Qualität bedeutender ist als der Beitrag der Acquirer. Siehe: Verdier, M. (2010). „Interchange fees and incentives to invest in payment card systems.“ International Journal of Industrial Organization 28: 539-554.

Reisinger und Zenger (2019) analysieren die Auswirkung der MIF-Regulierung auf die Servicequalität in einem Modell mit vollständiger Internalisierung der Händler (d.h. Händler können die Vorteile einer Kartenzahlung für die Konsumenten in ihren Einzelhandelspreisen internalisieren). Sie stellen fest, dass die Streichung der MIFs (d.h. dem Nullsetzen der MIF) die Qualität der Zahlungsdienste für Händler beeinträchtigen würde: Die Investitionen in Einzelhändlerdienstleistungen durch das Zahlungssystem würden unter dem sozialen Optimum liegen. Sie stellen außerdem fest, dass die Anwendung des „Tourist Test“ zur Festlegung der MIFs unter Wohlfahrtsgesichtspunkten zu einer zu geringen Innovation führen kann. Siehe: Reisinger, Markus und Hans Zenger. „Interchange fee regulation and service investments.“ International Journal of Industrial Organization 66 (2019): 40-77.

147 Das hängt wiederum vom Formfaktor (Karte oder Mobilgerät, Wearable usw.) und dem Karteninhaber-Verifizierungs- (CVM: Cardholder Verification Method) Limit ab.

Folgeinnovationen wie mobiles Bezahlen ermöglicht, die auf derselben Near-Field-Communication-Infrastruktur beruhen.¹⁴⁸

Systeme ohne bzw. mit niedrigen MIFs und ohne andere Möglichkeiten, Einnahmen von Händlern an Issuer weiterzugeben, hatten es schwer, innovativ zu sein, und sind in einigen Fällen sogar ganz zusammengebrochen

Der Zusammenhang zwischen Interchange Fees und Innovation wird durch die Tatsache unterstrichen, dass Systeme, die nicht über einen Mechanismus (wie Interchange Fees) zur Weitergabe von Einnahmen der Acquirer-Seite zur Issuer-Seite des Marktes verfügten (der eine Weitergabe von Kosten der Issuer an die Acquirer ermöglichen würde) tendenziell niedrigere Innovationsraten aufwiesen. Dies kann direkt auf begrenzte Investitionsanreize der Issuer zurückgeführt werden.

In der Schweiz haben PostFinance-Karten keine Funktion zum kontaktlosen Bezahlen. Erst durch das Co-Badging mit Mastercard ab 2022 werden die von den Verbrauchern sehr begehrten E-Commerce und internationalen Nutzungsfunktionen angeboten.

Im Rest der Welt stagnieren Systeme ohne bzw. mit niedrigen MIFs ebenfalls aus technologischer Perspektive. Einige Beispiele sind BankAxept in Norwegen und das australische EFTPOS-System, welches in der Vergangenheit mit einem *negativen* Interchange Fee betrieben wurde, scheinbar chronisch unterinvestiert war und keine kontaktlosen Zahlungen, Online-Zahlungsfunktionen oder internationale Nutzungsfunktionen zu bieten hatte.

Darüber hinaus sind mehrere europäische Systeme (wie PIN in den Niederlanden, Laser in Irland, Bancomat in Luxemburg und Pankkikortti in Finnland), die ohne MIF gearbeitet haben, angesichts der Kosten für technologische Verbesserungen, die durch die EU-SEPA-Verordnung vorgeschrieben sind, zusammengebrochen. Angesichts dieser Entwicklungen haben die Regulierungsbehörden in Dänemark und Kanada die Beziehung zwischen Interchange Fees und Innovation anerkannt und positive Interchange Fees zur Finanzierung technologischer Verbesserungen eingeführt. In Ländern, in denen dies nicht der Fall war, haben die nationale Systeme stattdessen auf Co-Badging mit internationalen Systemen gesetzt, wie dies PostFinance in der Schweiz getan hat. Im Wesentlichen bedeutet das, sich auf die Innovationen und Netzwerke von Systemen mit positiven Interchange Fees zu verlassen, um E-Commerce und internationale Transaktionen zu ermöglichen.

5.3. Interchange Fees tragen zum Wachstum des E-Commerce bei und sorgen dafür, dass Karten relativ zu teureren Optionen für Händler attraktiv sind

Aufgrund der besonderen Merkmale von Onlinetransaktionen, die die Verwendung von Bargeld (z.B. per Nachnahme) für Händler unpraktisch und riskant machen, aber auch das Risiko von Kreditkartenbetrug seitens der Konsumenten mit sich bringen, wurde die Ausgabe von Karten mit Onlinefunktion und Betrugsschutz für Händler/Karteninhaber mit dem frühen und schnellen Wachstum des E-Commerce-Sektors in Verbindung gebracht.

In der Schweiz boten PostFinance und Maestro-Karten traditionell keine Onlinefunktionen an, so dass die Konsumenten bei ihren Online-Einkäufen auf Kreditkarten, Zahlung per Rechnung und alternative Zahlungsmethoden (APMs) angewiesen waren. Debitkarten

148

Juniper Research, 2018, „Mobile Point-of-Sale Devices to Account for Almost 1 in 4 POS Transactions by 2023“.

ohne Interchange Fees (und anschliessende Interchange Fees -Obergrenzen für moderne Karten, die für Debit- strenger als für Kreditkarten sind) haben auch heute geringe Anreize für Issuer geschaffen, die Onlinenutzung von Debitkarten zu ermöglichen. Da sowohl Kreditkarten als auch APMs höhere Akzeptanzkosten für die Händler mit sich bringen als Debitkarten, hat dies zu höheren Gesamtakzeptanzkosten für Onlinehändler geführt.

Interchange Fees schaffen Anreize für Betrugsschutz und für Investitionen zur Betrugsbekämpfung durch Issuer

Karten bieten Konsumenten und Händlern erhebliche Vorteile in Bezug auf Bequemlichkeit, Sicherheit und niedrigere Transaktionskosten. Sie schaffen jedoch auch neue Möglichkeiten für Kriminelle, die Massnahmen zur Begrenzung von Kartenbetrug erforderlich machen. Dieses Problem ist umso relevanter für kartenlose Transaktionen („Card Not Present“- Transaktionen) im Zusammenhang mit dem E-Commerce, da einer der grössten Faktoren, die das Wachstum des E-Commerce insbesondere in frühen Jahren behinderten, die Bedenken der Konsumenten bezüglich der Onlinesicherheit war. Ein Schlüsselfaktor, um Konsumenten zu beruhigen, besteht daher im Schutz, den sie von Finanzinstituten erhalten.

Vorausgesetzt, es wurden sichere Verfahren angewandt, wird die Auferlegung der Haftung für betrügerische Transaktionen auf die Issuer wahrscheinlich zu dynamischen Effizienzgewinnen führen: Issuer haben besseren Zugang zu Informationen der Karteninhaber als Händler und sind wahrscheinlich besser in der Lage, Massnahmen einzuführen, die die Sicherheit von Kartenzahlungen verbessern.¹⁴⁹ Die Übertragung der Haftung für Betrug auf die Issuer dürfte daher wahrscheinlich Anreize für die Einführung von Massnahmen zur *Verringerung* von Betrug und zur Optimierung der Effizienz des Zahlungssystems schaffen. Verluste aus Betrug und Massnahmen/Investitionen der Issuer zur Verhinderung von Betrug bei Onlinetransaktionen, sind jedoch kostspielig.

Einnahmen aus Interchange Fees geben Issuern einen Anreiz, dafür zu sorgen, dass sich ihre Kunden bei der Abwicklung von Onlinegeschäften wohlfühlen, was wiederum zu einer relativ grosszügigen Entschädigung der Konsumenten für Onlinebetrug führen dürfte. Falls die Interchange Fees jedoch sehr niedrig sind, haben Issuer einen grösseren Anreiz, sich einer Entschädigung von Konsumenten zu entziehen, indem sie beispielsweise strengere Kontrollen wie SCA (Strong Customer Authentication) verlangen, um sicherzugehen, dass Karteninhaber nicht fahrlässig gehandelt haben.

Im Extremfall von völlig ausbleibenden MIF-Einnahmen würden Issuer kein wirtschaftliches Interesse für das Angebot einer E-Commerce-Kartenfunktion haben, da sie die damit verbundenen materiellen Kosten tragen müssten, ohne diese durch ihre Einnahmen ausgleichen zu können. In der Tat war dies der Fall bei den Kartensystemen von PostFinance und Maestro in der Schweiz, deren Karten nicht für Onlinetransaktionen geeignet waren.

149 Solche Massnahmen umfassen statistische Tools wie „Neural Networks“, die mithilfe von Algorithmen Transaktionen mit einem hohen Betrugsrisiko identifizieren. Guerin-Calvert und Ordoover (2005) erörtern, dass Händler wahrscheinlich höhere „Stückkosten“ als Issuer haben, um Massnahmen zum Schutz vor Betrug zu implementieren, aufgrund von i) fehlenden Skaleneffekten im Vergleich zu Finanzinstituten und ii) keinem Zugang zu demselben Transaktionsdatenvolumen. Wir gehen davon aus, dass diese Autoren Forschungsunterstützung von American Express erhalten haben, nicht aber von einem 4-Parteien-System mit direktem Interesse an der regulatorischen Debatte über Interchange Fees.

Insgesamt können Interchange Fees daher zum Wachstum des E-Commerce beitragen, indem sie Issuern die richtigen Anreize bieten, in die Onlinefunktionen von Karten zu investieren, einen Teil der Verantwortung zur Betrugsverhinderung zu übernehmen und das Autorisierung-/Kontrollverfahren für Onlinetransaktionen nicht übermässig zu verschärfen.

E-Commerce in der Schweiz musste sich aufgrund der fehlenden Onlinefunktionen der Debitkarten übermässig auf Kreditkarten und APMs stützen, was zu höheren Akzeptanzkosten für Online-Händler führte

Wie wir in Abschnitt 2.2.4 gesehen haben, musste sich der E-Commerce in der Schweiz auf die Verwendung von Kreditkarten und alternativen Zahlungsmethoden (APMs) stützen, da PostFinance und Maestro-Karten keine Onlinezahlungsfunktionen geboten haben.

Allerdings sind Interchange Fees für Kreditkarten höher als für Debitkarten, so dass die durchschnittlichen Kosten der Händler für die Akzeptanz von Onlinekartentransaktionen im Vergleich zu einem Szenario, in dem sowohl Debit- als auch Kreditkarten (selbst bei den bestehenden Interchange Fee-Obergrenzen) für die Onlinenutzung zur Verfügung stünden.¹⁵⁰

Darüber hinaus wurde die jüngste Expansion des E-Commerce in der Schweiz durch die Nutzung von APMs wie PayPal und TWINT unterstützt. Diese Zahlungsmethoden sind attraktiv für Konsumenten und bieten eine Reihe von erwünschten Funktionen. Für beide ist die Akzeptanz für Händler jedoch teurer als für Kreditkarten, wobei PayPal noch teurer ist als TWINT, was die durchschnittlichen Kosten für die Akzeptanz von Onlinezahlungen für Händler weiter erhöht. Jede Senkung der Interchange Fees wird uns, bei fehlender Regulierung der anderen Zahlungsmethoden, weiter von gleichen Wettbewerbsbedingungen wegführen und zusätzliche Wettbewerbsverzerrungen zwischen Karten und den teureren APMs zum Nachteil der Händler verursachen.

6. DIE VERWENDUNG DERSELBEN MIT FÜR ALLE KARTEN- UND TRANSAKTIONSARTEN DURCH SE IST UNANGEMESSEN

SE schlägt die Verwendung derselben MIT-Schätzung für die Regulierung aller Kartentypen und aller Transaktionen vor, ungeachtet der Kartentechnologie oder des Kartenursprungs.¹⁵¹ Diese von SE vorgeschlagene pauschale Interchange Fees-Obergrenze ist jedoch aufgrund der unterschiedlichen Funktionen und Wettbewerbsbeschränkungen in Verbindung mit unterschiedlichen Karten- und Transaktionsarten unangemessen, so dass das bargeldbasierte MIT-MIF nicht einheitlich angewandt werden kann.¹⁵²

150 Nach Angaben von VISA, zögern Issuer, selbst bei den aktuellen Interchange Fee-Obergrenzen für Debitkarten, Debitkarten automatisch für den E-Commerce zu aktivieren, und fordern stattdessen Konsumenten zur Aktivierung ihrer Karten auf, was wahrscheinlich auf die höheren Interchange Fee-Einnahmen aus der Onlinenutzung von Kreditkarten herrührt.

151 Siehe Seite 3 des SE Berichts.

152 Der geeignete MIT-MIF-Rahmen für Kredit- und Firmenkarten sowie für interregionale Transaktionen wird in diesem Gutachten nicht behandelt und würde zusätzliche ökonomische Analysen erfordern.

Obwohl der Fokus dieses Gutachtens auf Debitkarten liegt, legen wir kurz unsere Argumentation dar, warum der Versuch von SE, seine MIT-Ergebnisse auf breiter Basis anzuwenden, sowohl mit volkswirtschaftlichen Analysen als auch mit bewährten Regulierungsmethoden unvereinbar ist. Wie weiter unten erläutert, müssten separate MIT-MIF-Analysen für Konsumentenkreditkarten, Firmendebitkarten und Firmenkreditkarten durchgeführt werden, unter Verwendung der geeigneten Vergleichsmethode, aktueller Daten und die Berücksichtigung zusätzlicher Vorteile für Händler, die sich beispielsweise aus der Kreditfunktion von Kreditkarten ergeben.

6.1. Firmenkarten haben einen anderen Verwendungszweck als Konsumentenkarten und bieten zusätzliche Funktionen und Vorteile

Firmenkartenprodukte weisen wesentlich unterschiedliche Verwendungszwecke, Merkmale, Funktionen und somit Vorteile für Karteninhaber und Händler auf. Deshalb müsste eine geeignete Anwendung des MIT-MIF diese Vorteile modellieren, aber auch berücksichtigen, welches das richtige Vergleichszahlungsmittel für Händler wäre (und das wäre nicht unbedingt Bargeld). 3-Parteien-Firmenkarten, Schecks und Überweisungen könnten (je nach dem genauen Unternehmens-/Geschäftsprodukt und Verwendungszweck) nähere Substitute sein.

6.1.1. Firmenkarten generieren zusätzliche positive Externalitäten

Die EU IFR Obergrenze für Konsumentenkarten (sowie die von SE abgeleiteten und in diesem Gutachten korrigierten MIT-MIF Benchmarks) beruhen auf einem bargeldbasierten MIT. Die Beschaffenheit von Firmenkarten, die ein Bündel von Dienstleistungen abgesehen von ihrer Funktion als reines Zahlungsmittel anbieten, und die Umstände, unter denen sie verwendet werden (die sich oft nicht für Barzahlungen eignen), bedeuten jedoch, dass diese Benchmark die angemessene Rate für Firmenkarten wahrscheinlich unterbewertet. Selbst wenn der bargeldbasierte MIT auf Firmenkarten angewandt würde, würde er aufgrund des unterschiedlichen Charakters von Geschäftstransaktionen wahrscheinlich höhere Werte ergeben als die Werte für Konsumentenkarten.

Erstens führt die unterschiedliche Beschaffenheit der Firmenkarten zu zusätzlichen unternehmensspezifischen Externalitäten, die über die Externalitäten/Effizienzen hinausgehen, die sich aus positiven Interchange Fees im Zusammenhang mit Konsumentenkarten ergeben. Einerseits ist das Unternehmen bzw. die Organisation, die für die Ausgabe der Firmenkarten verantwortlich ist, bereit, Mitarbeitern Finanzmittel über die Firmenkarten bereitzustellen, da deren Ausgaben leicht und genau zu überwachen sind, Transaktionen auf bestimmte Ausgabenkategorien begrenzt werden können und der Zugang zu Finanzmitteln im Fall von Kartenverlust, Mitarbeiterabgängen oder Missbrauch gesperrt werden kann. Andererseits ist auch der Karteninhaber gerne bereit Ausgaben zu tätigen, da er nicht Gefahr läuft, aufgrund des Aufwands und des ungewissen Ausgangs einer manuellen Kostenabrechnung keine Erstattung zu erhalten. Einen Teil des Nutzens dieser verringerten Einschränkungen bei gewerblichen Transaktionen kommt den Händlern in Form von höherer Nachfrage zugute. Dies weist auf eine stärkere positive Externalität aufgrund der Nutzung von Firmenkarten für Händler hin und legt nahe, dass der Gebrauch von Firmenkarten ohne ein höheres MIF ineffizient niedrig wäre.

Zweitens ist eine Anwendung des bargeldbasierten MIT auf Grundlage von Verbrauchertransaktionen für Firmenkarten nicht geeignet. Zunächst werden Firmenkarten für grössere Transaktionen verwendet, für die Bargeld eine kostspieligere Alternative wäre

und oft überhaupt keine praktikable Option darstellt. Ausserdem konzentrieren sich die Ausgaben bei Firmenkarten eher in der Reise- und Unterhaltungsbranche (z.B. Reisen und Hotels), die früheren Untersuchungen zufolge tendenziell höhere Kosten bei Bargeldzahlungen hat als die Lebensmittel- und andere Einzelhandelsbranchen, die die Verbraucherausgaben dominieren und die aufgrund des grossen Transaktionsvolumens, das sie abwickeln, tendenziell stärkere Skaleneffekte (und daher niedrigere Kosten) bei der Bargeldzahlung aufweisen.

Drittens dürften Innovationen und Investitionen bei Firmenkarten eine grössere Rolle spielen. Wie bei Konsumentenkarten liefern Interchange Fees den Issuern Anreize zur Einführung von Innovationen im Zahlungsverkehr. Im Vergleich zu Konsumentenkarten bietet der Geschäftsbereich jedoch einen grösseren Spielraum für Innovationen, weil die Nutzung von Firmenkarten und B2B-Transaktionen komplizierter und vielfältiger ist als C2B-Transaktionen. Innovation im B2B-Zahlungsverkehr hat daher das Potenzial, die Kosten für Unternehmen erheblich zu senken und liefert ein zusätzliches Argument für höhere Interchange Fees auf Firmenkarten. Die Vielfalt des B2B-Zahlungsverkehrs bedeutet, dass zur Schaffung der effizientesten Lösungen häufig Investitionen von Issuern erforderlich sind. Issuer befinden sich ebenfalls häufig in der besten Ausgangslage, um zu erkennen, wann kartenbasierte Zahlungslösungen die am besten geeignete Lösung für ihre Kunden ist. Höhere Interchange Fees für Firmenkarten im Vergleich zu Konsumentenkarten spielen daher eine Rolle bei der Angleichung der Anreize für Händler und Issuer und bei der Förderung effizienter Zahlungslösungen im B2B-Bereich, die von Finanztechnologie ermöglicht werden.¹⁵³

6.1.2. 3-Parteien-Systeme sind gut aufgestellt, um im Unternehmenssegment zu konkurrieren, wenn 4-Parteien Interchange Fees reguliert werden

Wir haben bereits erläutert, dass ein Hauptrisiko bei der Regulierung von Interchange Fees für Konsumenten in einer Verzerrung des Wettbewerbs zugunsten nicht regulierter Systeme wie American Express oder PayPal besteht. Es gibt mehrere Gründe, warum diese Bedenken im Geschäftssegment besonders ausgeprägt sein dürften.

Erstens gibt es mehrere europäische Länder, in denen das 3-Parteien-System einen weitaus bedeutenderen Anteil des Geschäftssegments ausmacht, obwohl der Anteil des 3-Parteien-Systems europaweit 2016 mit rund 6-7 %¹⁵⁴ relativ gering ausfiel. RBR berichtet zum Beispiel, dass der Anteil von Amex am Geschäftssegment nach Transaktionswert in der Schweiz 21% in 2016 betrug.¹⁵⁵ Ein Vergleich von Amex' Position in Europa mit der in den USA legt nahe, dass erhebliches Potential für weiteres Wachstum, insbesondere in KMU-Märkten und bei globalen Unternehmenskonten, besteht. Amex verweist dabei auf

153 KPMGs "The Pulse of Fintech, 2018" berichtet von einer „*increasing emphasis on business-to-business (B2B) fintech solutions*“.

Übersetzung durch CRA: „zunehmenden Bedeutung von Business-to-Business (B2B) Fintech-Lösungen“.

154 Anmerkung: Hier wird eine Stichprobe aus 15 europäischen Ländern einschliesslich Russland und der Türkei verwendet. Siehe: RBR, 2018, "Commercial Cards in Europe 2018".

155 RBR, 2018, „Commercial Cards in Europe 2018“.

„untapped growth opportunities“¹⁵⁶ (ungenutzte Wachstumsmöglichkeiten) und hat angekündigt „[to] replicat[e] and adapt our US ‘playbook’“¹⁵⁷

Zweitens dürfte es die Art der Kundenbasis im Geschäftssegment für konkurrierende Zahlungssysteme leichter machen, zweiseitige Markteffekte zu nutzen und auf dem Markt rasch zu wachsen. Beispielsweise bedeutet die Präsenz grosser Geschäftskunden, dass 3-Parteien-Systeme bedeutende Kartenportfolios einführen könnten, um einen massenweisen Umstieg auf ihr System zu bewirken (ein anderes Szenario als im Verbrauchermarkt, in dem nicht regulierte 3-Parteien-Systeme jeden einzelnen Benutzer separat als Karteninhaber gewinnen müssten).

Insgesamt scheint der Spielraum für unbeabsichtigte Konsequenzen, die sich aus der Schaffung ungleicher Wettbewerbsbedingungen zwischen den Zahlungsmethoden ergeben, im Geschäftssegment besonders gross zu sein. Dies ist ein weiterer Grund, weshalb die von SE vorgeschlagenen pauschalen Interchange Fee-Obergrenzen unangemessen sind.

6.2. Kreditkarten bieten im Vergleich zu Debitkarten zusätzliche Funktionen und Vorteile für Händler

Kreditkarten weisen zusätzliche Funktionen im Vergleich zu Debitkarten auf, die eine gesonderte Analyse rechtfertigen. Die willkürliche Anpassung von SE, die für Debitkarten eine Obergrenze von 0,1% und für Kreditkarten eine Obergrenze von 0,2 % vorschlägt, berücksichtigt diese Unterschiede nicht ausreichend.

Händler profitieren von der kreditkartengestützten Kreditvergabe über die folgenden drei Kanäle:

1. Erstens dürfte die grössere Verfügbarkeit von Kreditkarten den Händlern insofern zugutekommen, als dass sie Händlern erlauben, Verkäufe auf Kredit zu tätigen, ohne selbst in die Bereitstellung von Krediten zu investieren und die damit verbundenen finanziellen Risiken übernehmen zu müssen. Dieser Vorteil für Händler wurde in der Arbeit von Rochet und Wright formalisiert.¹⁵⁸
2. Zweitens dürften die Einnahmen aus Interchange Fees bestehende Unzulänglichkeiten des Kreditmarktes verringern und damit zu einer effizienteren Kreditvergabe und einem Anstieg der Gesamtausgaben führen.
3. Drittens würden sich viele Konsumenten ohne Kreditkarten wahrscheinlich teureren Kreditquellen zuwenden, wie z.B. Zahltagskrediten (so dass die Konsumenten zwar immer noch Zugang zu Krediten hätten, aber zu einem Kostenniveau, das ihre Kaufkraft für die Produkte der Händler verringert).

Eine weitere Überlegung im Fall von Kreditkarten ist, dass 4-Parteien-Systeme, im Gegensatz zu Debitkarten, mit 3-Parteien-Systemen konkurrieren. Daher ist zu beachten, dass ein MIF, die die zusätzlichen Externalitäten von Kreditkarten nicht berücksichtigt, den Wettbewerb zwischen den Systemen wahrscheinlich verzerren würde, indem sie 3-

156 American Express Company 2019 Investor Day, 12. März 2019, Slide 53.

157 American Express Company 2019 Investor Day, 12. März 2019, Slide 72. CRA-Übersetzung: *“unsere US-amerikanische Vorgehensweise zu kopieren und anzupassen“*.

158 Rochet und Wright 2010, „Credit card interchange fees“, Journal of Banking and Finance.

Parteien-Systemen einen künstlichen Wettbewerbsvorteil verschafft. Es ist bemerkenswert, dass ein bedeutender Anteil der Händler schon bereit ist, wesentlich höhere MSCs zu zahlen, die in Verbindung mit 3-Parteien-Systemen wie American Express stehen. Dies impliziert zumindest für einige Händler, dass der private Vorteile der Kreditkartenakzeptanz sehr hoch sind.

6.3. Das optimale Interchange Fee für interregionale Transaktionen ist wahrscheinlich höher

Wir gehen nun auf das angemessene Interchange Fee für interregionale Transaktionen (d.h. Situationen, in denen ein Karteninhaber mit einer ausserhalb der Schweiz ausgestellten Visa-Karte Transaktionen bei Händlern in der Schweiz tätigt). Solche Transaktionen wurden bisher in der EU nicht reguliert (die IFR bezog sich speziell auf inländische und EWR-interne Transaktionen) und unterliegen derzeit Obergrenzen gemäss einer Entscheidung der Europäischen Kommission nach Artikel 9 der Verpflichtungszusage vom April 2019, die höhere Raten als bei inländischen Transaktionen erlaubt.¹⁵⁹

Die angemessene MIF-Rate dürfte bei interregionalen Transaktionen aus den folgenden Gründen höher sein:

- Erstens sind internationale Transaktionen komplexer, da sie über ein globales statt über ein regionales oder nationales Zahlungsnetz abgewickelt werden und die Issuer zusammen mit den Systemen Investitionen tätigen müssen, um interregionale Zahlungsfunktionen zu unterstützen (z.B. um die Geschwindigkeit, Sicherheit und Zuverlässigkeit des Zahlungsnetzes zu maximieren). Diese Komplexität und die damit verbundenen Kosten für Issuer und Vorteile für Verbraucher/Händler würden eine andere MIF-Benchmark rechtfertigen.
- Zweitens sind die Betrugskosten bei interregionalen Transaktionen für die Issuer wesentlich höher, so dass ein höhere MIF Benchmark gerechtfertigt wäre, um die Externalitäten auszugleichen, indem den Issuern Anreize geboten werden, die interregionale Kartennutzung zu fördern und in die erforderliche Funktionalität zum Nutzen von Konsumenten und Händlern zu investieren.
- Drittens entspannt die Kartennutzung für interregionale Transaktionen die Liquiditätsbeschränkungen der Verbraucher und erhöht ihr verfügbares Einkommen, da hohe Kosten für Bargeldabhebungen im Ausland oder Währungsumrechnungen vermieden werden. Diese direkten Gebühren für interregionale Transaktionen schaffen somit einen direkteren Kanal für die Interchange Fees zur Förderung der Kartennutzung. Darüber hinaus haben interregionalen Transaktionen im Allgemeinen einen wesentlich höheren Durchschnittswert als der Gesamtdurchschnitt, so dass Händler von einem „ticket lift effect“ profitieren, wenn sie Touristen/Geschäftsreisende als Kunden gewinnen.

¹⁵⁹ Die freiwilligen Obergrenzen für Debit-/Kreditkarten liegen bei 0,2/0,3 % für CP-Transaktionen und 1,15/1,5 % für CNP-Transaktionen. Siehe: „Summary of Commission Decision of 29 April 2019 relating to a proceeding under Article 101 of the Treaty on the Functioning of the European Union and Article 53 of the EEA Agreement (Case AT.39398 — Visa MIF), C/2019/3034“.

- Zuletzt unterscheidet sich die Wettbewerbssituation im Fall von interregionalen Transaktionen: Die materiellen Kosten einer Bargeldabhebung im Ausland und der Währungsumrechnungskosten machen Bargeld zu einer teureren/unpraktischeren Zahlungsmethode. In einem kontrafaktischen Szenario, in dem Issuer nicht in die interregionale Funktionalität von 4-Parteien-Systemen investieren, würden sich Konsumenten wahrscheinlich 3-Parteien-Karten oder APMs zuwenden, die für Händler deutlich teurer sind und zu höheren durchschnittlichen interregionalen MIT-MIF Benchmarks führen würden als die für inländische Transaktionen abgeleiteten.

7. SCHLUSSFOLGERUNG

Wir haben unsere Einschätzung zum SE Bericht „Regulierungsbedarf für Debit- und Kreditkarten“ dargelegt. Unsere Gesamtbeurteilung lautet wie folgt:

- **Wir stimmen mit der Einschätzung von SE überein, dass die Effizienz von Interchange Fees gegeben ist** und dass die pragmatische regulatorische Lösung darin besteht, Interchange Fees unter Bezugnahme auf eine angemessene quantitative Benchmark festzulegen. Wir stimmen auch zu, dass der bargeldbasierte MIT eine solche Benchmark darstellt, wenn auch eine, die richtigerweise als Untergrenze für das optimale Interchange Fee betrachtet und entsprechend angewendet werden sollte.
- **Wir stimmen jedoch mit dem Quantifizierungsansatz von SE überhaupt nicht überein.** SEs Implementierung der MIT-Ergebnisse führt zu *negativen* MIT-MIFs. Statt sich auf diese wenig plausiblen Schätzungen zu stützen, empfiehlt SE, Höchstwerte von 0,1 % für Debit- und 0,2 % für Kreditkarten, die in keiner Weise auf einer Analyse basieren. Wir stellen fest, dass selbst moderate Anpassungen der Berechnungen von SE (z.B. der Berücksichtigung von Auswirkungen der Lohninflation, der Vorteile und der zunehmenden Verbreitung von kontaktlosem Bezahlen und der sinkenden Margen der Acquirer) zu MIT-MIF-Werten führen, die den aktuellen regulierten Raten in der Schweiz entsprechen oder darüber liegen.
- **Wir haben ebenfalls festgestellt, dass die von SE vorgenommene Analyse der MIT-MIF-Schätzungen in einem Bericht der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2015 irreführend war** und dass eine sorgfältigere Bewertung dieses Berichts zu MIT-MIF-Werten führt, die den aktuellen regulierten Raten in der Schweiz entsprechen oder darüber liegen. Insbesondere berechnet SE einen einfachen Durchschnitt über alle Analysen der Europäischen Kommission, einschliesslich solcher, die die Europäische Kommission selbst als weniger zuverlässig verwarf. Weiterhin ignoriert SE, dass die Studie der Europäischen Kommission nur grosse Händler untersuchte (die wahrscheinlich niedrigere MIT-MIFs haben) und in europäischen Ländern mit beträchtlich niedrigeren Arbeitskosten als der Schweiz durchgeführt wurde.
- **SE behauptet fälschlicherweise, dass Senkungen von Interchange Fees nicht an die Konsumenten weitergegeben würden.** Es gibt eindeutige Belege dafür, dass Senkungen der Interchange Fees das Angebot für die Konsumenten verschlechtert haben (z.B. durch eine Verringerung der Kartenprämien) und dass positive Interchange Fees Innovationen in der Zahlungstechnologie fördern. In der Tat ist gerade die Entwicklung in der Schweiz ein gutes Beispiel dafür, dass fehlende Interchange Fees zu einer langsameren Einführung von kontaktlosem Bezahlen und Debitkarten für E-Commerce geführt hat.

- **Letztlich entbehrt der Vorschlag von SE, die gleichen Tarife auch für andere Karten- und Transaktionsarten, einschliesslich Firmenkarten, zu verwenden, einer soliden ökonomischen Grundlage.** Diese Karten- und Transaktionsarten weisen unterschiedliche Kostenstrukturen auf und generieren zusätzliche Vorteile für Händler. Sie als identisch mit inländischen Konsumentenkarten anzusehen, dürfte nicht optimal sein und stünde im Widerspruch zu bewährten Regulierungsmethoden in anderen Ländern.

The conclusions set forth herein are based on independent research and publicly available material. The views expressed herein are the views and opinions of the authors and do not reflect or represent the views of Charles River Associates or any of the organizations with which the authors are affiliated. Any opinion expressed herein shall not amount to any form of guarantee that the authors or Charles River Associates has determined or predicted future events or circumstances, and no such reliance may be inferred or implied. The authors and Charles River Associates accept no duty of care or liability of any kind whatsoever to any party, and no responsibility for damages, if any, suffered by any party as a result of decisions made, or not made, or actions taken, or not taken, based on this paper. Detailed information about Charles River Associates, a tradename of CRA International, Inc., is available at www.crai.com.

Copyright 2023 Charles River Associates