

Stellungnahme zur Regulierung von Bankomatgebühren

NICHT VERTRAULICHE FASSUNG

**Untersuchung
BWB/AW-412**

Endbericht

Wien, Februar 2017

Bitte zitieren als

BWB (2017). Stellungnahme zur Regulierung von Bankomatgebühren, BWB/AW-412, Endbericht, Wien.

Der vorliegende Bericht enthält keine Geschäftsgeheimnisse. Vertrauliche Informationen wurden entfernt und durch den Hinweis [VERTRAULICH] ersetzt. Dadurch soll insbesondere verhindert werden, dass sensible Unternehmensinformationen der Marktteilnehmer in die Hände von Wettbewerbern fallen.

Bundeswettbewerbsbehörde (BWB)
Federal Competition Authority
Radetzkystraße 2, A-1030 Wien

T: +43 (0)1 245 08 - 0
F: +43 (0)1 587 42 00
E: wettbewerb@bwb.gv.at
W: <http://www.bwb.gv.at>

Zusammenfassung

Die Bundeswettbewerbsbehörde hat den Kartenzahlungsverkehr rund um eine mögliche Regulierung von Bankomatgebühren, mit dem Ziel eine sachliche Diskussionsgrundlage zu schaffen, untersucht.

Der Bericht ist auf Grundlage von Gesprächen mit Institutionen und Stakeholdern (BMF, BMASK, die Nationalbank, die Finanzmarktaufsicht, die Europäische Kommission, WKÖ, AK, etc.), der Zurverfügungstellung von Daten durch die Banken und Drittanbieter („Bankenbefragung“) sowie einer Befragung von Bankomatkartennutzern („Kundenbefragung“) entstanden.

Im Sinne einer vorausschauenden Wirtschafts- und Wettbewerbspolitik ist es sinnvoll, Rahmenbedingungen zu schaffen, die funktionierenden Wettbewerb sicherstellen. Grundsätzlich ist in einer freien Marktwirtschaft Wettbewerb als Gewährleistung für das Funktionieren der Märkte der Vorzug vor einem Eingriff des Staates in Form von Regulierung zu geben.

Der österreichische Kartenzahlungsverkehr

In Österreich gibt es rund 9,8 Millionen Bankomatkarten, 8.700 Bankomaten („Geldausgabeautomaten“) und rund 120.000 Bankomatkassen („Bezahlterminals“).¹ Die meisten Bankomaten werden von Banken selbst betrieben. Rund jeder sechste Bankomat wird dagegen von den Zahlungsdienstleistern FirstData und Euronet, den sogenannten „Drittanbietern“, betrieben. Bankomatkassen werden insbesondere vom Einzelhandel und der Gastronomie aufgestellt. Mit österreichischen Bankomatkarten werden durchschnittlich pro Monat 2-3 Bankomatbehebungen und rund 4 bargeldlose Zahlungen an Bankomatkassen durchgeführt.²

Entgelte und Gebühren

Die kartenausgebenden Banken zahlen für jede Fremdbehebung ihrer Kunden eine Gebühr („Service Fee“) an den Bankomatbetreiber, der damit die Aufstellung und Wiederbefüllung des Gerätes finanziert. Eine Regularienänderung des Kartennetzbetreibers Maestro macht es seit Juli 2016 möglich, dass Bankomatbetreiber auf die Service Fee verzichten und stattdessen im Rahmen einer Direktvereinbarung vom Karteninhaber eine Gebühr einheben („Abhebungsgebühr“). Noch bevor solche Abhebungsgebühren eingeführt wurden, kündigten einige Banken an, die Kosten der Abhebung ihren Bankkunden nicht zu refundieren, da die Abhebungsgebühr durch einen Vertrag des Karteninhabers mit dem Bankomatbetreiber zustande kommt. Zeitnah kündigten einige Banken an, auch im Rahmen des Girokontovertrages Behebungsentgelte für Transaktionen an eigenen und/oder fremden Bankomaten

¹ Vgl. <https://www.oenb.at/isaweb/report.do;jsessionid=F32AA075695BF03F25166B547EB3B5D3?report=5.4.1>, Stand vom 3.Quartal 2016, sowie https://www.psa.at/fileadmin/user_upload/Presseinfo_16092014.pdf, Stand 2014.

² Stand 2015.

einzuführen.³ Diese Ankündigungen führten zu einer breiten öffentlichen Debatte, die in eine Diskussion über ein Verbot von „Bankomatgebühren“ mündete. Dabei wurde nicht immer klar zwischen Behebungsentgelten im Rahmen des Girokontovertrages und Abhebungsgebühren unterschieden.

Kundenverhalten bei Kartenzahlungen

Während die österreichischen Kartennutzer insgesamt immer öfter bargeldlos bezahlen, gibt es auch Kartennutzer, die bevorzugt mit Bargeld bezahlen. Die Kundenbefragung hat jedoch ergeben, dass die Konsumenten bei einer breiten Einführung von Behebungsentgelten oder Abhebegebühren verstärkt Bankomaten aufsuchen würden, bei denen sie nichts bezahlen (d.h. in der Regel die Bankomaten der eigenen Bank), größere Geldbeträge abheben würden und/oder öfter bargeldlos bezahlen würden.

Rund 43% der befragten Karteninhaber kennen die Kosten ihres Girokontos nicht und 35% kennen sie nur ungefähr. Nur jeder fünfte Karteninhaber kennt seine Kosten genau. Auch die Wechselbereitschaft der Bankkunden ist gering. Dieser verminderte Wettbewerbsdruck kann dazu führen, dass höhere nutzungsabhängige Entgelte nicht in Form niedrigerer Kontoführungsgebühren an die Kunden weitergegeben werden.

Regulierung von Behebungsentgelten im Rahmen des Girokontovertrages

Ein gesetzliches Verbot von Behebungsentgelten ist aus Konsumentensicht dennoch nicht zielführend. Zu bedenken ist, dass Banken viele andere Möglichkeiten haben, im Rahmen des Girokontengeschäftes neue Gebühren einzuführen. Eine entsprechende Regelung würde zudem verhindern, dass günstige „No-frills“⁴ Angebote auf den Markt gebracht werden können, bei denen Nutzer nur die Leistungen bezahlen, die sie konsumieren. Maßnahmen, die die Transparenz im Girokontengeschäft erhöhen und einen Kontowechsel einfacher machen, sind hingegen geeignet, den Wettbewerb um die Kunden zu erhöhen und damit die Kosten eines Girokontos insgesamt zu reduzieren. Im Jahr 2016 wurde mit dem Verbraucherzahlungskontogesetzes (VZKG) ein umfangreicher Maßnahmenkatalog beschlossen, der den Wettbewerb insbesondere durch erhöhte Kostentransparenz im Girokontengeschäft stärken soll. Da die relevanten Bestimmungen des VZKG noch nicht oder erst seit Kurzem in Kraft getreten sind, ist die Wirksamkeit des Gesetzes noch abzuwarten.

Regulierung von Abhebungsgebühren am Bankomat

In den letzten Jahren ist die Anzahl an von Drittanbietern betriebenen Bankomaten gestiegen. Das Geschäftsmodell der Drittanbieter basiert auf den Service Fees der Kartennetzwerke. Im Jahr 2015 wurden einige Service Fees nahezu halbiert. Ein Verbot von Abhebungsgebühren am Bankomat könnte dazu führen, dass die Drittanbieter bei

³ In der Bankenbefragung gaben viele Banken an, bei bestimmten Girokontomodellen schon bislang Behebungsentgelte für Bankomatbehebungen verlangt zu haben.

⁴ Eine „No-frills“-Strategie ist eine auf Verschlinkung der angebotenen Leistungen basierende Strategie. Eine solche No-frills-Strategie wird z.B. bei Billigfluggesellschaften oder bei Pre-paid Tarifen im Mobilfunk angewandt.

einer weiteren Absenkung der Service Fees gezwungen wären, Bankomatstandorte aufzugeben. Davon könnten insbesondere auch strukturschwache Regionen betroffen sein. Ein Verbot von Abhebungsgebühren erscheint daher unter dem Gesichtspunkt einer flächendeckenden Versorgung der Bevölkerung mit Bargeld nicht zielführend. Ein solches Verbot würde zudem einen Eingriff in die Privatautonomie und damit einen Eingriff in das verfassungsgesetzlich gewährleistete Recht auf Unverletzlichkeit des Eigentums darstellen. Es ist aus Sicht der BWB fraglich, ob ein solcher Eingriff verhältnismäßig wäre, da er einen Eingriff in die Vertragsfreiheit darstellen würde.

Eine Variante des Verbotes von Abhebungsgebühren betrifft die Idee, die kartenausgebende Bank zur Übernahme bzw. Refundierung der am Geldausgabeautomaten vereinbarten Gebühr zu verpflichten. Damit würden die Abhebungsgebühren die Konsumenten nichts kosten und die Drittanbieter könnten beliebig hohe Abhebungsgebühren verlangen, ohne mit einem Nachfragerückgang rechnen zu müssen. Die Banken könnten ihre höheren Kosten jedoch auf andere Weise, etwa über die Kontoführungsgebühr, wieder an ihre Kunden überwälzen. Letzen Endes müssten also nicht die Verursacher, sondern alle Kunden für die höheren Kosten aufkommen. Auch diese Variante erscheint daher aus Verbrauchersicht nachteilig.

Regulierung der Service Fees zwischen Banken und Bankomatbetreibern

Eine weitere Eingriffsmöglichkeit besteht in der Regulierung der Service Fees, die von der kartenausgebenden Bank an die Bankomatbetreiber bezahlt wird. Die Festsetzung von höheren Service Fees könnte es erleichtern, Bankomaten in strukturschwachen Gebieten kostendeckend zu betreiben. Die Service Fees sollten aber auch nicht zu hoch sein, um übermäßige Umsätze der Drittanbieter zu verhindern. Einem strukturierten Regulierungsverfahren wäre daher gegenüber einer gesetzlichen Entgeltfestsetzung der Vorzug zu geben.

Fazit: Regulierung für mehr Wettbewerb

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass eine Förderung des Wettbewerbs im Girokontengeschäft, durch eine Erhöhung der Transparenz und den Abbau von Wechselbarrieren, unter Umständen in Kombination mit einer Regulierung der Service Fees zwischen Banken und Bankomatbetreibern, am vielversprechendsten wäre, um einerseits die Effizienz des Kartenzahlungsverkehrs zu fördern und andererseits die Konsumenten angemessen an den generierten Effizienzgewinnen zu beteiligen.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1 Einleitung.....	8
1.1 Vorgehensweise der BWB	8
1.2 Struktur des Berichtes	9
2 Beschreibung des österreichischen Debitkartenzahlungsverkehrs	9
2.1 Funktionsweise des Debitkartenzahlungsverkehrs.....	10
2.2 Die Entwicklung des österreichischen Kartenzahlungsverkehrs	11
3 Marktabgrenzung	12
3.1 Kartenzahlungsnetzwerke als mehrseitige Plattformen.....	12
3.2 Intermediäre im Kartenzahlungsverkehr.....	14
4 Marktteilnehmer und Marktstellung	14
4.1 Internationale Kartennetzwerke	14
4.2 Payment Service Austria (PSA)	15
4.3 Banken.....	17
4.4 Drittanbieter	20
5 GAA-Transaktionen, Kosten und Konsumverhalten	21
5.1 Arten von GAA Transaktionen und Transaktionsentgelte auf Vorleistungsebene 21	
5.2 Behebungsgebühren an Karteninhaber („Bankomatgebühren“)	22
5.3 Erträge und Kosten des GAA-Betriebes.....	24
5.4 Konsumverhalten der Karteninhaber.....	27
6 Wettbewerbliche Beurteilung des österreichischen Kartenzahlungsverkehrs	30
7 Wettbewerbsvollzug und Regulierung im Kartenzahlungsverkehr und im Girokontengeschäft.....	33
7.1 Wettbewerbsvollzug.....	33
7.2 Regulierung	34
8 Handlungsalternativen zur Regulierung von Bankomatgebühren	37
8.1 Regulierung von Behebungsentgelten im Rahmen des Girokontovertrages.....	37
8.2 Regulierung von Direktvereinbarungen am GAA (Surcharges)	39
8.3 Transaktionsentgelte auf Vorleistungsebene (Service Fees)	40
8.4 Verfassungsrechtliche Aspekte eines Verbots von Behebungsentgelten	40
Literatur	42
Appendix.....	44
A. Bankenbefragung	44
B. Kundenbefragung.....	45
Glossar	52

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1. Debitkartenzahlungsnetzwerk: 4-Parteien-System.....	11
Abbildung 2. GAA Transaktionen und Gebühren in Österreich am Beispiel des Maestro Netzwerkes.....	22

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1. GAA-Transaktionen mit österreichischen Debitkarten im Inland.	15
Tabelle 2. HHI Konzentrationen der österreichischen Banken.....	19
Tabelle 3. Gewichteter Durchschnitt der Bruttogewinnmargen der kartenausgebenden Banken (%).	19
Tabelle 4. Marktanteile der Banken und der Drittanbieter im GAA Betrieb.....	21
Tabelle 5: Veränderungsraten 2012-2015, GAA's und GAA Transaktionen, Banken und Drittanbieter	21
Tabelle 6. Arten von Behebungsentgelten für GAA-Transaktionen in Österreich.....	23
Tabelle 7. Anteil der Banken, die bei manchen Kontomodellen Behebungsentgelte für GAA-Transaktionen einheben (2015).	23
Tabelle 8: Investitionskosten und Anlagevermögen pro GAA, Banken und Drittanbieter (EUR) Gewichteter Durchschnitt der Jahre 2012-2015.....	24
Tabelle 9: Erträge und Aufwendungen pro GAA und Monat (EUR).....	25
Tabelle 10: Aufwendungen und Erträge pro Transaktion und GAA (EUR).....	25
Tabelle 11: Aufschlüsselung der Erträge des GAA Betriebes (2015).	25
Tabelle 12: Aufschlüsselung der Aufwendungen des GAA Betriebes (2015).	26
Tabelle 13: GAA Transaktionen pro GAA und Monat.....	26
Tabelle 14: Kosten für ein Girokonto.....	27
Tabelle 15: GAA und POS Transaktionen österreichischer Debitkarten Inhaber.....	28
Tabelle 16: Transaktionen pro Debitkarte und Monat, Transaktionsvolumen pro Behebung/Bezahlung (in EUR), GAA und POS.....	28
Tabelle 17: Behebungsentgelte für GAA-Transaktionen.	29
Tabelle 18. Gewichteter Durchschnitt der Bruttogewinnmargen (%).	30
Tabelle 19: Befragte Banken(-gruppen) und Drittanbieter.	44
Tabelle 20: Marktanteile nach Girokonten	45
Tabelle 21: Wichtige Aspekte in Bezug auf die Hausbank.....	46
Tabelle 22: Zufriedenheit mit dem Girokonto.....	46
Tabelle 23: Kostenbewusstsein.....	47
Tabelle 24: Häufigkeit der Nutzung der Bankomatkarte.....	47
Tabelle 25: ArtenArten der Nutzung der Bankomatkarte.....	48
Tabelle 26: Präferenzen bei der Bankomatkarte	48
Tabelle 27: Nutzung von Bankschaltern.....	48
Tabelle 28: Gewohnheiten bei Bankomatbenutzung	49
Tabelle 29: Gebühren bei Fremdbehebungen an Bankomaten.....	49
Tabelle 30: Verhalten bei Einführung einer Gebühr für Fremdbehebungen.....	50
Tabelle 31. Verwendung von GAAs: Wahrnehmung von Unterschieden.....	50
Tabelle 32. Verwendung von GAAs: Präferenzen.	51
Tabelle 33. Profitabilität des GAA-Geschäftes.....	51

1 Einleitung

Ankündigungen über mögliche Einführungen von Bankomatgebühren im Wege einer Direktvereinbarung am Bankomat („Surcharges“) oder über Behebungsentgelte im Rahmen des Girokontovertrages führten Anfang 2016 zu einer breiten öffentlichen Debatte.⁵ Im Vorfeld einer möglichen Einführung von Surcharges, wurde bereits über ein Verbot dieser Behebungsgebühren diskutiert.⁶ Aus diesem Anlass lud der Bundesminister für Finanzen, Dr. Hans Jörg Schelling, Anfang Mai 2016 Vertreter der Banken und die Bundeswettbewerbsbehörde (BWB) zu einem Informationsgespräch ein. Vor dem Hintergrund einer möglichen Regulierung allfälliger Bankomatgebühren erschien der BWB eine vertiefte Untersuchung des Kartenzahlungsverkehrs angezeigt.⁷

Die vorliegende Stellungnahme stützt sich auf § 2 Abs 1 Z 5 und Z 8 WettbG sowie die zugesagte Bankenkooperation zur umfangreichen Auskunft gegenüber der BWB. Die BWB kann gemäß § 2 Abs 1 Z 5 WettbG Stellungnahmen zu allgemeinen Fragen der Wirtschaftspolitik abgeben, und gemäß § 2 Abs 1 Z 8 WettbG ein Wettbewerbsmonitoring, insbesondere über die Entwicklung der Wettbewerbsintensität, durchführen.

Ziel der Stellungnahme ist es, eine objektive Marktanalyse sowie fundierte Empfehlungen für eine Entscheidungsfindung bezüglich einer möglichen Regulierung von Bankomatgebühren zu geben. Eine effektive Marktregulierung hat im Sinne der Konsumenten die Auswirkungen für alle Marktteilnehmer zu berücksichtigen.

1.1 Vorgehensweise der BWB

Die Untersuchung der BWB stützt sich auf die existierende wissenschaftliche Literatur, bestehende Untersuchungen der Europäischen Kommission und anderer nationaler Wettbewerbsbehörden sowie Hintergrundgesprächen mit zahlreichen Marktteilnehmern („*Marktscreening*“). Zudem wurden Regulatoren, Ministerien, Verbraucherschützer, Sozialpartner und andere Wettbewerbsbehörden konsultiert.

Im Zuge der Untersuchung wurden Fragebögen an die österreichischen Banken und Drittanbieter von Bankomaten („*Bankenbefragung*“) versandt, um quantitative Daten zum Debitkartenzahlungsverkehr abzufragen. Die Unternehmen nahmen freiwillig und

⁵ Bezgl. Surcharges vgl. etwa

<http://www.salzburg.com/nachrichten/oesterreich/wirtschaft/sn/artikel/bawag-bereitet-kunden-auf-kosten-bei-bankomatabhebung-vor-182751/>, <http://orf.at/stories/2320840/2320848/>,

<http://www.krone.at/oesterreich/bawag-warnt-versteckt-vor-bankomatgebuehr-in-kundenrichtlinien-story-494172>, abgefragt am 20.1.2017, bzgl. Behebungsentgelten vgl. etwa

<http://diepresse.com/home/wirtschaft/economist/4972484/Erste-Bank-und-Sparkassen-erwaegen-Bankomatgebuehr>, abgefragt am 20.1.2017.

⁶ Vgl. etwa <http://diepresse.com/home/wirtschaft/economist/5056270/Stoeger-legt-Gesetzesentwurf-fuer-BankomatgebuehrVerbot-vor>, abgerufen am 20.1.2017.

⁷ Die Begriffe „Bankomat“ und „Bankomatkarte“ bezeichnen in Österreich insbesondere die Geldausgabeautomaten und Debitkarten der Firma Payment Service Austria (PSA). Im Folgenden werden daher die technischen Begriffe Geldausgabeautomat/Automatic Teller Machine (GAA/ATM) bzw. Debitkarte verwendet. Die Begriffe werden im Kapitel 2.1 näher erläutert.

mit einer hohen Rücklaufquote an der Befragung teil. Die befragten Unternehmen decken rund 97% der kartenausgebenden Banken, 97% der betriebenen Geldausgabeautomaten (GAAs) und rund 91% der österreichischen GAA-Transaktionen ab.

Um die Wahrnehmung des österreichischen GAA Marktes aus Konsumentensicht kennen zu lernen, beauftragte die BWB eine *Kundenbefragung*. Befragt wurde eine repräsentative Stichprobe österreichischer Bankkunden, die zumindest ein Girokonto und eine Bankomatkarte haben. Die Befragung wurde durch das Institut für empirische Sozialforschung GmbH (IFES) auf Kosten der Banken im Auftrag der BWB durchgeführt.

1.2 Struktur des Berichtes

Die Struktur des Berichtes ist wie folgt: Abschnitt 2 beschreibt den österreichischen Debitkartenzahlungsverkehr. In Abschnitt 3 werden die relevanten Märkte abgegrenzt. Abschnitt 4 beschreibt die Marktteilnehmer und deren Marktstellung. Abschnitt 5 erläutert verschiedene Arten von GAA-Transaktionen, Entgelte auf Vorleistungs- und Endkundenebene, die Kostenstruktur des GAA-Betriebes und das Konsumverhalten der Debitkarteninhaber. Abschnitt 6 beschreibt die Wettbewerbssituation im österreichischen Debitkartenzahlungsverkehr. Abschnitt 7 erläutert verschiedene Regulierungsansätze zum Kartenzahlungsverkehr und Abschnitt 8 diskutiert konkrete Handlungsalternative. Der Appendix geht näher auf den Bankenfragebogen sowie die Kundenbefragung ein und enthält ein Glossar mit den wichtigsten Begriffen des Kartenzahlungsverkehrs.

2 Beschreibung des österreichischen Debitkartenzahlungsverkehrs

Eine Debitkarte („Bankomatkarte“) ist eine Zahlungskarte, die zur Behebung von Bargeld an Geldausgabeautomaten (GAA/ATM, „Bankomat“) und zum bargeldlosen Bezahlen an Point of Sale Terminals (POS-Terminal, „Bankomatkassen“) verwendet werden kann. Dabei wird das Girokonto des Karteninhabers unmittelbar nach der Transaktion mit dem jeweiligen Geldbetrag belastet (debitiert).⁸ Daher setzt eine Debitkarte immer auch eine Kontobeziehung des Karteninhabers mit dem kartenausgebenden Institut voraus. Damit unterscheidet sich die Debitkarte von Kreditkarten, bei denen zunächst das kartenausgebende Institut mit der Zahlung belastet wird und eine saldierte Abrechnung mit dem Karteninhaber erfolgt. Bei Prepaid Karten muss vorab Guthaben auf die Karte geladen werden, das dann bei Zahlungen verwendet werden kann.⁹

⁸ Vgl. OeNB (2009).

⁹ Die Begriffe „Bankomat“ und „Bankomatkarte“ bezeichnen insbesondere die Geldausgabeautomaten und Debitkarten die von der Payment Service Austria (vgl. 4.2) abgenommen wurden. Im Folgenden werden daher die technischen Begriffe Geldausgabeautomat/Automatic Teller Machine (GAA/ATM) bzw. Debitkarte verwendet.

Um bargeldlose Kartenzahlungen zu ermöglichen, ist eine Netzwerkinfrastruktur notwendig, die einen umfangreichen Informationsaustausch ermöglicht. Insbesondere muss festgestellt werden, ob und in welchem Umfang Zahlungen gedeckt sind. Zudem muss die Zahlung mit dem kartenausgebenden Institut und dem Inhaber des GAA oder des POS Terminals gegenverrechnet werden.

In den Anfängen des Debitkartenzahlungsverkehrs wurden Debitkarten, GAAs und Netzwerkinfrastruktur von den kartenausgebenden Banken aus einer Hand angeboten. Später kam es zur Entstehung spezialisierter Kartennetzbetreiber. Zudem wurden technische Schnittstellen eingefügt, die Debitkarten, Kreditkarten, GAA und POS-Terminals miteinander verbinden, sodass heute in der Regel alle Karten an allen Geräten genutzt werden können.

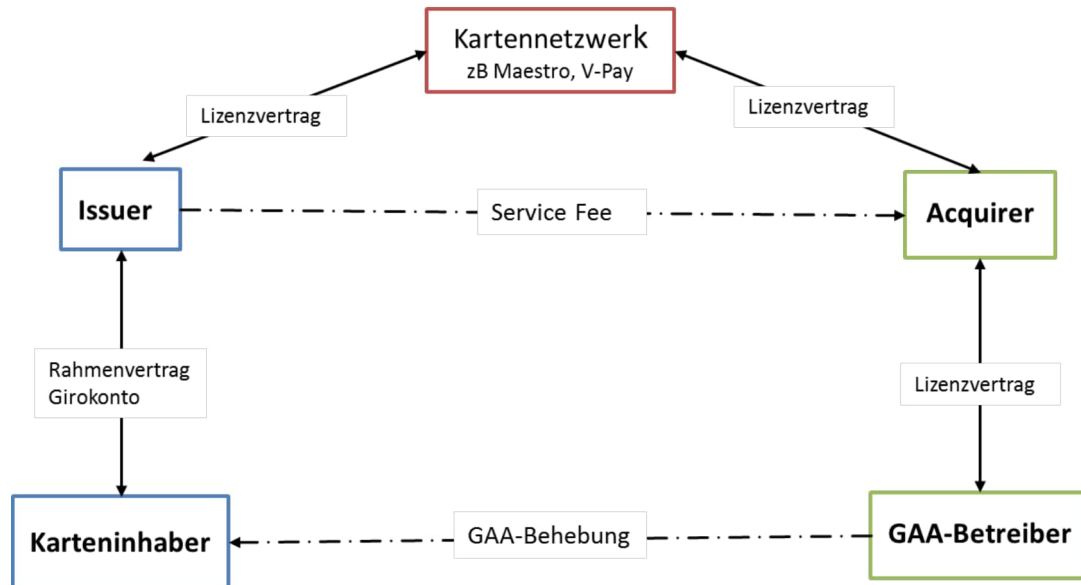
Da es verschiedene nationale und internationale Systeme gibt, ist die Verbreitungs- und Akzeptanzsituation von Land zu Land unterschiedlich. Während einige Länder vermehrt auf nationale Kartennetze setzen, was unter Umständen zu Akzeptanzproblemen von ausländischen Karten führen kann, beruht der Debitkartenzahlungsverkehr in Österreich auf internationalen Kartennetzen. Beispiele für internationale Systeme sind Maestro, die von MasterCard ausgegeben wird und die weltweit am weitesten verbreitete Debitkarte ist, und V-Pay, eine Debitkarte von Visa. Nationale Systeme sind Electronic Cash (EC) in Deutschland, Carte Bancaire (CB) in Frankreich oder PagoBancomat in Italien.

2.1 Funktionsweise des Debitkartenzahlungsverkehrs

Abbildung 1 zeigt die wesentlichen Akteure eines Debitkartenzahlungsnetzwerkes im Zusammenhang mit einer GAA-Transaktion. Banken schließen Girokontoverträge mit Endkunden ab und geben Debitkarten an diese aus. Diese Institute bezeichnet man als Debit Issuer. Andere Unternehmen schließen Lizenzverträge mit GAA-Betreibern ab. Diese Unternehmen bezeichnet man als ATM Acquirer. Banken sind in der Regel sowohl im Issuing als auch im GAA-Betrieb tätig. Service Provider übernehmen die technische Abwicklung der Transaktionen, das sogenannte Processing, sofern diese Aufgabe nicht vom Debit Issuer bzw. dem ATM Acquirer selbst durchgeführt wird.

Die Kartennetzbetreiber vergeben an Issuer und Acquirer Lizenzen, die zur Nutzung des Netzwerkes berechtigen. Kartennetzbetreiber verdienen an der Vergabe von Lizenzen, pro ausgegebener Karte oder angeschlossenes Bezahlterminal („Volumsgebühren“) und pro Kartentransaktion („Transaktionsgebühren“). Im Kartenzahlungsverkehr ist es üblich, dass GAA Betreiber für jede Transaktion eine Gebühr, die sogenannte Service Fee, vom Issuer erhalten. Umgekehrt ist es üblich, dass Betreiber von POS-Terminals für jede Transaktion eine Gebühr, die Interchange-Fee, an die Issuer überweisen. Diese Gebühren fallen zusätzlich zu den Gebühren an das Kartennetzwerk an.

Abbildung 1. Debitkartenzahlungsnetzwerk: 4-Parteien-System



Grafik: BWB.

Historisch bedingt sind in Österreich vor allem Maestro Debitkarten in Umlauf. In jüngster Zeit haben einige Banken auch damit begonnen, die V-Pay Debitkarten der Firma Visa zu emittieren. Die meisten Debitkarten werden von den österreichischen Filialbanken ausgegeben, die über eigene Bankfilialen und eigene GAAs verfügen. In jüngerer Zeit kamen auch einige Direktbanken auf den Markt, die ihre Leistungen vor allem online anbieten. Kunden von Direktbanken können mit ihrer Debitkarte jedoch auf die bestehende GAA Infrastruktur zurückgreifen. Drittanbieter sind Zahlungsdienstleister, die GAAs betreiben, aber als Nicht-Banken selbst keine Debitkarten emittieren. Während Debitkarten in Österreich nur innerhalb eines Kartennetzwerkes (etwa Maestro oder V-Pay) genutzt werden können, sind die österreichischen GAAs und POS-Terminals in der Regel an alle gängigen internationalen Debitkarten und Kreditkarten angebunden.

2.2 Die Entwicklung des österreichischen Kartenzahlungsverkehrs

In Österreich wurde 1978 der Geldausgabe-Automaten-Service (GABE) gegründet und die ersten Bankomatkarten ausgegeben. Im Jahr 1980 erfolgte die Gründung der Eurocard Austria, für die Ausgabe und den Vertrieb von Eurocard Kreditkarten. Im Jahr 1993 fusionierten die GABE und die Eurocard Austria zur Europay Austria, im Eigentum der österreichischen Großbanken. Damit wurden das Issuing von Debitkarten und Kreditkarten, das ATM- und POS-Acquiring und das Processing aus einer Hand angeboten. Im Jahr 1998 wurde die Eurocard zur MasterCard und die EC-Karte zur Maestro Bankomatkarte. Im Jahr 2002 kam es zur Abspaltung der Austrian Payment System Services (APSS), die von nun an das Processing des österreichischen Zahlungsverkehrs durchführte. Die APSS wurde 2006 an die Firma FirstData weiterverkauft. Der Processing Vertrag der APSS mit PayLife wurde allerdings 2008 an die Firma SIX übertragen. Daraufhin begann die FirstData selbst, GAAs aufzustellen und als Drittanbieter tätig zu werden. Ebenfalls 2006 wurde die Europay Austria in PayLife

Bank GmbH umbenannt und es wurde damit begonnen, die Kartenakzeptanz von GAAs und POS-Terminals zu erweitern. Im Jahr 2012 kam es auf Empfehlung der Europäischen Kommission zur Aufspaltung der PayLife Bank.¹⁰ Die neu geschaffene Payment Service Austria (PSA) übernahm die Geschäftszweige „Debit Issuing Support“ und „ATM Acquiring“. Die „PayLife Bank neu“ behielt die Geschäftszweige Credit Issuing, Prepaid Issuing und POS Acquiring. PayLife wurde 2013 an die Firma SIX verkauft.¹¹ Im selben Jahr trat mit der Euronet ein weiterer Drittanbieter in den österreichischen Markt ein. [VERTRAULICH].¹²

3 Marktabgrenzung

In der gängigen Entscheidungspraxis des Kartellgerichts und der Europäischen Kommission zum Kartenzahlungsverkehr wird grundsätzlich zwischen vorgelagerten Märkten für Kartennetzwerke und Märkten für das Issuing und das Acquiring unterschieden, wobei regelmäßig auch engere Abgrenzungen erwogen werden. Diese Märkte werden national abgegrenzt.¹³ Im Zusammenschluss SIX/Paylife wurden zudem internationale Märkte für Issuing und Acquiring Processing abgegrenzt.¹⁴ Besonders hervorgehoben wird zudem, dass es sich bei Kartenzahlungsnetzwerken um „mehrseitige Plattformen“ handelt.¹⁵

Die vorliegende Untersuchung befasst sich mit den Auswirkungen einer möglichen Regulierung von Behebungsentgelten im Rahmen des Girokontengeschäftes und Surcharges am GAA. Eine nähere Abgrenzung des Kartenzahlungsverkehrs, etwa nach Art der Zahlungskarte (Debit/Credit/Prepaid) oder nach Art des Bezahlterminals (GAA/POS) erscheint deshalb nicht erforderlich. Relevant ist hingegen die Frage, welche Auswirkungen eine Regulierung von Behebungsentgelten oder Surcharges für GAA-Transaktionen auf verschiedene Akteure des Kartenzahlungsverkehrs hat.¹⁶ Dafür ist es notwendig, näher auf die Eigenschaften mehrseitiger Plattform einzugehen.

3.1 Kartenzahlungsnetzwerke als mehrseitige Plattformen

Eine mehrseitige Plattform bringt zwei oder mehrere Gruppen von Endnutzern zusammen. Die Nutzergruppen profitieren jeweils von den Interaktionen mit den anderen Gruppen, ohne die Größe der anderen Gruppen beeinflussen zu können. Durch

¹⁰ Vgl. EK (2007b).

¹¹ Quelle: Auskünfte der Marktteilnehmer und PSA (2014) Wir machen zahlen einfach. Der Card-Service-Partner für Österreichs Banken, Unternehmenspräsentation, Wien und OeNB (2009). Zahlungsverkehrsbericht 2009, Wien.

¹² Auskunft der Unternehmen.

¹³ Vgl. COMP/34.579 MasterCard I vom 06.11.2009 und COMP/39.398 Visa MIF vom 26.02.2014; Europay Austria GmbH (27 Kt 20, 24, 27/06-10 vom 22.12.2006);

¹⁴ Vgl. KG SIX/Paylife (27 Kt 48, 49/13 vom 29.10.2013);

¹⁵ Vgl. etwa COMP/34.579 MasterCard I;

¹⁶ Vgl. Farrell (2006) und Schwartz/Vincent (2006).

eine geeignete Preisgestaltung kann die Plattform die Anzahl der Interaktionen zwischen den Nutzergruppen erhöhen.¹⁷

Eine vielbeachtete Arbeit von Rochet und Tirole (2006) befasst sich eingehend mit der Frage, ab wann eine Plattform mehrseitig ist. Nach der Definition der Autoren ist eine Mehrseitigkeit dann gegeben, wenn die Anzahl der Transaktionen auf der Plattform nicht nur von der Summe der Gebühren an die verschiedenen Nutzergruppen abhängt („Preislevel“), sondern auch davon, welchen Anteil der Gesamtgebühren jede Nutzergruppe trägt („Preisstruktur“). In Hinblick auf Kartenzahlungen an POS-Terminals bedeutet das beispielsweise, dass die Anzahl der Kartentransaktionen erhöht werden kann, wenn POS Aufsteller eine Interchange Fee an die Karteninhaber entrichten, um sie für die Kartennutzung zu belohnen. Eine Quersubventionierung der einen Nutzergruppe durch die andere Nutzergruppe kann daher, unter bestimmten Umständen, wohlfahrtsmaximierend sein.¹⁸

Die Preisstruktur ist insbesondere dann relevant, wenn direkte Kompensationszahlungen zwischen den Nutzergruppen aufgrund hoher Transaktionskosten unrentabel sind oder von der Plattform untersagt werden. Beispielsweise verhindert in vielen Ländern eine „No-surcharge Rule“ der Kartennetzwerke, dass Händler für das bargeldlose Zahlen mit Kreditkarte andere Preise verlangen als für Barzahlungen. Damit hat nicht nur die Summe der Gebühren, sondern auch die Höhe der Interchange Fee Einfluss auf die Anzahl der Kartentransaktionen.¹⁹

Der Begriff „indirekte Netzwerkexternalität“ bezeichnet die Eigenschaft mehrseitiger Plattformen, dass Nutzergruppen von den Interaktionen mit anderen Gruppen profitieren, ohne direkte Kompensationszahlungen leisten zu können.²⁰ Debitkarteninhaber profitieren sowohl von einem dichteren Netzwerk an Geldausgabeautomaten, als auch von einem dichteren Netzwerk an POS-Terminals. Umgekehrt profitieren GAA-Betreiber und POS-Aufsteller davon, wenn es mehr Debitkarten gibt. Es gibt also indirekte Netzwerkexternalitäten zwischen Debitkarten und GAA-Betreibern sowie zwischen Debitkarten und POS-Aufstellern. Die Anzahl der POS-Transaktionen hängt aber auch von der Anzahl der GAA-Transaktionen ab, weil die Karteninhaber mehr bargeldlos bezahlen, wenn Behebungsentgelte für GAAs eingeführt werden.²¹ Es gibt also negative Externalitäten zwischen GAA- und POS-Zahlungen. Die aufgezeigten Externalitäten sind bei einer Untersuchung von Behebungsentgelten zu berücksichtigen.

¹⁷ Vgl. Maier-Rigaud/Schwalbe (2012).

¹⁸ Die Gesamtwohlfahrt ist die Summe der Konsumentenrente (d.h. des Konsumentenutzens, ausgedrückt in Euro) und der Produzentenrente (d.h. der Unternehmensgewinne).

¹⁹ Vgl. Rochet/Tirole (2006) und Rochet/Tirole (2011).

²⁰ Vgl. Rochet/Tirole (2006).

²¹ Siehe dazu insbesondere Kapitel 5.4.

3.2 Intermediäre im Kartenzahlungsverkehr

Österreichische Debitkarteninhaber, GAA Betreiber und POS Aufsteller sind nicht direkt mit Kartennetzwerken verbunden.²² Debitkarten werden von Banken im Rahmen des Girokontengeschäftes ausgegeben.²³ Wie im Folgenden ausführlich erläutert wird, sind die Banken auf der Issuing Seite im Rahmen des Debit Issuing Supports über die PSA mit den Kartennetzwerken verbunden. Auf der Acquiring Seite sind GAA-Betreiber mit einem ATM-Acquirer, in der Regel der PSA, mit den Kartennetzwerken verbunden. POS Aufsteller sind über einen POS-Acquirer mit den Kartennetzwerken verbunden.

Rochet und Tirole (2004) weisen darauf hin, dass die Preisstruktur nicht mehr allein durch die Plattform festgelegt werden kann, wenn Intermediäre die Höhe der Nutzungsentgelte an die Endnutzer bestimmen.²⁴ Diese Intermediäre sind daher, der gängigen Entscheidungspraxis entsprechend, nicht Teil der Plattform, sondern sind getrennt zu betrachten.

Rochet und Tirole (2004) halten zudem fest, dass Intermediäre bestimmte Transaktionen unter Umgehung der Plattform abwickeln können. Diese „on-us“ Transaktionen sind damit nicht der Plattform zuzuordnen. Das trifft im österreichischen Kartenzahlungsverkehr insbesondere auf die „on us“ GAA Transaktionen der Banken zu, bei denen Bankkunden Behebungen an bankeigenen GAA Typ B Geräten durchführen.²⁵

Eine Besonderheit des österreichischen Kartenzahlungsverkehrs ist es, dass die PSA sowohl auf der Issuing Seite als auch auf der Acquiring Seite auftritt, und GAA-Transaktionen ohne Nutzung der Schnittstellen der internationalen Kartennetzwerke über den „Nationalen Shortcut“ abwickelt. Diese Transaktionen sind damit ebenfalls nicht den internationalen Kartennetzwerken zuzuordnen.

Zu beachten ist zudem, dass eine Reihe von Intermediären des österreichischen Kartenzahlungsverkehrs auch als Endnutzer auftreten: Die meisten österreichischen Banken sind sowohl im Issuing als auch als GAA Betreiber tätig. Die Drittanbieter führen ihr ATM Acquiring selbst durch.

4 Marktteilnehmer und Marktstellung

4.1 Internationale Kartennetzwerke

Im Jahr 2015 hatten mehr als 95% der ausgegebenen Debitkarten ein Branding der Maestro. Mittlerweile werden auch V-Pay Karten der Firma Visa ausgegeben. Pro Jahr werden allerdings nur 7% der Debitkarten neu ausgegeben. Fast alle befragten Banken

²² Das Debitkarten-Issuing kann damit als Teil des Bündelproduktes „Girokonto“ betrachtet werden, vgl. etwa CMA (2015), Retail banking market investigation.

²³ Vgl. OGH als KOG 12.9.2007, 16 Ok 4/07, Bankomatvertrag II;

²⁴ Rochet/Tirole (2004).

²⁵ Die Unterscheidung von Typ A und Typ B Geldausgabeautomaten wird in Kapitel 4.2 erläutert.

nutzten dabei die Debit Issuing Lizenzen der PSA. Im Jahr 2015 wurden mehr als 98% der österreichischen Debitkarten über die Issuing Lizenz der PSA ausgegeben.

Auch das ATM Acquiring der Banken wird vor allem über die PSA abgewickelt, die Principal Member von Maestro/MasterCard, V-pay/Visa, JCP, Diners Club, American Express und China Unionpay ist. Die FirstData betreibt seit 2013 auch einen Großteil der GAAs der BAWAG PSK und nutzt seither die Maestro/MasterCard und V-Pay/Visa Principal Member Lizenzen der Bawag. Die Firma Euronet verfügt über Principal Member ATM Acquiring Lizenzen der MasterCard/Maestro und der V-pay/Visa.

Wie aus Tabelle 1 ersichtlich, werden mehr als 50% der GAA Transaktionen mit österreichischen Debitkarten bankintern abgewickelt („on us“). Mehr als 38% der Transaktionen finden im PSA Netz statt („PSA on us“) und nur rund 10% der Transaktionen werden über die Schnittstellen der internationalen Kartennetzwerke abgewickelt („domestic scheme“).

Tabelle 1. GAA-Transaktionen mit österreichischen Debitkarten im Inland (2015).

GAA Behebungen bankintern in %	GAA Behebung im PSA System in %	GAA Behebungen nicht im PSA System in %	GAA Behebung gesamt Inland
127.762.254	94.859.909	24.874.534	247.496.697
51,62%	38,33%	10,05%	100,00%

Quelle: Bankenbefragung, Berechnungen der BWB.

4.2 Payment Service Austria (PSA)

Die PSA ist ein österreichisches Finanzdienstleistungsunternehmen mit Sitz in Wien, das im Rahmen des „PSA-Vertrages“ ein Paket von Leistungen im Kartenzahlungsverkehr anbietet. Seit 2016 ist die PSA zudem in geringem Umfang im GAA Betrieb tätig.

Die PSA befindet sich im Eigentum der österreichischen Banken. Die größten Eigentümer sind die UniCredit (24,0%), die Bawag PSK (20,7%), Erste Bank (20,5%), der Raiffeisensektor (12,8%), die Volksbank Wien (8,3%) und der Verband der Hypothekenbanken (5,1%).²⁶

Leistungen im Rahmen des PSA-Vertrages

Die PSA verfügt über Principal Membership Lizenzen der internationalen Kartennetzwerke und bietet ihren Kunden im Rahmen des PSA-Vertrages „Debit Issuing Support“ und „ATM Acquiring“ an. Principal Membership Lizenzen der Kartennetzbetreiber erlauben es den Lizenznehmern, auf eigene Rechnung Karten zu emittieren und GAAs oder Händler zu akquirieren. Principal Members können darüber hinaus Affiliate Membership Lizenzen vergeben die ihrerseits zur Teilnahme am

²⁶ Quelle: PSA.

Kartennetzwerk berechtigen, ohne das eine direkte Vertragsbeziehung mit dem Kartennetzwerk besteht.

Unter dem Debit Issuing Support der PSA sind insbesondere die folgenden Leistungen zu verstehen:

- Rechtliche Anbindung der teilnehmenden Kreditinstitute an das Maestro und V-Pay Netzwerk durch die Vergabe von Affiliate Member Debit Issuing Lizenzen.
- Bereitstellung von technischen Schnittstellen sowohl zu den internationalen Kartennetzwerken als auch zu nationalen Acquiring Systemen. Durch diese Direktanbindungen können Teile der in Österreich durchgeführten Bargeldbehebungen und POS-Zahlungen direkt in einem „österreichischen Subnetzwerk“ („national shortcut“) abgewickelt werden.
- Einhebung von Risikobeiträgen und Haftung für Schäden durch Verlust oder Diebstahl von Karten bei GAA-Auszahlungen oder POS-Transaktionen im In- und Ausland an kartenausgebende Kreditinstitute.
- Abnahme von ausgegebenen Debitkarten nach den Standards der internationalen Kartennetzwerken und Generierung von PINs für diese Karten für alle teilnehmenden Kreditinstitute.
- Betrieb einer Sperrhotline für die Endkunden und die Sperrung von Karten.
- 2nd Level Support für alle teilnehmenden Kreditinstitute.
- Issuing Processing für die Debitkarten aller teilnehmenden Kreditinstitute mit Ausnahme von Bargeldbehebungen, die von den Karteninhabern an Typ B GAAs der jeweils eigenen Bank durchgeführt werden. Im letzteren Fall wird die technische Abwicklung (Processing) vom Rechenzentrum des Kreditinstituts vorgenommen.

Das ATM Acquiring der PSA umfasst insbesondere die folgenden Leistungen:

- Rechtliche Anbindung der teilnehmenden Kreditinstitute an die internationalen Kartennetzwerke durch die Vergabe von Affiliate Member ATM Acquiring Lizenzen.
- Bereitstellung von Schnittstellen zu internationalen Kartennetzwerken. Direktabwicklung von Bargeldbehebungen mit von PSA servicierten Karten an Typ-A oder Typ-B GAAs. Typ A-Geräte sind direkt an das Rechenzentrum der PSA angeschlossen und alle Transaktionen laufen über die PSA. Typ-B Geräte sind an das bankeigene Rechenzentrum angeschlossen. Behebungen der eigenen Kunden („on-us“) werden intern abgewickelt. Nur Behebungen durch Fremdkunden („not-on-us“) werden an die Schnittstelle der PSA („Acquiring Host“) weitergeleitet.
- Bereitstellung und Wartung einer Software für GAA Typ A Geräte.
- Unterstützung der Banken bei der Abnahme der Typ-B Software nach den Regeln der internationalen Kartennetzwerken.
- Acquiring Processing für alle an die PSA angebotenen GAAs mit Ausnahme von Transaktionen, die von den Karteninhabern an Typ-B GAAs der eigenen Bank

durchgeführt werden. Im letzteren Fall wird das Processing vom Rechenzentrum des Kreditinstituts vorgenommen (siehe unten zu GAA Processing).

Die PSA betreibt ein österreichisches „Subnetzwerk“ („National Shortcut“)

GAA Transaktionen mit Debitkarten, die von den Issuing Kunden der PSA ausgegeben wurden, an GAAs von den Acquiring Kunden der PSA („PSA on-us“), ohne Verwendung der Schnittstellen der internationalen Kartennetzwerke. Damit entfallen die Transaktionsgebühren und Service Fees der Kartennetzwerke und es kommen stattdessen die PSA Gebühren zur Anwendung (siehe dazu unten).

Die PSA ist direkter Lizenznehmer der internationalen Kartennetzwerke und tritt gegenüber diesen Netzwerken als Verhandlungspartner auf. Eine direkte Vertragsbeziehung zwischen den internationalen Kartennetzwerken und den Kunden der PSA ist nicht erforderlich.

Die PSA tritt damit als Intermediär zwischen ihren Kunden, den österreichischen Banken, und den internationalen Kartennetzbetreibern auf und betreibt ein nationales Subnetzwerk für GAA Behebungen mit Debitkarten. Diese Netzwerkdienstleistung wird von der PSA im Paket mit technischen Serviceleistungen wie der Abnahme von Debitkarten und GAAs, dem Issuing Processing und dem Acquiring Processing angeboten.

Marktstellung

Derzeit zählen so gut wie alle österreichischen Banken, die im Privatkundengeschäft aktiv sind, zu den Issuing Kunden der PSA. Im Jahr 2015 wurden mehr als 98% der in Umlauf befindlichen Debitkarten über den Debit Issuing Support der PSA emittiert. Die PSA führte zudem für 87% der GAAs das ATM Acquiring durch.

Filialbanken nutzen in der Regel alle Leistungen des PSA Vertrages. Direktbanken verfügen über weniger eigene GAAs und nutzen hauptsächlich den Debit Issuing Support der PSA. Die Drittanbieter, FirstData und Euronet, sind keine PSA Kunden.

4.3 Banken

Debitkarten werden von den österreichischen Banken im Rahmen des Girokontengeschäftes ausgegeben. Der überwiegende Teil der Debitkarten geht an Privatkunden, ein geringer Teil wird auch an Einzelunternehmen und kleine und mittlere Unternehmen (KMUs) emittiert. Die Banken geben Debitkarten aus und betreiben GAAs, um ihren Kunden einen Zugang zu ihren Girokonten zu ermöglichen. Im Geschäftsmodell der Banken werden Erträge aus den Gebühren des Girokontogeschäfts und den Interchange Fees aus POS-Transaktionen generiert. Für GAA-Behebungen der eigenen Kunden („on-us“ Transaktionen) fallen keine Gebühren an. Die GAA-Behebungen eigener Kunden bei Drittbanken und umgekehrt gleichen sich im besten Fall aus. In diesem Fall sind die Service Fees, die vom Issuer an den Acquirer bezahlt

werden, ein Durchlaufposten und die exakte Höhe der Service Fees ist unerheblich. Nur die Transaktionsgebühren, die an den Kartennetzbetreiber gehen, sind entscheidend.

Marktstellung

In Österreich gibt es mehrere hundert Kreditinstitute, die nach Organisationsform in Sektoren eingeteilt werden können. Im Jahr 2016 gab es 41 Privatbanken (Aktienbanken und Bankiers), 49 Banken im Sparkassensektor, 10 Landes-Hypothekenbanken, 483 Raiffeisenbanken, 31 Volksbanken und 4 Bausparkassen, wobei die Bausparkassen nicht im Girokontengeschäft und damit im Kartenzahlungsverkehr tätig sind.²⁷ Von den 41 Privatbanken waren im Jahr 2016 nur 13 Banken im Girokontengeschäft tätig.²⁸ In den anderen Sektoren gibt es Spitzeninstitute, die auf Landes- oder Bundesebene zentrale Aufgaben für die einzelnen Kreditinstitute übernehmen und, je nach Sektor, mehr oder weniger Kontrolle ausüben.

Eine Branchenuntersuchung der Europäischen Kommission zum Privatkundengeschäft der Banken kam im Jahr 2007 zum Schluss, dass Banken im Privatkundengeschäft in vielen Bereichen kooperieren, wobei besonders auf die Infrastruktur des Zahlungsverkehrs verwiesen wird. Festgehalten wird zudem, dass die Kooperation zwischen genossenschaftlich organisierte Banken noch enger ist. Erwähnt werden insbesondere eine gemeinsame Zahlungsverkehrsinfrastruktur, gemeinsames Risikomanagement, und gemeinsame Unternehmensstrategien und Werbeauftritte. Besonders hervorgehoben wird, dass Genossenschaftsbanken ihre Geschäftstätigkeit häufig regional beschränken und damit insbesondere nicht in den Einzugsbereich anderer Banken des gleichen Sektors expandieren.²⁹

Während es in Österreich also mehrere hundert formal eigenständige Banken gibt, die im Girokontengeschäft tätig sind, ist die tatsächliche Marktkonzentration damit wesentlich höher. Der Herfindahl-Hirschmann Index (HHI) wird von Wettbewerbsbehörden verwendet, um den Konzentrationsgrad eines Marktes zu ermitteln.³⁰ Der Modifizierte Herfindahl-Hirschmann Index (MHHI) erlaubt es auch, die Eigentümerstruktur und Kontrollverhältnisse zu berücksichtigen.³¹ Fasst man die Marktanteile der Genossenschaftsbanken des selben Sektors zusammen, so entspricht der berechnete HHI der Obergrenze des MHHI, unter der Annahme, dass die Banken im Privatkundenbereich eigenständig agieren. Die in Tabelle 2 zusammengefassten Werte

²⁷ Stand 2016Q2, vgl.

<https://www.oenb.at/isaweb/report.do;jsessionid=596139093431C6AEBBACBBFA9161ADE0?report=3.1.1>, abgerufen am 11.01.2017.

²⁸ Quelle: Bankenverband/WKO.

²⁹ Vgl. EK (2007a) und insb. EK (2007b).

³⁰ Der HHI ist die Summe der Quadrate aller Marktanteile in Prozent. Beispielsweise hat ein Markt mit 4 Unternehmen und einem Marktanteil von je 25% eine HHI von $25^2+25^2+25^2+25^2=2500$. Der HHI liegt zwischen 0 (perfekter Wettbewerb mit atomistischen Unternehmen) und 10000 (Monopol). Vgl. Davis/Garcés (2009).

³¹ Vgl. O'Brien/Salop (2000).

werden von vielen Wettbewerbsbehörden bereits indikativ für eine erhöhte Marktkonzentration angesehen.³²

Tabelle 2. HHI Konzentrationen der österreichischen Banken.

Issuing (Anzahl der Debitkarten)	Girokontengeschäft (nach Umsatz)	Privatkundengeschäft (nach Umsatz)
2.118	2.505	1.972

Genossenschaftsbanken des selben Sektors wurden zusammengefasst.

Quelle: Bankenbefragung, Berechnungen der BWB.

Die BWB hat im Rahmen der Bankenbefragung Erträge und Aufwendungen abgefragt, die direkt dem Girokontengeschäft und dem Privatkundengeschäft zuordenbar sind. Daraus lassen sich die Bruttogewinnmargen der jeweiligen Geschäftsbereiche berechnen.³³ Die Gewinnmargen der einzelnen Unternehmen waren sehr heterogen. Insbesondere gibt es auch Banken mit negativen Gewinnmargen. Die Ergebnisse sind daher mit Vorsicht zu interpretieren. Wie aus Tabelle 3 hervorgeht, hat sich die Profitabilität des Girokontengeschäftes im Zeitraum der letzten Jahre im Durchschnitt erhöht und ist mittlerweile höher als die des gesamten Privatkundengeschäftes.

Tabelle 3. Gewichteter Durchschnitt der Bruttogewinnmargen der kartenausgebenden Banken (%).

Jahr	Girokontengeschäft	Privatkundengeschäft
2012	26%	26%
2013	24%	26%
2014	29%	23%
2015	30%	26%

Quelle: Bankenbefragung, Berechnungen der BWB.³⁴

In Bezug auf das Girokontengeschäft wurde in der Branchenuntersuchung der europäischen Kommission festgestellt, dass Gebühren im Girokontengeschäft wenig transparent sind und das ein Kontenwechsel mit einem hohen Such- und Organisationsaufwand verbunden ist. Ebenfalls festgehalten wurde, dass die Vergabe von Krediten häufig daran gekoppelt wird, dass Bankkunden auch ein Girokonto derselben Bank wählen. Der Wettbewerb im Girokontengeschäft ist damit insgesamt als gering einzuschätzen.³⁵

³² Vgl. EK(2004), Leitlinien zur Bewertung horizontaler Zusammenschlüsse, FTC/DoJ(2010), Horizontal Merger Guidelines.

³³ Vgl. Office of Fair Trading (2003). Assessing profitability in competition policy analysis, Rz. 4.53 und 6.7.

³⁴ Die Bruttogewinnmarge wurde berechnet als $[(\text{direkte Erträge} - \text{direkte Aufwendungen}) / \text{direkte Erträge}] \times 100$ und mit dem Umsatzvolumen der Kreditinstitute gewichtet.

³⁵ EK (2007b).

4.4 Drittanbieter

Derzeit gibt es in Österreich zwei Zahlungsdienstleistungsunternehmen, die als Nicht-Banken im GAA-Betrieb tätig sind („Drittanbieter“).

FirstData

First Data ist ein börsennotiertes, weltweit agierendes Finanzdienstleistungsunternehmen mit Sitz in Atlanta, Georgia (USA).³⁶ In Österreich ist FirstData im GAA Betrieb, im POS Acquiring und im Acquiring Processing tätig. FirstData ist in Österreich seit 2008 als Drittanbieter im GAA Betrieb tätig. Durch organisches Wachstum verfügte die FirstData 2012 bereits über 519 GAAs in Österreich. [VERTRAULICH]. Im Jahr 2015 betrieb die FirstData 1093 GAAs in Österreich. Derzeit sind es rund 1200 GAAs. Neben den GAAs der Bawag PSK werden insbesondere GAAs in Supermärkten betrieben.

Euronet

Euronet ist ein börsennotiertes globales Unternehmen mit Sitz in Leawood, Kansas (USA), das ebenfalls schwerpunktmäßig im Zahlungsverkehr tätig ist.³⁷ Euronet ist seit 2013 in Österreich als Drittanbieter im GAA-Betrieb aktiv. 2015 wurden 65 GAAs betrieben, derzeit sind es laut Auskunft der Euronet rund 80 GAAs. Euronet verfügt über europäische Principal Member ATM Acquiring Lizenzen der wichtigsten internationalen Kartennetzwerke. Das Unternehmen ist spezialisiert auf hochfrequentierte Standorte in Tourismusgebieten (insb. saisonale Standorte in Wintersportgebieten), auf Flughäfen und im Einzelhandel. Der Anteil der Transaktionen mit ausländischen Debit- und Kreditkarten („non-domestic“) ist damit ungewöhnlich hoch.

Das Geschäftsmodell der Drittanbieter baut auf den Erträgen aus den Service Fees der GAA Transaktionen auf. Zusätzliche Umsätze werden durch den Verkauf von Add-on Produkten (etwa Werbung am Bildschirm) generiert. Weniger stark frequentierte Standorte werden dann bedient, wenn die Standortinhaber bzw. Gemeinden einen Mindestumsatz garantieren.

Marktstellung

In Tabelle 4 wird die Marktstellung der Banken und der Drittanbieter im GAA Betrieb gezeigt. Deutlich ersichtlich ist, dass der Anteil der Drittanbieter im Lauf der letzten Jahre sowohl in Hinblick auf die Anzahl der aufgestellten Geräte als auch in Hinblick auf die Anzahl der Transaktionen zugenommen hat. Tabelle 5 zeigt, dass sich die Anzahl der GAAs der Drittanbieter im Beobachtungszeitraum von 2012 bis 2015 mehr als verdoppelt hat, während die Anzahl der GAAs der Banken leicht rückläufig ist.

³⁶ https://www.firstdata.com/de_at/home.html, abgerufen am 31.01.2017.

³⁷ http://www.euronetworldwide.com/our_company/our_company_home.cfm, abgerufen am 31.1.2017.

Die Anzahl der Transaktionen auf den GAAs der Banken ist ebenfalls leicht rückläufig, während die Anzahl der Transaktionen auf den GAAs der Drittanbieter zugenommen hat. Die Drittanbieter sind damit für das Wachstum des GAA-Marktes verantwortlich.

Tabelle 4. Marktanteile der Banken und der Drittanbieter im GAA Betrieb.

Jahr	Anzahl GAA's	Anteil GAA's Banken in %	Anteil GAA's Drittanbieter in %	Anteil GAA Trans. Banken in %	Anteil GAA Trans. Drittanbieter in %
2012	7.946	93,47%	6,53%		
2013	8.922	93,19%	6,81%		
2014	8.428	89,00%	11,00%		[VERTRAULICH]
2015	8.474	86,33%	13,67%		

Quelle: Bankenbefragung, Berechnungen der BWB.

Tabelle 5: Veränderungsraten 2012-2015, GAA's und GAA Transaktionen, Banken und Drittanbieter

Veränderungsrate GAA's Banken	Veränderungsrate GAA's Drittanbieter	Veränderungsrate GAA Transaktionen Banken	Veränderungsrate GAA Transaktionen Drittanbieter
-1,49%	123,12%		[VERTRAULICH]

Quelle: Bankenbefragung, Berechnungen der BWB.

5 GAA-Transaktionen, Kosten und Konsumverhalten

5.1 Arten von GAA Transaktionen und Transaktionsentgelte auf Vorleistungsebene

Abbildung 2 illustriert am Beispiel des Maestro Netzwerkes die verschiedenen GAA-Transaktionen, die mit österreichischen Debitkarten möglich sind. Dabei wird von einem Karteninhaber ausgegangen, der über eine Debitkarte verfügt, die unter Verwendung des PSA Debit Issuing Support ausgegeben wurde.

Im Fall einer bankinternen „on us“ Transaktion behebt ein Karteninhaber an einem GAA Typ B Gerät der eigenen Bank. Die Transaktionen wird im Rechenzentrum der Bank abgewickelt und die PSA Gebühr entfällt.

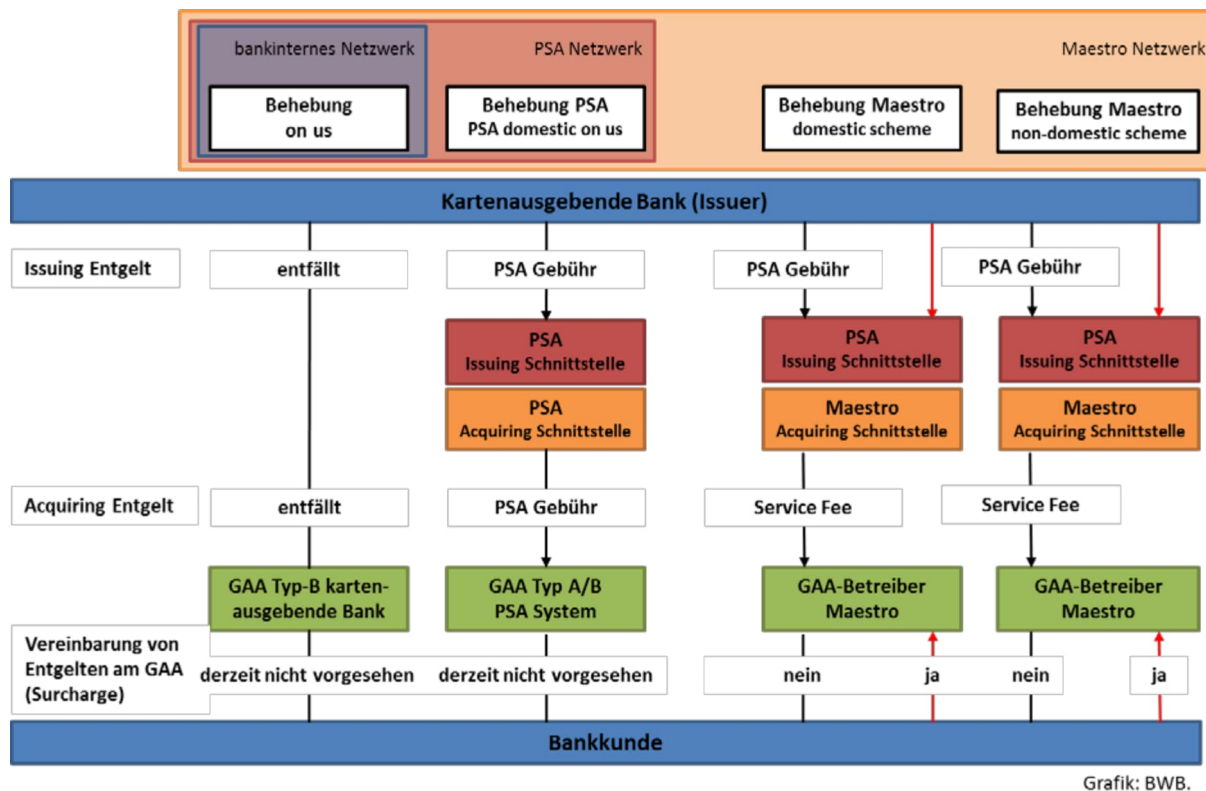
Bei einer „PSA domestic on us“ Transaktion behebt ein Karteninhaber mit Maestro im Rahmen des „National Shortcut“ an einem GAA Typ A Gerät oder an einem GAA Typ B Gerät einer anderen Bank. Die Issuing Bank zahlt eine Transaktionsgebühr an die PSA, die rund 25% einbehält und den Rest der Gebühr an den GAA Betreiber weitergibt.

Bei einer „domestic scheme“ Transaktion behebt der Karteninhaber mit Maestro bei einem GAA, der nicht ins PSA Netz eingebunden ist. Die Transaktion läuft über die Issuing Schnittstelle der PSA zur Maestro und von dort zum ATM Acquirer und weiter zum GAA-Betreiber.³⁸ Der Issuer zahlt der PSA ein Entgelt, das neben der Transaktionsgebühr der PSA die Transaktionsgebühr der Maestro und die Service Fee

³⁸ Der ATM Acquirer wird im Schaubild nicht gezeigt. Derzeit führen die Drittanbieter ihr ATM Acquiring selbst durch.

der Maestro enthält.³⁹ Die Maestro gibt die Service Fee an den ATM Acquirer und schlussendlich den GAA-Betreiber weiter. Wie im Folgenden näher erläutert, ist es GAA-Betreibern durch eine Regularienänderung der Maestro seit Juli 2016 möglich, direkt am GAA Entgelte vom Karteninhabern („Surcharges“) einzuheben. In diesem Fall entfällt die Zahlung der Service Fee an den GAA-Betreiber.

Abbildung 2. GAA Transaktionen und Gebühren in Österreich am Beispiel des Maestro Netzwerkes.



Bei einer „non-domestic scheme“ Transaktion behebt der Karteninhaber bei einem GAA im Ausland, der an das Maestro Netzwerk angeschlossen ist. Die verrechneten Transaktionsgebühren sind höher und variieren zudem noch zwischen EU Mitgliedsländern und dem EU-Ausland.

5.2 Behebungsgebühren an Karteninhaber („Bankomatgebühren“)

Im Rahmen des Marktscreenings wurde festgestellt, dass es verschiedene Arten von Behebungsentgelten gibt, mit denen Endkunden nutzungsabhängig für GAA-Transaktionen belastet werden können.

Ein großer Teil der österreichischen Filialbanken und Direktbanken bietet Girokontopakete an, bei denen GAA-Behebungen in Österreich kostenlos sind. Häufig werden aber Gebühren für GAA-Transaktionen im (EU-)Ausland verlangt. In einigen Kontomodellen werden Gebühren pro Buchungszeile eingehoben, sodass unabhängig von der Art der Transaktion nutzungsabhängige Gebühren anfallen. Manche Banken

³⁹ Die genaue Höhe der Service Fees und der PSA Entgelte liegt der BWB vor, wird jedoch als vertraulich behandelt.

verrechnen Bankomatentgelte für Fremdbehebungen bei GAAs von anderen Banken und Drittanbietern („not on us“ Transaktionen).

Tabelle 6. Arten von Behebungsentgelten für GAA-Transaktionen in Österreich.

Variante 1	Variante 2	Variante 3	Variante 4
Gebühren pro Buchungszeile.	Gebühren bei GAA-Behebung fremder Banken („not on us“)	Gebühren auch bei bankinternen GAAs („on us“)	Direktvereinbarung von Entgelten am GAA („Surcharge“)
In Österreich seit längerem durch bestimmte Banken praktiziert.	In Österreich seit längerem durch bestimmte Banken praktiziert.	In Österreich seit kurzem durch einzelne Banken praktiziert.	Bei Maestro seit Juli 2016 möglich.

Eine andere Variante besteht darin, auch für Behebungen an institutseigenen GAAs Entgelte zu verlangen („on us“ Transaktionen). Die BAWAG PSK führte kürzlich neue Girokontenmodelle ein, bei denen nur eine begrenzte Anzahl von Behebungen an institutseigenen GAAs inkludiert ist. Die neue „Kontobox“ ist in den Größen „Small“ (4,90 Euro pro Monat) bis zu „X-Large“ (12,90 Euro pro Monat) verfügbar. Im kleinsten Paket ist nur eine Bargeldbehebung im Monat inkludiert, beim nächstgrößeren (6,90 Euro im Monat) fünf Transaktionen. Jede weitere kostet sowohl bei eigenen als auch fremden Bankomaten 0,39 Euro. Erst ab dem Modell „Large“ für EUR 9,90 Euro pro Monat sind alle Behebungen inkludiert.⁴⁰

Tabelle 7. Anteil der Banken, die bei manchen Kontomodellen Behebungsentgelte für GAA-Transaktionen einheben (2015).

Behebungsentgelte	GAA-Transaktionen			
	Bankintern („on us“)	PSA System („PSA on us“)	Österreich („domestic scheme“)	Euroraum („non-domestic scheme“)
ja	60,0%	63,0%	63,0%	63,3%
nein	33,3%	30,0%	30,0%	23,4%
keine Angaben	6,7%	6,7%	6,7%	13,3%

Quelle: Bankenbefragung, Berechnungen der BWB.

Während Entgelte für „on us“ Transaktionen in Österreich insgesamt also eher selten zu sein scheinen, gaben immerhin 60% der kartenausgebenden Banken an, bei manchen Girokontopaketen bereits im Jahr 2015 Behebungsentgelte für „on us“ Transaktionen verlangt zu haben. 63% der befragten Banken hoben bei manchen Kontomodellen Behebungsentgelte für Transaktionen bei Drittbanken und Drittanbietern ein. 63,3% der Banken gaben an, für Transaktionen im Euroraum Behebungsentgelte zu verlangen. Fast

⁴⁰ Vgl. zB <http://wien.orf.at/news/stories/2808017/> und <http://diepresse.com/home/wirtschaft/5115724/Bawag-Bankomatgebuehr-durch-die-Hintertur>, abgerufen am 20.1.2017.

alle Banken verlangen zudem Behebungsentgelte für GAA-Transaktionen außerhalb des Euroraumes.

Seit Juli 2016 ist es durch eine Regularienänderung der Maestro den GAA Betreibern möglich, direkt am GAA Behebungsentgelte einzuheben („Surcharges“). Dabei gehen die Karteninhaber eine Direktvereinbarung mit dem GAA Betreiber ein. Laut Auskunft einiger Marktteilnehmer ist es der kartenausgebenden Bank derzeit nicht möglich festzustellen, in welcher Höhe Surcharges anfallen. Festzuhalten ist jedoch, dass im Kartenzahlungsverkehr ein Informationsaustausch zwischen GAA und Issuing Bank stattfindet, sodass eine Datenübermittlung grundsätzlich technisch möglich sein sollte. Nach aktuellem Kenntnisstand der BWB wurde die Möglichkeit des Surcharging bislang nur vom Drittanbieter Euronet wahrgenommen. Derzeit wird pro Transaktion eine Gebühr in der Höhe von EUR 1,95 verlangt.

5.3 Erträge und Kosten des GAA-Betriebes

Im Marktscreening gaben einige Marktteilnehmer zur Auskunft, dass die Investitionskosten im GAA-Betrieb einen wesentlichen Kostenfaktor darstellen. Im Durchschnitt der Jahre 2012-2015 gaben die Banken [VERTRAULICH] Euro für die Anschaffung und Installation eines neuen GAAs aus. Bei den Drittanbietern waren es im Schnitt [VERTRAULICH] Euro. Laut Auskunft der Marktteilnehmer beträgt die Lebensdauer eines GAAs rund 7 Jahre. Im Anlagevermögen sind die GAAs der Banken im Schnitt mit EUR [VERTRAULICH] verbucht. Relativ zum Umsatz weisen die Banken damit eine wesentlich höhere Kapitalintensität auf als die Drittanbieter.⁴¹

Tabelle 8: Investitionskosten und Anlagevermögen pro GAA, Banken und Drittanbieter (EUR)
Gewichteter Durchschnitt der Jahre 2012-2015.

Banken		Drittanbieter	
Investitionskosten pro GAA	Anlagevermögen pro GAA	Investitionskosten pro GAA	Anlagevermögen pro GAA
[VERTRAULICH]			

Quelle: Bankenbefragung, Berechnungen der BWB.

Tabelle 9 vergleicht die Erträge und Aufwendungen aus dem GAA Betrieb. Die Banken haben niedrigere Erträge pro GAA als die Drittanbieter, da sie für „on us“ Transaktionen keine Service Fee und für Transaktionen im PSA Netz nur die niedrigere Service Fee der PSA erhalten. Andererseits haben die Banken auch niedrigere Aufwendungen aus dem GAA Betrieb. Insgesamt sind jedoch nur die Drittanbieter in der Lage, ihre Betriebskosten im Schnitt zu decken.

⁴¹ Die Kapitalintensität bezeichnet hier das Verhältnis des eingesetzten Anlagevermögens zum Umsatz.

Tabelle 9: Erträge und Aufwendungen pro GAA und Monat (EUR).

Jahr	Banken		Drittanbieter	
	Ertrag pro GAA pro Monat	Aufwand pro GAA pro Monat	Ertrag pro GAA pro Monat	Aufwand pro GAA pro Monat
2012				
2013				
2014		[VERTRAULICH]		
2015				

Gewichteter Durchschnitt. Quelle: Bankenbefragung, Berechnungen der BWB.

Ein ähnliches Bild ergibt sich in Tabelle 10, wenn Erträge und Aufwendungen pro Transaktion betrachtet werden. Während die Drittanbieter in der Lage sind, ihre Betriebskosten abzudecken, ist der GAA Betrieb für die Banken im Schnitt ein Verlustgeschäft.

Tabelle 10: Aufwendungen und Erträge pro Transaktion und GAA (EUR).

Jahr	Banken		Drittanbieter	
	Ertrag pro Transaktion pro GAA	Aufwand pro Transaktion pro GAA	Ertrag pro Transaktion pro GAA	Aufwand pro Transaktion pro GAA
2012				
2013				
2014		[VERTRAULICH]		
2015				

Gewichteter Durchschnitt. Quelle: Bankenbefragung, Berechnungen der BWB.

Im Rahmen der Bankenbefragung hat die BWB die Banken auch ersucht, Erträge und Aufwendungen des GAA-Betriebes näher aufzuschlüsseln. Auffallend waren die großen Unterschiede zwischen den einzelnen Unternehmen. Diese Daten sind daher mit Vorsicht zu interpretieren. Bezüglich der Erträge aus dem GAA Betrieb ist festzuhalten, dass der Großteil der Erträge aus den Service Fees für GAA-Transaktionen stammt. Einige Marktteilnehmer gaben an, Erträge aus Value-Added Services (etwa die Nutzung des GAA-Bildschirms als Werbefläche) zu erhalten. Quantitativ fallen diese Einnahmen jedoch nicht ins Gewicht. Auffallend ist der hohe Anteil sonstiger Einnahmen bei den Banken.

Tabelle 11: Aufschlüsselung der Erträge des GAA Betriebes (2015).

	Provisionen und Entgelte	Einnahmen Value Added Services	Sonstige Einnahmen
Banken			
Drittanbieter		[VERTRAULICH]	

Quelle: Bankenbefragung, Berechnungen der BWB.

Auch bei den Kostenfaktoren gibt es erhebliche Unterschiede zwischen Banken und Drittanbietern. Die Kosten für die Befüllung der GAAs mit Bargeld sind sowohl für die Banken als auch für die Drittanbieter der höchste Kostenfaktor. Auch die Wartungskosten sind hoch. Die Zinsen für das zur Wiederbefüllung benötigte Bargeld stellen für die Drittanbieter einen wesentlich bedeutenderen Kostenfaktor dar als für die

Banken. Für das Acquiring Processing veranschlagen die Banken höhere Kosten als die Drittanbieter, die ihre Processing nicht durch die PSA durchführen lassen. Auffallend ist der hohe Anteil der sonstigen Kosten bei den Drittanbietern.

Tabelle 12: Aufschlüsselung der Aufwendungen des GAA Betriebes (2015).

	Befüllung der GAA's	Zinszahlungen	Wartung	Provisionen und Entgelte	Acquiring Processing	Sonstige Ausgaben
Banken	[VERTRAULICH]					
Drittanbieter						

Quelle: Bankenbefragung, Berechnungen der BWB.

[VERTRAULICH]. Tabelle 13 zeigt, dass die durchschnittliche Transaktionsanzahl pro GAA in den letzten Jahren leicht zugenommen hat.

Tabelle 13: GAA Transaktionen pro GAA und Monat

Jahr	GAA Transaktionen pro GAA, pro Monat
2012	2.680
2013	2.462
2014	2.646
2015	2.713

Quelle: Bankenbefragung, Berechnungen der BWB.

Einige Marktteilnehmer geben zur Auskunft, dass die Margen des GAA Betriebes mit der Anzahl der Transaktionen pro GAA ansteigen. Da die Erträge linear in der Anzahl der Transaktion ansteigen, lässt das auf fallende Durchschnittskosten im GAA-Betrieb schließen. Es ist also davon auszugehen, dass GAAs in hochfrequentierten Standorten, etwa in Tourismusgebieten, hohe Gewinnmargen aufweisen. An wenig frequentierten Standorten können GAAs dagegen nur dann kostendeckend betrieben werden, wenn eine Mindestanzahl an Transaktionen erreicht wird, oder wenn Standortinhaber oder Gemeinden für den entgangenen Umsatz aufkommen. Eine Verringerung der Service Fees kann daher dazu führen, dass die Anzahl der GAAs in strukturschwachen Regionen abnimmt, oder dass die öffentliche Hand verstärkt für den Erhalt der Infrastruktur aufkommen muss.

Da in der Bankenbefragung nur aggregierte Daten abgefragt wurden, konnte in der vorliegenden Untersuchung nicht ermittelt werden, ab welchem Transaktionsvolumen ein GAA mit den derzeitigen Service Fees kostendeckend betrieben werden kann. Auch ist darauf hinzuweisen, dass die Unterschiede zwischen den einzelnen Unternehmen sehr groß sind.

5.4 Konsumverhalten der Karteninhaber

Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung wurde besonderes Augenmerk auf das Nutzerverhalten der Konsumenten gelegt, die im Folgenden kurz erläutert werden soll.

Girokonto

Debitkarten werden im Rahmen des Girokontengeschäfts ausgegeben. Bei der Kundenbefragung wurde daher auch das Nutzerverhalten in Bezug auf das Girokonto abgefragt. Dabei gaben 75% der Befragten an, dass die lange Kundenbeziehung zur Hausbank für sie sehr wichtig oder eher wichtig. Sehr wichtig oder eher wichtig sind auch das Angebot im Onlinebanking (65%) und die Nähe zur nächsten Filiale (77%). Interessanterweise gaben mehr als 90% der Kunden an, dass die Höhe der Kosten und Gebühren für sie sehr wichtig oder eher wichtig ist. Andererseits kennen nur 20% der Befragten die Kosten ihres Girokontos genau, 35% kennen die Kosten ungefähr und 43% gaben an, die Kosten nicht zu kennen.

Tabelle 14: Kosten für ein Girokonto

Wie hoch sind die Kosten für Ihr Konto ungefähr pro Monat?	
Gratis	20%
bis 5 Euro	16%
bis 10 Euro	32%
bis 15 Euro	15%
bis 20 Euro	6%
mehr als 20 Euro	7%
keine Angabe	3%

Quelle: Kundenbefragung. Befragt wurden nur Personen, die die Kosten ihres Girokontos genau oder ungefähr kennen.

Von den 55% der Befragten, die die Kosten ihres Girokontos ungefähr oder genau kennen, gaben 20% an, über ein Gratis Konto zu verfügen. Weitere 48% dieser Gruppe gaben an, dass ihr Konto zwischen 5 und 10 Euro pro Monat kosten würde, beim Rest lagen die Kosten darüber. Da mehr als die Hälfte der Kunden ihre Kosten nicht kennen, sind diese Ergebnisse jedoch mit Vorsicht zu interpretieren. [VERTRAULICH].

Nutzung von Zahlungsinstrumenten

In Tabelle 15 ist die Gesamtanzahl von GAA Behebungen und POS Zahlungen mit österreichischen Debitkarten aufgelistet. An den absoluten Zahlen und auch an den Veränderungsraten sieht man, dass die GAA Behebungen leicht angestiegen sind, während es zu einem starken Anstieg der POS-Transaktionen kam. Im Beobachtungszeitraum von 2012 bis 2015 nahmen die POS-Transaktionen um 23% zu.

Tabelle 15: GAA und POS Transaktionen österreichischer Debitkarten Inhaber.

Jahr	GAA Behebungen gesamt	POS Transaktionen gesamt	Veränderungsrate GAA Behebungen	Veränderungsrate POS Transaktionen
2012	245.667.194	354.437.885		
2013	251.026.681	378.538.719	2,18%	6,80%
2014	256.001.982	403.134.230	1,98%	6,50%
2015	258.356.869	434.920.017	0,92%	7,88%

Quelle: Bankenbefragung, Berechnungen der BWB.

Betrachtet man die Transaktionen pro Karte in Tabelle 16, so ist dort keine Dynamik bei GAA Behebungen erkennbar. Im Durchschnitt werden mit einer Karte 2,5 Behebungen pro Monat durchgeführt. Daraus lässt sich schließen, dass der Anstieg der GAA-Transaktionen vor allem auf den Anstieg der ausgegebenen Debitkarten zurückzuführen ist. Bei den POS-Transaktionen ist eine Steigerung in der Frequenz feststellbar. Wurde 2012 durchschnittlich 3,7 Mal pro Monat mit einer Debitkarte an einem POS bezahlt, so waren es 2015 schon 4,2 Mal pro Monat. Der durchschnittliche Geldbetrag pro Transaktion („Transaktionsvolumen“) hat bei GAA-Behebungen leicht zugenommen, bei POS-Zahlungen dagegen leicht abgenommen. Die Konsumenten zahlen also immer häufiger auch kleinere Beträge mit Karte.

Tabelle 16: Transaktionen pro Debitkarte und Monat, Transaktionsvolumen pro Behebung/Bezahlung (in EUR), GAA und POS

Jahr	GAA Transaktion pro Debitkarte und Monat	POS Transaktion pro Debitkarte und Monat	Transaktionsvolumen pro GAA Behebung	Transaktionsvolumen pro POS Bezahlung
2012	2,5	3,7	157,9	50,3
2013	2,5	3,8	159,6	50,0
2014	2,5	3,9	161,4	49,2
2015	2,5	4,2	164,1	47,6

Quelle: Bankenbefragung, Berechnungen der BWB.

In der Kundenbefragung gaben 95% der befragten Bankkunden an, ihre Debitkarte für Bargeldbehebungen zu nutzen. Immerhin 76% nutzen die Debitkarte auch zum bargeldlosen Zahlen an POS-Terminals. Fast die Hälfte der Befragten nutzt die Karte um ihren Kontostand abzufragen und 39% um Überweisungen vorzunehmen. Die Elektronische Geldbörse (Quick) nimmt dagegen keine bedeutende Stellung ein.⁴²

⁴² Die Quick Funktion soll mit 31.7.2017 vom Markt genommen werden, vgl. <https://www.paylife.at/de/home/private/quick.html>, abgerufen am 31.1.2017. Alternativ sind viele Debitkarten mittlerweile mit einer sogenannten NFC-Funktion (Near Field Communication) ausgestattet, die bei POS-Transaktionen bis 25 Euro kontaktloses Zahlen ohne PIN-Eingabe ermöglicht, vgl. <https://www.psa.at/karteninhaber/bankomatkarte-verwenden/zum-bezahlen/kontaktlos/>, abgerufen am 31.1.2017.

Tabelle 17: Behebungsentgelte für GAA-Transaktionen.

Wenn Sie an die Gebühren des von Ihnen hauptsächlich genutzten Girokontos denken, was davon trifft da am ehesten zu?	
Das ist ein gebührenfreies Konto	16%
Sämtliche Buchungen sind in der Kontogrundgebühr enthalten	32%
Ich muss für einzelne Buchungen extra bezahlen	8%
Eine Anzahl an Buchungszeilen ist in der Grundgebühr enthalten	23%
Sonstiges	2%
weiß nicht	18%
keine Angabe	1%

Quelle: Kundenbefragung.

Nach den Gebühren für ihr Girokonto befragt, gaben 16% an, über ein gebührenfreies Konto zu verfügen und 36% gaben an eine Pauschalgebühr zu bezahlen. 8% der Befragten verfügen über ein Konto bei dem jede Buchungszeile abgerechnet wird. 23% der Befragten gaben an, erst ab einer gewissen Anzahl an Buchungen extra bezahlen zu müssen. Ein relativ großer Prozentsatz, 18%, kennt sein Kontomodell nicht genau.

Festzuhalten ist also, dass die österreichischen Konsumenten die Möglichkeit des bargeldlosen Zahlens immer stärker annehmen. Da viele Karteninhaber im Beobachtungszeitraum keine Behebungsentgelte für GAA-Transaktionen bezahlt haben (oder ihnen das nicht bewusst war), ist davon auszugehen, dass das bargeldlose Zahlen an POS-Kassen für viele Konsumenten mit einem Komfortgewinn verbunden ist.

Reaktion auf eine Einführung von Behebungsentgelten

Wie bereits obenstehend erläutert, zeichnet sich das Girokontengeschäft durch hohe Intransparenz und geringe Wechselbereitschaft aus. Die Kundenbefragung bestätigt diesen Befund, da mehr als die Hälfte der Kunden die monatlichen Kosten ihres Girokontos nicht kennen. Bei einer Einführung von Behebungsentgelten ist daher nicht damit zu rechnen, dass die Kunden ihre Bank wechseln.

Im Rahmen der Kundenbefragung wurde untersucht, wie Karteninhaber auf die Einführung von Behebungsentgelten (bei Fremdbehebungen) reagieren würden. Nur 6% der Befragten gaben an, ihr Abhebeverhalten nicht zu ändern und 4% machten keine Angabe. Dagegen gaben 74% der Befragten an, nach Möglichkeit einen bankeigenen GAA aufzusuchen und 21% gaben an zudem pro Transaktion mehr Geld als bisher abzuheben. Darüber hinaus wollten 27% der Befragten öfter bargeldlos bezahlen als bisher.

Da rund 20% der Befragten nicht wissen, ob sie bereits Behebungsentgelte bezahlen, und mehr als 50% der Befragten die Kosten ihres Girokontos nicht kennen, sind diese Reaktionen wiederum mit Vorsicht zu interpretieren. Festzuhalten ist aber, dass der Mehrheit der Karteninhaber Behebungsentgelte nicht gleichgültig sind. Eine Einführung von Behebungsentgelten wird aber eher zu einer Änderung des Nutzerverhaltens als zu einem Kontowechsel führen.

6 Wettbewerbliche Beurteilung des österreichischen Kartenzahlungsverkehrs

Zahlungskarten stellen für Konsumenten ein komfortables Zahlungsinstrument dar und erlauben es Banken und Einzelhändlern häufig ihre Kosten zu senken, unter anderem da der Transport von Bargeld mit Kosten verbunden ist. Größere Kartenzahlungsnetzwerke können häufig kostengünstiger operieren und Konsumenten, GAA-Betreiber und POS-Aufsteller profitieren von einer breiteren Kartenakzeptanz.⁴³ Da die Endnutzer der Kartenzahlungsnetzwerke nicht immer die von ihnen verursachten Kosten tragen, kann es sinnvoll sein, dass Kartennetzwerke und Intermediäre Anreize setzen und für „Kostenwahrheit“ sorgen. Andererseits können Kartennetzwerke und Intermediäre durch die Festsetzung von Entgelten auch ihre eigenen Gewinne erhöhen und so die Wohlfahrtsgewinne der Endnutzer abschöpfen. Das kann regelmäßig auch dazu führen, dass Entgelte nicht mehr in einer Weise festgesetzt werden, dass die Wohlfahrtsgewinne des Kartenzahlungsnetzwerkes maximiert werden.⁴⁴

Die BWB hat im Rahmen der Bankenbefragung jene Erträge und Aufwendungen abgefragt, die direkt einer GAA- und POS-Transaktion zuordenbar sind und daraus die gewichteten Bruttogewinnmargen dieser Transaktionen berechnet.⁴⁵ Die Margen der einzelnen Unternehmen sind sehr heterogen und es gibt extreme Ausreißer ins Positive und ins Negative. Die quantitativen Ergebnisse sind daher mit Vorsicht zu interpretieren. Qualitativ ergibt sich in Tabelle 18 jedoch eindeutig das Bild, dass GAA-Transaktionen und der GAA-Betrieb für Banken ein Verlustgeschäft darstellen, während bei POS-Transaktionen erhebliche Gewinnmargen erzielt werden können.

Tabelle 18. Gewichteter Durchschnitt der Bruttogewinnmargen (%).

Jahr	Debit Issuing		GAA-Betrieb	
	GAA-Transaktionen	POS-Transaktionen	Banken	Drittanbieter
2012				
2013				
2014				
2015				

[VERTRAULICH]

Quelle: Bankenbefragung, Berechnungen der BWB.⁴⁶

Da sich die Banken bei bankinternen („on us“) Transaktionen selbst keine Entgelte verrechnen und da bei Transaktionen im PSA-Netzwerk die niedrigere PSA Gebühr zur Anwendung kommt, betreiben die Banken ihre GAAs im Schnitt mit einem Verlust. Höhere Service Fees würden für die Banken höhere Gewinne im GAA-Betrieb und größere Verluste im Debit Issuing bedeuten. Die Service Fee ist damit für die

⁴³ Vgl. Bolt/Humphrey (2007).

⁴⁴ Vgl. Vickers (2005), Rochet und Tirole (2002, 2011), Farrell (2006), Zenger (2011);

⁴⁵ Vgl. Office of Fair Trading (2003), Rz. 4.53 und 6.7.

⁴⁶ Die Bruttogewinnmarge wurde berechnet als [(direkte Erträge-direkte Aufwendungen)/direkte Erträge]×100 und mit dem Umsatzvolumen der Kredit- und Zahlungsdienstleister gewichtet.

Genossenschaftsbanken und die großen Privatbanken ein Durchlaufposten. Bei kleinen Privatbanken und Direktbanken heben die Kunden vornehmlich bei den GAAs der anderen Banken und der Drittanbieter ab. Diese Banken profitieren also eher von einer niedrigen Service Fee. Alle kartenausgebenden Banken können durch eine Steigerung der Zahl der POS-Transaktionen und eine Verringerung der Zahl der GAA-Transaktionen höhere Gewinne erzielen. Wie aus der Kundenbefragung hervorgeht, ist davon auszugehen, dass die Einführung von Behebungsentgelten den Anteil der POS-Transaktionen erhöht.

Kartennetzwerke geben in der Regel eine Service Fee vor, die zur Anwendung kommt, wenn sich Issuer und ATM Acquirer nicht bilateral auf eine andere Gebühr einigen („Fall Back Rate“). Da bei einer bilateralen Vereinbarung der Service Fee in der Regel eine Seite besser und eine schlechter gestellt wird, sind solche Vereinbarungen unüblich.⁴⁷ In der Praxis wird daher regelmäßig die Fall-Back Rate der Kartennetzwerke verwendet. Die Eigentümer der PSA können für GAA-Transaktionen am PSA-Netz andere Gebühren festlegen. Diese Gebühren sind für die Drittanbieter, die nicht im Issuing tätig sind, allerdings nicht attraktiv, weshalb sie dem PSA-Netz nicht beigetreten sind und stattdessen direkt mit den Kartennetzwerken verbunden sind und in den Genuss der höheren Fall-back Rate kommen.

Die Drittanbieter sind nicht an das PSA Netz angeschlossen und bekommen dadurch die Service Fees der Kartennetzwerke in Höhe der jeweiligen „Domestic-Fall Back Rate“. Gespräche mit den Marktteilnehmern haben ergeben, dass Maestro die Service Fee für GAA-Transaktionen in Österreich („domestic“) Ende 2015 um [VERTRAULICH] gesenkt hat. Laut Auskunft der Drittanbieter erfolgte diese Entgeltänderung in Reaktion auf einen verstärkten Wettbewerbsdruck durch V-pay/Visa und den Versuch der Maestro, für die Issuing Kunden, also die Banken, attraktiver zu werden. Im Beobachtungszeitraum von 2012-2015 stellte die Service Fee die hauptsächliche Einkommensquelle der Drittanbieter dar. Laut Auskunft der Drittanbieter wird für jeden GAA-Standort ein eigener Break-Even Point berechnet, der insbesondere von der Anzahl der Transaktionen pro GAA abhängig sei. Die Halbierung der „Domestic-Fall Back Rate“ im Herbst 2015 habe dazu geführt, dass einige GAA Standorte mit einer geringeren Anzahl an Transaktionen aufgegeben werden mussten. Die Drittanbieter seien in den letzten Jahren maßgeblich für das Wachstum des GAAs Marktes verantwortlich gewesen. GAAs würden häufig an ehemaligen Filialstandorten oder GAA-Standorten der Banken aufgestellt. Von Seiten der Gemeinden gäbe es immer wieder Anfragen, ob GAAs aufgestellt werden könnten. Bei einer zu geringen Zahl von Transaktionen sei das aber nur dann wirtschaftlich möglich, wenn Gemeinden oder Standortinhaber für entgangene Umsätze aufkommen.

⁴⁷ Auskunft der Marktteilnehmer.

Die PSA gibt dagegen zur Auskunft, dass die Standortdichte mit GAAs in Österreich hoch ist, und dass es bei einer optimierten Standortwahl möglich wäre, die Bevölkerung auch mit weniger GAAs ausreichend mit Bargeld zu versorgen.

Im österreichischen Kartenzahlungsverkehr akzeptieren GAA Betreiber und POS-Aufsteller in der Regel alle üblichen Zahlungskarten („Multi-homing“), während ausgegebene Debitkarten nur ein Branding haben und Kartennutzer in der Regel nur eine Zahlungskarte benutzen („Single-homing“). Wie in der ökonomischen Literatur gezeigt werden konnte, führt diese Situation regelmäßig dazu, dass Kartennetzwerke im Wettbewerb um die Single-homing Seite stehen und damit im Sinne der Single-homing Seite agieren.⁴⁸ Eine Festsetzung der „Domestic-Fall Back Rate“ im Sinne der kartenausgebenden Banken erscheint daher plausibel. Bei einer Reduktion der GAA Standorte kann es für Karteninhaber zeitaufwendiger werden, Bargeld zu beheben. In diesem Fall ist davon auszugehen, dass sich die Anzahl der POS-Transaktionen erhöht.

Seit Juli 2016 ist es bei GAA-Transaktionen mit Maestro („domestic scheme“) möglich, Surcharges von den Karteninhabern zu verlangen. Wie obenstehend erläutert, hat bislang nur der Drittanbieter Euronet von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Derzeit werden pro GAA-Transaktion EUR 1,95 verrechnet. Für die kartenausgebenden Banken vermindert das Surcharging die Kosten einer GAA-Transaktion deutlich, da keine Service Fee mehr an den ATM Acquirer zu entrichten ist. Eine empirische Studie zeigt, dass die Einführung von Surcharges dazu führt, dass mehr GAAs aufgestellt werden.⁴⁹ Eine höhere GAA-Dichte macht Bargeldbehebungen komfortabler. Andererseits steigen auch die Kosten der GAA-Behebung für die Karteninhaber, die für die bessere GAA-Infrastruktur (in)direkt durch zB höhere Kontoführungsgebühren zahlen. Je nach Gebührenhöhe und den Präferenzen der Karteninhaber kann es daher sein, dass die Anzahl der GAA-Transaktionen zunimmt oder abnimmt.

Die Höhe der Transaktionsentgelte auf Vorleistungsebene ist ein wesentlicher Faktor für die Gewinne der kartenausgebenden Banken, der GAA-Betreiber und der POS Aufsteller. Sofern kartenbasiertes Zahlen am POS für die Händler und die Intermediäre des Kartenzahlungsverkehrs Kostenvorteile verursacht, kann es aus wohlfahrtsökonomischer Sicht optimal sein, Anreize an die Verbraucher zu setzen, vermehrt das günstigere Zahlungsmittel zu nutzen. Die Verbraucher profitieren von dieser Anreizsetzung allerdings nur dann, wenn sie nicht nur an den höheren Kosten der GAA-Transaktionen, sondern auch an den höheren Erträgen der POS-Transaktionen beteiligt werden.⁵⁰ Das Wohlfahrtsoptimum wird zudem nur dann erreicht, wenn die Endnutzer des Kartenzahlungsverkehrs, Karteninhaber, GAA Betreiber und POS-

⁴⁸ Vgl. Belleflamme/Peitz (2015).

⁴⁹ Vgl. Knittel/Stango (2008) Incompatibility, Product Attributes, and Consumer Welfare.

⁵⁰ Vgl. Farrell (2006) und Vickers (2005).

Aufsteller, die generierten Vorteile vollständig internalisieren und die Intermediäre des Kartenzahlungsverkehrs keine Gewinnmargen aufschlagen.⁵¹

7 Wettbewerbsvollzug und Regulierung im Kartenzahlungsverkehr und im Girokontengeschäft

Eingriffe in das Marktgeschehen sind dann gerechtfertigt, wenn Marktversagen vorliegt und wenn der Nutzen des staatlichen Eingreifens die Kosten des Eingriffs überwiegt. Laut Vickers (2005) können regulatorische Eingriffe in den Kartenzahlungsverkehr einerseits durch Auflagen im Wettbewerbsvollzug, andererseits durch gesetzliche Vorgaben oder durch eine Regulierungsbehörde⁵² erfolgen. Der Vorteil des Wettbewerbsvollzuges liegt vor allem darin, dass keine neuen Gesetze oder regulatorischen Strukturen geschaffen werden müssen. Andererseits ist bei der Anwendung des Wettbewerbsrechtes in der Regel ein konkreter Verstoß nachzuweisen.⁵³

7.1 Wettbewerbsvollzug

Die Europäische Kommission führte eine Reihe von Antitrust Verfahren durch, die die Höhe der Multilateral Interchange Fee („MIF“) bei POS Transaktionen betrafen. Im Verfahren MasterCard I wurde die Höhe der MIF für grenzübergreifende POS-Transaktionen begrenzt. Im Verfahren Visa MIF wurde auch die Höhe der MIF bei nationalen POS-Transaktionen begrenzt. Im April 2013 wurde von der Kommission ein weiteres Verfahren eröffnet (MasterCard II), das die Entgelte und Regularien im Kartenzahlungsnetzwerk der MasterCard betrifft.⁵⁴ Auch die nationalen Wettbewerbsbehörden der Europäischen Mitgliedsstaaten führten eine Reihe von Antitrust Verfahren zum Kartenzahlungsverkehr.⁵⁵

Im Verfahren Europay Austria GmbH stellte das Kartellgericht fest, dass die Europay durch Bestimmungen des „Bankomatvertrages“ im POS-Acquiring im Zeitraum von 1998 bis 2004 gegen das Kartellverbot und gegen das Verbot des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung verstoßen hatte. Die verhängte Geldbuße wurde vom Kartellobergericht für den Zeitraum von 2002-2004 auf EUR 7 Mio. festgesetzt.⁵⁶

⁵¹ Vgl. Rochet und Tirole (2004, 2011).

⁵² In Australien wird die Interchange Fee in Australien durch die Nationalbank reguliert, vgl. <http://www.rba.gov.au/payments-and-infrastructure/review-of-card-payments-regulation/q-and-a/card-payments-regulation-qa-conclusions-paper.html>, abgerufen am 19.01.2017; Im Jahr 2015 wurde in Großbritannien ein eigener Regulator für den Zahlungsverkehr geschaffen, vgl. <https://www.psr.org.uk/about-psr/background-psr>, abgerufen am 19.01.2017.

⁵³ Vgl. Vickers (2005).

⁵⁴ Vgl. COMP/34.579 MasterCard I, COMP/39.398 Visa MIF und COMP/40.049 MasterCard II.

⁵⁵ Vgl. http://ec.europa.eu/competition/sectors/financial_services/information_paper_payments_en.pdf, abgerufen am 20.01.2017.

⁵⁶ OGH als KOG 12.9.2007, 16 Ok 4/07, Bankomatvertrag II.

Im Zuge der Branchenuntersuchung zum Privatbankengeschäft führte die Europäische Kommission ab 2006 Gespräche mit der Paylife Bank GmbH (vormals Europay Austria) um den Wettbewerb im österreichischen Kartenzahlungsverkehr zu stärken. Damals war die Paylife Bank GmbH im Debit/Credit/Prepaid Issuing und im ATM/POS Acquiring tätig und stand im Eigentum der österreichischen Banken.⁵⁷ Im Jahr 2012 kam es auf Empfehlung der Kommission zur Aufspaltung der Paylife Bank.⁵⁸ Wie bereits erläutert, übernahm die neu geschaffene Payment Service Austria (PSA) die Geschäftszweige „Debit Issuing Support“ und „ATM Acquiring“. Die PayLife Bank neu behielt die Geschäftszweige Credit Issuing, Prepaid Issuing und POS Acquiring. PayLife wurde 2013 an die Firma SIX verkauft.⁵⁹ Das POS-Acquiring erfolgt damit nicht mehr vornehmlich durch ein Unternehmen, das im Eigentum der österreichischen Banken steht.

7.2 Regulierung

Neben einer Reihe von wettbewerbspolitischen Maßnahmen wurden auf europäischer Ebene auch eine gesetzliche Regulierung von Zahlungsnetzwerken und Girokonten vorangetrieben, die vor allem auf die Forcierung eines europäischen Binnenmarktes im (Karten-) Zahlungsverkehr und die Erhöhung der Transparenz und des Wettbewerbs im Girokontengeschäft abzielen. Nachfolgend wird eine kurze Übersicht der relevanten Regulierungen im Bereich Debitkarten und GAA dargestellt.

Richtlinie über Zahlungsdienste im Binnenmarkt und ZaDiG

Mit der Erlassung der Richtlinie über Zahlungsdienste im Binnenmarkt (RL 2007/64/EG, Payment Services Directive, „PSD I“) wurde ein einheitlicher Rechtsrahmen für Euro-Zahlungen innerhalb der EU gebildet. Die PSD I bildet die gesetzliche Grundlage für SEPA und wurde in Österreich im November 2009 durch das Zahlungsdienstegesetz (fortan ZaDiG) in nationales Recht umgesetzt. Aufgrund geänderter Marktbedingungen wurde die Zahlungsdiensterichtlinie der EU überarbeitet („PSD II“) und befindet sich im Moment in nationaler Umsetzung. Die geänderten Rechtsvorschriften sollen den Verbraucherschutz verbessern, Innovationen fördern und die Sicherheit von Zahlungsdiensten weiter erhöhen.

Zahlungsdienste wurden vom Anwendungsbereich der PSD I ausgenommen, die von Aufstellern von GAA unabhängig von kontoführenden Zahlungsdienstleistern angeboten werden (typischerweise Drittanbieter). Diese Ausnahme führte zur Zunahme unabhängiger Geldautomatendienste in vielen Mitgliedstaaten, insbesondere in dünn besiedelten Gebieten. Aus diesem Grund wurde dieser schnell wachsende Teil des Geldautomatenmarkts vom Anwendungsbereich der PSD II nicht mehr vollständig ausgenommen, um Verwirrung bei den Gebühren für Geldabhebungen zu vermeiden. In

⁵⁷ Vgl. EK (2007b).

⁵⁸ Vgl. <https://web.archive.org/web/20140111230919/http://wirtschaftsblatt.at/home/nachrichten/oesterreich/771298/index>, abgerufen am 19.01.2017.

⁵⁹ KG SIX/Paylife (27 Kt 48, 49/13-53 vom 29.10.2013);

grenzüberschreitenden Situationen war es bisher fraglich, ob die Gebühren für dieselbe Abhebung doppelt in Rechnung gestellt werden können — vom kontoführenden Zahlungsdienstleister und vom Geldautomatenbetreiber. Um die Bereitstellung von Geldautomatendiensten aufrechtzuerhalten und gleichzeitig Klarheit hinsichtlich der Gebühren für Geldabhebungen zu gewährleisten, gilt die Ausnahme daher weiter für Drittanbieter, werden aber in Bezug auf die Einhaltung bestimmter Transparenzvorschriften von der PSD II mitumfasst. Zudem gelten die Gebühren der Geldautomatenbetreiber unbeschadet der Verordnung (EG) Nr. 924/2009. So heißt es in Art 3 zu Lit o) der PSDII, dass „Bargeldabhebungsdienste, die von Dienstleistern über Geldausgabeautomaten für einen oder mehrere Kartenemittenten angeboten werden, die keinen Rahmenvertrag mit dem Geld von einem Zahlungskonto abhebenden Kunden geschlossen haben, vorausgesetzt, dass diese Dienstleister keine anderen der in Anhang I genannten Zahlungsdienste erbringen“ von der RL ausgenommen sind. Weiter heißt es, dass die RL anwendbar ist in Bezug auf Informationspflichten: „Jedoch sind dem Kunden über alle Gebühren für Geldabhebungen nach den Artikeln 45, 48, 49 und 59 sowohl vor der Abhebung als auch auf der Quittung nach dem Erhalt von Bargeld mitzuteilen.“ Damit stellt die PSDII klar, dass klassische Drittanbieter, wie zB Euronet, zwar auch in Zukunft von der Zahlungsdiensterichtlinie nicht erfasst sein wird, aber va in Bezug auf Gebührenfälligkeit bei GAA-Transaktionen am GAA dieselben Informationspflichten gelten, wie für die Banken. Die PSD II ist bis Anfang 2018 in nationales Recht umzusetzen.

Verordnung über grenzüberschreitende Zahlungen in der EU und ZaDiG

In Österreich gibt es bislang keine nationale Regulierung von Behebungsentgelten für GAA-Transaktionen. Auf europäischer Ebene enthält Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 924/2009 über grenzüberschreitende Zahlungen in der Gemeinschaft (geändert durch Artikel 17 Nummer 2 der Verordnung (EU) Nr. 260/2012), in Österreich umgesetzt durch das Zahlungsdienstgesetz (fortan ZaDiG)⁶⁰, aber ein so genanntes Preisgleichheitsgebot. Nach dieser Vorschrift erheben Zahlungsdienstleister von einem Zahlungsdienstnutzer für grenzüberschreitende Zahlungen die gleichen Entgelte, wie sie sie von Zahlungsdienstnutzern für entsprechende Inlandszahlungen in gleicher Höhe und in der gleichen Währung erheben. Soweit Fremdadhebungen an ausländischen Geldautomaten grenzüberschreitende Zahlungen im Sinne dieser Vorschrift darstellen, ist sie unmittelbar anwendbar. Sowohl hinsichtlich der Frage des Vorliegens einer grenzüberschreitenden Zahlung als auch der geforderten „Entsprechung“ der inländischen mit der grenzüberschreitenden Zahlung sind Zweifelsfragen von der Verordnung nicht abschließend geklärt. Dies gilt insbesondere für den Fall, dass bei inländischen Abhebungen mittels einer Debitkarte direkte Kundenentgelte vom Geldautomatenbetreiber und bei grenzüberschreitenden Abhebungen mittels derselben Karte Entgelte vom kartenausgebenden Institut erhoben werden, weil dieses wiederum dem ausländischen Geldautomatenbetreiber

⁶⁰ Bundesgesetz über die Erbringung von Zahlungsdiensten, StF: BGBl. I Nr. 66/2009 (NR: GP XXIV RV 207 AB 213 S. 27. BR: AB 8117 S. 772.)

Interbankenentgelte entrichten muss. Aus Sicht der Finanzmarktaufsicht, die für diesen Bereich für den österreichischen Vollzug zuständige Behörde gem § 59 Abs 2 ZaDiG, ist für die Anwendung des Preisgleichheitsgebots jedenfalls entscheidend, dass der konkrete Zahlungsdienstleister, der das Entgelt festlegt (also entweder das kartenausgebende Institut oder der Geldautomatenbetreiber), dieses diskriminierungsfrei auf inländische und entsprechende grenzüberschreitende Transaktionen anwendet.

Zahlungskonten-Richtlinie und Verbraucherzahlungskontogesetz

Hinsichtlich Regulierung von Kontopaketsgebühren und GAA Transaktionen adressiert die Zahlungskontenrichtlinie (RL 2014/92/EU), in Österreich umgesetzt durch das Verbraucherzahlungskontogesetz (VZKG), die derzeit geringe innerstaatlich als auch grenzüberschreitend Mobilität der Verbraucher in Bezug auf Zahlungskonten und den verbesserten Zugang zu solchen Konten. Zu diesem Zweck wurden Regelungen hinsichtlich transparenter Informationen über die Entgelte für Verbraucherzahlungskonten und die vereinfachte Möglichkeit eines Kontowechsels geschaffen. Außerdem wurden dadurch jedem Verbraucher ein Recht auf ein Zahlungskonto mit grundlegenden Funktionen („Basiskonto“) zu einem maximal festgelegten Preis eingeräumt. Damit wurde den Kreditinstituten ein Kontrahierungszwang auf den Abschluss von Kontoverträgen unter gewissen Voraussetzungen auferlegt.⁶¹ Bei einem Basiskonto muss das Kreditinstitut dem Verbraucher alle in der Praxis wesentlichen Zahlungsdienste für eine unbeschränkte Zahl von Zahlungsvorgängen zur Verfügung stellen. Das dafür pro Jahr verrechnete Entgelt darf den Betrag von 80 Euro nicht übersteigen, bei sozial oder wirtschaftlich besonders schutzbedürftigen Verbrauchern ist die Entgeltobergrenze für die Dauer ihrer besonderen Schutzbedürftigkeit pro Jahr mit maximal EUR 40 festgelegt.⁶² Bei diesem Basiskonto dürfen keine Behebungsgebühren am GAA oder separate Kosten für Transaktionen in den Kontopaketen den Konsumenten verrechnet werden.

Die Zahlungskonten-Richtlinie sieht zudem umfangreiche Maßnahmen zur Erhöhung der Transparenz vor, die im Rahmen des Verbraucherzahlungskontogesetzes in nationales Recht umgesetzt wurden. Insbesondere sind die Kunden laut § 8 VZKG detailliert und auf standardisierte Weise über entstehende Gebühren zu informieren. Der §10 VZKG sieht die Schaffung einer unabhängigen Vergleichswebsite vor, die Preisvergleiche erleichtern soll.

Laut §14 VZKG haben Banken einen Wechselservice einzurichten, der den organisatorischen Aufwand eines Kontowechsels verringert. Dabei hat das übertragende Zahlungsinstitut auf Wunsch des Kontoinhabers dem empfangenden Institut innerhalb

⁶¹ RV 1059 der Beilagen XXV. GP zum VZKG, Punkt 2 Wesentlicher Inhalt.

⁶² 255. Verordnung des BM für ASK zur Festlegung von Gruppen sozial oder wirtschaftlich besonders schutzwürdiger Verbraucher (VZKG-V), 14.09.2016.

von 2 Geschäftstagen (§16 VZKG) die Daueraufträge, Lastschriftmandate, wiederkehrende Überweisungen und Lastschriften der letzten 13 Monate mitzuteilen.

Die §§ 6 und 8 bis 13 bezüglich der Entgeltaufstellung und der Vergleichswebseite treten lt § 36(1) VZKG „neun Monate nach dem Inkrafttreten des delegierten Rechtsaktes in Kraft, den die Europäische Kommission gemäß Art. 3 Abs. 4 der Richtlinie 2014/92/EU zu erlassen hat.“ Die restlichen Bestimmungen des VZKG, insbesondere also das Basiskonto nach § 23 VZKG und der Wechselservice nach §14 VZKG, traten mit 18. September 2016 in Kraft.⁶³ Die Finanzmarktaufsicht (FMA) ist für die Durchsetzung der relevanten Bestimmungen zuständig (§ 29 VZKG).

Verordnung über Interbankenentgelte

Die Verordnung über Interbankenentgelte für kartengebundene Zahlungsvorgänge (VO 2015/751/EU) ist mit 9.12.2015 in Kraft getreten und deckelt das Interbankenentgelt kartenbasierter Transaktionen bei Debitkarten auf 0,2 % und respektive bei Kreditkarten auf 0,3 % des Transaktionswertes.

8 Handlungsalternativen zur Regulierung von Bankomatgebühren

Wie eingangs erläutert, kam es im Jahr 2016 zu einer öffentlichen Debatte über das Verbot von Bankomatgebühren. Im Folgenden sollen verschiedene Handlungsalternativen aufgezeigt und mögliche Auswirkungen diskutiert werden.

8.1 Regulierung von Behebungsentgelten im Rahmen des Girokontovertrages

Die Bankenbefragung hat ergeben, dass österreichische Karteninhaber wesentlich mehr POS-Transaktionen als GAA-Transaktionen durchführen. Auch ohne Behebungsentgelte für GAA-Transaktionen werden POS-Transaktionen also von den Konsumenten angenommen. Behebungsentgelte würden dazu führen, dass die Anzahl der GAA-Transaktionen abnimmt und die Anzahl der POS-Transaktionen weiter zunimmt. Wenn nur Behebungsentgelte für Behebungen bei Fremdbankomaten verlangt werden, wäre zudem zu erwarten, dass Karteninhaber vermehrt die GAAs der eigenen Bank aufsuchen.

Karteninhaber nutzen GAA-Transaktionen und POS-Transaktionen unterschiedlich intensiv und zeigen damit, dass sie unterschiedliche Präferenzen für die beiden Zahlungsinstrumente haben. Auch im Mobilfunkmarkt sind unterschiedliche Nutzungsintensitäten zu beobachten. Dort koexistieren Vertragstarife, bei denen die Nutzung pauschaliert ist und Pre-paid Tarife, bei denen nutzungsabhängig nach Minute,

⁶³ Die §§ 6 und 8 bis 13 VZKG bezüglich der Entgeltaufstellung und der Vergleichswebseite treten lt § 36 (1) „neun Monate nach dem Inkrafttreten des delegierten Rechtsaktes in Kraft, den die Europäische Kommission gemäß Art. 3 Abs. 4 der Richtlinie 2014/92/EU zu erlassen hat“. Der Wechselservice laut §16 VZKG sollte dagegen bereits umgesetzt werden.

SMS oder Dateneinheit abgerechnet wird. Verbraucher haben die Möglichkeit, je nach Nutzungsintensität den für sie geeigneten Tarif zu wählen.⁶⁴

Auch im Girokontengeschäft könnte eine solche Wahlmöglichkeit im Interesse der Konsumenten sein. Bei einem Verbot von Behebungsentgelten bleiben Banken zudem andere Möglichkeiten, um die Kosten eines Girokontos zu erhöhen. Beispielsweise können Kontoführungsgebühren oder Nebenkosten für Leistungen wie die Ausstellung einer neuen Debitkarte erhöht werden. Eine Alternative zur Betrachtung von Behebungsentgelten besteht daher darin, die Kosten des gesamten Girokontos zu analysieren.

Wie obenstehend erläutert, wurde mit dem VZKG vom Gesetzgeber bereits ein Rahmen geschaffen, um für bestimmte Arten von Girokonten („Basiskonten“) eine Obergrenze der jährlichen Entgelte festzulegen.

Auch die Förderung eines effektiven Wettbewerbs im Girokontengeschäft würde die Gesamtkostenbelastung der Karteninhaber senken und wäre damit eine Alternative zu einer Regulierung von Behebungsentgelten. Die Branchenuntersuchung der Europäischen Kommission zum europäischen Privatkundengeschäft der Banken kam im Jahr 2007 zum Schluss, dass sich das Girokontengeschäft durch eine geringe Transparenz und hohe Wechselbarrieren auszeichnet, die einem effektiven Wettbewerb entgegenstehen. In Hinblick auf Wechselbarrieren wird insbesondere auf hohe Suchkosten, einen hohen Organisationsaufwand beim Kontowechsel und auf die weitverbreitete Praxis, Kreditvergaben an den Abschluss eines Girokontovertrages zu koppeln, verwiesen.⁶⁵

Auch die Kundenbefragung der BWB bestätigt dieses Bild. In der Kundenbefragung wurde festgestellt, dass 43% der Kontoinhaber nicht wissen, wie hoch die monatlichen Kosten ihres Girokontos sind und 35% kennen die monatlichen Kosten nur ungefähr. Zudem wissen 18% der Girokonteninhaber nicht, ob sie bereits Behebungsentgelte für GAA-Transaktionen bezahlen. Die Transparenz des Girokontenmarktes ist damit nach wie vor als gering zu bezeichnen und die im VZKG vorgesehenen Informationspflichten und der vorgesehene Wechselservice könnten eine Effektivierung des Wettbewerbs im Girokontengeschäft bewirken. Da die relevanten Bestimmungen des VZKG noch nicht oder erst seit Kurzem in Kraft getreten sind, ist die Wirksamkeit des Gesetzes noch abzuwarten.⁶⁶ Ebenfalls abzuwarten bleibt, inwiefern die Angebote des VZKG von den

⁶⁴ Vgl. BWB (2016).

⁶⁵ Vgl. EK (2007b); Die obenstehend im Kapitel 7.2 erläuterten Regulierungen des Zahlungsverkehrs und des Girokontogeschäftes zielen nicht zuletzt auf die in der Branchenuntersuchung der EK festgestellten „Marktdefizite“ ab, vgl. EK (2007a), Rz. 4.

⁶⁶ Vgl. etwa erste Berichte zu Problemen beim automatischen Datenaustausch im Rahmen des Kontowechsel-Service nach § 14 VZKG, <http://derstandard.at/2000051255705/Bawag-strauchelt-bei-Kontokuendigungen>, abgefragt am 24.01.2017.

Verbrauchern angenommen werden.⁶⁷ Im Sinne der Transparenz könnte zudem eine Informationspflicht bezüglich der von den Banken bezahlten/lukrierten Vorleistungsentgelten (Service Fees, Interchange Fees) an die Karteninhaber angedacht werden.

8.2 Regulierung von Direktvereinbarungen am GAA (Surcharges)

Die Expansion der Drittanbieter war dafür verantwortlich, dass die Anzahl der GAAs in Österreich in den Jahren 2012-2015 zugenommen und nicht abgenommen hat. Das Geschäftsmodell der Drittanbieter baut auf den Service Fees des Kartenzahlungsverkehrs auf, die wie obenstehend erläutert im Fall der Maestro im Jahr 2015 halbiert wurde. Ein Verbot von Surcharges bei weiterer Absenkung der Service Fees durch die Kartennetzbetreiber könnte dazu führen, dass die Drittanbieter vom österreichischen Markt verdrängt werden und die Anzahl der GAAs abnimmt. Für sich genommen erscheint ein Verbot von Surcharges daher nicht im Interesse der Verbraucher.

Eine Alternative zur Regulierung von Surcharges betrifft eine Verpflichtung der Banken, die Kosten von Surcharges, die ihre Kunden an inländischen GAAs vereinbart haben, zu übernehmen. Einige Banken argumentieren, dass sie nicht feststellen können, ob ihre Kunden eine Direktvereinbarung abgeschlossen haben. Da im Rahmen einer GAA-Transaktion eine Bonitätsanfrage an die kartenausgebende Bank gestellt wird, erscheint eine Datenübermittlung allerdings grundsätzlich möglich. Bei einer Weiterverrechnung der Surcharges könnten die Drittanbieter allerdings beliebig hohe Surcharges festsetzen, ohne mit einem Rückgang der Transaktionen rechnen zu müssen. Zudem wäre es für die Drittanbieter in so einem Fall lukrativ, durch die Aufstellung von GAAs weiter zu expandieren. Eine solche Regulierung würde die Kosten der Banken daher massiv erhöhen und diese Kosten würden letzten Endes in Form höherer Kontoführungsgebühren an die Verbraucher überwältzt. Die Verursacher der Kosten würden damit die Kosten aller Kunden erhöhen. Diese Alternative erscheint daher ebenfalls nicht im Interesse der Verbraucher zu sein.

Ebenfalls öffentlich diskutiert wurde eine Kennzeichnungspflicht für GAAs, die Surcharges verlangen. Einige Marktteilnehmer wenden ein, dass die Kartennetzbetreiber schon jetzt genau vorgeben, mit welchem Text am Bildschirm des GAA auf das Surcharging hinzuweisen ist. Wie in Kapitel 7.2 erläutert, sieht die PSD II noch detailliertere Informationspflichten vor. Einige Marktteilnehmer geben zu bedenken, dass Informationen am Bildschirm leicht zu übersehen seien und befürworten eine zusätzliche Kennzeichnung von GAAs, etwa durch die Anbringung von Hinweistafeln.

⁶⁷ Andere Wettbewerbsbehörden empfehlen die Durchführung von verhaltensökonomischen Studien, um Informationspflichten möglichst verbraucherfreundlich zu gestalten, vgl. etwa CMA (2015), Retail banking market investigation.

8.3 Transaktionsentgelte auf Vorleistungsebene (Service Fees)

In der ökonomischen Literatur wurde ein empirischer Test entwickelt, der es erlaubt, die Interchange Fee bei POS-Transaktionen so zu regulieren, dass die Gesamtwohlfahrt des Kartenzahlungsverkehrs optimiert, oder zumindest erhöht wird.⁶⁸ Dieser sogenannte „Merchant Indifference Test“ oder „Tourist Test“ wurde von der Generaldirektion Wettbewerb der Europäischen Kommission in den MasterCard und Visa Verfahren verwendet, um eine Obergrenze für die Multilateral Interchange Fee festzulegen.⁶⁹

Es könnte auch ein ökonomischer Test entwickelt werden, um eine (zeitlich begrenzte) Regulierung der Service Fee bei GAA-Transaktionen vorzunehmen und damit sicherzustellen, dass GAAs ab einem bestimmten Transaktionsvolumen kostendeckend betrieben werden können. Denkbar wäre auch die Einführung gestaffelter oder standortspezifischer Tarife, damit exzessive Gewinne an stark frequentierten Standorten verhindert werden können. In Anlehnung an die ökonomische Literatur ist jedoch nachdrücklich auf den hohen Datenbedarf bei der Durchführung eines solchen Tests hinzuweisen.⁷⁰ Auch eine regelmäßige empirische Evaluierung einer solchen Maßnahme wäre anzustreben, um teure Fehlregulierungen zu vermeiden.

In Bezug auf die Strukturen und Abläufe eines möglichen Regulierungsverfahrens sei beispielhaft auf die Verfahren der Telekom-Control-Kommission (TKK) verwiesen, die bei der RTR GmbH angesiedelt ist und (Vorleistungs-)Märkte im Telekommunikationssektor reguliert.⁷¹

8.4 Verfassungsrechtliche Aspekte eines Verbots von Behebungsentgelten

Der BWB wurde der Entwurf einer Novelle des VZKG zur Kenntnis gebracht, der ein Verbot von Behebungsentgelten zum Gegenstand hatte. Das dort angedachte Verbot erscheint der BWB auch aus verfassungsrechtlicher Sicht als problematisch. So stellt ein solches Verbot einen Eingriff in die Privatautonomie und damit einen Eingriff in das verfassungsgesetzlich gewährleistete Recht auf Unverletzlichkeit des Eigentums dar (Art 5 StGG, Art 1 1. ZPMRK). Ein solcher Eingriff ist grundsätzlich dann zulässig, wenn das Ziel der Regelung im öffentlichen Interesse liegt und die Regelung verhältnismäßig ist. Der Konsumentenschutz kann für ein gesetzliches Verbot von Behebungsentgelten als öffentliches Interesse durchaus herangezogen werden,⁷² fraglich erscheint jedoch die Verhältnismäßigkeit einer solchen Regelung. Hierbei müssen nämlich im Rahmen einer Güterabwägung das hinter der Regelung stehende öffentliche Interesse und der Eingriff

⁶⁸ Vgl. Zenger, H. (2011).

⁶⁹ Vgl. http://ec.europa.eu/competition/sectors/financial_services/enforcement_en.html, abgerufen am 20.01.2017.

⁷⁰ Vgl. Rochet und Wright (2010) und Farrell (2006).

⁷¹ Zur rechtlichen Stellung der TKK siehe § 116 TKG. Der §42 TKG beschreibt die Entgeltkontrolle auf Vorleistungsmärkten.

⁷² Vgl. zB VfSlg 16.222/2001. Der Konsumentenschutz als legitimes öffentliches Interesse wurde auch im Gutachten vom Bundeskanzleramt Verfassungsdienst vom 17.5.2016 „Verbot bzw Beschränkung von Bankomatabhebungsgebühren“ angenommen, S 1.

in die Grundrechtsposition einander gegenübergestellt werden. Es ist zweifelhaft, ob der Konsumentenschutz die Ausflüsse des mit einer solchen Regelung verbundenen Grundrechtseingriffs tatsächlich überwiegt. Wenn durch die Regelung nun insbesondere iSd Konsumentenschutzes sichergestellt werden soll, dass der Verbraucher sein Buchgeld in Bargeld umwandeln kann, ohne neben dem Kontoführungsentgelt oder dem Entgelt für eine Bankomatkarte ein gesondertes Entgelt für den Auszahlungsvorgang leisten zu müssen, entspricht es nicht dem Transparenzgedanken, wenn dieses Entgelt dann doch in eine Kalkulation der Berechnung der Kontoführungsgebühr miteinfließen kann.⁷³ Der mit einer gesetzlichen Regelung verbundene Grundrechtseingriff würde außerdem jedenfalls eine genauere Definition des Behebungsentgelts (insbesondere die Unterscheidung zur „Surcharge“) und des Verbotsumfangs gebieten, nicht nur in Bezug auf das Verhältnis zwischen dem Verbraucher und dem Kreditinstitut, sondern auch zwischen dem Verbraucher und einem Dritten. In diesem Sinne sind aus Sicht der BWB für den Fall einer gesetzlichen Regelung eines Verbots von Behebungsentgelten vom Gesetzgeber neben wettbewerbsrechtlichen Überlegungen auch weitere, umfassendere verfassungsrechtliche Überlegungen anzustellen.

⁷³ Vgl. in diesem Sinne aber offensichtlich das Gutachten vom Bundeskanzleramt Verfassungsdienst vom 17.5.2016 „Verbot bzw Beschränkung von Bankomatabhebungsgebühren“, S 2.

Literatur

- Belleflamme, P., & Peitz, M. (2015). *Industrial organization: markets and strategies*. Second Edition, Cambridge University Press.
- BWB (2016). *The Austrian Market for Mobile Telecommunication Services to Private Customers. An Ex-post Evaluation of the Mergers H3G/Orange and TA/Yesss!*, Sectoral Inquiry BWB/AW-393, Final Report, Vienna.
- Davis, P., und Garcés, E. (2009). *Quantitative techniques for competition and antitrust analysis*. Princeton University Press.
- EK (2004). *Leitlinien zur Bewertung horizontaler Zusammenschlüsse*, 2004/C 31/03.
- EK (2007a). *Report on the retail banking sector inquiry. Commission Staff Working Document Accompanying the Final Report*, SEC(2007) 106.
- EK (2007b). *Untersuchung des Retail-Bankgeschäfts gemäß Artikel 17 der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 (Abschlussbericht)*, SEK(2007) 106.
- Farrell, J. (2006). *Efficiency and competition between payment instruments. Review of Network Economics*, 5(1).
- Federal Trade Commission und U.S. Department of Justice (2010), *Horizontal Merger Guidelines*.
- Filistrucchi, L., Geradin, D., Van Damme, E., & Affeldt, P. (2014). *Market definition in two-sided markets: Theory and practice. Journal of Competition Law and Economics*, 10(2), 293-339.
- Knittel, C., & Stango, V. (2008). *Incompatibility, Product Attributes, and Consumer Welfare: Evidence from ATMs*, *The B. E. Journal of Economic Analysis & Policy*, 8(1).
- Maier-Rigaud, F. P., & Schwalbe, U. (2012). *Market Definition. Background Note by the Secretariat*, OECD, DAF/COMP(2012)13/REV1.
- OeNB (2009). *Zahlungsverkehrsbericht 2009*, Wien.
- Office of Fair Trading (2003). *Assessing profitability in competition policy analysis*. OFT Working Paper 657 (prepared by Oxera).
- PSA (2014). *Wir machen zahlen einfach. Der Card-Service-Partner für Österreichs Banken, Unternehmenspräsentation*, Wien.
- Rochet, J. C., & Tirole, J. (2002). *Cooperation among competitors: Some economics of payment card associations. Rand Journal of economics*, 549-570.
- Rochet, J. C., & Tirole, J. (2004). *Two-sided markets: an overview. Institut d'Economie Industrielle working paper*.
- Rochet, J. C., & Tirole, J. (2006). *Two-sided markets: a progress report. The RAND journal of economics*, 37(3), 645-667.
- Rochet, J. C., & Tirole, J. (2011). *Must-Take Cards: Merchant Discounts and Avoided Costs. Journal of the European Economic Association*, 9(3), 462-495.
- Rochet, J. C., & Wright, J. (2010). *Credit card interchange fees. Journal of Banking & Finance*, 34(8), 1788-1797.
- Rysman, M. (2009). *The economics of two-sided markets. The Journal of Economic Perspectives*, 23(3), 125-143.

Vickers, J. (2005). Public policy and the invisible price: competition law, regulation and the interchange fee. *Competition Law Journal*, 4(1), 5.

Zenger, H. (2011). Perfect surcharging and the tourist test interchange fee. *Journal of Banking & Finance*, 35(10), 2544-2546.

Appendix

A. Bankenbefragung

Für eine quantitative Beurteilung des untersuchten Marktes wurden Fragebögen an die in Tabelle 19 aufgelisteten Banken/Sektoren und Drittanbieter versandt („Bankenbefragung“). Die Unternehmen nahmen freiwillig und mit einer hohen Response Rate an der Befragung teil. Die befragten Unternehmen decken rund 97% der kartenausgebenden Institute, 97% der betriebenen Geldausgabeautomaten (GAAs) und rund 91% der österreichischen GAA-Transaktionen ab.

Im Fragebogen wurden auf Unternehmens/Sektorenebene für den Zeitraum von 2012-2015 jährliche aggregierte Daten zu den folgenden Themenblöcken abgefragt:

- Debit Issuing - Anzahl an Debitkarten, Einnahmen und Ausgaben beim Debit Issuing, Entgelte bei Behebungen
- GAA-Transaktionen aus Sicht des Debit Issuing - Anzahl und Volumen der Behebungen
- POS Transaktionen aus Sicht des Debit Issuing - Anzahl und Volumen der Transaktionen, Einnahmen und Ausgaben die dem POS Geschäft zuzuordnen sind.
- GAA-Betrieb aus Sicht der GAA Betreiber - Anzahl an GAA's gestaffelt nach Typen, Investitionen, Anzahl und Volumen der Behebungen, Einnahmen und Ausgaben des Betriebs,
- Girokonten und Privatkunden - Einnahmen und Ausgaben aus dem Girokonto- und Privatkundengeschäft.

Gemeinsam mit den Banken nahm die BWB eine umfangreiche Datenbereinigung vor und führte Plausibilitätsprüfungen mit den öffentlichen Daten der OeNB und Daten der PSA durch.

Tabelle 19: Befragte Banken(-gruppen) und Drittanbieter.

1	RLB Burgenland	21	Bankhaus Carl Spängler & Co. AG
2	RLB Kärnten	22	BAWAG PSK AG
3	RLB NÖ/Wien	23	BKS Bank AG
4	RLB OÖ	24	Oberbank AG
5	RLB Salzburg	25	UniCredit Bank Austria AG
6	RLB Steiermark	26	Volkskreditbank AG
7	RLB Tirol	27	Bank Winter & Co. AG
8	RLB Vorarlberg	28	Bankhaus Krentschker & Co. AG
9	Sparkassenverband	29	Bankhaus Schelhammer & Schattera AG
10	Volksbank Wien AG	30	Commerzbank Mattersburg
11	Österr. Genossenschaftsverband	31	DenizBank AG
12	Hypo-Bank Burgenland AG	32	Hellobank AG
13	Austrian Anadi Bank AG	33	ING DiBa Direktbank Austria
14	HYPO NOE Gruppe Bank AG	34	VakifBank International AG
15	Oberösterreichische Landesbank AG	35	Euronet (Drittanbieter)
16	Salzburger Landes-Hypothekenbank AG	36	FirstData (Drittanbieter)
17	Landes-Hypothekenbank Steiermark AG		
18	Hypo Tirol Bank AG		
19	Vorarlberger Landes- u. Hypothekenbank AG		
20	Bank für Tirol und Vorarlberg AG		

B. Kundenbefragung

Im Zuge der Untersuchung wurde von der BWB eine Kundenbefragung angeregt. Diese Kundenbefragung wurde vom Institut für Empirische Sozialforschung (IFES) im Auftrag der Wirtschaftskammer Österreich durchgeführt und von den österreichischen Großbanken finanziert. Für den Inhalt der Kundenbefragung war alleinig die BWB verantwortlich. Die Datengrundlage basiert auf einer für Österreich repräsentativen Zufallsstichprobe von 1.030 Personen. Die Grundgesamtheit für die Zufallsstichprobe sind Personen ab 16 Jahre, wohnhaft in Österreich, die ein Girokonto besitzen und nutzen. Die Befragung wurde telefonisch und online im Oktober 2016 durchgeführt.

Die Teilnehmer wurden zu mehreren Themenbereichen befragt. Der erste Frageblock bezog sich auf das Verhältnis der Befragten zu ihrem Girokonto und zu ihrer Hausbank. Im zweiten Frageblock ging es um die Nutzung der Debitkarten. In einem weiteren Block wurde abgefragt, wie die Karteninhaber auf die Einführung von Behebungsentgelten reagieren. Im letzten Block ging es um die Wahrnehmung verschiedener GAA-Betreiber.

Girokonto und Hausbank

In einer ersten Fragenrunde ergab sich, dass 98% der Befragten über ein oder mehrere Girokonten verfügen und 2% ein Girokonto nutzen aber über kein eigenes verfügen. Es ergab sich weiter, dass 79% der Befragten über ein Girokonto, 17% über zwei Konten und 4% über 3 oder mehr Girokonten verfügen. Von allen Befragten verfügen 100% über eine Bankomatkarte.

Tabelle 20: Marktanteile nach Girokonten	
Welche ist Ihre Hausbank, bei welcher Bank haben Sie Ihr Girokonto?	
Raiffeisenbanken	34%
Sparkassen/Erste Bank	21%
UniCredit/Bank Austria	11%
BAWAG/PSK	11%
Volksbank	7%
easybank	5%
Andere	5%
HYPO	3%
Weiß nicht / k.A.	3%

Auf die Frage nach der Hausbank, also nach der Bank bei welcher ein Girokonto genutzt wird, gaben die Befragten Antworten wie sie in Tabelle 20 zusammengefasst sind. Die Raiffeisenbanken liegen hier mit einem Anteil von 34% auf Platz 1. Der Verband Sparkassen/Erste Bank folgt mit einem Anteil von 21%. Mit deutlich geringeren Anteilen folgen UniCredit/Bank Austria und BAWAG/PSK. Die Volksbank kommt auf einen Anteil von 7% gefolgt von der easybank, welche die Direktbank-Tochter der BAWAG/PSK ist. Danach kommen anteilsmäßig andere Institute, hier sollte es sich in erster Linie um Banken des Bankenverbandes handeln. Das Schlusslicht bildet der Verband der

österreichischen Landes-Hypothekenbanken. Immerhin 3% konnten oder wollten keine Angaben zu ihrer Hausbank machen.

In den nächsten Fragen wurde versucht, dem Verhältnis der Kunden zu ihren Banken auf den Grund zu gehen. Es wurde dabei abgefragt, als wie wichtig verschiedene Aspekte in Bezug auf die eigene Hausbank empfunden werden. Wie in Tabelle 21 dargestellt, ist für 75% der Befragten die lange Kundenbeziehung zur Hausbank sehr wichtig bzw. eher wichtig ist. Dies dürfte mit ein Grund für die geringe Wechselbereitschaft von Bankkunden auch in Österreich sein. Wie zu erwarten, sind die Kosten bzw. Gebühren ein wichtiger Faktor für die Wahl der Hausbank, mehr als 90% der Kunden empfinden diesen Punkt als sehr wichtig oder eher wichtig.

Tabelle 21: Wichtige Aspekte in Bezug auf die Hausbank

Wie wichtig sind folgende Aspekte für Ihre Entscheidung für Ihre Hausbank:	Sehr wichtig	Eher wichtig	Wenig wichtig	Nicht wichtig	Weiß nicht/ k.A.
lange Kundenbeziehung	45%	30%	15%	9%	1%
geringe Kosten/Gebühren	67%	25%	5%	2%	1%
Angebot des Onlinebanking	48%	17%	10%	24%	1%
Filiale in meiner Nähe	53%	24%	14%	9%	0%

Onlinebanking ist für rund die Hälfte der Befragten sehr wichtig und für rund ein Drittel weniger bzw. nicht wichtig. Das deckt sich auch mit Statistiken über die Nutzung von Onlinebanking in Österreich. Demnach nutzten im Jahr 2016 53% der Österreicher das Internet für Onlinebanking, ein Wert der leicht über dem EU Durchschnitt von 49% liegt.⁷⁴ Eine Bankfiliale in der Nähe zu haben ist für rund die Hälfte der Befragten sehr wichtig, hier dürfte wohl eine Mehrheit jener Kunden enthalten sein, für die Onlinebanking einen nachgeordneten Stellenwert hat.

Nach der Zufriedenheit mit dem Girokonto befragt, gaben 50% an sehr zufrieden zu sein und 43% gaben an eher zufrieden zu sein.

Tabelle 22: Zufriedenheit mit dem Girokonto.

Wie zufrieden sind Sie mit dem Girokonto Ihrer Bank	Sehr zufrieden	Eher zufrieden	Wenig zufrieden	keine Angabe
	50%	43%	6%	1%

Auf der anderen Seite kennen nur 20% der Befragten die Kosten ihres Girokontos genau, 35% kennen die Kosten ungefähr und 43% gaben an, die Kosten nicht zu kennen. Diese Anteile widersprechen dem außerordentlich hohen Stellenwert der Kosten und Gebühren ihres Kontos der in Tabelle 21 dargestellt wurde.

⁷⁴ Angaben der Statista GmbH: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/431727/umfrage/nutzung-des-internets-fuer-online-banking-in-oesterreich/>, abgerufen am 10.1.2017

Tabelle 23: Kostenbewusstsein.

Kennen Sie ungefähr die Kosten Ihres Girokontos pro Monat?	Ja, ganz genau	ja, ungefähr	nein, weiß nicht	keine Angabe
	20%	35%	43%	2%

Personen, die antworteten, die Kosten ihres Girokontos genau oder ungefähr zu kennen, wurden näher zur Höhe dieser Kosten befragt. Wie aus Tabelle 14 (Kapitel 5.4) ersichtlich, gaben 20% dieser Gruppe an, über ein Gratis Konto zu verfügen. 48% der Befragten kostet ihr Konto zwischen EUR 5 und EUR 10, beim Rest liegen die Kosten darüber.

Tabelle 17 (Kapitel 5.4) legt nahe, dass 16% der Bankkunden über ein gebührenfreies Konto zu verfügen und 36% geben an, eine Pauschalgebühr zu bezahlen. 8% der Befragten verfügen über ein Konto bei dem jede Buchungszeile abgerechnet wird. 23% der Befragten gaben an, erst ab einer gewissen Anzahl an Buchungen extra bezahlen zu müssen. Ein relativ großer Prozentsatz, 18%, kennt sein Kontomodell nicht genau.

Debitkarte

Der nächste Fragenblock zielte auf das Verhältnis österreichischer Bankkunden zu ihrer Bankomatkarte ab. Interessant ist hier zuerst einmal wie häufig eine Bankomatkarte verwendet wird. Auf die Frage der Häufigkeit der Nutzung antworteten 17% mit täglich und 35% mit 2-3 Mal pro Woche. Der Anteil der Nutzer, welche ihre Karte selten oder so gut wie nie nutzen, ist mit 9% relativ gering.

Tabelle 24: Häufigkeit der Nutzung der Bankomatkarte

Wie oft benutzen Sie Ihre Bankomatkarte üblicherweise?	
(fast) täglich	17%
2-3 mal pro Woche	35%
einmal in der Woche	17%
ein paar Mal im Monat	22%
Seltener	6%
so gut wie nie	3%

Bei der Art der Nutzung steht die Bargeldbehebung mit 95% ganz klar im Vordergrund. Dieser Wert spiegelt auch die immer noch vorherrschende Dominanz des Bargeldes als beliebtes Zahlungsmittel in Österreich wider.⁷⁵ Aber auch für den bargeldlosen Zahlungsverkehr wird die Bankomatkarte häufig genutzt. 76% der Befragten geben an, die Bankomatkarte für die bargeldlose Bezahlung beim Einkaufen zu nutzen. Fast die Hälfte der Befragten nutzt die Karte um ihren Kontostand abzufragen und 39%, um Überweisungen vorzunehmen. Damit lässt sich sagen, dass die Bankomatkarte ein fixer Bestandteil österreichischer Bankkunden zur Durchführung von Bankgeschäften ist.

⁷⁵ siehe z.B. auch „Der Zahlungsverkehr in Österreich“, ÖNB, 2016, S16,
<https://www.oenb.at/Publikationen/Zahlungsverkehr/der-zahlungsverkehr-in-oesterreich.html>

Tabelle 25: Arten der Nutzung der Bankomatkarte

Für welche Services benutzen Sie Ihre Bankomatkarte?	
um Bargeld abzuheben	95%
zur bargeldlosen Bezahlung beim Einkaufen	76%
um meinen Kontostand abzufragen	47%
um Überweisungen vorzunehmen	39%
um meine Elektronische Geldbörse aufzuladen	10%
sonstiges	5%

Nach den Präferenzen der Verwendungsmöglichkeiten der Bankomatkarte befragt, gaben die Hälfte der Bankkunden an, die Unabhängigkeit von Öffnungszeiten bei Transaktionen an der Bankomatkarte am meisten zu schätzen. 34% gaben an, dass ihnen die Möglichkeit für die bargeldlose Bezahlung mittels Bankomatkarte am wichtigsten ist, und 12% wollen mit der Bankomatkarte hauptsächlich ein Anstehen am Bankschalter vermeiden.

Tabelle 26: Präferenzen bei der Bankomatkarte

Was an der Bankomatkarte ist für Sie das wichtigste?	
Unabhängigkeit von Öffnungszeiten bei Transaktionen	50%
Bezahle meist bargeldlos mit der Bankomatkarte	34%
Anstehen am Bankschalter vermeiden	12%
weiß nicht	2%
keine Angabe	2%

Wenn man im Gegensatz dazu die Nutzung von Bankschaltern abfragt, sieht man, dass relativ wenige Kunden diese öfter aufsuchen. 42% der Befragten haben in den letzten 12 Monaten keinen Bankschalter aufgesucht. Einmal in der Woche oder öfter machen das 3% der Befragten und 18% suchen ein paarmal im Monat einen Bankschalter auf. 29% der Befragten suchen ein paar Mal einen Bankschalter auf und 7% taten dies einmal im Jahr.

Tabelle 27: Nutzung von Bankschaltern

Haben Sie in den letzten 12 Monaten einen Bankschalter zwecks Bargeld Ein- oder Auszahlungen aufgesucht? Wenn ja: Und wie oft haben Sie in den letzten 12 Monaten einen Bankschalter aufgesucht?	
Nein nie	42%
Ja,	57%
einmal in der Woche oder öfter	3%
ein paar Mal im Monat	18%
ein paar Mal im Jahr	29%
einmal im Jahr	7%
Weiß nicht/keine Angaben	2%

Bezüglich der Versorgungsdichte mit Bankomaten gaben 90% der Befragten an, dass ein Bankomat für sie sehr leicht bzw. eher leicht zu finden ist. Nur 8% der Befragten gaben

an, dass die Bankomatsuche eher mühsam oder sehr mühsam ist, 2% der Befragten konnten oder wollten sich dazu nicht äußern.

Bei den Gewohnheiten der Bargeldbehebungen bei Bankomaten sieht man in Tabelle 28, dass mehr als 40% ganz unterschiedliche Bankomaten benutzen. Dies könnte darauf hindeuten, dass sich ein relativ hoher Anteil der Bankkunden in Österreich keine Gedanken darüber macht, an welchem Automaten Geld behoben wird. Das wiederum dürfte Ausdruck einer Bankenlandschaft sein, in der Gebühren bei Fremdbehebungen an Bankomaten relativ selten sind.

Tabelle 28: Gewohnheiten bei Bankomatbenutzung

Was trifft bei Ihnen bezüglich Bargeldbehebungen bei Bankomaten am ehesten zu?	
Ich habe eine gewöhnlich genutzte Abhebestelle	28%
Ich habe ein paar wenige Abhebestellen	27%
Ganz unterschiedlich, wo ich Geld abhebe	43%
weiß nicht	1%
keine Angabe	1%

Behebungsentgelte

Ein weiterer Frageblock betrifft Bankomatgebühren bei Fremdbehebungen und hypothetische Verhaltensweisen bei einer generellen Einführung solcher Gebühren. Auf die Frage, ob solche Gebühren schon jetzt bei Fremdbehebungen verrechnet werden, antworteten 47% mit nein und 26% wussten es nicht. Immerhin 4% antworteten, dass sie pro Fremdbehebung zahlen müssen. Allerdings geben nur 4% an, bei Behebungen von Drittanbietern (Euronet und FirstData) Gebühren zahlen zu müssen. Dieser Anteil sollte eigentlich höher sein, da Euronet seine Gebühr ja generell erhebt. Eventuell ist die Gebühr von Euronet noch nicht im Bewusstsein aller Konsumenten angekommen.

Tabelle 29: Gebühren bei Fremdbehebungen an Bankomaten

Zahlen Sie im Rahmen Ihres Girokontopakets bei Ihrer Hausbank Bankomatgebühren bei Fremdbehebungen?	
Nein	47%
weiß nicht	26%
Ja, im Rahmen meiner Grundgebühr für mein Girokonto	10%
Ich bezahle pro Behebung	4%
nur bei Behebungen von Drittanbietern	4%
Gewissen Anzahl von Behebungen in Gebühr enthalten	6%
Andere Abrechnung	1%
keine Angabe	1%

Tabelle 30: Verhalten bei Einführung einer Gebühr für Fremdbehebungen

Wie würden Sie reagieren, wenn Ihre Hausbank eine Gebühr für Fremdbehebungen einführen würde?	
Würde mein Zahlungs- bzw. Abhebeverhalten nicht ändern.	6%
Suche nach Möglichkeit bankeigenen Bankomaten auf.	74%
Würde bei einer Behebung mehr Geld als bisher beheben.	21%
Würde öfter bargeldlos bezahlen.	27%
Weiß nicht.	3%
Keine Angabe.	1%

Mehrfachnennungen möglich.

Bei der Frage einer möglichen Reaktion auf eine Einführung von Bankomatgebühren bei Fremdbehebungen wird klar, dass der Großteil der Konsumenten sein Verhalten durch solch eine Einführung ändern würde. 74% der Befragten würden möglichst nur noch bei bankeigenen Geldautomaten beheben und 27% würden öfter bargeldlos bezahlen. Lediglich 9% geben an, ihr Verhalten nicht zu ändern bzw. nicht zu wissen, wie sie reagieren würden. 21% der Befragten würden größere Beträge als bisher beheben.

GAA-Betreiber

Im letzten Fragenblock rückt nun der Bankomat selbst in den Fokus. Als erstes wurde abgefragt, ob Bankomatkunden unterschiedliche Geldausgabeautomaten wahrnehmen. Hier gaben 73% der Befragten an, Bankomaten von anderen Banken bzw. von Drittanbietern wahrzunehmen. Auf die Frage, ob es für sie einen Unterschied macht bei welchem Gerät Geld behoben wird, antworteten von den Befragten, welche unterschiedliche Bankomaten wahrnehmen, 73% mit nein und nur 23% mit ja. Es ist anzunehmen, dass diese Verteilung der Antworten hauptsächlich dadurch getrieben wird, dass die überwiegende Mehrheit der Banken in Österreich keine Bankomatgebühren bei Fremdbehebungen verrechnet.

Tabelle 31. Verwendung von GAAs: Wahrnehmung von Unterschieden.

Macht es für Sie einen Unterschied, bei welchem Bankomat Sie Geld beheben?	
Ja	23%
Nein	73%
weiß nicht	3%
keine Angabe	1%

Von den Befragten, für die es einen Unterschied macht, bei welchen Bankomaten sie Geld beheben, gaben 87% der Befragten als Begründung Gebühren bei Fremdbehebungen an. Nur 11% gaben als Begründung hohe Sicherheitsstandards an und 10% nannten andere Gründe.

Tabelle 32. Verwendung von GAAs: Präferenzen.

Warum macht es für Sie einen Unterschied, bei welchem Bankomat Sie Geld beheben?	
Ich verwende keine Bankomaten, bei denen ich Gebühren bezahlen muss.	49%
Behebungen sind für mich nur bei Bankomaten meiner Hausbank gratis	28%
Ein hoher Sicherheitsstandard bei Bankomaten ist mir wichtig.	11%
Andere Gründe	10%
weiß nicht / keine Angabe	2%

Schließlich glauben 61% der Befragten, dass Banken mit den Bankomaten eher Geld verdienen, 26% glauben dies eher nicht.

Tabelle 33. Profitabilität des GAA-Geschäftes

Glauben Sie, dass die Banken mit den Bankomaten Geld verdienen (D.h Einnahmen aus dem Bankomatgeschäft sind größer als die Ausgaben)?	
Eher ja.	61%
Eher nein.	26%
Weiß nicht.	13%

Glossar

ATM Acquiring. Anbindung von Geldausgabegeräten an Kartennetzwerke und damit verbundene Dienstleistungen.

Bankomatgebühr. Der Begriff Bankomatgebühr ist nicht eindeutig definiert. Gemeint sein können einerseits Behebungsentgelte für GAA-Transaktionen im Rahmen des Girokontovertrages und andererseits im Rahmen von Direktvereinbarung am Bankomat vereinbarte Abhebungsgebühren („Surcharges“).

Debit Issuing. Ausgabe von Debitkarten und damit verbundene Dienstleistungen.

Debitkarte („Bankomatkarte“). Zahlungskarte, die (insbesondere) zur Behebung von Bargeld an Geldausgabeautomaten und zum bargeldlosen Bezahlen an POS-Terminals verwendet werden kann. Dabei wird das Girokonto des Karteninhabers unmittelbar nach der Transaktion mit dem jeweiligen Geldbetrag belastet (debitiert). Für die Zahlung ist eine Identifikation durch PIN-Eingabe notwendig.

Drittanbieter. Zahlungsdienstleister, die Geldausgabegeräten betreiben, aber als Nicht-Banken selbst keine Debitkarten emittieren.

GAA. Geldausgabeautomaten (GAA), auch Automatic Teller Machines (ATM) oder Bankomaten sind Geräte zur Behebung von Bargeld.

GAA-Transaktion. Bargeldbehebung an einem Geldausgabeautomaten.

Issuer. Kartenausgebendes Zahlungsinstitut.

Kreditkarte. Zahlungskarte, die (insbesondere) zum bargeldlosen Bezahlen an POS-Terminals, aber auch zur Behebung von Bargeld an GAAs verwendet werden kann. Für die Zahlung ist eine Identifikation durch Unterschrift oder PIN-Eingabe (bei GAA-Behebungen) notwendig. Der Karteninhaber muss den Rechnungsbetrag nicht sofort begleichen, sondern erhält eine saldierte Abrechnung. Ein Girokonto beim kartenausgebenden Institut ist nicht erforderlich.

(Multilateral-) Interchange Fee. Transaktionsabhängige Gebühr, die bei POS-Transaktionen vom POS-Acquirer an den Issuer entrichtet wird.

National Shortcut. Ein Netzwerk der PSA, das es erlaubt, GAA-Transaktionen mit österreichischen Debitkarten ohne Nutzung der Schnittstellen der internationalen Kartennetzwerke abzuwickeln. Dabei müssen sowohl die kartenausgebende Bank als auch der GAA-Betreiber Kunden der PSA sein.

POS Terminal. Point of Sale (POS) Terminals sind Geräte, die bargeldlose Kartenzahlungen durchführen können („Bankomatkasse“).

POS-Transaktion. Bargeldloses Zahlen an einem POS-Terminal (Bankomatkasse).

Prepaidkarte („Elektronische Geldbörse“). Zahlungskarte, die über ein im Voraus bezahltes Guthaben verfügt. Das Guthaben kann durch Kauf erworben oder auf die Karte

aufgeladen werden. Der Karteninhaber kann im Rahmen des Guthabens Kartenzahlungen durchführen. Dafür ist idR keine Identifikation nötig. Österreichische Debitkarten können über die „Quick“-Funktion als Prepaidkarten verwendet werden.

PSA. Die Payment Service Austria (PSA) ist ein Unternehmen im Eigentum großer österreichischer Banken, das ein Bündel von Dienstleistungen rund um das Issuing von Debitkarten („Debit Issuing Support“) und die Anbindung von GAAs an Kartennetzwerke („ATM Acquiring“) erbringt.

Service Fee. Transaktionsabhängige Gebühr welche bei GAA Transaktionen vom Issuer an den GAA Betreiber entrichtet wird.

Surcharge (ATM). Im Rahmen von Direktvereinbarung am Bankomat vereinbarte Abhebungsgebühren.

Surcharge (POS). Die Verrechnung unterschiedlicher Preise für die Nutzung unterschiedlicher Zahlungsinstrumente wie Kreditkarten, Debitkarten und Bargeldzahlungen durch Betreiber von POS-Terminals wie Einzelhändler oder Gastronomie.