



EUROPÄISCHE ZENTRALBANK

EUROSYSTEM

DER STANDPUNKT DES EUROSYSTEMS ZU EINEM „SEPA FÜR KARTEN“

ZUSAMMENFASSUNG

Im Euro-Währungsgebiet sind derzeit mehr als 350 Millionen Karten in Umlauf. Jedes Jahr werden diese bei mehr als zwölf Milliarden Zahlungstransaktionen und für sechs Milliarden Bargeldabhebungen eingesetzt. Das SEPA-Projekt, dessen Ziel die Schaffung eines einheitlichen Euro-Zahlungsverkehrsraums (Single Euro Payments Area, SEPA) ist, wird sich in erheblichen Maße auf die Branche für Kartenzahlungen auswirken, und der Kurs des Eurosystems wird eine entscheidende Bedeutung bei der Vorgabe einer Richtung für den Markt haben, die die Vorteile für die Bürgerinnen und Bürger Europas maximieren soll.

DIE GEGENWÄRTIGE SITUATION IM EURO-WÄHRUNGSGEBIET

Derzeit wird in jedem Land des Euroraums mindestens ein nationales Kartensystem betrieben. Damit Karten auch außerhalb des Landes, in dem sie ausgegeben wurden, eingesetzt werden können, erfolgt häufig ein Co-Branding mit Visa oder MasterCard. Das bedeutet, dass die nationalen Kartensysteme mit internationalen Kartensystemen Kooperationsabkommen abschließen. Wird die Karte innerhalb des Landes eingesetzt, in dem sie ausgegeben wurde, so wird gewöhnlich die nationale Marke aktiviert, während beim Karteneinsatz außerhalb dieses Landes (innerhalb oder außerhalb des Eurogebiets) die internationale Marke zum Einsatz kommt. Innerhalb Europas sind die nationalen Kartensysteme im Allgemeinen – sowohl für Karteninhaber als auch für Händler – sehr effizient und relativ kostengünstig.

DER STANDPUNKT DES EUROSYSTEMS ZU EINEM SEPA FÜR KARTEN

Ein SEPA für Karten wird die folgenden Merkmale aufweisen:

- 1) Die Verbraucher können aus einer Vielzahl von miteinander konkurrierenden Zahlungskartensystemen wählen, die beim Einsatz an POS-Terminals (elektronischen Kassenterminals) gleichberechtigt behandelt werden.
- 2) Es herrscht ein wettbewerbsorientierter, zuverlässiger und kosteneffizienter Kartenmarkt, der Anbieter von Dienstleistungen und von Infrastrukturen umfasst.
- 3) Alle technischen und vertraglichen Bestimmungen, Geschäftspraktiken und -standards, die zuvor zu einer Segmentierung des Euroraums in nationale Märkte geführt hatten, sind abgeschafft worden. Insbesondere gibt es für Händler keine Hindernisse, alle Zahlungskarten anzunehmen, die dem Rahmenwerk für die Abwicklung von SEPA-Kartenzahlungen (nachfolgend als „Rahmenwerk“ bezeichnet) entsprechen.

DAS RAHMENWERK FÜR DIE ABWICKLUNG VON SEPA-KARTENZAHLUNGEN

Das Rahmenwerk wurde vom European Payments Council (EPC) verabschiedet. Das Eurosystem erkennt an, dass dieses Dokument sinnvoll ist, ist jedoch der Auffassung, dass es eher allgemein gehalten ist und somit zu viel Raum für Interpretationen bezüglich der praktischen Umsetzung lässt. Zudem befürchtet das Eurosystem, dass die Umsetzung eines SEPA für Karten zu Erhöhungen der Kartengebühren führen und somit paradoxerweise nachteilig für die Bürgerinnen und Bürger sowie die Händler Europas sein könnte. Dieser Bericht soll das Rahmenwerk durch die Klarstellung einer Reihe von politischen Bedingungen ergänzen.

Idealerweise sollten die Bürgerinnen und Bürger ihre Karten überall im Euro-Währungsgebiet verwenden können. Für Karteninhaber und insbesondere für Händler sollten sowohl inner-

halb eines Landes des Euroraums als auch zwischen den Ländern des Eurogebiets die gleichen Bedingungen herrschen. Das Rahmenwerk sieht drei Optionen für Kartensysteme vor, um Produkte anzubieten, die dem Rahmenwerk entsprechen (es besteht auch die Möglichkeit, die Optionen zu kombinieren).

- 1) Erstens kann das nationale System durch ein internationales System ersetzt werden (vorausgesetzt, Letzteres entspricht dem Rahmenwerk). In diesem Fall ist kein Co-Branding mehr nötig, da grenzüberschreitende und nationale Transaktionen automatisch von denselben Systemen bearbeitet werden.
- 2) Nationale Systeme können Allianzen mit anderen Kartensystemen eingehen oder auf das gesamte Eurogebiet ausgeweitet werden. Im Fall von Allianzen zwischen Kartensystemen könnten sich die Teilnehmer beispielsweise auf von allen Seiten akzeptierte maßgebliche Marken einigen. Wenn ein System auf den Euroraum ausgeweitet wird, können Banken im gesamten Eurogebiet die Karten dieses Systems ausgeben und mit ihnen getätigte Zahlungen einlösen, und Händler im ganzen Euro-Währungsgebiet können diese Karten annehmen.
- 3) Bei der dritten Möglichkeit handelt es sich um das Co-Branding mit einem internationalen Kartensystem (wie es heute in den meisten Ländern bereits der Fall ist). Die Voraussetzung hierfür ist, dass beide Systeme dem Rahmenwerk entsprechen.

Das Eurosystem erwartet von den nationalen Kartensystemen, dass sie ihre Strategien so bald wie möglich festlegen. Dies kann entweder durch die Erarbeitung eines Geschäftsplans erfolgen, um SEPA-konform zu werden, oder durch den Beitritt zu einer Allianz, die dann einen solchen Plan entwirft.

EIN SEPA FÜR KARTEN: OFFENE PUNKTE UND HERAUSFORDERUNGEN

Option 1, das heißt, ein internationales System tritt an die Stelle eines nationalen Systems, setzt voraus, dass Ersteres eine neue einheitliche Kartendienstleistung für den gesamten Euroraum erarbeitet und umsetzt.

Mehrere Bankengemeinschaften beabsichtigen, ihre nationalen Kartensysteme früher oder später aufzugeben und ihr Kartenzahlungsgeschäft auf internationale Kartensysteme umzustellen. Die Entscheidung, nationale Kartensysteme aufzugeben und sie durch internationale Systeme zu ersetzen, könnte auf den beiden folgenden Überlegungen basieren: Erstens stellt dieser Wechsel eine schnelle und einfache Möglichkeit zur Anpassung an das Rahmenwerk dar. Zweitens handelt es sich hierbei um eine attraktive Lösung für Banken, da die internationalen Kartensysteme in der Regel höhere Verrechnungsgebühren erheben als nationale Systeme (und diese Gebühren verbleiben in der Regel teilweise beim Bankensystem). Das Eurosystem hat jedoch Bedenken hinsichtlich einer solchen Entwicklung, da dies zu einer Erhöhung der (insbesondere von Händlern) zu zahlenden Gebühren führen könnte, was in direktem Widerspruch zu den Zielen des SEPA steht. Das Eurosystem begrüßt zwar die Bereitschaft von Visa und MasterCard, Kartendienstleistungen für das gesamte Eurogebiet anzubieten, die wie inländische Dienstleistungen behandelt werden, es ist jedoch äußerst besorgt, dass eine Situation entstehen könnte, bei der die beiden internationalen Kartensysteme nach und nach zu den einzigen Anbietern von Kartenzahlungsdienstleistungen werden könnten, die von Banken im Eurogebiet angeboten werden. Bislang beruhten die beiden Systeme auf sehr ähnlichen Geschäftsmodellen, die mit relativ hohen Kostenstrukturen und beträchtlichen Verrechnungsgebühren verbunden waren, weshalb das Eurosystem befürchtet, dass ein auf diese beiden Kartensysteme beschränkter Wettbewerb nicht ausreichen würde, um die in Europa derzeit niedrigen Gebühren beizubehalten. Unsicherheiten bezüglich der Unternehmens-

kontrolle der beiden Systeme führen zu zusätzlichen Bedenken. Aus Gründen, die nicht im Zusammenhang mit Europa stehen, hat MasterCard das nutzergesteuerte Modell zugunsten eines Aktionärsmodells aufgegeben, und Visa hat vor Kurzem ähnliche Absichten geäußert. In einem Markt mit ungenügendem Wettbewerb würde eine solche Entscheidung Druck auf die Gebühren ausüben. Visa hat sein nutzergesteuertes Modell in Europa jedoch noch nicht aufgegeben; dies könnte den Wettbewerb ankurbeln, da die Unternehmenskontrolle der beiden internationalen Systeme künftig zwei verschiedenen Geschäftsmodellen folgen wird. Die Entscheidung von Visa Europe liegt jedoch noch nicht lange genug zurück, als dass sie einer eingehenden Beurteilung unterzogen werden könnte.

Co-Branding, d. h. die dritte Option, wird heute bereits von vielen nationalen Systemen genutzt. Co-Branding bietet Banken die Möglichkeit, Karteninhabern und Händlern eine einheitliche Dienstleistung für das gesamte Eurogebiet anzubieten. Wäre es jedoch die endgültige Lösung, so würde es lediglich die Weiterführung der aktuellen Situation bedeuten, bei der eine Vielzahl von Systemen durch nationale Grenzen vor Wettbewerb geschützt wird. Wenn sich die meisten Systeme für Co-Branding entscheiden würden und dies somit zum Dauerzustand würde, so würde der SEPA weder von Skaleneffekten noch von Wettbewerb profitieren, da das inländische Geschäft höchstwahrscheinlich in den Händen der nationalen Systeme verbleiben würde und so lediglich die grenzüberschreitenden Transaktionen über internationale Kartensysteme erfolgen würden. Daher kann das Co-Branding selbst dann, wenn alle an ihm beteiligten Systeme SEPA-konform sind, nicht die einzige und auch nicht die wichtigste langfristige Lösung für den SEPA darstellen (auch wenn es den Banken helfen könnte, ihre Ziele hinsichtlich des SEPA für die Jahre 2008 und 2010 zu erreichen).

DIE NOTWENDIGKEIT EINES EUROPÄISCHEN KARTENSYSTEMS

Option 2 des Rahmenwerks sieht zwei Unteroptionen vor, durch die die Schaffung eines europäischen Kartensystems gefördert werden könnte. Die erste Unteroption besteht in der Ausweitung eines nationalen Kartensystems auf das Eurogebiet, was erhebliche Anstrengungen zur Vermarktung des Markennamens der Karte und zu ihrer Akzeptanz auch durch Händler außerhalb ihres Ursprungslands bedeutet. Allianzen, bei denen Vereinbarungen zwischen Systemen notwendig sind, die weiterhin unabhängig voneinander funktionieren, stellen die zweite Unteroption dar.

Bei diesen beiden Lösungen wäre es möglich, die wertvollen Erfahrungen nationaler Kartensysteme in Europa zu nutzen, und sie würden auch zu mehr Wettbewerb im europäischen Kartenmarkt führen. Aus diesen Gründen erwartet das Eurosystem, dass in den kommenden Jahren zumindest ein europäisches Kartensystem entsteht. Die Banken werden die Entscheidung treffen müssen, ob dieses System (oder diese Systeme) über internationale Reichweite verfügt bzw. verfügen oder ob für die Bereitstellung von Zahlungsdienstleistungen außerhalb des Euroraums lediglich ein Co-Branding mit internationalen Kartensystemen stattfinden soll. In beiden Fällen würde(n) ein solches System bzw. solche Systeme bei der Steigerung sowohl von Wettbewerb als auch der Vielfalt am Markt einen entscheidenden Faktor darstellen. Was das Co-Branding betrifft, so sollten Visa und MasterCard europäische Banken nicht davon abhalten, Kooperationsabkommen mit ihnen abzuschließen, unabhängig davon, ob dieses Co-Branding das ganze Eurogebiet oder die gesamte internationale Ebene abdeckt.

VERRECHNUNGSGEBÜHREN

Verrechnungsgebühren, die die Acquirer (Kartenzahlungen einlösende Banken) – und letztlich die Händler – an die Karten ausgebenden Banken zahlen, haben sich bei der Förderung

der Akzeptanz von Karten durch die Bürgerinnen und Bürger Europas als effizientes Instrument erwiesen. Sie können jedoch auch ein Hindernis für den Wettbewerb darstellen, da sie es den Händlern erschweren, über die an ihre Acquirer zu zahlenden Gebühren zu verhandeln. Die Europäische Kommission hat den Bericht über die Untersuchung im Bereich des Retail-Geschäfts von Banken („Sector Inquiry Report on cards“) herausgegeben, der sich vor allem mit Verrechnungsgebühren auseinandersetzt und insgesamt den Eindruck hinterlässt, dass eine Abschaffung von Verrechnungsgebühren ins Auge gefasst werden könnte. Das Eurosystem fordert die Europäische Kommission auf, so bald wie möglich ihren Kurs in Bezug auf Verrechnungsgebühren bekannt zu geben. Dies würde den Banken und Kartensystemen, die nachhaltige Geschäftsmodelle für den SEPA erarbeiten wollen, eine klare Linie vorgeben. Um gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen, sollten die Entscheidungen der europäischen und nationalen Wettbewerbsbehörden harmonisiert werden, und im gesamten Euro-Währungsgebiet sollte ein kohärenter Kurs eingeschlagen werden. Weicht die Politik der Europäischen Kommission erheblich von der heutigen Situation ab, so müssen angemessene Anpassungszeiträume vorgesehen werden, um Störungen des Markts zu verhindern.

Es gibt keinen Grund dafür, dass im Hinblick auf Verrechnungsgebühren keine vollkommene Transparenz gewährleistet werden sollte. Daher sollten die Verrechnungsgebühren im Internet öffentlich zugänglich gemacht werden, und die Methode, die zu ihrer Berechnung verwendet wurde, sollte – wenn möglich – von den zuständigen Behörden genehmigt werden.

FÖRDERUNG DES WETTBEWERBS

Der Wechsel zum SEPA sollte die Qualität von Zahlungsdienstleistungen verbessern und ihre Kosten für die Gesellschaft verringern. Druck aufgrund von Wettbewerb könnte zum Erreichen dieser Ziele beitragen. Der Wettbewerb sollte sich auf drei Ebenen abspielen: erstens zwischen Karten ausgebenden und Kartenzah-

lungen einlösenden Banken, zweitens zwischen Kartensystemen und drittens bei der Bearbeitung von Kartenzahlungen.

• ACQUIRING- UND AKZEPTANZPRAKTIKEN

Um auf europäischer Ebene gleiche Wettbewerbsbedingungen sicherzustellen, ist die Europäische Kommission dazu aufgefordert, ihren Kurs hinsichtlich der folgenden Acquiring- und Akzeptanzpraktiken klarzustellen:

- Die Beschränkung des grenzüberschreitenden Acquiring im Eurogebiet aufgrund von Gebühren.
- Die Praxis von Acquirern, Gebühren gegenüber Händlern zu bündeln. Dies führt zu einer Verschleierung der Gebührenunterschiede zwischen den Systemen und behindert somit den Wettbewerb zwischen diesen.
- Das Verbot für Händler, einen Aufpreis für Kartenzahlungen zu erheben, wenn diese teurer sind als andere Zahlungsinstrumente.
- Die Anwendung der so genannten „Honour-all-cards“-Regel, die Händler dazu verpflichtet, alle Kartensysteme einer bestimmten Kartenmarke zu akzeptieren.

• BEARBEITUNG

Im Einklang mit den Bestimmungen des Rahmenwerks sollten Banken bei der Bearbeitung von Kartenzahlungen zwischen verschiedenen Möglichkeiten wählen können. Die Trennung zwischen Systemverwaltung und Bearbeitung muss faktisch erfolgen und nicht nur auf dem Papier. So sollten beispielsweise vertragliche Verpflichtungen zwischen Banken und Kartensystemen beseitigt werden, die die Verwendung eines bestimmten Bearbeitungskanal erforderlich machen, und die Quersubventionierung zwischen Kartensystemen und ihren Bearbeitungsstellen ist ebenfalls zu vermeiden.

STANDARDISIERUNG

Um sicherzustellen, dass Karteninhaber ihre SEPA-Karten im gesamten Eurogebiet verwenden können, ist es wichtig, zu gewährleisten, dass Händler – natürlich nur, solange dies für sie wirtschaftlich sinnvoll ist, – alle SEPA-Karten akzeptieren können. Um dieses Ziel zu erreichen, sollte der Wettbewerb nicht durch technische Hindernisse eingeschränkt werden. Standards bilden die Grundlage für einen offenen und fairen Wettbewerb. Sie sollten jede Phase der Transaktionskette (Karteninhaber – Terminal, Terminal – Acquirer und Acquirer – Karten ausgebende Bank), die Sicherheitsbeurteilung sowie die Zertifizierung von Geräten abdecken. Insbesondere in Bezug auf Terminals ist die Standardisierung und Festlegung einer angemessenen und unabhängigen Zertifizierungsstelle für die Gewährleistung der Akzeptanz aller Karten an allen Terminals von entscheidender Bedeutung. Der EPC sollte untersuchen, wie die Erreichung der Ziele des Rahmenwerks – insbesondere die Interoperabilität – durch die Kartenstandards, die gegenwärtig entwickelt werden, sichergestellt werden kann. Es sollte allen Beteiligten frei stehen, sich bei der Festlegung von Standards einzubringen. Das Ergebnis muss für den gesamten Markt verpflichtend sein, ohne Möglichkeiten, sich den Standards zu entziehen, und die Fristen für die Umsetzung müssen klar sein.

Neben den technischen Standards sind zusätzliche Anforderungen in Bezug auf Geschäftsregeln und -praktiken erforderlich, um sicherzustellen, dass Karteninhaber Zugang zu vielen POS-Terminals haben. Dies wird auch einen Beitrag zur Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen zwischen den verschiedenen Systemen leisten.

DATENSCHUTZ

Bei Kartenzahlungen werden personenbezogene Daten übermittelt, die in der Europäischen Union (EU) einem umfassenden Schutz unterliegen. Die Bedingungen, zu denen der Datentransfer in Länder außerhalb der EU stattfindet,

müssen klargestellt werden. Der Transfer nicht aggregierter Daten in Länder außerhalb der EU für Statistik- oder Marketingzwecke sollte in jedem Fall vermieden werden.

BETRUG

Die Betrugsbekämpfung stellt einen wichtigen Aspekt des SEPA dar. Betrug führt zu höheren Gebühren für Kartenzahlungen und kann sogar die Akzeptanz des Instruments gefährden. Der EPC ist dazu aufgefordert, neben der Vereinbarung, den EMV umzusetzen, eine klare Strategie zur Betrugsbekämpfung festzulegen, wobei dem Ziel, die Zahl der Betrugsfälle im grenzüberschreitenden Zahlungsverkehr auf die Zahl der Betrugsfälle auf nationaler Ebene zu reduzieren, besondere Aufmerksamkeit zukommen sollte.

KONTROLLE VON GEBÜHREN FÜR KARTENZAHLUNGEN

Wie bereits dargelegt, besteht in der Tat das Risiko, dass die Lösungen, die Banken wählen, um SEPA-konform zu werden, zu Preissteigerungen führen könnten. Angesichts der Tatsache, dass es keinen angemessenen statistischen Rahmen gibt, könnten die Gebühren für Bankkunden und öffentliche Stellen in einigen Ländern steigen, in anderen Ländern hingegen sinken. Daher wird das Eurosystem mit den maßgeblichen Beteiligten die Möglichkeit ausloten, für die kommenden Jahre einen Rahmen für die Kontrolle von Kartengebühren zu schaffen.

SEPA-KONFORMITÄT

Angesichts des bereits Dargelegten handelt es sich bei einem SEPA-konformen Kartensystem um ein System, das den Bestimmungen des Rahmenwerks entspricht und folgende Bedingungen erfüllt:

- Händlern und Karteninhabern wird dieselbe Dienstleistung angeboten, unabhängig davon, in welchem Land des Euroraums das Kartensystem betrieben wird – die verschie-

denen zusätzlichen Funktionen sollten die Interoperabilität nicht behindern.

- Eine Marke erhebt – sofern sie eine Gebühr verlangt – im ganzen Eurogebiet dieselbe Verrechnungsgebühr.
- Eine mittel- bis langfristige Strategie, die den langfristigen Zielen des SEPA-Projekts entspricht, wird festgelegt und öffentlich bekannt gegeben.
- Verrechnungsgebühren und die zu ihrer Berechnung verwandten Methoden werden bekannt gegeben und – wenn möglich – den maßgeblichen Behörden vorgelegt.
- Kartensysteme müssen dem künftigen Kurs der Europäischen Kommission hinsichtlich Acquiring- und Akzeptanzpraktiken entsprechen, um den Wettbewerb zu stärken und die Transparenz zu erhöhen.
- Die Kartensystemverwaltung muss vollständig von den Bearbeitungsdienstleistungen getrennt werden, damit es keine Möglichkeit für Quersubventionen oder andere Praktiken gibt, die den systemeigenen Bearbeitungsdienstleistungen einen Vorteil einräumen könnten.
- Kartensysteme leisten einen Beitrag zur konsensbasierten Auswahl von Standards mit der klaren Verpflichtung zu einer rechtzeitigen Umsetzung.
- Jegliche Übertragung personenbezogener Daten in nicht aggregierter Form in Länder, die den EU-Vorschriften nicht entsprechen, ist zu vermeiden.
- Eine Strategie zur Verringerung von Betrug, insbesondere von grenzüberschreitendem Betrug, wird erarbeitet.

EINFÜHRUNG

Im Euro-Währungsgebiet sind derzeit mehr als 350 Millionen Karten in Umlauf. Jedes Jahr

werden diese bei mehr als zwölf Milliarden Zahlungstransaktionen und für sechs Milliarden Bargeldabhebungen eingesetzt. Das SEPA-Projekt wird sich in erheblichem Maße auf die Branche für Kartenzahlungen auswirken. In dieser Hinsicht wird der Standpunkt des Eurosystems entscheidend sein, um den Markt in die richtige Richtung zu lenken, für die Zukunft Wirtschaftswachstum und Innovationen zu gewährleisten und die Vorteile für die Bürgerinnen und Bürger Europas zu maximieren.

Dieser Bericht ist wie folgt gegliedert: Abschnitt 1 stellt die derzeitige Situation am Kartenmarkt im Eurogebiet dar. Der zweite Abschnitt befasst sich mit den bislang vom EPC durchgeführten Arbeiten. Abschnitt 3 beschreibt die wichtigsten aktuellen Entwicklungen bei den Ansätzen von Kartensystemen und Banken mit Blick auf die SEPA-Konformität. Abschnitt 4 legt den Standpunkt des Eurosystems zu einem SEPA für Karten dar. In Abschnitt 5 werden einige der Risiken erläutert, die aus der Migration zum SEPA resultieren könnten, und Abschnitt 6 schließt mit einer Liste politischer Bedingungen.

I DIE DERZEITIGE SITUATION AM KARTENMARKT IM EURO-WÄHRUNGSGEBIET

Derzeit ist der europäische Kartenmarkt in hohem Maße in nationale Märkte fragmentiert. Es gibt eine Reihe von nationalen Vier- und Drei-Parteien-Systemen. Vier-Parteien-Systeme beinhalten Banken, die Karten für Karteninhaber ausgeben, Banken, die Kartentransaktionen für Händler einlösen, sowie Karteninhaber und Händler (auf die Möglichkeit einer indirekten Teilnahme wird hier nicht eingegangen). Drei-Parteien-Systeme hingegen bestehen aus Karteninhabern, Händlern und einem Unternehmen, das sowohl Karten herausgibt als auch Kartenzahlungen einlöst.

Bei Vier-Parteien-Systemen kann man zwischen zwei Arten unterscheiden, nämlich nationalen und internationalen Systemen.

- Nationale Vier-Parteien-Systeme bedienen nationale Märkte. Im Euroraum gibt es in jedem Land mindestens ein nationales Kartensystem (z. B. Cartes Bancaires in Frankreich, electronic cash in Deutschland und COGEBAN in Italien; Spanien bildet hierbei einen Sonderfall, da dort drei nationale Kartensysteme betrieben werden). Die nationalen Kartensysteme befinden sich vor allem im – entweder direkten oder indirekten – Besitz von Banken. Im Rahmen von nationalen Systemen ausgegebene Karten können – von einigen wenigen Ausnahmen abgesehen – nur in dem Land verwendet werden, in dem sie ausgegeben wurden. In einer relativ kleinen Anzahl von Ländern werden nationale Debitkarten unter der Marke von Visa (Visa Electron oder V-Pay) oder MasterCard (Maestro) ausgegeben; bei Kreditkarten ist dies viel häufiger der Fall. Aus diesem Grund ist die Fragmentierung des Kartenmarkts in nationale Systeme eher ein Problem des Debit- als des Kreditkartenmarkts.
- Internationale Vier-Parteien-Kartensysteme, d. h. Visa und MasterCard, werden für grenzüberschreitende Zahlungen sowohl innerhalb als auch außerhalb des Euroraums eingesetzt. In diesen Fällen findet ein Co-Branding zwischen nationalen und internationalen Kartensystemen statt: das bedeutet, dass auf den Karten die Logos beider Marken zu finden sind. Nutzt der Karteninhaber die Karte für eine Zahlung innerhalb des Landes, in dem die Karte ausgegeben wurde, so wird die nationale Marke aktiviert, zahlt er hingegen in einem anderen Land als dem Ausgabeland mit der Karte, so wird die internationale Marke aktiviert. Bis vor Kurzem handelte es sich bei Visa und MasterCard um aus Mitgliedern bestehende Organisationen im Besitz von Banken; MasterCard wurde jedoch in der Zwischenzeit in eine Aktiengesellschaft umgewandelt, und auch Visa hat ähnliche Absichten bekannt gegeben (obwohl Visa Europe seine Mitgliederorganisations-Struktur beibehalten wird).

In den meisten Ländern gibt mehrere nationale Drei-Parteien-Systeme und internationale Systeme (American Express, Diners und JCB), deren Karten für Transaktionen innerhalb der Länder und zwischen den verschiedenen Ländern verwendet werden können. Anders als bei den Vier-Parteien-Systemen gibt es hier kein Co-Branding.

Die nationale Fragmentierung von Kartensystemen geht Hand in Hand mit der Fragmentierung im Hinblick auf die verwendeten Standards und Geschäftspraktiken. Bei den Anbietern technischer Infrastrukturen wie Zahlungsabwicklern, Autorisierungsplattformen und Anbietern von Karten und POS-Terminals herrscht eine ähnlich fragmentierte Situation.

Dennoch ist es den meisten nationalen Kartensystemen gelungen, hocheffiziente Dienstleistungen zu geringen Kosten anzubieten; weitet man ihr Geschäftsmodell auf das gesamte Eurogebiet aus, so müsste im Grunde genommen aufgrund von Skaleneffekten eine weitere Kostensenkung möglich sein. Die Herausforderung bei der Umsetzung des SEPA besteht darin, den Übergang zu einem stärker integrierten Markt mit der gleichzeitigen Beibehaltung hoher Effizienz und niedriger Kosten zu kombinieren.

2 DIE ARBEIT DES EPC IM BEREICH EINES SEPA FÜR KARTEN

Der EPC hat das Rahmenwerk für die Abwicklung von Kartenzahlungen verabschiedet, und die Banken haben sich als Mitglieder von Kartensystemen dazu verpflichtet, dieses umzusetzen. Das Rahmenwerk legt eine Reihe genereller Grundsätze und Regeln fest, die es Banken, Kartensystemen und anderen Beteiligten ermöglichen werden, den Weg in Richtung SEPA einzuschlagen. Banken und Kartensysteme müssen diese Grundsätze und Regeln anwenden, um innerhalb des SEPA Kartengeschäfte durchführen zu können.

Das Rahmenwerk legt die folgenden drei Optionen fest, zwischen denen Kartensysteme wäh-

len sollten, um sich innerhalb des SEPA-Kartenmarkts zu positionieren (Kombinationen dieser Optionen sind ebenfalls möglich).

Option 1: Als erste Option kann das nationale System durch ein internationales Kartensystem ersetzt werden. Die Voraussetzung hierbei ist, dass Letzteres dem Rahmenwerk entspricht. In diesem Fall würden in dem jeweiligen Land Visa- oder MasterCard-Karten ausgegeben und Zahlungen mit diesen eingelöst werden. Es wäre also kein Co-Branding notwendig, da grenzüberschreitende Transaktionen automatisch unter dieselben Systeme fallen würden.

Option 2: Die zweite Option besteht in der Weiterentwicklung von Kartensystemen durch das Eingehen von Allianzen mit anderen Kartensystemen (wie dies beispielsweise bei der Euro Alliance of Payment Schemes, EAPS, der Fall ist) oder in der Ausweitung eines Kartensystems auf das gesamte Euro-Währungsgebiet. Im Fall einer Allianz von SEPA-konformen Kartensystemen würden die Teilnehmer einen offenen Ansatz verfolgen, bei dem Vernetzungen zwischen den Systemen möglich sind (z. B. durch die Einigung auf die gegenseitige Akzeptanz der Marke des anderen Systems). Im Fall, dass ein SEPA-konformes Kartensystem auf das Gebiet des Euroraums ausgeweitet werden soll, würden seine Karten überall im Eurogebiet ausgegeben und von Karteninhabern und Händlern überall im Euro-Währungsgebiet akzeptiert werden.

Option 3: Bei der dritten Option handelt es sich schließlich um das Co-Branding eines nationalen Systems mit einem internationalen System (unter der Voraussetzung, dass beide Systeme dem Rahmenwerk entsprechen).

3 AKTUELLE ENTSCHEIDUNGSTENDENZEN VON MARKTTILNEHMERN HINSICHTLICH EINES SEPA FÜR KARTEN

Bei einer Reihe von Treffen mit Vertretern von Banken sowie von nationalen und internationalen Kartensystemen hat das Eurosystem sich

über die wichtigsten Entscheidungstendenzen im Hinblick auf die Migration zum SEPA informiert. Des Weiteren hat es Informationen über offene Fragen sowie einige Aspekte eingeholt, bei denen die Banken und Kartensysteme die Beratung oder Unterstützung des Eurosystems erbeten hatten.

Viele Kartensysteme und Banken haben ihre Präferenz für das Co-Branding geäußert. Einige favorisieren auch die zweite Option, die derzeit lediglich durch eine einzige Initiative, die EAPS, repräsentiert wird. Bislang haben sich die Banken in zwei Ländern, nämlich Belgien und Finnland, dafür entschieden, ihre nationalen Kartensysteme durch internationale zu ersetzen.

ERSETZEN NATIONALER MARKEN DURCH INTERNATIONALE

Zeit und Einfachheit waren Faktoren, die Kartensysteme und Banken dazu bewogen haben, nationale Marken durch internationale zu ersetzen. Ein weiterer Faktor waren möglicherweise Verrechnungsgebühren, die in der Regel bei internationalen Kartensystemen höher sind als bei nationalen. Grundsätzlich sollten die Verrechnungsströme für den Bankensektor neutral sein, doch allzu häufig werden die Gebühren als Quelle garantierter Einkünfte für die am System teilnehmenden Banken gesehen (natürlich insbesondere für die Karten ausgebenden Banken).

DIE EURO ALLIANCE OF PAYMENT SCHEMES (EAPS)

Mehrere Kartensysteme und Banken haben die politische Bedeutung, die hinter dem Aufbau eines Kartensystems für den Euroraum steht, erkannt. Derzeit ist die Euro Alliance of Payment Schemes die einzige Initiative, die unter die zweite Option fällt. Zu ihren Gründungsmitgliedern zählen electronic cash und das Deutsche Geldautomaten-System in Deutschland, die italienische Convenzione per la Gestione del marchio Bancomat (COGEBAN), Eufiserv (ein europäischer Anbieter von Bear-

beitungsdienstleistungen für Geldausgabeautomaten mit Sitz in Brüssel), Link (ein britischer Betreiber eines Geldausgabeautomaten-Netzwerks), Euro 6000 in Spanien und Multibanco in Portugal. Der Beitritt dreier weiterer Mitglieder – Interpay (Niederlande), Laser (ein irisches Point-of-Sale(POS)-System) und Activa (ein slowenisches POS-System) – wird erwartet. Zahlungsabwickler in Deutschland, Italien und den Niederlanden haben bereits Umsetzungsprojekte erarbeitet.

Die Kartensysteme, die die EAPS unterstützen, begründen ihre Entscheidung damit, dass ihnen bei internationalen Kartensystemen höhere Kosten entstehen und sie wenig Einfluss auf deren Unternehmenskontrolle ausüben können. Sie sind zudem der Auffassung, dass der von der EAPS verfolgte Ansatz die Möglichkeit bietet, die europaweite Ausweitung bei geringeren Kosten zu erreichen, da das System auf bestehenden Infrastrukturen und der Akzeptanz der nationalen Märkte aufbaut und somit ganz einfach gegenseitige Vernetzungen ermöglicht. Die EAPS könnte also die Möglichkeit bieten, die Effizienz bestehender nationaler Kartenzahlungssysteme innerhalb des SEPA zu wahren.

Einige nationale Kartensysteme haben jedoch bislang von einem Beitritt zur EAPS abgesehen, da sie der Meinung sind, dass die Schaffung bilateraler Vereinbarungen zu komplex und zu teuer ist; daher rechnet sich ihrer Meinung nach der Beitritt nicht.

CO-BRANDING

Die Gründe derjenigen Kartensysteme und Banken, die sich für Co-Branding entschieden haben, waren folgende:

- Die meisten Karten weisen bereits Co-Branding auf, was den Prozess erleichtert. Zudem erfordert diese Option weniger Investitionen im Hinblick auf Anpassung.

- Es gibt eine (nahezu) uneingeschränkte Akzeptanz der von internationalen Kartensystemen ausgegebenen Karten.
- Co-Branding gestattet es Systemen und Banken, ein gewisses Maß an „interner Unternehmenskontrolle“ oder lokaler Autonomie zu bewahren.
- Es ist bei dieser Option möglich, spezielle lokale Anforderungen zu berücksichtigen, ohne dass dies mit einer Verschlechterung des Dienstleistungsniveaus einhergeht.
- Es ist relativ einfach, sich als SEPA-konform zu bezeichnen.

4 DER STANDPUNKT DES EUROSYSTEMS ZU EINEM SEPA FÜR KARTEN

Innerhalb des SEPA für Karten werden Kartensysteme so funktionieren, als würden sie in einem einzigen Land betrieben. Ein SEPA für Karten wird die folgenden Merkmale aufweisen:

- 1) Die Verbraucher können aus einer Vielzahl von miteinander konkurrierenden Kartensystemen wählen, die beim Einsatz an POS-Terminals gleichberechtigt behandelt werden.
- 2) Es herrscht ein wettbewerbsorientierter, zuverlässiger und kosteneffizienter Kartenmarkt, der Anbieter von Dienstleistungen und von Infrastrukturen umfasst.
- 3) Alle technischen und vertraglichen Bestimmungen, Geschäftspraktiken und -standards, die zuvor zu einer Segmentierung des Euroraums in nationale Märkte geführt hatten, sind abgeschafft worden. Insbesondere gibt es für Händler keine Hindernisse, alle Zahlungskarten anzunehmen, die dem Rahmenwerk entsprechen.

Auch von Drei-Parteien-Systemen wie American Express oder Diners wird erwartet, dass sie

den Konformitäts-Grundsätzen des SEPA entsprechen. Die Regeln und Bedingungen für ein und dieselbe Karte dürfen nicht von Land zu Land variieren.

Wenn der SEPA zu einem wahrhaft integrierten Kartenmarkt wird, werden Kartenakzeptanz und Wettbewerb seine beiden wichtigsten Merkmale sein.

KARTENAKZEPTANZ

Innerhalb des SEPA sollte es keinerlei technische Barrieren (oder sonstige Hindernisse) geben, die verhindern, dass jede Karte an jedem beliebigen Terminal verwendet werden kann. Die technischen Acquiring-Bedingungen von miteinander konkurrierenden Systemen sollten im SEPA derart sein, dass die Marke einer Karte keinen Einfluss auf ihre Akzeptanz durch Händler hat. In diesem Zusammenhang sollten die Kartensysteme sicherstellen, dass die hierfür notwendigen technischen Standards gegeben sind.

Die Akzeptanz einer Karte sollte ausschließlich davon abhängen, ob sie sich aus Sicht des Händlers geschäftlich für ihn rechnet. Es steht jedem Händler frei, darüber zu entscheiden, welche Marken bzw. Kartenarten er akzeptiert. Allerdings wird es in einem wettbewerbsorientierten, integrierten und entwickelten Markt im wirtschaftlichen Interesse der Händler sein, die meisten Marken des Euro-Währungsgebiets zu akzeptieren, wie es derzeit auch bei nationalen Marken an nationalen Märkten der Fall ist. Aus diesem Grund wird die Kartenakzeptanz nicht obligatorisch sein, doch es wird erwartet, dass sie nach und nach ihr Entwicklungspotenzial erreichen wird.

Bei Kartensystemen bedeutet SEPA-Konformität nicht, dass die Kartensysteme ihre Karten in allen Ländern des Eurogebiets ausgeben oder dass deren Kartenzahlungen in allen Ländern eingelöst werden müssen. Beim Ausweitungsgang des Kartensystems handelt es sich um eine wirtschaftliche Entscheidung. Die Kartensysteme sollten jedoch faire und offene Zugangs-

kriterien für potenzielle Mitgliedsbanken in allen Ländern des Euroraums festlegen, denen dieselben Bedingungen gewährt werden sollten wie nationalen Geschäftsbanken. Es wird auch als natürliche langfristige Entwicklung gesehen, dass in einem wettbewerbsorientierten, integrierten und entwickelten Markt die übrigen Kartensysteme das gesamte Eurogebiet weitgehend abdecken werden, ebenso wie derzeit die nationalen Kartensysteme größtenteils in ihren nationalen Märkten akzeptiert werden.

WETTBEWERB

Die Voraussetzungen, die die Grundlage für den SEPA bilden, müssen gegeben sein und technische, rechtliche und wirtschaftliche Aspekte abdecken:

TECHNISCHE VORAUSSETZUNGEN

Einheitliche Standards werden gleiche technische Wettbewerbsbedingungen für alle Kartensysteme sowie für Anbieter von Infrastrukturen und Dienstleistungen im Euroraum gewährleisten. Die Standards sollten jede Phase der Transaktionskette (Karteninhaber – Terminal, Terminal – Acquirer, Acquirer – Karten ausgebende Bank) sowie die Sicherheitsbeurteilung und Zertifizierung von technischen Geräten abdecken (insbesondere im Hinblick auf Terminals, für die Standards und eine angemessene und unabhängige Zertifizierungsstelle geschaffen werden müssen, um sicherzustellen, dass verschiedene Zahlungsanwendungen parallel existieren); außerdem sollten sie der Verhinderung von Betrugsmöglichkeiten dienen.

Es ist wichtig, dass sich alle Beteiligten bei der Festlegung von Standards einbringen können. Die Standards sollten neutral, zukunftsorientiert und nicht auf ein bestimmtes Land zugeschnitten sein. Ihr Ziel sollte die Gewährleistung der Umsetzung durch alle Parteien sein, und sie sollten nicht dazu dienen, bestimmten Anbietern von Infrastrukturen oder Dienstleistungen eine bessere Ausgangsposition einzuräumen als anderen. Die Standardisierung wird den Wettbewerb stärken, der bislang durch nationale Grenzen eingeschränkt war, und außer-

dem Effizienz, Innovationen sowie bessere Dienstleistungen und Preise fördern. Der EPC befasst sich gegenwärtig mit der Erarbeitung solcher Standards, von denen das Eurosystem erwartet, dass sie für alle Beteiligten verbindlich sein werden.

RECHTLICHE VORAUSSETZUNGEN

Momentan herrschen im Euroraum unterschiedliche Regulierungsrahmen, was zu rechtlicher Unsicherheit bei grenzüberschreitenden Geschäften führt und sich somit hinderlich auswirkt. Die Richtlinie über Zahlungsverkehrsdienstleistungen wird das derzeitige Vakuum füllen und die erforderliche Rechtssicherheit für die Ausweitung von geschäftlichen Aktivitäten innerhalb des Eurogebiets bringen. Auch wenn die Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht am 1. Januar 2008 nicht abgeschlossen sein wird, wird sie den Beteiligten doch ausreichend Rechtssicherheit bieten. Darüber hinaus muss die Europäische Kommission so bald wie möglich Grundsätze für Verrechnungsgebühren festlegen, die Anwendung auf das gesamte Eurogebiet finden. Die Entscheidungen der nationalen und europäischen Behörden im Hinblick auf spezifische Fälle im Zusammenhang mit Verrechnungsgebühren müssen harmonisiert werden und kohärent sein.

WIRTSCHAFTLICHE VORAUSSETZUNGEN

Die Beseitigung wirtschaftlicher Barrieren, wie unterschiedliche Geschäftsregeln und -praktiken in den einzelnen Ländern, ist ebenfalls wesentlich für das Entstehen eines SEPA für Karten; daher muss sie am 1. Januar 2008 abgeschlossen sein. Unterschiedliche nationale Geschäftspraktiken sind hinderlich für die Entwicklung von Geschäftsmodellen für das gesamte Gebiet des SEPA. Durch die Einigung auf das Rahmenwerk hat sich der EPC dieses Problems angenommen, wenngleich das Rahmenwerk im Hinblick auf die praktische Umsetzung eher allgemein gehalten ist.

5 RISIKEN IM ZUSAMMENHANG MIT DER MIGRATION ZUM SEPA

Beurteilung der Machbarkeit der verschiedenen Optionen:

- Das Ersetzen eines nationalen Systems durch ein internationales System, d. h. Option 1, ist aus Sicht der Banken vergleichsweise einfacher und schneller realisierbar, da die meisten von ihnen im gegenwärtigen Co-Branding-Rahmen bereits mit Visa oder MasterCard zusammenarbeiten.
- Für Option 2, die Ausweitung von Systemen oder die Bildung von Allianzen, müssen einige schwierige Herausforderungen bewältigt werden. Zu diesen zählen, dass Karteninhabern die Nutzung und Akzeptanz von derartigen Karten in anderen Ländern (z. B. die Etablierung einer Marke) erläutert wird, sowie der Entwurf von Vereinbarungen zwischen teilweise unterschiedlich arbeitenden Systemen. Zudem hängt der Erfolg solcher Initiativen vom Ausmaß der Teilnahme ab: im Fall einer Ausweitung des Systems ist die Anzahl der ausländischen Banken, die die Karten dieser Marke ausgeben und Kartenzahlungen dieser Marke einlösen, und die Anzahl der Händler, die diese akzeptieren, entscheidend für den Erfolg. Im Fall von Allianzen ist die Zahl der teilnehmenden Systeme ausschlaggebend.
- Bei der dritten Option, dem Co-Branding, scheint es sich um eine relativ einfache Option zu handeln, da das Co-Branding gegenwärtig bereits in den meisten Ländern betrieben wird. Innerhalb des SEPA sollte es internationalen Systemen jedoch gestattet sein, mit nationalen Systemen in den Wettbewerb um nationale Transaktionen zu treten.

Inwieweit sind die Optionen SEPA-konform?

- Unter der Voraussetzung, dass für Transaktionen innerhalb eines Landes und für Transaktionen zwischen verschiedenen Län-



dern des Eurogebiets für eine Karte keine unterschiedlichen Bedingungen gelten, ist das Ersetzen eines nationalen Systems durch ein internationales System, d. h. Option 1, vollkommen SEPA-konform. Es muss eine Dienstleistung für den Euroraum geben, die den SEPA-Anforderungen vollkommen entspricht. Natürlich steht es den Systemen frei, ihre Dienstleistungen außerhalb des SEPA auch den SEPA-Anforderungen anzupassen, um ihre Geschäfte zu vereinfachen.

- Die Ausweitung des Systems oder das Bilden von Allianzen, d. h. Option 2, ist vollkommen SEPA-konform. Voraussetzung hierbei ist, dass die SEPA-Anforderungen erfüllt werden und die nationalen Märkte für Wettbewerb offen sind.
- Unter der Voraussetzung, dass die SEPA-Anforderungen von allen nationalen Kartenzahlungssystemen erfüllt werden und die nationalen Märkte offen sind für Wettbewerb, ist Option 3, Co-Branding, grundsätzlich SEPA-konform.

Doch auch wenn Option 1 und Option 3 den Banken und Kartensystemen ganz eindeutig dabei behilflich sein können, am 1. Januar 2008 SEPA-konform zu sein, geben sie auf lange Sicht Anlass zu Bedenken.

Was Option 1 betrifft, so begrüßt das Eurosystem die Bereitschaft von Visa und MasterCard, eine Dienstleistung für das gesamte Eurogebiet anzubieten, die wie eine inländische behandelt wird. Dennoch hegt das Eurosystem Bedenken hinsichtlich des Entstehens einer Situation, in der zwei internationale Kartensysteme allmählich zu den einzigen Anbietern von Kartenzahlungsdienstleistungen werden, die von Banken im Euroraum angeboten werden.

Und in der Tat sind die Verrechnungsgebühren bei Visa und MasterCard höher als bei nationalen Systemen. Deshalb birgt die Ausweitung der Nutzung dieser beiden Systeme auf inländischer Ebene das Risiko, dass Händler höhere Gebühren zahlen müssen. Daher haben die

Händler erhebliche Bedenken hinsichtlich der Nebeneffekte der SEPA-Migration geäußert. So wurde beispielsweise in Belgien beschlossen, Bancontact/MisterCash – ein sehr effizientes und kostengünstiges System ohne Verrechnungsgebühren – durch Maestro zu ersetzen. Die belgischen Händler haben die Befürchtung geäußert, dass dies zur Einführung von Verrechnungsgebühren führen könnte, was wiederum zur Steigerung der Servicegebühren von Händlern führen würde.

Folglich hegt das Eurosystem Bedenken, dass ein auf zwei Systeme begrenzter Wettbewerb nicht ausreichen würde, um die in Europa gegenwärtig niedrigen Gebühren beizubehalten. Die Besorgnis über Wettbewerbsbedingungen wurde durch Fragen im Zusammenhang mit der Unternehmenskontrolle weiter verstärkt. MasterCard änderte kürzlich sein Eigentumsverhältnis von einem Mitglieder-/Nutzermodell zu einem Aktionärsmodell. Während Visa ähnliche Absichten verkündet hat, wird Visa Europe seine Struktur als Mitgliederorganisation beibehalten. Per se hat das Eurosystem nichts gegen von Aktionären gesteuerte Lösungen einzuwenden; es erwägt jedoch die Möglichkeit, dass diese bei einer unzureichenden Anzahl von Wettbewerbern zu übermäßigen Preiserhöhungen führen könnten. Das Risiko steigender Preise würde durch die Existenz von mindestens einem weiteren europäischen bankeigenen System geringer.

Was Option 3 angeht, so könnte sich eine Fragmentierung in nationale Märkte ergeben. Spricht sich die Kartenbranche massiv für Co-Branding aus und wird diese Situation zum Dauerzustand, so würden im Euroraum keine Skaleneffekte eintreten und der Wettbewerb zwischen den nationalen Systemen bliebe begrenzt. Daher kann Co-Branding längerfristig weder die einzige noch die Hauptlösung sein. Vielmehr sollte es als kurzfristige Lösung gesehen werden, die dazu geschaffen wurde, um die Erreichung der SEPA-Konformität bis zum Jahr 2008 bzw. 2010 zu erleichtern.

6 POLITISCHE BEDINGUNGEN

Angesichts des Risikos, dass die Migration zum SEPA zu einer Verschlechterung der Bedingungen sowohl für Karteninhaber als auch für Händler führen könnte – was sich wiederum auf Banken auswirken und dem Ruf des SEPA sehr schaden würde –, erachtet es das Eurosystem als notwendig, eine Reihe politischer Bedingungen klarzustellen, die von den Kartensystemen und Banken neben den Anforderungen des Rahmenwerks des EPC berücksichtigt werden müssen, um Geschäfte innerhalb des SEPA durchführen zu können.

ENTSTEHEN EINES EUROPÄISCHEN KARTENSYSTEMS

In den nationalen Märkten bieten die nationalen Kartensysteme in der Regel effiziente und kostengünstige Kartenzahlungsdienstleistungen an. Ein SEPA für Karten könnte sich diese Tatsache zunutze machen, um ebenso effiziente und kostengünstige Dienstleistungen für den Markt im gesamten Euro-Währungsgebiet sicherzustellen.

Folglich erwartet das Eurosystem, dass in den kommenden Jahren zumindest ein europäisches Kartensystem entsteht. Die Entscheidung darüber, ob ein solches System eine internationale Reichweite haben soll oder ob das System eine Co-Branding-Verbindung mit einem internationalen Kartensystem eingeht, um Zahlungsdienstleistungen außerhalb des Euroraums anzubieten, wird natürlich bei den Banken liegen.

Für die Entstehung eines oder mehrerer solcher Kartensysteme liefert das Rahmenwerk zwei Unteroptionen als Beispiele: Zum einen die Ausweitung eines nationalen Kartensystems auf das Eurogebiet, was erhebliche Anstrengungen zur Vermarktung der Marke voraussetzt und erfordert, dass die Marke von Händlern außerhalb des Ursprungslands akzeptiert wird; zum anderen die Bildung von Allianzen, bei denen Vereinbarungen zwischen Systemen notwendig sind, die in der Regel nicht in der glei-

chen Weise funktionieren. Beide Strategien stellen mit Sicherheit große Herausforderungen dar, da eine Reihe von Elementen eingerichtet werden muss, die bei bestehenden Geschäftsmodellen als selbstverständlich erachtet werden. Das Eurosystem ist sich des Komplexitätsgrads und der Risiken, die eine solche Unternehmung im Hinblick auf Unternehmenskontrolle, Entscheidungsfindung und die Schaffung einer Marke birgt, sehr wohl bewusst. Nichtsdestotrotz erwartet das Eurosystem, dass die betreffenden nationalen Kartensysteme ihre Strategien ungeachtet der zweifellos komplexen Natur der Angelegenheit schnellstmöglich festlegen.

VERRECHNUNGSGEBÜHREN

Verrechnungsgebühren, die die Acquirer (und letztlich die Händler) an die Karten ausgebenden Banken zahlen, haben sich bei der Förderung der Akzeptanz von Karten durch die Bürgerinnen und Bürger Europas als effizientes Instrument erwiesen. Sie können jedoch auch ein Hindernis für den Wettbewerb darstellen, da sie die Möglichkeit der Händler einschränken, die Gebühren zu verhandeln, die sie ihren Acquirern zahlen.

Die derzeitige Unsicherheit hinsichtlich der künftigen Entwicklung der Verrechnungsgebühren betrachten Banken und Systeme als einen der Hauptfaktoren, die zur Verzögerung von Entscheidungen bezüglich des SEPA führen und der Vollendung von Geschäftsvorschlägen im Wege stehen. Die Europäische Kommission hat den Bericht über die Untersuchung im Bereich des Retail-Geschäfts von Banken herausgegeben, der sich vor allem mit Verrechnungsgebühren auseinandersetzt und den allgemeinen Eindruck vermittelt, dass eine Abschaffung der Verrechnungsgebühren ins Auge gefasst werden könnte. Das Eurosystem fordert die Europäische Kommission dazu auf, so schnell wie möglich ihre Politik im Hinblick auf Verrechnungsgebühren bekannt zu geben. Falls diese erheblich von den derzeitigen Bedingungen abweichen sollte, wird von der Europäischen Kommission die Gewährung angemess-

sener Anpassungszeiten erwartet, damit keine Störungen des Markts auftreten. Die Entscheidungen der europäischen und nationalen Wettbewerbsbehörden müssen ebenfalls dringend in Einklang gebracht werden. Besonders wichtig ist in diesem Zusammenhang die Annahme einer für den gesamten Euroraum einheitlichen Position. Dies würde insbesondere die neuen Marktinitiativen deutlich erleichtern.

Die Grundsätze, die für Verrechnungsgebühren gelten, dürften auch zu gleichen Wettbewerbsbedingungen für alle Kartensysteme beitragen. Zudem muss die Transparenz erhöht werden, indem die Verrechnungsgebühren im Internet öffentlich bekannt gegeben werden. Wenn möglich, sollten den Wettbewerbsbehörden auch die zu ihrer Berechnung verwandte Methode zur Genehmigung vorgelegt werden.

FÖRDERUNG DES WETTBEWERBS

Der Wechsel zum SEPA sollte nicht nur darin bestehen, die aktuellen nationalen Zahlungsverkehrsdienstleistungen überall im Euroraum zugänglich zu machen. Angesichts seines nutzerorientierten Ansatzes sollte der SEPA als eine Gelegenheit zur Verbesserung der Qualität und Effizienz von Zahlungsverkehrsdienstleistungen durch die Senkung von Kosten gesehen werden. Um die Dynamik des europäischen Kartenmarkts zu gewährleisten, müssen die Zahlungen in Europa ihren Wettbewerbsvorteil beibehalten, und ein zukunftsorientierter Ansatz muss verfolgt werden. Der Wettbewerb würde zur Erreichung dieser Ziele beitragen und sich auf drei Ebenen abspielen: zwischen den Kartensystemen, zwischen Banken, die Karten ausgeben, und solchen, die Kartenzahlungen einlösen, und auf der Ebene der Bearbeitung von Kartenzahlungen.

• ACQUIRING- UND AKZEPTANZPRAKTIKEN

Um europaweit gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle sicherzustellen, ist die Europäische Kommission dazu aufgefordert, ihren Kurs hinsichtlich der folgenden Acquiring- und Akzeptanzpraktiken im Zusammenhang mit Wettbewerb und Transparenz zu erläutern:

- Auf Gebühren beruhende Beschränkungen des grenzüberschreitenden Acquiring im Eurogebiet; zudem müssen alle Regeln, die die Vorteile und somit die Anreize für das grenzüberschreitende Acquiring schmälern, beseitigt werden.
- Das Bündeln verschiedener Gebühren von Kartensystemen, das einige Acquirer gegenüber Händlern anwenden (das bedeutet, dass Letzteren angeboten wird, Transaktionen unter verschiedenen Marken bzw. Kartensystemen für eine einzige (komplette) Serviceprovision einzulösen). Diese Maßnahme verschleiert Gebührenunterschiede zwischen den verschiedenen Kartensystemen und behindert somit den Wettbewerb.
- Das Verbot für Händler, von Kunden einen Aufpreis für Kartenzahlungen zu verlangen, wenn diese teurer sind als andere Zahlungsinstrumente.
- Die Anwendung der so genannten „Honour-all-cards“-Regel, die Händler dazu verpflichtet, alle Kartensysteme einer bestimmten Kartenmarke zu akzeptieren.

• BEARBEITUNG

Gemäß der allgemeinen Politik des Eurosystems im Bereich von Marktinfrastrukturen sollten Banken verschiedene Möglichkeiten zur Bearbeitung von Kartenzahlungen zur Verfügung stehen. Vertragliche Verpflichtungen zwischen Banken und Kartensystemen, die die Nutzung eines bestimmten Kanals fordern, sollten abgeschafft werden. An Stelle der vertikalen Integration müssen offenere und flexiblere Marktstrukturen treten, die den Wettbewerb fördern und das Ausschöpfen von Skaleneffekten ermöglichen. Die Trennung von Systemverwaltung und Bearbeitungsdienstleistungen – wie im Rahmenwerk vorgesehen – muss tatsächlich stattfinden und nicht nur auf dem Papier bestehen. So sind beispielsweise Quersubventionierungen zwischen Kartensystemen und deren Bearbeitungsstellen oder das Angebot von Kombidienstleistungen inakzeptabel.

STANDARDISIERUNG

Um zu gewährleisten, dass Karteninhaber ihre SEPA-Karten innerhalb des gesamten SEPA einsetzen können, ist es wichtig, sicherzustellen, dass die Händler in der Lage und bereit sind, alle SEPA-Karten zu akzeptieren oder zumindest alle Karten, die relevant für sie sind. Um dieses Ziel zu erreichen, sind Standardisierungsarbeiten von höchster Bedeutung. Technologie sollte den Wettbewerb nicht behindern. Einheitliche Standards bringen gleiche technische Wettbewerbsbedingungen für alle Kartensysteme und Anbieter von Infrastrukturen und Dienstleistungen im Euroraum mit sich. Die Standards sollten jede Phase der Transaktionskette (Karteninhaber – Terminal, Terminal – Acquirer sowie Acquirer – Karten ausgebende Bank), die Sicherheitsbeurteilung und die Zertifizierung von Geräten abdecken. Standards für Interoperabilität sollten verbindlich sein und zügig abgeschlossen werden, um die Migration zum SEPA zu erleichtern. Der EPC sollte untersuchen, wie die Ziele des Rahmenwerks – insbesondere die Interoperabilität – durch die Kartenstandards, die gegenwärtig entwickelt werden, gewährleistet werden können.

Insbesondere für Terminals sollten Standards sowie eine angemessene und unabhängige Zertifizierungsstelle geschaffen werden, um die parallele Existenz verschiedener Zahlungsanwendungen sicherzustellen, damit es keine technischen Hürden gibt und jede Karte an jedem Terminal akzeptiert wird. Für einen einheitlichen Bewertungsprozess sind harmonisierte und angemessene Sicherheitsanforderungen erforderlich. Im Umfeld des SEPA gibt es für das neue europäische Kartensystem und die derzeitigen nationalen Systeme zwei generelle Problempunkte: einerseits die euroraumweite Erreichbarkeit und andererseits die Schaffung eines Netzwerks zur Bearbeitung von Transaktionen. Die Branche könnte auch die Möglichkeit der Verwendung der bestehenden Zahlungsinfrastrukturen, insbesondere der für Lastschriften, für die Bearbeitung neuer SEPA-Kartenprodukte und -systeme untersuchen.

Die Zahlungsfunktion muss klar definiert werden, und die verschiedenen Zusatzfunktionen wie z. B. Bonusanreize sollten sich nicht hinderlich auf die Interoperabilität auswirken. Es muss allen Beteiligten frei stehen, sich bei der Festlegung und der Auswahl von Standards einzubringen, und das Ergebnis muss für alle verbindlich sein; so wird gewährleistet, dass die Standards – insbesondere im Bereich Terminal – Acquirer – die Anforderungen aller Parteien, insbesondere der Händler und Karteninhaber, erfüllen. Die Möglichkeit, sich nicht an die Standards zu halten, muss ausgeschlossen werden; zudem müssen eindeutige Fristen bezüglich der Umsetzung festgelegt werden. Technische Standards allein genügen nicht, um sicherzustellen, dass das Ziel, dass jeder Karteninhaber seine Karte überall im SEPA einsetzen kann, erreicht wird. Zusätzliche Anforderungen könnten beispielsweise bei Geschäftsregeln und -praktiken nötig sein, um zu gewährleisten, dass Karteninhaber ihre Karten an jedem beliebigen Terminal einsetzen können. Dies wird auch zur Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen im Wettbewerb zwischen den verschiedenen Systemen beitragen.

DATENSCHUTZ

Bei Kartenzahlungen werden personenbezogene Daten übertragen; diese unterliegen durch die Rechtsvorschriften der EU einem umfassenden Schutz. Durch die Verabschiedung der Richtlinie 95/46/EG und der Richtlinie 2002/58/EG hat die EU einen rechtlichen Rahmen geschaffen, der sowohl den Schutz personenbezogener Daten als auch den freien Verkehr dieser Daten zwischen den Mitgliedstaaten ermöglicht. Im Hinblick auf die Weitergabe der Daten in Länder außerhalb der EU gestattet der europäische rechtliche Rahmen grundsätzlich nur die Weitergabe der Daten an Drittländer, die einen angemessenen Datenschutz garantieren können. Dieser muss den innerhalb der EU geltenden Standards entsprechen. Datenübertragungen in Drittländer, die keinen angemessenen Datenschutz garantieren können, sind dennoch möglich, und zwar durch einen Vertrag oder durch die Verabschiedung eines verbindlichen

Verhaltenskodex (z. B. verbindliche Unternehmensregeln). Der Transfer nicht aggregierter Daten in Länder außerhalb der EU für Statistik- oder Marketingzwecke sollte jedoch vermieden werden. Auch Risiken im Zusammenhang mit dem Verlust des guten Rufs bei der Übertragung von Daten in Länder außerhalb der EU sollten berücksichtigt werden, da diese das Vertrauen der Nutzer in Kartenzahlungen gefährden könnten. Die Bedingungen, zu denen der Datentransfer in Länder außerhalb der EU stattfindet, müssen klargestellt werden.

BETRUG

Die Betrugsbekämpfung ist für die Schaffung des SEPA von entscheidender Bedeutung; insbesondere muss der Unterschied bei der Zahl der Betrugsfälle bei Transaktionen innerhalb der Länder und zwischen den Ländern des Euro-Währungsgebiets beseitigt werden. Betrug führt zu höheren Gebühren für Kartenzahlungen und kann sogar die Akzeptanz des Instruments gefährden; aus diesem Grund steht die Betrugsbekämpfung in engem Zusammenhang mit der Verlässlichkeit von Karten als Zahlungsinstrumenten.

Der EPC hat vereinbart, den EMV umzusetzen, und das Migrationsverfahren ist gestrafft worden. Es muss jedoch gewährleistet werden, dass der EMV einheitlich angewendet wird und dass zusätzliche Funktionen und Aktualisierungen, die auf nationaler Ebene erfolgen, die Interoperabilität nicht stören. Der EPC ist dazu aufgefordert, neben der Vereinbarung, den EMV umzusetzen, eine eindeutige Strategie zur Betrugsbekämpfung festzulegen, wobei dem Ziel, die Zahl der Betrugsfälle im grenzüberschreitenden Zahlungsverkehr auf das Niveau nationaler Betrugsfälle zu reduzieren, besondere Aufmerksamkeit zukommen sollte. Zusätzlich sollte der EPC klären, ob eine Datenbank über Betrugsfälle mit Karten entwickelt werden sollte.

Gleichzeitig müssen andere Maßnahmen zur Betrugsvermeidung verfolgt werden, die zentral koordiniert werden und sich auf andere

Betrugsformen konzentrieren als diejenigen, die durch den EMV verhindert werden sollen (wie z. B. der Betrug bei Transaktionen, bei denen die Karte nicht präsentiert wird).

KONTROLLE DER PREISE FÜR KARTENZAHLUNGEN

Wie bereits dargelegt, darf das Risiko, dass die von Banken mit Blick auf SEPA-Konformität gewählten Lösungen zu Preissteigerungen führen könnten, nicht unterschätzt werden. Für Händlergebühren ist dieses Risiko noch relevanter, es betrifft jedoch auch die Gebühren für Systemmitgliedschaften und unter Umständen auch die Gebühren für Karteninhaber. Händler haben die Europäische Zentralbank und die Europäische Kommission auf derartige Entwicklungen aufmerksam gemacht, denn beim Wechsel von nationalen Kartensystemen zu internationalen Kartensystemen ist es in einigen Fällen bereits zu Erhöhungen der Verrechnungsgebühren gekommen. Eine derartige Entwicklung würde dem SEPA-Projekt in den Augen der Öffentlichkeit mit Sicherheit schaden. Der SEPA sollte weder als Gelegenheit zu Preiserhöhungen gesehen werden noch sollte durch ihn eine Verschlechterung der Dienstleistungsqualität erfolgen.

Durch Statistiken über Kartengebühren könnten Banken besser auf mögliche Asymmetrien bei der Wahrnehmung der Entwicklung der Kartengebühren seitens der Nutzer reagieren (denn Nutzer erkennen Gebührenerhöhungen tendenziell eher als Senkungen derselben). Das Eurosystem wird gemeinsam mit den Beteiligten untersuchen, inwieweit derartige Zahlen künftig berechnet werden können.

SEPA-KONFORMITÄT

Angesichts des bereits Dargelegten handelt es sich bei einem SEPA-konformen Kartensystem um ein System, das den Bestimmungen des Rahmenwerks entspricht und folgende Anforderungen erfüllt:

- Händlern und Karteninhabern wird dieselbe Dienstleistung angeboten, unabhängig

davon, in welchem Land des Euroraums das Kartensystem betrieben wird – die verschiedenen zusätzlichen Funktionen sollten die Interoperabilität nicht behindern.

- Eine Marke erhebt – sofern sie eine Gebühr verlangt – im ganzen Eurogebiet dieselbe Verrechnungsgebühr.
- Eine mittel- bis langfristige Strategie, die den langfristigen Zielen des SEPA-Projekts entspricht, wird festgelegt und öffentlich bekannt gegeben.
- Verrechnungsgebühren und die zu ihrer Berechnung verwandten Methoden werden bekannt gegeben und – wenn möglich – den maßgeblichen Behörden vorgelegt.
- Kartensysteme müssen dem künftigen Kurs der Europäischen Kommission hinsichtlich Acquiring- und Akzeptanzpraktiken entsprechen, um den Wettbewerb zu stärken und die Transparenz zu erhöhen.
- Die Kartensystemverwaltung muss vollständig von den Bearbeitungsdienstleistungen getrennt werden, damit es keine Möglichkeit für Quersubventionen oder andere Praktiken gibt, die den systemeigenen Bearbeitungsdienstleistungen einen Vorteil einräumen könnten.
- Kartensysteme leisten einen Beitrag zur konsensbasierten Auswahl von Standards mit der klaren Verpflichtung zu einer rechtzeitigen Umsetzung.
- Jegliche Übertragung personenbezogener Daten in nicht aggregierter Form in Länder, die den EU-Vorschriften nicht entsprechen, ist zu vermeiden.
- Eine Strategie zur Verringerung von Betrug, insbesondere von grenzüberschreitendem Betrug, wird erarbeitet.

Alle Kartensysteme sind dazu aufgefordert, ihre Pläne für die Einhaltung der SEPA-Vorga-

ben bis Mitte 2007 auszuarbeiten und zu erläutern, ob diese Pläne zusätzliche Maßnahmen erforderlich machen (z. B. Standardisierung, Entwicklung harmonisierter Geschäftspraktiken), um gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle zu gewährleisten.

© Europäische Zentralbank, 2006
Anschrift: Kaiserstraße 29, D-60311 Frankfurt am Main
Postanschrift: Postfach 16 03 19, D-60066 Frankfurt am Main
Telefon: +49 69 1344 0, Internet: www.ecb.int, Fax: +49 69 1344 6000, Telex: 411 144 ecb d

Alle Rechte vorbehalten.

Die Anfertigung von Fotokopien für Ausbildungszwecke und nichtkommerzielle Zwecke ist mit Quellenangabe gestattet.

ISBN 92-899-0037-7 (Internet-Version)