

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 31.1.2007
KOM(2007) 33 endgültig

MITTEILUNG DER KOMMISSION

**Untersuchung des Retail-Bankgeschäfts gemäß Artikel 17
der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 (Abschlussbericht)**

{SEK(2007) 106}

MITTEILUNG DER KOMMISSION

Untersuchung des Retail-Bankgeschäfts gemäß Artikel 17 der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 (Abschlussbericht)

1. Am 13. Juni 2005 leitete die Kommission eine Untersuchung des Retail-Bankgeschäfts ein. Rechtsgrundlage für die Untersuchung einzelner Wirtschaftszweige ist Artikel 17 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1/2003. Danach kann die Kommission die Untersuchung eines bestimmten Wirtschaftszweigs oder -sektorübergreifend - einer bestimmten Art von Vereinbarungen durchführen, wenn die Entwicklung des Handels zwischen Mitgliedstaaten, Preisstarrheiten oder andere Umstände vermuten lassen, dass der Wettbewerb im Gemeinsamen Markt möglicherweise eingeschränkt oder verfälscht ist. Bei dem vorliegenden Dokument handelt es sich um den Abschlussbericht zur Untersuchung des Retail-Bankgeschäfts¹.

1. EINFÜHRUNG

2. In den letzten zwanzig Jahren hat der europäische Bankensektor ein beträchtliches Wachstum und eine starke Diversifizierung verzeichnet. Heute bietet er in der EU über drei Millionen Arbeitsplätze. Das Retail-Bankgeschäft – das Dienstleistungen für Verbraucher sowie kleine und mittlere Unternehmen (KMU) umfasst – ist mit mehr als 50 % des gesamten Bankgeschäfts in der EU, gemessen an den Bruttoerträgen - nach wie vor die wichtigste Sparte im Bankenwesen. Schätzungen der Kommission zufolge wurden mit Retail-Banking 2004 in der Europäischen Union Bruttoeinnahmen von 250 bis 275 Mrd. EUR erzielt, was rund 2 % des gesamten BIP der EU entspricht².
3. Der Sektor des europäischen Retail-Banking umfasst Anbieter von essentiellen Dienstleistungen einschließlich der Bereitstellung von Geldanlagen, Krediten und Zahlungsverkehrsdiensten für Privat- und Firmenkunden (KMUs). Eine Reihe von Indikatoren wie Marktzersplitterung, Preisstarrheiten und eine unzureichende Kundenmobilität lassen allerdings darauf schließen, dass der Wettbewerb im EU-Markt für Retail Banking möglicherweise nicht wirksam funktioniert. Die Kommission hat daher beschlossen, auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 1/2003³ eine Untersuchung des Retail-Bankgeschäfts⁴ einzuleiten und ihr Augenmerk dabei vor allem auf den grenzüberschreitenden Wettbewerb zu richten.
4. Die Untersuchung dieses Wirtschaftszweigs ist im weiteren politischen Kontext der Lissabon-Agenda zu sehen und wird zur Verwirklichung der im Weißbuch zur

¹ Zwischenberichte wurden bereits am 12. April 2006 (Zahlungskarten) und 17. Juli 2006 (Kontokorrentkonten und verbundene Dienstleistungen) veröffentlicht.

² Die Zahlen stammen aus dem 2. Zwischenbericht der Untersuchung des Retail-Bankgeschäfts.

³ Siehe: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2003/l_001/l_00120030104de00010025.pdf.

⁴ Siehe:

http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/others/sector_inquiries/financial_services/decision_retailbanking_de.pdf

*Finanzdienstleistungspolitik für die Jahre 2005-2010*⁵ dargelegten Ziele beitragen. In diesem Weißbuch betont die Kommission die Bedeutung einer starken Interaktion von Binnenmarktpolitik und Wettbewerbspolitik und misst der Verstärkung des Wettbewerbs zwischen den Dienstleistungserbringern vor allem auf den Retail-Banking-Märkten Priorität bei. Die Erreichung dieser Ziele wird die Europäischen Verbraucher in die Lage versetzen, aus dem Binnenmarkt den vollen Nutzen zu ziehen. Die Untersuchung trägt insofern zur Verwirklichung dieser Ziele bei, als sie die Funktionsweise des Markts erhellt, mögliche Marktdefizite aufzeigt und feststellt, in welchen Fällen diese Defizite mit Hilfe des Wettbewerbsrechts oder ggf. anderer Maßnahmen behoben werden können.

5. Um zur Entwicklung eines Binnenmarkts für Finanzdienstleistungen beizutragen und alle Vorteile des Euro auszuschöpfen, schafft der europäische Bankensektor nun einen einheitlichen Euro-Zahlungsverkehrsraum (SEPA). Ziel der SEPA-Initiative ist die Schaffung eines integrierten Markts für Zahlungsdienstleistungen, auf dem wirksamer Wettbewerb herrscht und nicht zwischen grenzüberschreitenden und inländischen Zahlungen unterschieden wird. Die Kommission und die Europäische Zentralbank unterstützen die Entwicklung dieses Zahlungsverkehrsraums nach Kräften und arbeiten dabei eng mit den Banken zusammen.

2. WICHTIGSTE ERGEBNISSE DER UNTERSUCHUNG DES RETAIL-BANKGESCHÄFTS

6. In der Untersuchung wurden einige Anzeichen dafür ermittelt, dass in bestimmten Bereichen des Retail-Banking möglicherweise kein wirksamer Wettbewerb herrscht. So sind diese Märkte weiterhin fragmentiert und national ausgerichtet, was auch für die entsprechenden Infrastrukturen wie z. B. den Zahlungssysteme und Kreditregister gilt.
7. Unterschiedliche Marktstrukturen können unterschiedliches Marktverhalten und unterschiedliche Marktperformance erklären. Wie die Untersuchung zeigt, wirkt sich das beispielsweise auch auf die zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlichen Gewinnspannen, Preise und Vertriebsstrukturen aus. Andererseits wurde festgestellt, dass innerhalb der Mitgliedstaaten Preise und Strategien der Banken durchaus ähnlich sind. Eine hohe Rentabilität kann auf förderliche Geschäftszyklen, günstige makro-ökonomische Bedingungen und eine Reihe anderer Faktoren einschließlich einer höheren Effizienz im Bankgeschäft schließen lassen. Allerdings lässt die Verknüpfung von anhaltend hoher Rentabilität, hoher Marktkonzentration und evidenten Markteintrittsbarrieren in einigen Mitgliedstaaten Bedenken im Hinblick auf die Möglichkeiten der Banken, Marktmacht gegenüber Verbrauchern und kleinen Unternehmen auszunutzen, aufkommen.
8. Bei der Untersuchung des Retail-Bankgeschäfts wurden einige Faktoren ermittelt, die nahelegen könnten, dass die oben genannten Symptome ein Wettbewerbsproblem reflektieren. Erstens bestehen im Bankensektor mehrere potentielle Zugangsschranken. Dabei kann es sich beispielweise um Netz- und Standardisierungsanforderungen bei bestimmten Infrastrukturen, aber auch um regulatorische Schranken oder marktverhaltensbedingte Hindernisse handeln. Unter

⁵ Siehe: http://ec.europa.eu/internal_market/finances/policy/index_de.htm

dem Gesichtspunkt der Wettbewerbspolitik werfen. marktverhaltensbedingte Hindernisse (z. B. Zugangsbeschränkungen zu Zahlungssystemen), die aus dem Missbrauch einer beherrschenden Stellung - z. B. durch ein marktbeherrschendes Netz - oder einem abgestimmten Verhalten der etablierten Marktteilnehmer zum Ausschluss von neuen Anbietern resultieren, besondere Bedenken auf.

9. Zweitens bietet die Beschaffenheit des Retail-Banking Spielraum für eine umfangreiche formelle Zusammenarbeit zwischen den Marktteilnehmern. Zwar mögen bestimmte Formen der Zusammenarbeit wie die Schaffung und Verwendung gemeinsamer Standards und Plattformen für die Erzielung von Effizienzgewinnen erforderlich sein, doch birgt eine auf die Strategien, Preisgestaltung oder Verkaufspolitik der Banken erweiterte Zusammenarbeit die Gefahr von Kollusion, die zu einer Beschränkung des Wettbewerbs und/oder einem Ausschluss Dritter führen kann.
10. Während der Untersuchung und im Anschluss an die öffentliche Konsultierung hatten Banken die Gelegenheit, Marktzutrittsschranken und andere Wettbewerbsprobleme - auf Wunsch vertraulich - zu benennen. Sehr wenige Banken haben sich entschlossen, entsprechende Information zu übermitteln, obwohl eine kleine Anzahl von Banken auf bedeutende verhaltensbedingte Zugangsschranken, mit denen sie sich als neue, ausländische Anbieter konfrontiert sehen, hingewiesen hat.
11. Der Untersuchung zufolge bestehen in folgenden Bereichen wettbewerbsrechtliche Bedenken: 1) Zahlungssysteme, einschließlich Kartenzahlungssysteme; 2) Kreditauskunftssysteme; 3) Zusammenarbeit zwischen Banken und 4) Festlegung von Preisen und Geschäftsstrategien. Ein Handeln der Wettbewerbsbehörden in enger Kooperation mit den Regulierungs- und Aufsichtsbehörden könnte erforderlich sein, um den Wettbewerb in einigen Mitgliedstaaten zu stärken.

2.1. Zahlungssysteme

2.1.1. Zahlungskartensysteme

12. In Europa wird ein großer Teil der Verkäufe über Zahlungskarten abgewickelt. 2005 wurde in der EU über Kartenzahlungen ein Umsatz von insgesamt über 1 350 Mrd. EUR erwirtschaftet⁶.
13. Die Untersuchung hat mehrere bedeutende Wettbewerbsprobleme im europäischen Zahlungskartenmarkt⁷ identifiziert, was bestätigt, dass wettbewerbsrechtliche Vorschriften in enger Zusammenarbeit mit den nationalen Wettbewerbsbehörden energisch durchgesetzt werden muss. Die Kommission hat in einigen Fällen wie z. B. im Zusammenhang mit MasterCard⁸ und Groupement des Cartes Bancaires⁹ bereits Maßnahmen ergriffen.

⁶ Diese Schätzungen berücksichtigen lediglich die POS-Transaktionen, nicht aber die ATM-Transaktionen.

⁷ ATM-Transaktionen wurden bei dieser Untersuchung außer Acht gelassen.

⁸ Sache COMP/34579.

⁹ Sache COMP/38606.

2.1.1.1. Große Unterschiede bei den Kartengebühren in der EU

14. Die von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sehr *unterschiedlichen Gebühren für Händler, Karteninhaber und Banken* (Interbankenentgelte) machen die Marktzersplitterung deutlich. 2004 waren die Interbankenentgelte innerhalb der Visa- und MasterCard-Netze in Portugal mehr als doppelt so hoch wie in der Slowakei. Die Händlergebühren für diese Kreditkarten sind in Portugal und in der Tschechischen Republik mehr als dreimal so hoch wie in Finnland und Italien. Auch wenn der geschichtliche Hintergrund der einzelnen Mitgliedstaaten in der Regel recht unterschiedlich ist, könnten Wettbewerbschranken die Unterschiede dieser Größenordnung erklären.
15. Die identifizierten *Interbankenentgelte* (multilateral interchange fees) werfen insbesondere in einigen Ländern wettbewerbsrechtliche Bedenken auf. Zahlungskartennetze verweisen darauf, dass die Kartenaussteller (Issuer) aufgrund der üblichen Funktionsweise der Kartenzahlungsmechanismen¹⁰ in der Regel die Hauptkosten des Zahlungssystems tragen, während die so genannten Acquirer den Großteil der Einnahmen als Händlergebühren einziehen. Daher ist es nach Ansicht der Zahlungskartennetze erforderlich, Kostenungleichgewichte durch ein vom Acquirer an den Issuer zu entrichtendes Entgelt auszugleichen. Die meisten inländischen Debitkartennetze setzen aber nachweislich geringere Entgelte als die internationalen Debitkartennetze fest oder verzichten darauf zur Gänze, wodurch in der Regel auch die Händlergebühren geringer sind.
16. Die Analyse der Marktdaten lässt darauf schließen, dass die Kartenausstellung für sich genommen (d. h. ohne die oben genannten Entgelte) in zwanzig Mitgliedstaaten Gewinn abwirft¹¹. Derzeit wird diskutiert, inwieweit solche Entgelte in der Praxis für eine effiziente Funktionsweise der Zahlungskartennetze unabdingbar sind, und unter welchen Bedingungen sie gegebenenfalls zugelassen werden könnten.

2.1.1.2. Strukturelle Zugangsschranken in den Zahlungskartennetzen

17. In einigen Mitgliedstaaten erfolgt das Acquiring von Visa- und/oder MasterCard-Transaktionen durch ein Unternehmen mit Monopolstellung. Solche Acquirer agieren als *Gemeinschaftsunternehmen* von etablierten Banken, die auf diesem Markt gleichzeitig als Kartenaussteller tätig sind. Dies kann den Kartenausstellern eine beträchtliche Marktmacht verschaffen und somit zu nicht wettbewerblichen Händlergebühren führen.

2.1.1.3. Zugangs und Governance-Regeln

18. In internationalen Netzen (Visa und MasterCard) und in den nationalen Kartenzahlungssystemen in Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Ungarn, Irland, Italien, Luxemburg, den Niederlanden, Portugal und Spanien ist gemäß den

¹⁰ Ein typischer Kartenzahlungsmechanismus ist im ersten Zwischenbericht über Zahlungskarten beschrieben.

¹¹ Im Kreditkartengeschäft in Portugal, Lettland, Estland, der Tschechischen Republik und Italien werden Schätzungen zufolge die größten Gewinne bei der Kartenausstellung (Bruttogewinn-/Kostenspannen von mindestens 60 %) erzielt, wobei die durch die Interbankenentgelte erzielten Einnahmen nicht berücksichtigt sind.

Mitgliedsbedingungen das Recht auf Issuing und Acquiring *Kredit- und/oder Finanzinstituten* oder Gesellschaften vorbehalten, die von solchen Instituten direkt kontrolliert werden. Obwohl argumentiert werden könnte, dass diese Vorbedingung aus aufsichtsrechtlichen und Finanzstabilitäts-Gründen gerechtfertigt ist, schränkt die Beteiligung von Händlern und Processing-Dienstleistern am Issuing und Acquiring stark ein und beeinträchtigt in diesen Ländern somit den Wettbewerb innerhalb der Zahlungskartennetze. Ähnliche Bedenken bestehen hinsichtlich des Zugangs zu Infrastrukturen¹². In Irland, den Niederlanden und Portugal müssen ausländische Markteinsteiger gemäß den Regeln der nationalen Systeme durch Gründung einer lokalen Zweigstelle und/oder lokalen Tochtergesellschaft *vor Ort präsent* sein. Dies erhöht die Kosten für ausländische Markteinsteiger, was wiederum den Wettbewerb innerhalb des Netzes begrenzen kann.

19. Aufgrund bestimmter *Governance-Regeln* innerhalb der französischen und spanischen Kartenzahlungssysteme wie auch des Visa- und des MasterCard-Verbands sind die angeschlossenen Mitglieder zwar verpflichtet, sensible Geschäftsinformationen an die Hauptmitglieder weiterzuleiten, erhalten von diesen ihrerseits aber keine Informationen, was die Wettbewerbsposition der angeschlossenen Mitglieder untergräbt und den Wettbewerbsdruck auf die Hauptmitglieder verringert.

2.1.1.4. Netzregeln und Mitgliedsbeiträge

20. Acquirer wenden sowohl in nationalen als auch in internationalen Kartenzahlungssystemen für konkurrierende Produkte die Praxis des so genannten *Blending*¹³ an. Acquirer in Frankreich, Belgien, Dänemark, Ungarn, Irland und Portugal geben an, dass sie die Visa- und MasterCard-Händlergebühren immer gleich ansetzen, während in Spanien, Schweden und Malta dies in über 60 % der Fälle geschieht. Die Ergebnisse der Untersuchung lassen darauf schließen, dass die Ansetzung einer durchschnittlichen Pauschale den Preiswettbewerb zwischen den Netzen schwächen könnte, was wiederum zu höheren Händlergebühren führen würde.
21. Auch einige Netzregeln bezüglich des Co-Branding¹⁴ behindern möglicherweise den Markteintritt neuer Wettbewerber oder erschweren ihn zumindest. Das Verbot eines Co-Branding mit Netzen, die als Wettbewerber betrachtet werden, und mit Nichtbanken könnte den Wettbewerb zwischen Netzen bzw. zwischen Banken und Nichtbanken einschränken.
22. In ähnlicher Weise könnte das in vielen Netzen bestehende Verbot für Händler, ihren Kunden eine Benutzungsgebühr in Rechnung zu stellen (*surcharging*¹⁵), die

¹² Allerdings wird die Finanzinstituts-Erfordernis möglicherweise nicht mehr aufrechterhalten, wenn die Richtlinie über Zahlungsdienste umgesetzt wird.

¹³ „Blending“ bedeutet, dass die akquirierenden Banken den Händlern für die Annahme von Karten unterschiedlicher Art und/oder Karten unterschiedlicher Netze einen undifferenzierten Preis berechnen, ohne zwischen den Höhen der Interbankenentgelte zu unterscheiden.

¹⁴ Dieser Begriff wird in den einzelnen Zahlungskartennetzen möglicherweise unterschiedlich definiert. In der Regel bezieht er sich darauf, dass auf der Karte sowohl das Logo des Kartennetzes als auch ein zweites Logo (eines anderen Netzes oder eines bankfremden Unternehmens) zu finden ist.

¹⁵ Die Händler haben die Möglichkeit, Preisauflagen vorzunehmen, um für die Verwendung der teuersten Zahlungsinstrumente zusätzliche Gebühren zu verlangen.

Entwicklung effizienterer Instrumente für bargeldlose Zahlungen behindern, da die echten Kosten den Verbrauchern aufgrund einer Quersubventionierung verborgen bleiben.

23. Die *Beitrittsgebühren* der Zahlungskartennetze in der EU variieren ziemlich stark. In einigen Mitgliedstaaten wie Belgien, Dänemark und Finnland sind die Beitrittsgebühren jedoch besonders hoch, wodurch neue Anbieter von einem Beitritt abgeschreckt werden. Die Analyse der Mitgliedsbeiträge ergab, dass die Höhe der Beitrittsgebühren bzw. Mitgliedsbeiträge nicht allein durch die Größe des betreffenden Landes zu erklären ist.

2.1.1.5. Bilaterale Vereinbarungen über Vorzugsgebühren

24. Durch den Abschluss und die Anwendung von *Vereinbarungen über vergünstigte Interbankenentgelte* können Unternehmen, die über eine Monopolstellung verfügen und sowohl im Issuing als auch im Acquiring tätig sind, indirekt den Markteintritt anderer Unternehmen behindern, indem sie diesen nicht die gleichen günstigen Bedingungen gewähren und damit die mit dem Markteintritt verbundenen Kosten erhöhen. Bilaterale Vereinbarungen über vergünstigte Interbankenentgelte¹⁶ (Entgelte für gruppeninterne Transaktionen) gibt es wenigstens in Portugal, Belgien, Österreich, Spanien und dem Vereinigten Königreich. Seit der Veröffentlichung des Zwischenberichts der Kommission über Zahlungskarten im April 2006 haben Banken in den meisten dieser Länder begonnen, ihre Vereinbarungen über Interbankenentgelte zu überprüfen. Die Kommission sieht daher erste Bewegungen in diesen Märkten.
25. Im Vereinigten Königreich, in Irland und Finnland erschweren *bilaterale Clearing-Vereinbarungen* zwischen lokalen Banken den Markteintritt. Im Allgemeinen müssen Markteinsteiger eine Trägerbank für das Clearing finden, die in der Regel an der Unterstützung potenzieller Wettbewerber nicht interessiert sind.

2.1.2. Nicht auf Zahlungskarten gestützte Zahlungssysteme

26. Alle Banken, die einen Markteintritt im Retail-Banking-Sektor erwägen und Kunden Dienstleistungen bieten wollen, die wie die Kontokorrentkonten zum Kerngeschäft der Banken zählen, benötigen einen Zugang zu Clearing- und Abwicklungssystemen. Die Betreiber der etablierten Infrastrukturen sind prinzipiell in der Lage, die unterschiedlichsten Markteintrittsschranken zu errichten, die wie folgt aussehen könnten:
- *Unterschiedliche Mitgliedskategorien und besondere Anforderungen an direkte Mitglieder:* Nationale Clearing-Systeme unterscheiden in unterschiedlichem Maße zwischen verschiedenen Mitgliedskategorien. In einigen Fällen kann dies den Wettbewerb zwischen den einzelnen Mitgliedsinstituten oder zwischen möglichen neuen und etablierten Mitgliedern verzerren.

¹⁶ Transaktionen, für die solche Vereinbarungen gelten, werden auch als „on-us transactions“ bezeichnet; damit sind Transaktionen gemeint, bei denen Issuer und Acquirer eine Gruppe bilden bzw. derselben Gruppe angehören. Bei „off-us transactions“ dagegen sind Issuer und Acquirer verschiedene Kreditinstitute.

- *Die ausschließliche Zulassung von Banken:* Die meisten Clearing-Systeme lassen lediglich Banken zu. Dies mag zwar zur Gewährleistung der finanziellen Stabilität beitragen, doch es kann den Eintritt von Nicht-Banken in Zahlungsverkehrssysteme behindern, insbesondere wenn es auch andere wirksame Möglichkeiten gäbe, die finanzielle Zuverlässigkeit von Teilnehmern zu gewährleisten.
- *Mitgliedsbeiträge und Gebührenstruktur:* In einigen Mitgliedstaaten könnte die Gebührenstruktur der Zahlungssysteme – z. B. die Höhe von Beitritts- und Transaktionsgebühren – neue oder kleine Marktteilnehmer am Wettbewerb hindern.
- *Zwang zur Anpassung an unterschiedliche nationale Standards:* Anbieter von Zahlungsdienstleistungen müssen beim Eintritt in unterschiedliche nationale Zahlungssysteme unterschiedliche technische Spezifizierungen und Prüf- und Zertifizierungsverfahren beachten. In einigen Systemen kann dies bis zu zwölf Monate dauern und hohe Kosten verursachen.
- *Interbankenentgelte für Überweisungen und Lastschriften:* In Mitgliedstaaten, in denen Interbankenentgelte vereinbart werden, können diese den Wettbewerb zwischen verschiedenen Zahlungsmitteln und bei der Erbringung von Zahlungsdienstleistungen für Kunden verzerren. Der Wettbewerb zwischen Zahlungsmitteln kann verzerrt werden, wenn für die Banken aufgrund hoher Entgelte ein Anreiz besteht, die Verwendung bestimmter Zahlungsmittel zu fördern.

2.2. Kreditauskunftssysteme

27. Für Banken, die Kernprodukte des Retail Banking wie Hypothekarkredite, Verbraucherkredite und Kreditkarten anbieten wollen, ist ein offener, erschwinglicher Zugang zu verlässlichen Kreditdaten eine wichtige Voraussetzung. In vielen Mitgliedstaaten sind jedoch aus rechtlichen Gründen oder wegen unzureichender Entwicklung der Kreditdatenmärkte keine umfassenden Kreditdaten verfügbar¹⁷.
28. Ferner deuten die Ergebnisse der Branchenuntersuchung darauf hin, dass manche Aspekte der Führung von Kreditauskunftssystemen in einigen Mitgliedstaaten nicht mit dem Wettbewerbsrecht vereinbar sein könnten. In mindestens zwei Mitgliedstaaten scheinen für den Zugang zu Kreditregistern, die dort als Gemeinschaftsunternehmen inländischer Banken geführt werden, diskriminierende Bedingungen zu gelten, was potenziellen Wettbewerbern den Eintritt in den Bankenmarkt erschwert.

2.3. Zusammenarbeit zwischen Banken

29. Retail-Banken arbeiten in verschiedenen Bereichen zusammen, so bei der Festlegung von Standards, der Einrichtung von Infrastrukturen oder dem Betrieb von

¹⁷ Bei der Schaffung und Führung von Kreditauskunftssystemen müssen selbstverständlich die Datenschutzbestimmungen der Mitgliedstaaten eingehalten werden. Eine vollständige rechtliche Würdigung dieses Aspekts geht allerdings über den Umfang der Untersuchung hinaus.

Zahlungssystemen. Sparkassen und Genossenschaftsbanken arbeiten traditionell noch enger zusammen. Diese speziellen Arten von Banken haben einen bedeutenden Anteil am europäischen Markt für Retail-Bankgeschäfte und spielen in mehreren Mitgliedstaaten wie beispielsweise Deutschland, Frankreich, Österreich, Italien und Spanien eine wichtige Rolle. Eigentums- und Unternehmensstrukturen, das Ausmaß der Zusammenarbeit sowie die für diese Banken geltenden regulatorischen und aufsichtsrechtlichen Vorschriften sind in den Mitgliedstaaten jedoch höchst unterschiedlich¹⁸. Eine einheitliche Beurteilung ist daher nicht möglich.

30. Soweit Sparkassen und Genossenschaftsbanken rechtlich unabhängig bleiben, besteht die Tendenz, in verschiedenen Bereichen zusammenzuarbeiten, z.B. beim Betrieb von Zahlungsinfrastrukturen, beim gemeinsamen Risikomanagement- und Einlagensicherungssystem oder einer gemeinsamer Geschäfts- und Marketingstrategie einschließlich einer gemeinsamen Marke. Einige Sparkassen und/oder Genossenschaftsbanken wenden das Regional- bzw. territoriale Prinzip an, wonach eine einzelne Retail-Bank in einer bestimmten, 'reservierten' Region tätig ist.
31. Die Zusammenarbeit zwischen Banken kann wirtschaftliche Vorteile bringen und den Verbrauchern nutzen. Dies ist in der Regel der Fall, wenn es sich bei den kooperierenden Banken um KMU handelt und diese zusammen nicht über einen bedeutenden Marktanteil verfügen. Nehmen hingegen unabhängige Banken, die gemeinsam über einen bedeutenden Marktanteil verfügen, eine Zusammenarbeit auf, die darauf ausgerichtet ist oder dazu führt, dass der Wettbewerb unter ihnen eingeschränkt wird oder keine neuen Wettbewerber in den Markt eintreten, kann wirksamer Wettbewerb behindert werden. In solchen Fällen könnte die Kommission eine eingehendere Prüfung in Betracht ziehen und die möglichen wettbewerbsrechtlichen Probleme einer Zusammenarbeit, die über das zur Erzielung von wettbewerbsförderlichen Effekten absolut notwendige Maß hinausgeht, behandeln.
32. Im Falle von wettbewerbsrechtlichen Problemen muss die Kommission prüfen, ob ein indiziertes wettbewerbswidriges Verhalten durch Rechtsvorschriften oder andere staatliche Maßnahmen verursacht oder aufgrund dieser beibehalten wird.

2.4. Festlegung von Preisen und Geschäftsstrategien

33. Retail-Kunden werden bei ihren Entscheidungen auch durch Faktoren wie Informationsasymmetrien und die mit einem Bankenwechsel verbundenen hohen Kosten beeinträchtigt. Je nach Komplexität der Produkte und Preistransparenz ist der Informationsstand mehr oder weniger asymmetrisch. Durch klare, transparente Verbraucherinformationen könnten Informationsprobleme verringert werden. Auch

¹⁸ Während sich z. B. die Sparkassen in Mitgliedstaaten wie Deutschland, Luxemburg und, in einem gewissen Umfang, Spanien in öffentlich-rechtlichem Eigentum befinden oder öffentlich-rechtlich kontrolliert bzw. verwaltet werden, wurden sie in anderen Mitgliedstaaten, vor allem in den neuen Mitgliedstaaten, gänzlich privatisiert, in Genossenschaftsformen umstrukturiert (Frankreich) oder haben Hybridstruktur, d. h. privat- und öffentlich-rechtliche Sparkassen bestehen nebeneinander (z.B. Österreich). Genossenschaftsbanken hingegen erbringen dem ihnen zugrunde liegenden Konzept nach in der Regel Bankdienstleistungen für ihre Eigentümer oder Mitglieder, von denen keiner über eine Kontrollmehrheit verfügen (oder eine solche Mehrheit verkaufen) darf.

arbeiten Behörden in mehreren Mitgliedstaaten daran, das Wissen der Verbraucher im Finanzbereich zu erhöhen.

34. Die mit einem Bankenwechsel verbundenen hohen Kosten schränken die Kundenmobilität ebenfalls ein. Darüber hinaus ist ein solcher Wechsel bei Produkten wie Kontokorrentkonten stets auch mit einem gewissen Verwaltungsaufwand verbunden, der die Kunden abschreckt und somit vom Anbieterwechsel abhält. Die Untersuchung hat jedoch gezeigt, dass einige Banken künstliche Hindernisse errichten (z. B. Produktkopplung¹⁹ oder hohe Kontoschließungsgebühren), die für die Verbraucher die Kosten eines Wechsels in die Höhe treiben und somit die Intensität des Wettbewerbs schwächen.
35. Wie die bei der Untersuchung erhobenen Daten zeigen, ist die Kundenmobilität im Markt für Kontokorrentkonten allgemein gering. Ein Grund dafür kann hohe Kundenzufriedenheit sein, doch legt die Untersuchung auch nahe, dass Banken bei geringer Kundenmobilität größere Gewinnspannen erzielen können.
36. Die Preise für Retail-Banking-Produkte sind in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich. Doch hat die Untersuchung ebenfalls Hinweise darauf geliefert, dass innerhalb der einzelnen Länder die Verhaltensweisen bei der Festlegung von Preisen und Geschäftsstrategien für Kernprodukte des Retail-Banking nicht maßgeblich voneinander abweichen. Bei Kontokorrentkonten ist dies in Bezug auf verschiedene Kriterien wie die Kontoführungs- und -schließungsgebühren, die Gebühren für die Nutzung von Geldautomaten und die Überziehungszinsen zu erkennen.
37. Auch bei der Produktkopplung agieren die Banken in den meisten Mitgliedstaaten ähnlich. Produktkopplung kann den Wettbewerb im Retail-Bankgeschäft schwächen, da die mit einem Bankenwechsel verbundenen Kosten dadurch steigen, die Preistransparenz abnimmt und neue Akteure (insbesondere solche, die sich auf einen Produkttyp spezialisieren) vom Markteintritt abgehalten werden. Die Marktstudie im Rahmen der Untersuchung hat gezeigt, dass in den meisten Mitgliedstaaten die Mehrheit²⁰ der Banken Hypothekarkredite, Kredite an Privatpersonen sowie Kredite an kleine und mittlere Unternehmen an ein Kontokorrentkonto knüpft. Ferner legen die Untersuchungsergebnisse nahe, dass in Mitgliedstaaten, in denen die größte Bank Produktkopplung praktiziert, die meisten Wettbewerber es ihr gleichtun.

3. MÖGLICHES WEITERES VORGEHEN

38. Aufgrund der im Rahmen der Untersuchung erhobenen Angaben empfiehlt die Kommission eine Reihe von Maßnahmen zur Stärkung des Wettbewerbs im Retail-Bankgeschäft einschließlich des Marktes für Zahlungskarten.

¹⁹ Produktkopplung liegt vor, wenn eine Bank für den Erwerb eines Produkts (z. B. eines Hypothekarkredits) den Erwerb bzw. die Eröffnung eines anderen separaten Produkts (z. B. eines Kontokorrentkontos) zur Voraussetzung macht.

²⁰ Die „Mehrheit“ der Banken bezeichnet die von der Marktuntersuchung der Kommission erfassten Banken mit einem gemeinsamen Marktanteil von über 50 %.

3.1. Durchsetzung des Wettbewerbsrechts

39. Einige der in der Untersuchung ermittelten Probleme könnten über die Durchsetzung der kartellrechtlichen Vorschriften gelöst werden. Handlungsmöglichkeiten bestünden erstens in Bezug auf Markteintrittsschranken, diskriminierende Vorschriften, Gebührenstrukturen und Governance-Regeln in einigen Zahlungskartennetzen sowie auf Clearing- und Abwicklungssysteme.
40. Zweitens könnten sich auch in Bezug auf hohe Interbankenentgelte und Händlergebühren in einigen Zahlungskartennetzen Maßnahmen zur Durchsetzung der einschlägigen Vorschriften als notwendig erweisen.
41. Drittens wird die Kommission möglicherweise weitere Informationen einholen, um zu analysieren, ob die Zusammenarbeit zwischen Sparkassen oder Genossenschaftsbanken, die eine wichtige Stellung auf dem Markt einnehmen, den Wettbewerb untereinander oder in Bezug auf andere derzeitige oder potenzielle Wettbewerber spürbar einschränken.
42. Viertens sind manche Formen der von einigen Banken praktizierten Produktkopplung möglicherweise nicht mit dem Wettbewerbsrecht vereinbar, z. B. dann, wenn eine beherrschende Stellung auf dem jeweiligen Produktmarkt missbraucht wird.
43. Schließlich könnten Maßnahmen zur Durchsetzung der wettbewerbsrechtlichen Vorschriften auch geeignet sein, um gegen Markteintrittsschranken und diskriminierende Vorschriften im Bereich der Kreditauskunftssysteme vorzugehen.
44. Voraussetzung für jegliche Maßnahmen zur Durchsetzung des Kartellrechts wäre in jedem Einzelfall eine in Abstimmung mit den einzelstaatlichen Wettbewerbsbehörden durchzuführende vollständige Sachverhaltsprüfung.

3.2. Regulierungs- und Selbstregulierungsmaßnahmen zur Beseitigung der Wettbewerbsbedenken

3.2.1. Zahlungssysteme

3.2.1.1. Der einheitliche Euro-Zahlungsverkehrsraum (SEPA)

45. Einige in der Untersuchung ermittelte Wettbewerbschranken können möglicherweise durch die Schaffung eines wettbewerbsfreundlichen einheitlichen Euro-Zahlungsverkehrsraums beseitigt werden. Zahlungskartennetzen bietet SEPA die Möglichkeit zur Abschaffung diverser restriktiver Regelungen. Die Kommission wird besonders darauf achten, dass Beschränkungen in Bezug auf Co-Branding nicht zur Fragmentierung der Märkte genutzt werden²¹.
46. Der SEPA-Rahmen für Zahlungskarten (SEPA Framework for payment cards) sollte Einzelhändlern mehr Möglichkeiten bei der Wahl des Anbieters von acquiring

²¹ Dies könnte beispielsweise dann der Fall sein, wenn ein internationales Zahlungskartensystem ein anderes Kartensystem lediglich deshalb als Wettbewerber betrachtet, weil dieses beschließt außerhalb seines Herkunftsmitgliedstaats tätig zu werden.

Dienstleistungen bieten und einen stärkeren Wettbewerb in diesem hochkonzentrierten Markt ermöglichen²².

47. Um das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts zu gewährleisten, kann die Europäische Kommission Vorschläge für Rechtsakte vorlegen. Ihr Vorschlag für die Richtlinie über Zahlungsdienste²³ wird auf die Art des Instituts abstellende Zugangsbeschränkungen zu Zahlungssystemen und Infrastrukturen verbieten. Diese Richtlinie wird derzeit im Europäischen Parlament und im Rat diskutiert. Ihre Umsetzung wird es Bürgern ermöglichen, von kompetitiveren und effizienteren Zahlungsverkehrsdiensten zu profitieren. Im SEPA sollte es nicht möglich sein, dass Zahlungskartennetze und Clearing- und Abwicklungssysteme den Wettbewerb durch diskriminierende Vorschriften und Governance-Regeln verzerren.
48. Die Kommission wird wie vom Rat „Wirtschaft und Finanzen“ gefordert gemeinsam mit den nationalen Wettbewerbsbehörden weiterhin die Vereinbarkeit des SEPA-Rahmenwerks mit dem Wettbewerbsrecht überwachen²⁴.

3.2.2. Kreditauskunftssysteme

49. Wie die Untersuchung gezeigt hat, wird der Grundsatz des diskriminierungsfreien gegenseitigen Zugangs zu Kreditauskunftssystemen noch nicht in vollem Umfang angewendet. Auch für die grenzübergreifende Datenweitergabe bestehen noch bedeutende Hindernisse. Der Vorschlag für eine Richtlinie zu Verbraucherkrediten verlangt von den Mitgliedstaaten, einen diskriminierungsfreien Zugang zu Kreditauskunftssystemen sicherzustellen²⁵. Die Kommission prüft diese Fragen zurzeit in Bezug auf den europäischen Markt für Hypothekarkredite²⁶. Auch eine Prüfung in Bezug auf die Vereinbarkeit mit einem offenen, wettbewerbsfähigen europäischen Markt für Kredite könnte in der Zukunft ihre Berechtigung haben.
50. Behörden, die Wettbewerb und Effizienz in den Kreditmärkten verbessern möchten, ziehen möglicherweise eine Reform dieser rechtlichen Rahmen in Betracht, um Kreditauskunftssystemen eine größere Basis zu ermöglichen. Allerdings sind die rechtlichen Rahmen für Datenschutz und den Austausch von Kreditdaten sensitive Angelegenheiten, die sorgfältige Prüfung der Regierungen der Mitgliedstaaten verlangen. Die Untersuchung hat in einer kleinen Anzahl von Mitgliedstaaten mögliche Bedenken, was die volle Einhaltung einzelstaatlicher Datenschutzvorschriften durch Kreditauskunftssysteme anbelangt, aufgezeigt.

²² In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass in einigen Mitgliedstaaten Einzelhändler derzeit nur auf ein „Angebot“ von einem Unternehmen zurückgreifen können, das als Anbieter von acquiring Dienstleistungen eine Monopolstellung hat (nähere Angaben dazu unter Punkt 17).

²³ Siehe: http://ec.europa.eu/internal_market/payments/framework/index_de.htm

²⁴ Siehe Schlussfolgerungen des Rates über den SEPA vom 10. Oktober 2006:

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/COUNCIL-LIVE/20061010_14209_6.PDF

²⁵ Siehe http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/fin_serv/cons_directive/2ndproposal_en.pdf. Die relevanten Vorschriften befinden sich in Artikel 8.

²⁶ Das im Juli 2005 veröffentlichte Grünbuch der Kommission zu Hypothekarkrediten kann auf folgender Website eingesehen werden: http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/home-loans/integration_en.htm#greenpaper

3.2.3. Festlegung von Preisen und Geschäftsstrategien

51. Es könnte zweckmäßig sein, die Auswirkungen der Produktkopplung auf den Wettbewerb in bestimmten Produktmärkten zu untersuchen. Einige wenige Mitgliedstaaten haben Vorschriften erlassen, die die Produktkopplung im Retail-Bankgeschäft beschränken oder verbieten.
52. Die Kommission hat eine Expertengruppe zur Kundenmobilität bei Bankkonten eingesetzt²⁷, die durch Analyse bewährter Vorgehensweisen in den Mitgliedstaaten prüft, wie Kontoeröffnung und Kontowechsel auf einzelstaatlicher und grenzübergreifender Ebene vereinfacht werden könnten. Die Gruppe wird in der ersten Hälfte des Jahres 2007 Empfehlungen vorlegen.

4. SCHLUSSFOLGERUNG

53. Diese Untersuchung des Retail-Bankgeschäfts hat vier Kernthemen aufgezeigt, die durch die Kommission und die einzelstaatlichen Wettbewerbsbehörden weiterverfolgt werden müssen:
 - die Konzeption und der Betrieb von Zahlungssystemen einschließlich Zahlungskartensystemen;
 - Kreditauskunftssysteme;
 - Zusammenarbeit zwischen Banken; sowie
 - die Festlegung von Preisen und Geschäftsstrategien einschließlich der Produktkoppelung.
54. Die Europäische Kommission wird nicht zögern, von ihren Durchsetzungsbefugnissen gemäß Artikel 81, 82 und 86 EG-Vertrag Gebrauch zu machen, um zu gewährleisten, dass die Wettbewerbsvorschriften im Retail-Bankgeschäft, insbesondere in Bezug auf die verschiedenen Zahlungsmärkte und das SEPA-Projekt, eingehalten werden. Die Kommission wird ihre Bemühungen auch auf anderen Gebieten als dem des Wettbewerbsrechts fortsetzen, um die Vorteile des Binnenmarkts für Retail-Banking zum Wohle der Bürger weiter auszubauen.

²⁷ Siehe unter: http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/baeg_de.htm