

Die Interchange Entscheidung der Europäischen Kommission*

von Malte Krüger und Christoph Strauch¹

Am 19. Dezember 2007 hat die Europäische Kommission (EK) das Verbot der MasterCard-MIF (Multilaterale Interchange Fee) für grenzüberschreitende Zahlungen in der EU verkündet. Mittlerweile liegt eine ausführliche Begründung vor, die es erlaubt, die Argumentation der EK kritisch zu beleuchten.

Das Verbot der MasterCard-MIF beruht auf einer Abfolge von Fragen, die die EK zu prüfen hatte). Dabei kam die EK zu folgenden Schlüssen:

- a. Es liegt eine gemeinsame Absprache vor. Es handelt sich also nicht um die Preisfestsetzung eines einzelnen Unternehmens.
- b. Es liegt eine Einschränkung des Wettbewerbs vor. Durch die MIF werden die Händlerpreise auf der Acquiringseite erhöht – und zwar drastisch.
- c. Eine MIF ist nicht notwendig zum Betrieb des MasterCard-Systems, da es viele Beispiele von Kartensystemen ohne MIF gibt.
- d. Die Einschränkung des Wettbewerbs hat erhebliche Folgen
- e. Es gibt keine stichhaltigen Gründe für eine Freistellung.

Im folgenden sollen vor allem die beiden Fragen der Einschränkung des Wettbewerbs und der Notwendigkeit der MIF untersucht werden. Unseres Erachtens übersieht die EK in ihrer Begründung einen wesentlichen Punkt in der ökonomischen Analyse von Kartensystemen. Die Frage, ob tatsächlich eine Einschränkung des Wettbewerbs vorliegt, wird von uns daher anders als durch die EK beantwortet. Auch sind

* Erweiterte Fassung des Aufsatzes „Die Kommission und die Interchange: Falsche Prämissen?“ in der Zeitschrift Cards 3/08, August 2008.

¹ Kontakt zu den Autoren:

Dr. Malte Krüger, PaySys Consultancy GmbH und Universität Karlsruhe, mkrueger@paysys.de

Christoph Strauch, PaySys Consultancy GmbH, cstrauch@paysys.de

PaySys Consultancy GmbH

Im Uhrig 7

60433 Frankfurt

069 95 11 77 10

unserer Ansicht nach die Beispiele von Kartenzahlungssystemen „ohne“ MIF, die zeigen sollen, daß eine MIF Objektiv nicht notwendig ist, falsch gewählt. Abschließend gehen wir auf die Folgen des Urteils und seiner Begründungen ein – insbesondere auf die Frage, ob es unter bestimmten Bedingungen überhaupt noch möglich sein wird, die Notwendigkeit einer MIF zu begründen (und damit eine Freistellung zu erwirken).

Auf weitere Argumente in der Begründung der Kommission wird an dieser Stelle nicht eingegangen. Insbesondere die Einschätzung der EK, daß MIF auch nach dem Börsengang von MasterCard letztlich eine gemeinsame Absprache der kartenherausgebenden Banken darstellt² wird hier nicht thematisiert.

Die Frage der Beschränkung des Wettbewerbs

Zweiseitigkeit des Issuing- und des Acquiringmarktes

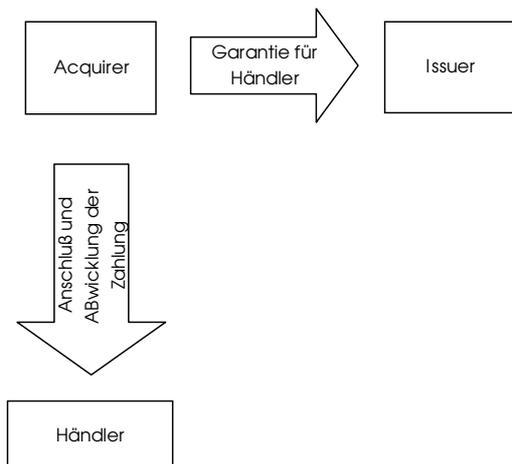
Das „Mißverständnis“ der EK beginnt in der allgemeinen Charakterisierung von Kartensystemen. Die EK schreibt³ von einer „Co-operation“ der Issuer und Acquirer in der Erstellung der jeweiligen Leistung.

Offenbar handelt es sich aber um weit mehr als durch den unverbindlichen Begriff der „Co-operation“ bezeichnet wird. In Kartenzahlungssystemen gehen Issuer und Acquirer gegenseitige Verpflichtungen ein, Karten diskriminierungsfrei zu akzeptieren bzw. Transaktionen diskriminierungsfrei einzulösen. Diese gegenseitigen Verpflichtungen, sind essentiell für die Funktion von Kartenzahlungssystemen. Damit beruhen Kartensysteme auf wechselseitigen Leistungsbeziehungen zwischen Issuer und Acquirer und nicht bloß auf einer unverbindlichen Kooperation.

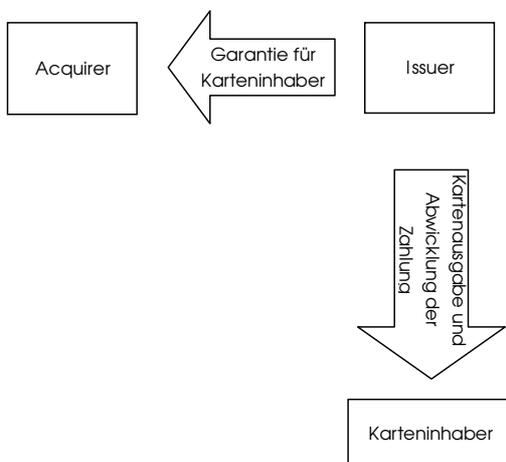
² See EC (2007), cf. 99 „the banks ... ‚outsourced‘ the co-ordination of their competitive behaviour to an independent body while maintaining control of decision making on other key matters that are not sensitive from an antitrust perspective.“

³ See EC (2007), cf. 242 „Issuers and acquirers provide services to their customers that are complementary in nature but have distinct features and are provided to two different customer groups (...). Issuers and acquirers **co-operate** in order to provide these distinct services to their respective customer group.“ (Hervorhebung von den Autoren)

Beide Parteien erbringen wechselseitig Vorleistungen für die jeweils andere Partei. In isolierter Betrachtung des Issuergeschäftes und des Acquirergeschäftes sind beide Parteien jeweils in einem zweiseitigen Markt tätig. Der Acquirer bedient auf dem Akzeptanzmarkt Händler mit der Einlösung von Zahlungen **und Issuer** mit der Garantie für die Solvenz des Händlers:



Der Issuer bedient auf dem Kartenmarkt Konsumenten mit der Ausgabe von Karten **und Acquirer** mit der Einlösung der Transaktionen.



Selbstverständlich sollte auch sein, daß der wechselseitigen Leistungsbeziehung entsprechende Vergütungen gegenüberstehen. **Die Funktion der MIF ist dann einfach das Netto der gegenseitigen Vergütungen und kann dementsprechend positiv oder negativ ausfallen.**

Konsequenzen aus der Zweiseitigkeit

Die Zweiseitigkeit der Märkte impliziert, daß Acquirer und Issuer nicht einfach nur jeweils *eine* Seite auf ihrem zweiseitigen Markt bepreisen sollten. Jedenfalls ist nicht a priori klar, daß dies zu einem optimalen Ergebnis führt. Generell ist in zweiseitigen Märkten nicht allein die Höhe der insgesamt gezahlten Preise sondern ebenso die *Preisstruktur*, also das Verhältnis der Preise auf beiden Seiten zueinander entscheidend für ein optimales Ergebnis. Für unseren Fall der Kartensysteme ergibt sich die Zweiseitigkeit durch die Kopplung von Acquirer- und Issuermarkt über die gemeinsame Ausbringungsmenge⁴.

Sicht der EK

Demgegenüber sieht die EK⁵ aber in den Vereinbarungen zwischen Issuer und Acquirer keine vertikalen Leistungsbeziehungen, sondern eine - wie auch immer geartete - Co-operation. Folgerichtig betont die EK die „Nicht-Zweiseitigkeit“ der Märkte, wenn sie fordert, Issuer und Acquirer sollten jeweils direkt ihre Kundengruppen (womit sie aber nur Karteninhaber und Händler meint) belasten. In unserer Sichtweise läuft die hier von der EK vorgeschlagene Lösung auf eine gemeinsame Interchange von Null hinaus, da die Notwendigkeit der kaufmännischen Absprache nicht grundsätzlich in Frage gestellt wird⁶.

⁴ Locus classicus ist Baxter, W. (1983), "Bank Interchange and Transactional Paper: Legal and Economic Perspectives", *Journal of Law and Economics*, 26, 541-588.

Neuere Analyse der Preisbildung auf zweiseitigen Märkten finden sich in Rochet und Tirole, z.B. *Two sided markets: An Progress Report*, Jean-Charles Rochet, Jean Tirole, [IDEI Working Paper](#), n. 275, November 2005.

⁵ See EC (2007), cf. 548 „(...) A mechanism that shifts costs and revenues between issuing and acquiring banks is not necessary for the banks' co-operation **as issuing and acquiring services can be remunerated directly by the respective consumer groups.** (...)“ Hervorhebung durch die Autoren.

⁶ See EC (2007), cf. 536 „(...) the only provision necessary for the operation of an open payment card system apart from the technical arrangements on message formats and the like, are the obligation on the creditor bank to accept any payment validly entered into the system by a debtor bank and a prohibition on ex post pricing by one bank to the other. (...)“

Rückkehr zur Interchange als „Fee for Service“?

Wir haben versucht zu zeigen, daß in einem zweiseitigen Markt sowohl der Issuer Leistungen für den Acquirer erstellt als auch der Acquirer für den Issuer. Der traditionelle Ansatz zur Begründung einer MIF als „Fee for Service“, die der Acquirer dem Issuer zu zahlen habe wird hier also erweitert um den Preis, den der Issuer umgekehrt dem Acquirer zu zahlen hat. Die (berechtigten) Einwände der Wettbewerbshüter⁷ gegen den klassischen „Fee for Service Ansatz“ zur Begründung einer MIF, der allein eine Leistung des Issuers an den Acquirer unterstellt, können also gegen unsere Interpretation nicht vorgebracht werden. Allerdings lassen sich aus der abstrakten Erkenntnis der Zweiseitigkeit nicht unmittelbar konkrete Schlußfolgerungen für die Preisfindung (bzw. die Preisregulierung!) ableiten – dies gilt insbesondere für die Richtung der MIF. Das bedeutet aber nicht, daß die zugrundeliegende vertikale Interpretation grundsätzlich falsch ist, also keine vertikale Beziehung besteht, diese grundsätzlich nicht zu vergüten wäre oder diese für die ökonomische Analyse irrelevant wäre.

Die Funktion der MIF sieht die EK wegen der übersehenen Leistungsbeziehung nicht als Preis an sondern als ein Verschieben von Kosten und Erlösen⁸. Die wettbewerbsbeschränkende Wirkung der MIF wird⁹ mit einer Erhöhung der Preise auf der Händlerseite erklärt, die Preise würden niedriger sein, wenn es keine MIF gäbe. Daß im Gegenzug die Preise auf der Seite des Issuers (als zweitem Kunden des Acquirers)

⁷ Siehe bspw. A. Heimler und S. F. Ennis: Competition and Efficiency in Payment Cards: Which Options for SEPA? in: World Competition 31(1) P. 19 – 35: „Regulators have often justified interchange fees as a compensation for services provided by issuers to acquirers, i.e. assuming that the issuer-acquirer relationship is vertical. (...) However this vertical interpretation is not unique“

⁸ See EC (2007), cf. 548 „(...) **A mechanism that shifts costs and revenues** between issuing and acquiring banks. (...)“ Hervorhebung durch die Autoren.

⁹ See EC (2007), cf. 410 „MasterCard’s MIF constitutes a restriction of price competition in the acquiring markets. In the absence of a bilateral agreement, the multilateral „default“ rule fixes the level of the interchange fee rate for all acquiring banks alike, thereby inflating the base on which acquiring banks set charges to merchants. Prices set by acquiring banks would be lower in the absence of this rule and in the presence of a rule that prohibits ex post pricing. (...)“

sinken, ist für die EK anscheinend ohne Belang. Ausdrücklich begründet die EK¹⁰ die weniger wettbewerbsbeschränkende Wirkung eines „ex-post-pricing-Verbots“, welches in der Wirkung einer Interchange in Höhe von 0 gleichkommt, damit, daß weder für Händler noch für Karteninhaber eine Preisgrenze gesetzt wird. Damit bleibt die jeweils zweite Seite des Issuing- und Acquiringmarktes in der Argumentation der EK völlig außer Betracht. Der offensichtliche Zusammenhang zwischen einem positiven Preis des Acquirers auf der Seite des Issuers und dem höheren Preis auf der Händlerseite wird als wettbewerbsbeschränkend angesehen, während umgekehrt eine preissenkende Wirkung eine MIF auf der Karteninhaberseite nicht beachtet wird. MCE hatte hingegen¹¹ explizit darauf hingewiesen, daß eine Interchange in Höhe von Null nicht weniger wettbewerbsbeschränkend sei. Darauf geht die EK nicht weiter ein.

Die Frage der objektiven Notwendigkeit

Obwohl die EK beteuert, daß sie sei nicht grundsätzlich gegen eine MIF eingestellt sei,¹² kommt sie letztendlich zu dem Schluß, daß eine MIF für die Funktionsweise eines Kartensystems nicht notwendig ist.¹³ Vielmehr sei es möglich, daß Issuer allein von

¹⁰ See EC (2007), cf. 554 (...) The rule would oblige the creditor bank to accept any payment validly entered into the system by a debtor bank while prohibiting each bank from charging the other bank in the absence of a bilateral agreement on the level of such charges. That solution to „protect“ acquirers if issuers should indeed abuse their market power under an HACR is less restrictive of competition than a MIF as it does not set a minimum price level on either side of the scheme.“

¹¹ See EC (2007), cf. 539 „If MasterCard’s scheme used such a fallback rule that imposed „at par“ clearing instead of a certain interchange fee rate, this would amount to just as much of a restriction or competition as the current rule. (...)„

¹² See EC (2007), cf. 6 „The Commission does not dispute in general that payment systems are characterized by indirect network externalities and that in theory a revenue transfer between issuing and acquiring banks may help optimise the utility of the network to its users“

¹³ See EC (2007), cf. 549 “Banks are able to co-operate in an open payment card scheme such as MasterCard’s if the scheme operates without a rule that sets a certain interchange fee rate (...) As a matter of economic principle there is no reason why this should be unfeasible.“

Karteninhabern Preise erheben, Acquirer allein von Händlern Preise erheben und der Plattformbetreiber von Issuern und Acquirern Preise erhebt.^{14 15}

Systeme mit einer MIF von NULL und Systeme ohne MIF

Ein wesentliches Argument¹⁶ der EK ist empirischer Natur. Die EK verweist auf eine Reihe von Kartensystemen, die ihrer Meinung nach **ohne MIF** operieren. Genannt werden:

Herkunftsland	FI	LU	DK	NL	NO
Name des Systems	Pankkikortti	Bankomat	Dankort	PIN	BAX

Die EK zieht daraus den Schluß¹⁷, daß eine MIF und deren wettbewerbsbeschränkende Effekte nicht notwendig seien.

Allerdings halten wir die Begründung der EK in ökonomischer Sicht für wenig überzeugend, da die EK nicht zwischen Kartensystemen die ohne MIF operieren (**Absence of MIF**) - und damit ohne die gemeinschaftlich vorgenommene „unmittelbare oder mittelbare Festsetzung der An- oder Verkaufspreise oder

¹⁴ See EC (2007), cf. 551 “The absence of a MIF in a payment card scheme such as MasterCard’s implies that on each side of the scheme prices result from profit-maximising issuing and acquiring that is in concrete terms:

i Issuing banks charge cardholders for the service they provide to them (...)

ii Acquiring banks charge merchants for the services they provide. (...)

iii The scheme owner MasterCard Incorporated charges issuing and acquiring banks (...)

¹⁵ Leider geht aus der Darstellung der EK nicht hervor, wie ein negativer Preis des Plattformproviders auf der Seite des Issuers (oder Acquirers) bewertet werden würde. Dies würde genau dem von uns vorgeschlagenen Implicit MIF Modell (mit einem Interchange-Trader) entsprechen (siehe cardsKartencartes, Februar 2008).

¹⁶ See EC (2007), cf. 557 “ The Commission considers the existence of these open card schemes as evidence that a MIF is not objectively necessary for the co-operation of banks within an open payment card scheme such as MasterCard’s. (...)”

¹⁷ See EC (2007), cf. 648 “ The considerations (...) show that a MIF and its restrictive effects on price competition between acquiring banks are not objectively necessary for the co-operation of banks in the MasterCard payment organisation (...).”

sonstiger Geschäftsbedingungen“ (81(1)a EG Vertrag) - und Kartensystemen in denen eine MIF in Höhe von 0 festgesetzt ist (**Zero-MIF**) unterscheidet. Denn auch bei Letzteren bedarf es gemeinschaftlicher Vereinbarungen über „die unmittelbare oder mittelbare Festsetzung der An- oder Verkaufspreise oder sonstiger Geschäftsbedingungen“ (81(1)a EG Vertrag).

Arten der Abrechnung zwischen Issuer und Acquirer

Systeme mit MIF	MIF: Issuer -> Acquirer MIF: Acquirer -> Issuer Zero MIF
Systeme ohne MIF	Bilaterale Absprachen Ex post pricing (einseitige Preissetzung)

Anders sieht es aus wenn überhaupt keine gemeinschaftliche Absprache vorliegt. Dann müssen Marktparteien auf bilaterale Vereinbarungen zurückgreifen oder es letztlich jeweils einer Partei (Issuer oder Acquirer) überlassen, wie hoch sie den Preis ansetzen will („ex post pricing“, siehe hierzu auch den Kasten zum Deutschen GA System). Nur in diesen Fällen kann man wirklich von Systemen ohne MIF (*Absence of MIF*) sprechen. Die EK verwendet jedoch die bekannten Beispiele von Kartensystemen **mit Zero-MIF** und schließt daraus – nach unserer Meinung fehlerhaft – , daß Kartensysteme auch ohne MIF (***Absence of MIF***) betrieben werden können.

Diese von uns vorgenommene Unterscheidung zwischen Kartensystemen ohne MIF und mit Zero MIF mag auf den ersten Blick rein akademisch anmuten, öffnet aber den Blick auf die Analyse der MIF in Kartensystemen. Zunächst sollen zwei Beispiele für Kartensysteme, die ohne MIF operieren genannt werden. Aus den Beispielen wird klar, daß diese im Gegensatz zu den von der EK genannten Beispielen für Kartensysteme mit ZERO-MIF nicht als Beleg für die Entbehrlichkeit der MIF taugen.

Kartensysteme, in denen es tatsächlich **keine MIF** gibt sind

- das deutsche elektronische Lastschriftverfahren (ELV) und
- das deutsche GA System.

(Siehe auch die Darstellung in den beiden Kästen.)

Beim deutschen ELV bekommt der Händler (bzw. der Netzbetreiber/Acquirer) keine Garantie vom Issuer. Damit ist das System nur begrenzt einsatzfähig. Insbesondere eine internationale Ausdehnung ist kaum möglich. Im deutschen GA-System sind nach Abschaffung der MIF die Preise erheblich gestiegen und streuen so stark, daß das System in seiner jetzigen Form kaum überleben wird.

Im **deutschen ELV** fehlt es an den gegenseitigen Verpflichtungen zwischen Issuer und Acquirer (Netzbetreiber) und damit auch an der Abrede eines Entgeltes. Offenbar ist ELV ein System ohne MIF und nicht ein System mit Zero-MIF. Das ELV System beruht allein auf der Nutzung des Lastschriftabkommens zum Clearing der Transaktionen. Der Erfolg des ELV in Deutschland beruht auf dem (durch Risikomanagement der Netzbetreiber gestützten) Vertrauen der Händler in Karteninhaber und der vergleichsweise einfachen Möglichkeit des Forderungsmanagements im Rückbuchungsfall. Dabei wird auch von Verfahren Gebrauch gemacht, die außerhalb der Verfahren des Kartensystems liegen (z.B. KUNO). Die Bedeutung des Händlervertrauens für den Erfolg von ELV zeigt sich auch darin, daß die Vereinheitlichung von Bankkundenkarten und ec Karten in 2001 zu Problemen im ELV führte, da das ec Brand als Bonitätsausweis plötzlich wegfiel. Typischerweise wird ELV häufig auch als „Stammkundenverfahren“ eingesetzt. Damit ist ein System wie ELV nicht beliebig skalierbar. Es ist sehr fraglich, ob dies als Modell für ein offenes Vierparteiensystem angesehen werden kann.

Im **deutschen GA System** gibt es die entsprechenden Vereinbarungen zwischen Issuer und Acquirer, allerdings ist die GA betreibende Bank frei, ein Interchange in beliebiger Höhe einzuziehen, es fehlt also eine MIF. Dies hat dazu geführt, daß die im Durchschnitt erhobenen Gebühren über die Zeit erheblich gestiegen sind. Einzelne Banken berechnen mittlerweile mehr als 10 EUR für eine Verfügung. Dies ist in Deutschland nur unter der Voraussetzung möglich, daß die meisten Banken über ein relativ großes eigenes Netz verfügen. Banken für die dies nicht zutrifft weichen zunehmend auf Kartensysteme mit einer MIF aus (DKB, DiBa). Damit ist die weitere Existenz eines gemeinsamen Systems in Frage gestellt.

Das deutsche GA-System ist in zweifacher Hinsicht interessant für die Beurteilung der MasterCard-Entscheidung. Zum einen gab es in der Vergangenheit eine gemeinsame Interchange (in der Form eines gemeinsamen Höchstpreises). Als diese

auf Wunsch der Bankengruppe mit dem größten GA-Netz (von 4 DM auf 7 DM) erhöht werden sollte, hat das Bundeskartellamt dies abgelehnt.¹⁸ Daraufhin hat sich das heutige System mit vier Bankengruppen, die jeweils untereinander eine MIF vereinbart haben entwickelt. Bei gruppenübergreifenden Bargeldabhebungen entscheidet die geldautomatenbetreibende Bank einseitig (oder in den Worten der EK „ex post“) über die Höhe des Preises. Diese Situation ohne eine MIF hat zu einem Anstieg der Gebühren geführt. Für das Jahr 2007 schätzt PaySys die Höhe der Gebühren bei Fremdadhebungen auf durchschnittlich 4,75 EUR also weit über dem angedachten Niveau von 7 DM.

Zum anderen ist interessant, daß die Vereinbarungen über gemeinsame gruppeninterne Interchangegebühren ebenfalls beim Bundeskartellamt angemeldet wurden – sogar im Fall der Cash Group, die eine Interchange von Null vereinbarte. ***In der Praxis des Bundeskartellamts ist demnach eine gemeinsame Absprache über einen Nullpreis keinesfalls als ein System ohne MIF betrachtet worden.***

Der Unterschied zwischen Absence of MIF und Zero-MIF wird auch von MCE gegenüber der EK vertreten. MCE verweist¹⁹ darauf, daß unter der Honor All Cards Rule (HACR) - also der Verpflichtung des Acquirers, alle Karten diskriminierungsfrei zu akzeptieren - eine Marktseite den Preis fast beliebig nach oben drücken könnte – was letztlich zur Sprengung des Systems führen müsse. (Eine Situation, die sich wie oben gezeigt haben zur Zeit im deutschen GA-System gut beobachten läßt.) MCE macht in diesem Zusammenhang auch deutlich, daß zu der verbindlichen Absprache zwischen Acquirer und Issuer auch kaufmännische Konditionen (Terms & Conditions) gehören. Damit wird der vertikale Charakter der Beziehung hinreichend deutlich gemacht.

¹⁸ Vgl. Bericht des Bundeskartellamts über seine Tätigkeit in den Jahren 1997/98 sowie über die Lage und Entwicklung auf seinem Aufgabengebiet, Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode, Drucksache 14/1139, S. 156-7.

¹⁹ See EC (2007), cf. 536 „(...) MasterCard argues that a MIF is necessary in its scheme due to the existence of the HACR. In the presence of such a rule acquiring banks cannot refuse to accept an issuer’s cards whatever the interchange fee the issuer deducts. (...) MasterCard concludes that due to the HACR there must be *some kind of* arrangement which sets out the terms and conditions under which issuers and acquirers agree to provide payment services to cardholders and merchants. (...)“

Verbot des „ex post pricing“ statt MIF?

Immerhin sieht die EK²⁰ die Problematik des „ex post pricings“ (wie im deutschen GA System) durchaus und schlägt als Ausweg ein Verbot des ex post pricings vor. In unserer Sichtweise der gegenseitigen vertikalen Beziehungen zwischen Issuer und Acquirer läuft das Verbot des Ex Post Pricings faktisch auf eine Zero-MIF hinaus, da die Alternative von bilateralen Verhandlungen zwischen Acquirern und Issuern unpraktikabel ist. Das Verbot des „ex post pricings“ sieht die EK offenbar nicht als Festlegung eines Nullpreises für die Leistung des Acquirers, nämlich die Einhaltung der HACR, der auch eine Vergütung des Issuers für seine Leistung der diskriminierungsfreien Einlösung von Transaktionen gegenüberstehen müßte an, sondern allein als Sicherungsmittel um dem Acquirer die Sicherung seiner durch den Einsatz der Karte begründeten Forderung zum Nennwert zu ermöglichen. Die gegenseitige Leistungsbeziehung, also die von uns vertretene Sicht der MIF als ein Netto-Preis übersieht die EK völlig.

Deutlich wird dies, wenn man die Erläuterungen der EK zur wettbewerbsbeschränkenden Wirkung der MIF betrachtet. Die wettbewerbsbeschränkende Wirkung der MIF wird²¹ mit einer Erhöhung der Preise auf der Händlerseite erklärt, die Preise würden niedriger sein, wenn es keine MIF gäbe. Daß im Gegenzug die Preise auf der Seite des Issuers (als zweitem Kunden des Acquirers) sinken, ist für die EK anscheinend ohne Belang. Ausdrücklich begründet die EK²² die weniger wettbe-

²⁰ See EC (2007), cf. 554 „(...) the possibility that some issuing banks might hold up acquirers who are bound by the HACR could be solved by a network rule that is less restrictive of competition than MasterCard’s current solution that, by default, a certain level of interchange fee applies. The alternative solution would be a rule that imposes a prohibition on ex-post pricing on the banks in the absence of a bilateral agreement between them. (...)“

²¹ See EC (2007), cf. 410 „MasterCard’s MIF constitutes a restriction of price competition in the acquiring markets. In the absence of a bilateral agreement, the multilateral „default“ rule fixes the level of the interchange fee rate for all acquiring banks alike, thereby inflating the base on which acquiring banks set charges to merchants. Prices set by acquiring banks would be lower in the absence of this rule and in the presence of a rule that prohibits ex post pricing. (...)“

²² See EC (2007), cf. 554 (...) The rule would oblige the creditor bank to accept any payment validly entered into the system by a debtor bank while prohibiting each bank from charging the other bank in the absence of a bilateral agreement on the level of such charges. That

wettbewerbsbeschränkende Wirkung eines ex-post-pricing-Verbots damit, daß weder für Händler noch für Karteninhaber eine Preisgrenze gesetzt wird. Damit bleibt die jeweils zweite Seite des Issuing- und Acquiringmarktes in der Argumentation der EK völlig außer Betracht. Der offensichtliche Zusammenhang zwischen einem positiven Preis des Acquirers auf der Seite des Issuers und dem höheren Preis auf der Händlerseite wird als wettbewerbsbeschränkend angesehen, während umgekehrt eine preissenkende Wirkung eine MIF auf der Karteninhaberseite nicht beachtet wird. MCE hatte hingegen²³ explizit darauf hingewiesen, daß eine Interchange in Höhe von Null nicht weniger wettbewerbsbeschränkend sei. Darauf geht die EK leider nicht weiter ein.

Zusammenfassung

Unserer Kritik an der Entscheidung der EK läßt sich also wie folgt zusammenfassen:

Geprüfte Frage	Ergebnis der EK	Begründung der EK	Kritik
Notwendigkeit der MIF?	Nein	Verweis auf Beispiele	Beispiele unzutreffend, da Null-MIF statt „ohne MIF“
Weniger wettbewerbsbeschränkendes Mittel zum Zweck?	Ja, Verbot des ex post pricing ausreichend (Prüfung eigentlich nicht erforderlich, da mit Verneinung der ersten Prüfung bereits Verletzung von 81(1) gegeben.	Weniger wettbewerbsbeschränkend, da keine Untergrenze für Händlerpreise	In zweiseitigem Markt ist auch Null eine Untergrenze, also nicht weniger wettbewerbsbeschränkend.

solution to „protect“ acquirers if issuers should indeed abuse their market power under an HACR is less restrictive of competition than a MIF as it does not set a minimum price level on either side of the scheme.“

²³ See EC (2007), cf. 539 „If MasterCard’s scheme used such a fallback rule that imposed „at par“ clearing instead of a certain interchange fee rate, this would amount to just as much of a restriction or competition as the current rule. (...)“

Ausblick: Implikationen für Kartensysteme in SEPA

In Karten 1/2008 vermuteten wir unter dem Eindruck der veröffentlichten Stellungnahme der Europäischen Kommission (EK) zum Verfahren gegen MasterCard Europe, „daß es in Zukunft sehr schwer sein wird, eine Freistellung der Interchange-Gebühr nach Artikel 81 Nr. 3 EG-Vertrag zu bekommen“. Inzwischen ist die Entscheidung veröffentlicht, so daß eine nähere Analyse möglich ist.

Wie sich gezeigt hat, ist nach der Überzeugung der EK die Verletzung nach Artikel 81 Nr.1 gegeben und der Weg zur MIF kann nur noch über eine Freistellung nach Artikel 81 Nr. 3 führen. Dies würde, da, nach unserer Meinung die von der EK vorgebrachten Argumente auch auf andere Kartensysteme anwendbar sind, ebenfalls für **neue, entstehende** Kartensysteme gelten. Verschiedentlich^{24 25} wurde vermutet, daß eine MIF für ein neues System zur Lösung des Henne-Ei Problems von der EK nicht beanstandet werden würde. Nach der Argumentation der Entscheidung über die Mastercard MIF bliebe der EK hier wohl nur noch der Weg über eine Freistellung nach 81(3). Sofern die EK an ihrer Argumentation aus dem MasterCard-Fall festhält, dürfte eine Freistellung allerdings kaum erreicht werden, da die angeführten Kartensysteme mit Null-Interchange ja von Anfang an mit einer Null-Interchange operierten. Sie belegen also, daß auch für neue Systeme eine MIF keinesfalls „unerlässlich“ ist.

²⁴ „Even if it can be argued that a MIF (...) might be necessary in the initial phase (...), the justification for keeping it once migration is achieved would have to be very convincing“ (Neelie Kroes, Rede auf der Eurofi Conference am 3. Dezember 2007)

²⁵ „while it is understandable that interchange fees could be useful when a scheme has just been created, it is questionable whether they are still justified once the scheme has become well-established.“ (Jean-Michel Godeffroy, Rede auf der Telecom-Paris am 26.10.2007.)