

Stellungnahme

Überprüfung der Interbankenentgelteverordnung durch die Europäische Kommission

22. Januar 2021

Seite 1

Einleitung

Der Bitkom bedankt sich beim Bundesministerium der Finanzen für die Möglichkeit im Zuge der Verbändeanhörung Stellung zur Interbankenentgelteverordnung (IFR) zu nehmen. Der Zahlungsverkehr befindet sich seit Jahren im Umbruch und erfreut sich einer gesteigerten Diversität an Marktteilnehmern, was der Bitkom in Summe als große Chance betrachtet. Als Digitalstimme für Banking & Financial Services vertreten wir eine breitgefächerte Mitgliedschaft bestehend u.a. aus Banken, FinTechs, Zahlungsdienstleistern, Third Parties und Tech-Companies.

Unter diesem Gesichtspunkt ist es uns ein Anliegen, auf die langen Linien eines modernen, technologieoffenen Zahlungsverkehrs hinzuweisen, der auf der Prämisse eines Level-Playing-Fields basiert. Wir wollen diese Stellungnahme zum Anlass nehmen, die IFR der EU-Kommission in einem entsprechend weitsichtigen Rahmen zu bewerten.

In Summe plädieren wir für einen verlässlichen politischen und legislativen Rahmen, der die Bedingungen für einen nachhaltigen, sicheren und innovativen Zahlungsverkehr bildet und zwar zugunsten aller Beteiligten: Banken, Finanz- und Zahlungsdienstleister, Handel und Konsumenten. Aufgrund des sich weiter diversifizierenden Ökosystems an Marktteilnehmern und des sich verändernden Konsumentenverhaltens begrüßen wir den Ansatz der EU-Kommission und der Mitgliedsstaaten, Entwicklungen im Zahlungsverkehr im Auge zu behalten und regelmäßige Marktsondierungen durchzuführen.

Anmerkungen zum IFR Report der EU-Kommission

An dieser Stelle ist es notwendig, sich zu vergegenwärtigen, welche grundlegende Absicht die EU-Kommission mit der 2015 verabschiedeten IFR verfolgt hat. Ziel der Regulierung war es, den kartenbasierten Zahlungsverkehr innerhalb der EU – domestisch und grenzüberschreitend – zu fördern und Wettbewerb unter den einzelnen Marktteilnehmern zu steigern. Maßgeblich hierfür war eine Deckelung der Interbankenentgelte für Kartentransaktionen (Consumer Cards) zum Ziel der gesteigerten Kartenakzeptanz und -nutzung. Laut Kommission ist die IFR zur Harmonisierung und Vertiefung des

Bitkom
Bundesverband
Informationswirtschaft,
Telekommunikation
und Neue Medien e.V.

Kevin Hackl
Referent Digital Banking & Financial Services
T +49 30 27576-126
k.hackl@bitkom.org

Albrechtstraße 10
10117 Berlin

Präsident
Achim Berg

Hauptgeschäftsführer
Dr. Bernhard Rohleder

europäischen Zahlungsverkehrs und Binnenmarkts nicht gesondert zu betrachten, sondern vielmehr in einen weitergefassten Kontext zu setzen, insbesondere unter Berücksichtigung der PSD2.¹ Die Stellungnahme des Bitkoms will die IFR daher auch in der notwendigen Breite unter Berücksichtigung von payment-spezifischen Entwicklungen adressieren. Grundlage für unsere Einschätzung bildet die Prämisse, dass Geschäftsmodelle und Produktlösungen für alle beteiligten Interessensgruppen entlang der Wertschöpfungskette attraktiv bleiben müssen; das betrifft Banken, Finanz- und Zahlungsdienstleister ebenso wie den Handel und Konsumenten.

Insgesamt teilen wir die durchweg positive Einschätzung der EU-Kommission, dass die „großen Ziele der IFR erreicht wurden“². Dazu zählt ein Wachstum des kartenbasierten Zahlungsverkehrs, ein Anstieg des grenzüberschreitenden Zahlungsverkehrs, eine Reduktion der Akzeptanzkosten³ oder der gesteigerte Wettbewerb unter den Marktteilnehmern. Nachstehend wollen wir nochmal zu einzelnen Key-Findings der EU-Kommission Stellung beziehen und dabei einen Bezug zum deutschen bzw. europäischen Bezahlökosystem herstellen.

Artikel 17 (b): Marktentwicklungen und Wettbewerb bei Kartenzahlung

Die EU-Kommission kommt zu dem richtigen Schluss, dass der kartenbasierte Zahlungsverkehr seit Einführung der IFR angestiegen ist und es zu einer gesteigerten Kartenakzeptanz im Handel gekommen ist. Unterschiedliche Zahlen belegen diesen Trend. Insgesamt ist dieser Trend allerdings nicht alleinig der IFR zuzuordnen. Zentral ist hier vor allem das sich verändernde Verhalten von Konsumenten, die zunehmend auf einen digitalen, modernen und sicheren Zahlungsverkehr setzen. Anhand der Covid-19-Pandemie lässt sich eine Verstärkung des Trends zugunsten eines digitalen Zahlungsverkehrs ablesen. So stellt die Deutsche Bundesbank fest, dass der kartenbasierte Zahlungsverkehr zwischen 2019 und 2020 um etwa 19% angestiegen ist⁴.

Zeitgleich konstatiert der Bitkom, dass sich dieses klare „Konsumenten-Votum“ für den digitalen Zahlungsverkehr nicht in der deutschen Akzeptanzinfrastruktur widerspiegelt. Auch wenn eine „Cash-Only Schranke“ zusehend abgebaut wird, vernehmen wir hier noch Luft nach oben:

„Deutschland verfügt über 12,6 Point-of-Sale-Terminals pro 1.000 Einwohner und bildet damit das Schlusslicht im internationalen Vergleich. Griechenland kommt auf einen Wert

¹ cf. Commission Staff Working Document: Report on the application of Regulation (EU) 2015/751 on interchange fees for card-based payment transactions, 2020, S.1.

² Sinngemäßes Zitat aus dem englischsprachigen Original, ibid. S.19.

³ Gemeint sind die im EU-Report referenzierten MSCs (Merchant Service Charges).

⁴ cf. Bundesbank: Weiterhin starkes Wachstum der Kartenzahlungen, 11.09.2020, abrufbar unter: <https://www.bundesbank.de/de/aufgaben/unbarer-zahlungsverkehr/veroeffentlichungen/fakten-zum-zahlungsverkehr-in-deutschland-2019-843558>, zuletzt aufgerufen am 18.01.2021.

von 50,6 und der OECD-Schnitt ist mit 26,6 mehr als doppelt so hoch wie der deutsche Akzeptanzwert.“⁵

Der Bitkom spricht sich daher für eine konsumentenfreundliche Wahlfreiheit des baren und unbaren Zahlungsverkehrs in Deutschland aus, „indem die Akzeptanz mindestens einer europaweit nutzbaren, digitalen Bezahloption an jedem Point-of-Sale regulatorisch vorgeschrieben wird“⁶. Wir begrüßen, dass die EU-Kommission in ihrer Retail Payments Strategy bereits angekündigt hat, über regulatorische Schritte zur Steigerung der Akzeptanz bargeldloser Zahlungsmittel zu sondieren. Auf Basis der oben genannten Zahlen scheint es sinnvoll, dass Deutschland hier proaktiv politische Akzente setzt.

Was den Wettbewerb betrifft, ist an dieser Stelle festzuhalten, dass dieser in Deutschland unter den einzelnen Bezahlmethoden gesichert ist. Diesen Fakt unterstreichen aktuelle Erhebungen der Bundesbank. Sowohl im stationären Handel als auch im Online-Handel greifen Konsumenten auf einen breiten Bezahl-Mix zurück. Im stationären Handel schlagen die kartengebundenen Bezahlverfahren nach einer repräsentativen Umfrage mit etwa 36% (30% Girocard, 6% Kreditkarte) zu Buche. Dem gegenüber stehen etwa 61% an Bargeldtransaktionen. Der Online-Handel setzt sich in etwa aus 22% an Kreditkartenzahlungen, 37% aus dem Lastschriftverfahren und 38% aus Internetbezahlverfahren (z.B. PayPal) zusammen⁷. Aus wettbewerbsrechtlicher Perspektive lässt sich daraus keine Notwendigkeit für ein weiteres Eingreifen in den kartenbasierten Zahlungsverkehr ableiten.

Insgesamt teilt der Bitkom die Analyse der EU-Kommission, dass es zu einer stärkeren Diversifizierung unter den Marktteilnehmern gekommen ist. Unserer Ansicht nach ist dieser Trend neben der IFR vor allem auf die PSD2 zurückzuführen, die zu einer wesentlichen Öffnung des Zahlungsverkehrs, bspw. für Wallet-Dienstleister, geführt hat. Diese stärkere Durchmischung ist grundsätzlich zu begrüßen, da der Bitkom davon ausgeht, dass dies innovationsfördernd wirkt. Außerdem profitieren Handel als auch Konsumenten so durch ein weitgefächertes Angebot an Lösungen und Produkten. Diese zunehmende Heterogenität des Marktes bedeutet zeitgleich auch eine gesteigerte Anforderung an den Regulator in Hinblick auf das Aufrechterhalten eines Level-Playing-Fields.

Daher spricht sich der Bitkom dafür aus, dass der Regulator insbesondere Marktentwicklungen in seiner Gesamtheit betrachtet und entsprechende Schlüsse für weitere Harmonisierungsvorhaben zieht. Überrasgendes Ziel sollte es sein, ein Gleichgewicht zwischen IFR-erfassten und IFR-nicht-erfassten Teilnehmern langfristig sicherzustellen, im Sinne der

⁵ cf. Bitkom: Bitkom-Thesen zur Wahlfreiheit beim Bezahlen 2.0, 2020, S.3, abrufbar unter: https://www.bitkom.org/sites/default/files/2020-08/200804_bitkom_wahlfreiheit-beim-bezahlen-2.0.pdf, zuletzt aufgerufen am 18.01.2021.

⁶ ibid, S.4.

⁷ cf. Bundesbank: Zahlungsverhalten in Deutschland 2020 – Bezahlen im Jahr der Corona-Pandemie, 2021, S.18, S.29, abrufbar unter: <https://www.bundesbank.de/resource/blob/855642/cd655529311d0c85132c7d5e8f5e94bd/mL/zahlungsverhalten-in-deutschland-2020-data.pdf>, zuletzt aufgerufen am 20.01.2021.

wirtschaftlichen Souveränität und Wettbewerbsfähigkeit europäischer Banken. Durch die zunehmende Heterogenität im Zahlungsverkehr gilt es daher den Blick zu weiten. Ein spitzes Abstellen auf das Rahmenwerk der IFR wird diesem Anspruch aktuell nur bedingt gerecht.

Artikel 17 (c), (d), (h) Interbankenentgelte, Akzeptanzkosten⁸ und Durchreichen an Konsumenten

— Laut der EU-Kommission hat ein Absenken der Interbankenentgelte auch zu einer Reduktion der Akzeptanzkosten geführt. Weiter wird von einem Durchreichen der reduzierten Kosten an den Konsumenten ausgegangen. Da sich die Akzeptanzkosten, also jene Kosten, die der Händler an den Acquirer zu entrichten hat, aus verschiedensten Faktoren zusammensetzen, möchte die EU-Kommission laut eigenen Angaben weitere Informationen zu **Artikel 17 (d)** – „das Ausmaß der Weitergabe der reduzierten Interbankenentgelte durch die Händler“ – einholen. Dieser Aspekt war auch Gegenstand der öffentlichen Anhörung der EU-Kommission zur Anwendung der Interbankenentgelte am 07. Dezember 2020.

— An dieser Stelle sei gesagt dass – im globalen Vergleich – die Akzeptanzkosten innerhalb Europas in Summe relativ gering ausfallen. Zahlen der Deutsche Bundesbank unterstreichen dies: Gemessen am Umsatz ist der unbare Zahlungsverkehr in der Abwicklung günstiger als Barzahlungen⁹. Daher sehen wir eine weitere regulatorische Betrachtung der Gebührenstrukturen im Kontext der IFR als nicht prioritär an.

Besonders im Kontext bevorstehender und parallel laufender Investitionen in Sicherheit und Innovation des Zahlungsverkehrs und seiner Infrastruktur, z.B. SCT Inst., verunsichern potentielle Gebührendebatten die Marktteilnehmer. Interbankenentgelte sind für einen sicheren, reibungslosen und innovativen Zahlungsverkehr unabdingbar und maximieren den Nutzen für Händler und Verbraucher. Außerdem sind sie für Zahlungsdienstleister notwendig, um regulatorische Anforderungen umzusetzen, beispielsweise die starke Kundenauthentifizierung (SCA) im Rahmen der zweiten Zahlungsdienstrichtlinien (PSD2). Auch wenn die SCA nicht Diskussionsgegenstand der vorliegenden Stellungnahme ist, wollen wir hier gerne anregen die Verfahren und Regelungen der Kundenauthentifizierung erneut auf Innovationsgrad und Handhabbarkeit zu überprüfen. Zudem sind Investitionen in Modernisierung der Infrastruktur (z.B. durch Systeme, die auf künstlicher Intelligenz aufbauen) unabdingbar, um weiterhin wettbewerbsfähig zu sein. Eine weitere Absenkung der Interbankenentgelte könnte folglich gegensätzlich zu den gesetzten Zielen der EU-Kommission laufen: Während der Bericht (**Artikel 17 (a)**) zu dem Schluss kommt,

⁸ Gemeint sind die im EU-Report referenzierten MSCs (Merchant Service Charges).

⁹ cf. Monatsbericht der Deutschen Bundesbank Juni 2019, S.75. abrufbar unter: <https://www.bundesbank.de/resource/blob/798776/fed1f56ff3c1cd8b021cb754b084d971/mL/2019-06-monatsbericht-data.pdf>, zuletzt aufgerufen am 18.01.2021.

dass es keine Relation zwischen der IFR und Konto- bzw. Kartengebühren gibt, kann dies bei einem weiteren Drehen an der Gebührenschaube nicht mehr sichergestellt werden.

Die Diversifizierung des Zahlungsverkehrs und das geänderte Konsumentenverhalten stellen neben Chancen auch Herausforderungen für die Marktteilnehmer dar. Ein Anstieg der Transaktionen bei zeitgleichem Sinken des durchschnittlichen Transaktionswerts zieht einen infrastrukturellen Mehraufwand für sämtliche Marktteilnehmer nach sich. Ein Eingreifen in die Gebührenstruktur kann in weiterer Konsequenz zu einer Verringerung des Investitionsvolumens führen. Während der Bitkom insgesamt zu dem Urteil kommt, dass marktgetriebene Innovationen grundsätzlich die größten Erfolgchancen haben, sei an dieser Stelle anzumerken: Unserer Ansicht nach kann es nicht im Interesse des Regulators sein, dass Innovationspotenzial IFR-erfasster Teilnehmer durch weitere Eingriffe einzuschränken. Dies gilt es insbesondere im Kontext einer ambitionierten Retail Payments Strategy der EU-Kommission, die ein Erstarken europäischer Marktteilnehmer fördern soll, zu berücksichtigen.

Ausblick und Anknüpfungspunkte

Grundsätzlich begrüßen wir jegliche Bemühungen auf nationaler und europäischer Ebene, die ein Level-Playing-Field unter den Marktteilnehmern fördern und zusätzlich sicherstellen, dass der Zahlungsverkehr für sämtliche Interessensgruppen einen Mehrwert bietet. Der Bitkom ist überzeugt, dass auch langfristig Banken, Finanz- und Zahlungsdienstleister sowie Handel und Konsumenten gleichermaßen von einem innovativen Bezahl-Ökosystem profitieren müssen. Um dies sicherzustellen, bedarf es unserer Ansicht nach in Deutschland einer Plattform, die diese Stakeholder für den regelmäßigen Austausch an einen Tisch bringt.

Eine solche institutionalisierte Austauschplattform wurde 2016 bereits bei der Deutschen Bundesbank angesiedelt: *Das Forum Zahlungsverkehr*. Während wir die Arbeit dieses Gremiums als wichtig erachten, sind wir zeitgleich der Meinung, dass es dem heterogenen Bezahl-Ökosystem nur bedingt gerecht wird. Denn wesentliche Marktteilnehmer beispielsweise aus dem kartengestützten Zahlungsverkehr oder sich etablierende Player im Bereich Retail Payments sind schlicht nicht vertreten.

Deshalb wollen wir an dieser Stelle zur Etablierung eines Zahlungsverkehrs-Rats, der das Bezahl-Ökosystem in seiner Gesamtheit abbildet, anregen. Ein solches Gremium könnte zusätzlich zum existierenden Forum Zahlungsverkehr der Deutschen Bundesbank eingesetzt und im Bundesministerium der Finanzen angesiedelt werden.¹⁰ Dadurch würde man ein Vehikel schaffen, um strategische Fragestellungen betreffend den Zahlungsverkehr

¹⁰ Cf. Bitkom: Bitkom-Thesen zur Wahlfreiheit beim Bezahlen 2.0, 2020, S.6, abrufbar unter: https://www.bitkom.org/sites/default/files/2020-08/200804_bitkom_wahlfreiheit-beim-bezahlen-2.0.pdf, zuletzt aufgerufen am 18.01.2021.

nicht nur in der notwendigen vertikalen, sondern auch horizontalen Vertiefung zu betrachten. Die Planung eines konzertierten edukativen Outreachs in Bezug auf die Wahl des bevorzugten Zahlungsmittels am Point-of-Sale durch den Konsumenten bei der Nutzung von „co-badged products“ (**Artikel 17 (b), (e) und (f)**) ist an dieser Stelle nur ein plakatives Beispiel im Kontext der IFR, das sich in einem entsprechenden Zahlungsverkehrs-Rat adressieren lassen würde.

Resümee

Der Zahlungsverkehr ist kernstrategisches Thema der Politik und des Ökosystems. Die Kommission hat zu Recht erkannt, dass Zahlungsverkehrslösungen globalpolitische Bedeutung zukommt und deshalb auch von europäischen Playern getriebene Innovationen im Zahlungsverkehr zu fördern sind. Eine maßvolle Regulierung sollte dieses Ziel immer im Auge behalten, insbesondere wenn diese nur einzelne Marktteilnehmer betreffen. Regulatorische Vorhaben müssen in Summe Gesamtentwicklungen berücksichtigen und dabei einen möglichst weiten Raum für Innovationen im Zahlungsverkehr und für deren technische Umsetzung bieten. Der prozessuale Gestaltungsspielraum für politische Zielsetzungen ist deshalb wichtig, um Innovationsabsichten nicht ungewollt – den Zielen entgegengesetzt – zu konterkarieren.

Vor diesem Hintergrund will der Bitkom die Wichtigkeit eines institutionalisierten Austauschs unter „allen“ Marktteilnehmern im Zahlungsverkehr betonen. Dies schließt Banken, Finanz- und Zahlungsdienstleister, Drittanbieter sowie Handel und Konsumenten ein. Ein solcher Zahlungsverkehrs-Rat wäre eine passende Plattform, um einem modernen Zahlungsverkehr und seinen Entwicklungen entsprechend weitsichtig zu begegnen und die notwendigen politischen Schritte abzuleiten. Ein weiteres, spitzes Abstellen auf den kartenbasierten Zahlungsverkehr halten wir daher für wenig zielführend.

Bitkom vertritt mehr als 2.700 Unternehmen der digitalen Wirtschaft, davon gut 2.000 Direktmitglieder. Sie erzielen allein mit IT- und Telekommunikationsleistungen jährlich Umsätze von 190 Milliarden Euro, darunter Exporte in Höhe von 50 Milliarden Euro. Die Bitkom-Mitglieder beschäftigen in Deutschland mehr als 2 Millionen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Zu den Mitgliedern zählen mehr als 1.000 Mittelständler, über 500 Startups und nahezu alle Global Player. Sie bieten Software, IT-Services, Telekommunikations- oder Internetdienste an, stellen Geräte und Bauteile her, sind im Bereich der digitalen Medien tätig oder in anderer Weise Teil der digitalen Wirtschaft. 80 Prozent der Unternehmen haben ihren Hauptsitz in Deutschland, jeweils 8 Prozent kommen aus Europa und den USA, 4 Prozent aus anderen Regionen. Bitkom fördert und treibt die digitale Transformation der deutschen Wirtschaft und setzt sich für eine breite gesellschaftliche Teilhabe an den digitalen Entwicklungen ein. Ziel ist es, Deutschland zu einem weltweit führenden Digitalstandort zu machen.