

WEKO Interchange Fees für Debitkarten von Visa vom 18. Juli 2025

WEKO, 2025-07-18, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/weko_Interchange_Fees_f_r_Debitkarten_von_Visa

FR: WEKO Interchange Fees für Debitkarten von Visa du 18 juillet 2025

IT: WEKO Interchange Fees für Debitkarten von Visa del 18 luglio 2025

Erwägungen

E. 2

C.5 Vorbehaltene Vorschriften	30
C.6 Unzulässige Wettbewerbsabrede.....	30
C.6.1 Wettbewerbsabrede	30
C.6.1.1 Unternehmen verschiedener Marktstufen	31
C.6.1.2 Verhaltenskoordination (bewusstes und gewolltes Zusammenwirken)	31
C.6.1.3 Bezwecken oder Bewirken einer Wettbewerbsbeschränkung.....	32
C.6.2 Beseitigung des wirksamen Wettbewerbs	32
C.6.2.1 Vertikale Abrede über Mindest- oder Festpreise gemäss Art. 5 Abs. 4 KG	33
C.6.2.1.1 Unternehmen verschiedener Marktstufen	33
C.6.2.1.2 Abrede über Mindest- oder Festpreise gemäss Art. 5 Abs. 4 KG.....	33
(i) Direkte Festsetzung eines Festpreises zwischen Issuern und Acquireern	33
(ii) Indirekte Festsetzung eines Mindestpreises auf dem Acquiring-Markt.....	34
(iii) Ergebnis	35
C.6.2.2 Widerlegung der gesetzlichen Vermutung der Wettbewerbsbeseitigung	35
C.6.2.2.1 Relevante Märkte	35
C.6.2.2.2 Widerlegung der Vermutung hinsichtlich der direkten Festpreisabrede auf dem Systemmarkt	36
C.6.2.2.3 Widerlegung der Vermutung hinsichtlich der indirekten Mindestpreisabrede auf dem Acquiring-Markt	37
C.6.2.3 Ergebnis	37
C.6.3 Erhebliche Beeinträchtigung des Wettbewerbs	37
C.6.4 Rechtfertigung aus Effizienzgründen	38
C.6.4.1 Bisherige Praxis zur Rechtfertigung von Interchange Fees	39
C.6.4.1.1 Rechtfertigung von Interchange Fees in den Kreditkartenverfahren	39
C.6.4.1.2 Rechtfertigung von Interchange Fees in früheren Debitkartenverfahren	43
C.6.4.1.3 Rechtfertigung im Verfahren betreffend Debitkarten von Mastercard	44
C.6.4.2 Rechtfertigung im vorliegenden Fall	48
C.6.4.3 Zwischenergebnis	51
C.6.4.4 Umsetzung in der EVR	51
C.6.5 Ergebnis	52
C.7 Unzulässige Verhaltensweise eines marktbeherrschenden Unternehmens	52
C.8 Massnahmen	53
C.8.1 Genehmigung der EVR	53
C.8.1.1	53

Inhalt der EVR	53 C.8.1.2
Stellungnahmen der Beteiligten zum Inhalt der EVR	56
C.8.1.2.1 Grundsätzliches	56
C.8.1.2.2 Anwendbarkeit auf Firmenkarten	56
C.8.1.2.3 Kategorie «Daily Spend»	57
C.8.1.2.4 Höhe des CP-Satzes	58
(i) Stellungnahmen	58
(ii) Würdigung	59
C.8.1.2.5 Diverses	60
C.8.1.2.6	61
Ergebnis	61 C.8.2
Sanktionierung	61 C.9
Entzug der aufschiebenden Wirkung	61

E. 3

D Kosten	62 E
Ergebnis	63
F Dispositiv	64

E. 4

Bei einer Zahlkartentransaktion in einem 4-Parteien-System sind folgende Marktteilnehmer involviert:

- Issuer: Unternehmen, welche die Zahlkarten an die Karteninhaber herausgeben.
- Acquirer: Unternehmen, welche die Händler und Dienstleistungsanbieter für die Akzeptanz von Zahlkarten anwerben und mit ihnen entsprechende Verträge abschliessen.

1 Bundesgesetz vom 6.10.1995 über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen (Kartellgesetz, KG; SR 251). 2 RPW 2024/4, 1285 ff., Interchange Fees für Debitkarten von Mastercard.

E. 5

Dabei fallen typischerweise folgende Gebühren an:

- Händlerkommission, auch Merchant Service Charge («MSC») genannt: Die MSC wird vom Händler an den Acquirer bezahlt. Sie wird in der Regel prozentual auf den bei den Händlern getätigten Transaktionsbetrag erhoben. Ein Teil der MSC wird vom Acquirer in Form einer Interchange Fee an den Issuer weitergegeben.
- Interchange Fee: Gebühr, welche üblicherweise vom Acquirer an den Issuer bezahlt wird. Sie wird in der Regel prozentual auf den bei den Händlern getätigten Transaktionsbetrag erhoben.
- Kartengebühren: Gebühren, welche der Karteninhaber dem Issuer bezahlt (z. B. Jahresgebühr, Gebühren für Fremdwährungstransaktionen, Zinsen etc.).

E. 6

Nicht direkt in die Transaktion involviert ist normalerweise der Lizenzgeber des jeweiligen Zahlkartensystems (sogenanntes Card Scheme, wie namentlich Visa und Mastercard). 4 Der Lizenzgeber regelt über ein Regelwerk die Zusammenarbeit zwischen Issuern und Acquirern sowie deren Kunden innerhalb des jeweiligen Zahlungssystems.

E. 7

Innerhalb der beiden internationalen 4-Parteien-Systeme von Visa und Mastercard werden die Interchange Fees aktuell durch das jeweilige Card Scheme festgesetzt. Es handelt sich dabei um multilaterale Interchange Fees, d. h., sie sind für alle am System teilnehmenden Issuer und Acquirer verbindlich. Für eine bestimmte Transaktion kommt infolgedessen stets dieselbe Interchange Fee zur Anwendung, unabhängig davon, von welchem Issuer die Zahlkarte herausgegeben wurde und bei welchem Händler sie eingesetzt wird.

A.1.1.2 Kategorien von Interchange Fees

E. 8

Die anwendbare Interchange Fee wird pro Transaktion aufgrund verschiedener Kriterien festgelegt. Der Acquirer analysiert die für die Interchange Fee relevanten Parameter für jede bei einem Händler erfolgte Transaktion und bestimmt die relevante Interchange Fee-Kategorie. Aus der nachfolgenden Tabelle gehen die wichtigsten Kategorien hervor:

Kategorien von Interchange Fees Unterscheidung nach Region
Domestische Interchange Fees
Cross-Border-Interchange Fees
Interchange Fees, die bei «inländischen» Interchange Fees, die bei grenzüberschreitenden Transaktionen zur Anwendung gelangen, tendieren zur Anwendung zu kommen, d. h., wenn eine ausländische Zahlkarte bei

3 Zahlkartensysteme können auch als 3-Parteien-System aufgebaut sein, in welchen das Issuing und Acquiring durch dasselbe Unternehmen vorgenommen wird. Bei einem solchen System existiert keine Interchange Fee. Beispiele für 3-Parteien-Systeme sind etwa Diners Club, American Express oder die PostFinance Card (wenn die Zahlung nicht über das Co-Badge von Mastercard erfolgt). 4 Ausnahmsweise kann der Lizenzgeber bei der technischen Abwicklung spezifischer Transaktionen involviert sein, beispielsweise bei grenzüberschreitenden Transaktionen oder im Distanzgeschäft. 5 Dies war zum Zeitpunkt der ersten Kreditkartenuntersuchung noch anders organisiert. Damals wurden die Interchange Fees durch die Issuer und Acquirer in nationalen Gremien festgelegt, m. a. W. wurden die Interchange Fees nicht nur multilateral angewendet, sondern auch multilateral verhandelt und festgesetzt; vgl. RPW 2006/1, 73 Rz 37 ff., Kreditkarten – Interchange Fees (KKDMIF I).

6 d. h., wenn eine Schweizer Zahlkarte bei einem Schweizer Händler eingesetzt wird und bei dem Schweizer Händler eingesetzt wird. (und bei der umgekehrten Situation).

Unterscheidung nach Kartenprodukt
Interchange Fees für Consumer Cards
Interchange Fees für Commercial Cards
Interchange Fees, die beim Einsatz von Interchange Fees, die bei der Verwendung von Zahlkarten für Konsumentinnen und Konsumenten zur Anwendung gelangen. (auch als Businesscards bekannt) zur Anwendung gelangen. Dabei handelt es sich um Zahlkarten, die auf ein Unternehmen laufen und durch Angestellte des Unternehmens eingesetzt werden.
Unterscheidung nach Art des Geschäfts (Präsenz und Distanz)
Card-Present (CP) Interchange Fees
Card-not-Present (CnP) Interchange Fees
Interchange Fees, die beim Einsatz einer Interchange Fees, welche im Distanzgeschäft zur Anwendung gelangen, namentlich (Point of Sale; «POS») zur Anwendung gelangen (auch im elektronischen Handel (E-Commerce)). (auch als Präsenzgeschäft bezeichnet). Nach bisheriger Definition wurden auch net). Nach bisheriger Definition war hierfür Transaktionen am Verkaufsort über den Einsatz einer physischen Karte erforderliche Endgeräte dieser Kategorie zugeordnet. Zahlungen vor Ort über mobile Endgeräte. Mit dieser Verfügung wird für die zukünftige räte wurden

demgegenüber als Distanzge- Lösung mit Visa der Anwendungsbereich der schäft behandelt. 6 Mit dieser Verfügung wird CnP-Interchange Fees dahingehend geän- für die zukünftige Lösung mit Visa der An- dert, dass diese beim Einsatz der Zahlkarte wendungsbereich der CP-Interchange Fees über ein mobiles Endgerät (Smartphone, um den Einsatz der Zahlkarte über ein mobi- Wearables etc.) am physischen Verkaufs- les Endgerät (Smartphone, Wearables etc.) punkt keine Anwendung findet. am physischen Verkaufspunkt erweitert.

E. 9

Darüber hinaus sind etwa Unterscheidungen nach der jeweiligen Branche des Händlers (branchenspezifische Interchange Fees) oder nach dem Sicherheitsstand der Transaktion (transaktionspezifische Interchange Fees, z. B. «Chip» oder «Contactless») üblich.

A.1.2 Frühere kartellrechtliche Verfahren zu Interchange Fees

E. 10

Am 5. Dezember 2005 schloss die Wettbewerbskommission («WEKO») ihre erste Untersuchung gemäss Art. 27 KG zu domestischen multilateralen Interchange Fees bei Kreditkarten von Mastercard und Visa ab. Die WEKO qualifizierte die DMIF als Preisabreden im Sinne von Art. 5 Abs. 3 Bst. a KG einerseits zwischen den Issuern und andererseits zwischen den Acquirern. Die WEKO hielt weiter fest, dass die DMIF unter gewissen Bedingungen aus Effizienzgründen gemäss Art. 5 Abs. 2 KG gerechtfertigt werden könnten. Zu diesem Zweck wurde eine einvernehmliche Regelung («EVR») abgeschlossen, welche die Höhe der Inter- change Fees limitierte. 7 Die WEKO bestätigte diese Einschätzung in zwei weiteren Verfügun- gen, passte aber jeweils das System zur Festlegung der Obergrenze an, was zu weiteren Senkungen der DMIF führte und im aktuellen Satz für Kreditkarten von durchschnittlich 0,44 % des Transaktionsbetrages mündete. 8

6 Vgl. RPW 2024, 1286 Rz 8, Interchange Fees für Debitkarten von Mastercard. Diese Definition bleibt für die mit Mastercard getroffene Lösung weiterhin gültig. 7 Vgl. zum Ganzen RPW 2006/1, 65 ff., Kreditkarten – Interchange Fees (KKDMIF I). 8 Vgl. RPW 2010/3, 473 ff., Vorsorgliche Massnahmen in Sachen Kreditkarten Interchange Fees II (VM KKDMIF II); RPW 2015/2, 165 ff., Kreditkarten domestische Interchange Fees II (KKDMIF II).

7 11. Bei den Debitkarten hat sich das Sekretariat der WEKO («Sekretariat») erstmals im Jahr 2006 zur kartellrechtlichen Zulässigkeit von DMIF geäussert. In der Vorabklärung zur geplan- ten «Einführung einer DMIF für Maestro-Transaktionen» gelangte es zum Schluss, es gebe Anhaltspunkte dafür, dass die geplanten DMIF eine erhebliche Wettbewerbsabrede gemäss Art. 5 Abs. 3 Bst. a KG darstelle. Das Sekretariat erachtete es weiter als zweifelhaft, dass die Einführung einer DMIF für Maestro durch Effizienzgründe gerechtfertigt werden könne, wes- halb es die Eröffnung einer Untersuchung in Aussicht stellte. 9 Aufgrund der drohenden Unter- suchung wurde auf die geplante Einführung einer DMIF für Maestro verzichtet, so dass dieses Debitkartenprodukt bis heute ohne Interchange Fees funktioniert. 10

E. 12

Im Jahr 2009 hat das Sekretariat in der Vorabklärung «Geplante Einführung einer DMIF für das Debitkartensystem Visa V PAY» eine auf die Markteintrittsphase beschränkte Inter-

change Fee zugelassen. Das Sekretariat berücksichtigte ökonomische Argumente, wonach Interchange Fees in der Aufbauphase eines Netzwerkes die Überwindung des sogenannten «Chicken and Egg»-Problems ermöglichen können. Es hat daher in der Form von Anregungen gemäss Art. 26 Abs. 2 KG Voraussetzungen für eine provisorische DMIF definiert, bei deren Einhaltung auf die Eröffnung einer Untersuchung verzichtet werden könne, und damit einen sogenannten «Safe Harbor» geschaffen. Konkret erachtete das Sekretariat eine DMIF von durchschnittlich 20 Rappen pro Transaktion als kartellrechtlich unproblematisch, solange eine Marktanteilsschwelle von 15 % nicht überschritten wird. Dieser Safe Harbor sollte für eine Zeitperiode von drei Jahren ab der Herausgabe der ersten V Pay-Debitkarte gelten. 11

E. 13

Im Jahr 2011 setzte sich das Sekretariat in der Vorabklärung «Maestro Fallback Interchange Fee und Debit Mastercard Interchange Fee» erneut mit der Thematik auseinander. Es kam wiederum zum Schluss, dass sich eine Interchange Fee für ein gut funktionierendes und weitverbreitetes Debitkartensystem wie Maestro kaum aus Gründen der wirtschaftlichen Effizienz rechtfertigen lasse. Für das neue Produkt Debit Mastercard gewährte das Sekretariat Mastercard hingegen denselben Safe Harbor wie Visa für V Pay, da in der Markteinführungsphase nicht von einer erheblichen Wettbewerbsbeschränkung auszugehen war. 12 In dieser Vorabklärung kam das Sekretariat zudem erstmals zum Schluss, dass bei einer Festsetzung der Interchange Fees durch das Card Scheme sowohl eine vertikale Abrede zwischen dem Card Scheme und den Issuern sowie dem Card Scheme und den Acquiren vorliegt als auch eine horizontale Abrede je unter den Issuern und Acquiren, welche die Interchange Fees umsetzen. 13 Zudem bestünden in einer solchen Konstellation Anhaltspunkte für eine missbräuchliche Verhaltensweise eines marktbeherrschenden Unternehmens im Sinne von Art. 7 KG. 14

E. 14

Mit der Frage zur Zulässigkeit von Interchange Fees für Debitkarten im Card-not-Present («CnP»)-Geschäft befasste sich das Sekretariat in der Vorabklärung «Mastercard Secure Digital Debit Interchange Fee» im Jahr 2017. Es anerkannte, dass eine Interchange Fee für den Markteintritt der Debitkarten in den bis dahin den Kreditkarten vorbehaltenen E- und M-Commerce-Bereich erforderlich sei. Als Obergrenze wurde ein Grenzwert von 0,31 % des Transaktionsbetrages definiert, verbunden mit einer vorfixierten Senkung auf 0,2 %. 15

E. 15

Vgl. zum Ganzen RPW 2017/4, 542 ff., Mastercard Secure Digital Debit Interchange Fee (SDDIF).

8 Safe Harbors ersuchte. In der Folge verzichtete das Sekretariat auf die Festlegung einer fixen Zeitperiode für den Markteintritt, sah dafür jedoch eine Widerrufsmöglichkeit nach frühestens fünf Jahren vor. Zudem wurde die durchschnittliche DMIF von CHF 0.20 auf CHF 0.12 gesenkt. Dieselben Bedingungen wurden auch für das neue Produkt Visa Debit gewährt. Weiter erhielt Visa im CnP-Geschäft den gleichen Safe Harbor wie Mastercard. 16

A.1.3 Ergebnis der Vorabklärung «22-0514: Debitkarten Interchange Fees»

E. 16

Der Untersuchungseröffnung ist die Vorabklärung «22-0514: Debitkarten Interchange Fees» vorangegangen. Diese Vorabklärung diente primär dazu, festzustellen, ob für die auslaufenden Safe Harbors für die Debitkartenprodukte Visa Debit und Debit Mastercard eine rasche einvernehmliche Nachfolgelösung mit Visa und Mastercard gefunden werden kann.

E. 17

Das Sekretariat rief zu Beginn der Gespräche in Erinnerung, dass es die Interchange Fees in den Safe Harbors nur zur Ermöglichung des Markteintritts zugelassen habe. Nach erfolgtem Markteintritt sei dieser Rechtfertigungsgrund weggefallen. Um eine rasche einvernehmliche Lösung zu ermöglichen, sei das Sekretariat bereit, eine dauerhafte Interchange Fee zuzulassen. Diese müsse aber auf einem tiefen Niveau liegen, führten die Interchange Fees nicht zuletzt zu einer Mehrbelastung des Handels verglichen mit der Situation vor Einführung der neuen Kartenprodukte Debit Mastercard und Visa Debit. Der finale Vorschlag des Sekretariats für eine einvernehmliche Lösung sah folgende Bedingungen vor: 17

- Im CP-Geschäft ein absoluter Höchstwert («Cap») von 0,12 % bis zu einem Transaktionsbetrag von CHF 300 und ab CHF 300 ein fixer Oberbetrag von CHF 0.30. Mit dieser zusätzlichen Obergrenze sollte verhindert werden, dass es bei hohen Transaktionsbeträgen (z. B. bei einem Juwelier) zu sehr hohen Interchange Fees kommt.
- Um den Card Schemes eine insgesamt ausgewogene Lösung zu offerieren, erklärte sich das Sekretariat bereit, im (weit definierten) CnP-Geschäft, d. h. inklusive Zahlungen vor Ort über mobile Endgeräte (vgl. Rz 8), die nach fünf Jahren vorgesehene Senkung auf 0,2 % anzupassen und nur eine Senkung auf 0,28 % vorzusehen.
- Diese Sätze sollten sowohl für Konsumenten- als auch für Firmendebitkarten gelten.

E. 18

Während Mastercard Bereitschaft erklärte, auf dieser Grundlage eine einvernehmliche Lösung anzustreben, antwortete Visa, dass ein vereinbarter Basis-Satz von unter 0,2 % für Konsumentenkarten für Visa nicht in Frage komme. Zudem müssten für Firmenkarten weitaus höhere Sätze gelten, weshalb diese separat zu regeln seien.

E. 19

Diese gegensätzlichen Positionen von Visa und Mastercard führten dazu, dass gegen jedes Card Scheme eine separate Untersuchung eröffnet wurde, wobei die Untersuchung gegen Mastercard mit Verfügung vom 6. Mai 2024 abgeschlossen werden konnte («Mastercard-Verfügung»). 18 Vorliegend bilden daher nur die DMIF für die Debitkarten von Visa Untersuchungsgegenstand (vgl. Rz 1).

E. 20

Zudem beschränkt sich die Untersuchung auf das CP-Geschäft. Für das CnP-Geschäft konnte mit Visa – wie bereits zuvor am 27. Juni 2023 mit Mastercard 19 – eine einvernehmliche Lösung in der Form von Anregungen nach Art. 26 Abs. 2 KG getroffen werden (vgl. Rz 18).

16 RPW 2017/4, 559 ff., Ergänzung V PAY. 17 VA act. I.48. 18 RPW 2024/4, 1285 ff., Interchange Fees für Debitkarten von Mastercard. 19 RPW 2024/4, 1085 ff., Anregungen des Sekretariats gemäss Art. 26 Abs. 2 KG vom 27.6.2023 für CnP-Transaktionen mit Debitkarten von Mastercard («CnP-Anregungen Mastercard»).

9 A.1.4 Untersuchung «22-0522: Interchange Fees für Debitkarten von Mastercard»

E. 21

Parallel zur Untersuchung gegen Visa wurde zum gleichen Untersuchungsgegenstand in Bezug auf Debitkarten von Mastercard eine Untersuchung gegen Mastercard eröffnet, die von Anfang an auf den Abschluss einer EVR zu den in Rz 17 genannten Konditionen abzielte. Die WEKO hat die EVR mit Mastercard mit Verfügung vom 6. Mai 2024 genehmigt. 20

E. 22

In dieser Verfügung befasste sich die WEKO erstmals mit dauerhaften und nicht nur zum Zwecke des Markteintritts zugelassenen Interchange Fees für Debitkarten. Sie kam zum Schluss, dass die DMIF für CP-Transaktionen mit Debitkarten von Mastercard eine Mindest- und Festpreisabrede im Sinne von Art. 5 Abs. 4 i. V. m. Art. 5 Abs. 1 KG zwischen Mastercard als Lizenzgeberin und den Issuern und Acquirern als Lizenznehmerinnen darstellt. Diese könne nach Art. 5 Abs. 2 KG gerechtfertigt werden, wenn sie der Höhe nach begrenzt sei. 21 Ob es sich bei der zu beurteilenden DMIF von Mastercard zudem – wie die Praxis der Wettbewerbsbehörden zu den Interchange Fees nahelegt – um eine horizontale Abrede im Sinne von Art. 5 Abs. 3 KG zwischen den Issuern einerseits und den Acquirern andererseits handelt und ob eine missbräuchliche Verhaltensweise eines marktbeherrschenden Unternehmens vorliegt, hat die WEKO aufgrund des Abschlusses einer EVR nicht weiter geprüft.

E. 23

Diese jüngste Beurteilung ist für das vorliegende Verfahren aufgrund des gleichen Untersuchungsgegenstands innerhalb des jeweiligen Systems massgebend. Bezüglich einer möglichen Rechtfertigung aus Effizienzgründen nach Art. 5 Abs. 2 KG erachtete die WEKO für Mastercard eine maximale DMIF für CP-Transaktionen von 0.12 % des Transaktionsbetrages, verbunden mit einer maximalen DMIF von CHF 0.30 ab einem Transaktionsbetrag von CHF 300, als zulässig. Für eine Gesamtbeurteilung der mit Mastercard getroffenen Lösung sind aber auch die Anregungen für CnP-Transaktionen von Bedeutung, welche vorsehen, dass die CnP IF für die Debitkartenprodukte von Mastercard so festzusetzen ist, dass der gewichtete Durchschnitt im E- und M-Commerce den Grenzwert von 0,28 % nicht überschreitet. 22

E. 24

Mastercard hat gemäss Ziffer 7 der genehmigten EVR das Recht, gleichzeitig dieselbe DMIF wie Visa anzuwenden, falls die WEKO in diesem Verfahren zum Schluss kommt, dass im Rahmen der Effizienzprüfung eine höhere CP IF als diese festgelegt werden darf. 23

A.2 Untersuchungsadressatin

E. 25

Visa Europe Ltd. mit Sitz in London, Vereinigtes Königreich, ist eine hundertprozentige Tochtergesellschaft von Visa Inc., einer Aktiengesellschaft mit Headquarter in San Francisco, Kalifornien, Vereinigte Staaten von Amerika. Visa ist ein Technologieunternehmen im Bereich der globalen Zahlungsvorgänge und neben Mastercard eine der führenden internationalen Anbieterinnen von Zahlkarten in einem

4-Parteien-System. Das Unternehmen bietet eine Reihe von Kredit-, Debit- und Prepaid-Karten, elektronische Zahlungsprogramme, Business-Lösungen und mobile Anwendungen an.

E. 26

Visa ist die einzige Untersuchungsadressatin des vorliegenden Verfahrens (vgl. Rz 19). Für die Interchange Fees von Mastercard wurde eine eigene Untersuchung unter dem Titel «22-0522: Interchange Fees für Debitkarten von Mastercard» geführt (vgl. Rz 21 f.).

20 Vgl. zur Verfahrensgeschichte detailliert RPW 2024/4, 1290 ff. Rz 46–71, Interchange Fees für Debitkarten von Mastercard. 21 RPW 2024/4, 1316 Rz 239, Interchange Fees für Debitkarten von Mastercard. 22 RPW 2024/4, 1085 f. Anregung 3 Bst. a, CnP-Anregungen Mastercard. 23 RPW 2024/4, 1315 Rz 222, Interchange Fees für Debitkarten von Mastercard.

10 A.3 Verfahrensgeschichte

A.3.1 Vor der Vorabklärung «22-0514: Debitkarten Interchange Fees»

E. 27

Im Jahr 2020 lancierte Visa das Produkt Visa Debit. Ungefähr in derselben Zeitperiode wurde auch das Produkt Debit Mastercard von Mastercard am Markt eingeführt.

E. 28

Mit einem offenen Brief vom 8. April 2021 beschwerte sich der Schweizerische Gewerbeverband («sgv») über die mit der Einführung der neuen Debitkarten von Visa und Mastercard verbundenen Gebühren. 24 Am 1 Juli 2021 fand auf Anfrage des sgv hin ein Treffen zwischen Vertretern des sgv und dem Sekretariat zu dieser Thematik statt. 25

E. 29

Am 26. Januar 2022 reichte der Verband Elektronischer Zahlungsverkehr («VEZ») ein Gutachten von swiss economics («SE») vom 17. Januar 2022 mit dem Titel «Regulierungsbedarf für Debit- und Kreditkarten» ein. 26 Am 3. Februar 2022 präsentierten Vertreter des VEZ dem Sekretariat die Ergebnisse der Studie. 27

E. 30

Am 11. Mai 2022 fand ein Treffen zwischen Visa und dem Sekretariat statt, an dem Visa ihre Vorstellungen zu einer Nachfolgelösung für die Safe Harbors präsentierte und Stellung zum Gutachten von SE nahm. 28

E. 31

Am 30. Juni 2022 erfolgte eine Sitzung zwischen Mastercard und dem Sekretariat, in welcher die Vertreter von Mastercard ihre Sicht des Debitkartenmarkts und der Interchange Fees darlegten. 29

E. 32

Am 15. Juli 2022 reichte Visa die ökonomische Stellungnahme «Application of the Merchant Indifference Test in Switzerland – A response to the Swiss Economics Report «Need for regulation of debit and credit cards»» von Charles River Associates («CRA») ein. 30

E. 33

Am 6. September 2022 präsentierten Vertreter der UBS die Sichtweise einer Issuerin von Debitkarten betreffend die erforderliche Ausgestaltung der Interchange Fees. 31

E. 34

Mit Schreiben vom 20. September 2022 forderte der sgv gemeinsam mit der Swiss Retail Federation, dass die Interchange Fees für Debitkarten auf 0 % festgesetzt würden. 32

E. 35

Am 27. September 2022 reichte der VEZ den Bericht «Angemessene Höhe von Interchange Fees für Debit- und Kreditkarten gemäss Merchant Indifference Test» von SE ein. 33

E. 36

Ebenfalls am 27. September 2022 teilte Mastercard dem Sekretariat mit, dass das Produkt Debit Mastercard per Ende Juni 2022 die Marktanteilsschwelle von 15 % gemäss Ziffer 4 Bst. a des Schlussberichts vom 31. Mai 2011 betreffend die Vorabklärung «22-0381: Maestro Fallback Interchange Fee und Debit Mastercard Interchange Fee» 34 überschritten hatte. 35

24 VA act. I.1. 25 VA act. I.4. 26 VA act. I.5. 27 VA act. I.6. 28 VA act. I.9. 29 VA act. I.12. 30 VA act. I.13. 31 VA act. I.16. 32 VA act. I.17. 33 VA act. I.18. 34 RPW 2012/4, 812, Maestro FIF/Debit MC IF. 35 Schreiben Mastercard vom 27.09.2022 im Verfahren 22-0381, Marktanteil von Debit Mastercard.

11 A.3.2 Vorabklärung «22-0514: Debitkarten Interchange Fees»

E. 37

Das Sekretariat eröffnete daraufhin am 29. September 2022 die Vorabklärung «22-0514: Debitkarten Interchange Fees» gegenüber Visa und Mastercard mit dem Ziel, eine einvernehmliche Lösung für die Festsetzung der Interchange Fees zu finden. 36

E. 38

Anlässlich eines Kick-off-Meetings am 17. November 2022 mit Visa und Mastercard präsentierte das Sekretariat seine vorläufige Einschätzung hinsichtlich der Frage, ob und in welcher Höhe dauerhafte Interchange Fees für Debitkarten zulässig sein und wie eine einvernehmliche Lösung ausgestaltet werden könnten. Das Sekretariat informierte weiter über die nächsten Verfahrensschritte und forderte die Parteien auf, sich zum Vorschlag zu äussern. 37

E. 39

Nachdem sich die Card Schemes zum ersten Vorschlag des Sekretariats je mit Eingabe vom 23. Dezember 2022 geäußert hatten, erfolgte am 25. Januar 2023 die Präsentation des überarbeiteten Sekretariatsvorschlags mit den definitiven Bedingungen einer einvernehmlichen Lösung im Rahmen der Vorabklärung, namentlich in Bezug auf die Höhe der DMIF. 38

E. 40

Während Visa mit Schreiben vom 1. März 2023 mitteilte, nicht in der Lage zu sein, sich zu dem durch das Sekretariat vorgeschlagenen CP-Interchange-Basissatz von 0,12 % verpflichten zu können, 39 erklärte Mastercard mit Schreiben vom 6. März 2023 ihre Bereitschaft, sich auf der Basis des unter Rz 17 aufgeführten Sekretariatsvorschlags zu

einigen. 40

E. 41

Am 27. März 2023 fand ein bilaterales Treffen zwischen dem Sekretariat und Mastercard statt, um sich über den Inhalt einer einvernehmlichen Lösung auszutauschen. 41 In der Folge reichte Mastercard am 3. April 2023 einen Entwurf ihrer Zusagen sowohl für CP- als auch für CnP-Transaktionen ein.

E. 42

VA act. I.58.

E. 43

VA act. I.61.

E. 44

VA act. I.62.

E. 45

VA act. I.63.

E. 46

Mit Schreiben vom 1. Juni 2023 informierte Visa das Sekretariat darüber, dass der Marktanteil von Visa Debit die Schwelle von 15 % im ersten Quartal 2023 überschritten hat. 51

A.3.3 Vorliegende Untersuchung 22-0523

A.3.3.1 Untersuchungseröffnung

E. 47

Am 27. Juni 2023 eröffnete das Sekretariat im Einvernehmen mit der Präsidentin der WEKO die vorliegende Untersuchung 22-0523: Interchange Fees für Debitkarten von Visa. Der Untersuchungsgegenstand ist auf die Interchange Fees für CP-Transaktionen beschränkt. 52 Für das CnP-Geschäft wurde die Vorabklärung 22-0514 weitergeführt.

E. 48

Mit einer Meldung nach Art. 49a Abs. 3 Bst. a KG vom 28. Juni 2023 gab Visa ihr geplantes Vorgehen bezüglich der Anwendung eines Interchange Fee Satzes für Firmendebitkarten bekannt. Visa plane, einen Satz von % für CP-Transaktionen und % für CnP-Transaktionen festzulegen. Ein Rollout solcher Karten habe noch nicht stattgefunden. 53

E. 49

VA act. I.67.

E. 50

ersten Kündigungsmöglichkeit im Jahr 2034 ist sie somit als mindestens gleichwertig zur Mastercard-Lösung zu qualifizieren. Zudem hat sie den Vorteil, dass die Belastung des Handels stabil bleibt – unabhängig von der Entwicklung mobiler Zahlungen am POS. 221. Der Vollständigkeit halber kann darauf hingewiesen werden, dass zur mittel- bis langfristigen Sicherstellung des Level Playing Field zwischen Visa und Mastercard in beiden EVR Anpassungsmechanismen vorgesehen sind. So verfügt Mastercard gemäss Ziffer 7 der EVR über die Möglichkeit, eine mit Visa vereinbarte, dem Satz nach höhere CP IF zu übernehmen (was im konkreten Fall allerdings auch die Übernahme der damit

einhergehenden CP IF- Definition bedingen würde). Für den Fall, dass Mastercard von diesem Anpassungsrecht nicht Gebrauch macht, hat sich das Sekretariat in den CnP-Anregungen für Mastercard eine Anpassung der CnP-Rate vorbehalten, sollten die mobilen Zahlungen im Jahr 2030 mehr als 30 % betragen. 255 Umgekehrt sieht Ziffer 9 der EVR mit Visa vor, dass Visa eine Anpassung des Gesamtdurchschnitts der CP IF beantragen kann, wenn der Anteil mobiler Zahlungen bereits vor dem 1. November 2028 mehr als 50 % aller Debitkartenzahlungen am POS ausmacht.

C.6.4.3 Zwischenergebnis 222. Unter Berücksichtigung der aktuellen Marktumstände kann eine dauerhafte DMIF für Debitkarten in der gemäss EVR vorgesehenen Höhe aus Gründen der wirtschaftlichen Effizienz gemäss Art. 5 Abs. 2 KG gerechtfertigt werden.

C.6.4.4 Umsetzung in der EVR 223. Die EVR wurde mit dem Ziel einer langfristigen Lösung für die DMIF von Debitkarten geschlossen. Eine Kündigung der EVR ist erst ab dem Jahr 2034 möglich. Ab dann sind sowohl Visa als auch die WEKO berechtigt, die EVR unter Einhaltung einer Kündigungsfrist von 6 Monaten zu kündigen (Ziff. 11 EVR).

224. Ab dem Jahr 2028 kann Visa eine Anpassung der EVR beantragen, sofern sich vordefinierte Marktumstände verändert haben und Mastercard nicht die Visa-Lösung übernommen hat (Ziff. 9 EVR). 225. Darüber hinaus verpflichtet sich Visa, jährlich über die Einhaltung der EVR Bericht zu erstatten (Ziff. 4 EVR), die DMIF transparent im Internet zu publizieren (Ziff. 6 EVR) und zur Ausgestaltung der No-Surcharging-Rule nach europäischem Standard (Ziff. 7 EVR).

226. Schliesslich sieht Ziffer 8 der EVR als neue Massnahme vor, dass Visa gegenüber ihren Acquirer-Kunden Best Practices zu erlassen hat, wonach die Acquirer dazu angehalten werden, jedem Händler nur die bei ihm aufgrund seiner Transaktionen anfallenden CP- Interchange Fees zu belasten (Eins-zu-eins-Weiterbelastung der CP-Interchange Fee). Es ist somit unzulässig, die auf einen Händler entfallenden CP-Interchange Fee ganz oder teilweise einem anderen Händler aufzuerlegen (Umverbot). Dementsprechend sind Senkungen der CP-Interchange Fee Eins-zu-eins an die Händler weiterzugeben. Dies hat auch für Händler zu gelten, welche sich mit dem Acquirer auf eine «Blended Rate» geeinigt haben. 227. Um eine rasche Umsetzung der EVR sicherzustellen, verpflichtet sich Visa zu deren Implementierung, selbst wenn die Rechtskraft der Genehmigungsverfügung aufgrund allfälliger Beschwerden von Dritten noch nicht eingetreten sein sollte (Ziff. 10 EVR).

255 RPW 2024/4, 1085 f., Anregung 4 Bst. b, CnP-Anregungen Mastercard.

51 C.6.5 Ergebnis 228. Eine dauerhafte DMIF für Debitkarten im CP-Geschäft bildet eine Fest- und Mindestpreisabrede gemäss Art. 5 Abs. 4 KG zwischen Visa als Lizenzgeberin und den Issuern und Acquirern als Lizenznehmerinnen. Diese Abrede wirkt sich einerseits direkt als Festpreis zwischen den Issuern und den Acquirern aus, indem für jede Transaktion der genaue Betrag festgesetzt wird, der vom Acquirer an den Issuer zu bezahlen ist. Andererseits wirkt sich die Abrede auch indirekt als Festsetzung eines Mindestpreises auf dem Acquiring-Markt aus, da die DMIF einen Sockelbetrag der MSC darstellt, die der Acquirer von den Händlern für seine Dienstleistungen verlangt. Die WEKO geht aber unter Berücksichtigung der aktuellen Marktumstände davon aus, dass eine Rechtfertigung aus Effizienzgründen gemäss Art. 5 Abs. 2 KG dann vorliegt, wenn die in der EVR vereinbarte Höhe der DMIF eingehalten wird.

C.7 Unzulässige Verhaltensweise eines marktbeherrschenden Unternehmens 229.

Marktbeherrschende Unternehmen verhalten sich unzulässig, wenn sie durch den Missbrauch ihrer Stellung auf dem Markt andere Unternehmen in der Aufnahme oder Ausübung des Wettbewerbs behindern oder die Marktgegenseite benachteiligen (Art. 7 Abs. 1 KG). In Art. 7 Abs. 2 KG werden solche Verhaltensweisen exemplarisch aufgezählt, wobei im Einzelfall zu prüfen ist, ob eine Verhaltensweise nach Art. 7 Abs. 2 KG eine Behinderung bzw. Benachteiligung im Sinne des Art. 7 Abs. 1 KG darstellt. 256 230. Die vorliegende Untersuchung wurde auch wegen eines mutmasslichen Verstosses gegen Art. 7 KG eröffnet. Je nach Marktabgrenzung könnte sich Visa in einer marktbeherrschenden Stellung befinden. So erscheint es entsprechend der Rechtsprechung der früheren REKO/WEF nicht ausgeschlossen, aus Sicht des Handels für jedes Debitkartenprodukt, welches eine bestimmte Bedeutung erreicht, einen eigenen sachlich relevanten Markt abzugrenzen. 257 In der Vergangenheit wurde im Sinne einer Arbeitshypothese ein Markt für Debitkarten internationaler 4-Parteien-Systeme abgegrenzt. Auf diesem Markt verfügte Mastercard im Jahr 2022 gemessen an der Anzahl Karten über einen Marktanteil von rund 51,6 % und Visa von rund 30 %. 258 Dies könnte grundsätzlich als Indiz gewertet werden, dass Visa über keine marktbeherrschende Stellung verfügt, allerdings hat Visa in der Zwischenzeit weitere Marktanteile gewinnen können. Um die Marktstellung abschliessend zu beurteilen, müssten die aktuellen Marktanteile anhand weiterer Kriterien wie Transaktionsvolumen und Anzahl Transaktionen untersucht und weitere Elemente wie die aktuelle (namentlich von Mastercard) und potenzielle Konkurrenz, aber auch die Stellung der Marktgegenseite beurteilt werden. 259 231. Sollte eine marktbeherrschende Stellung bejaht werden, so könnten überhöhte Interchange Fees mutmasslich den Tatbestand von Art. 7 Abs. 2 Bst. c KG (Erzwingung unangemessener Preise oder sonstiger unangemessener Geschäftsbedingungen) erfüllen. 232. Da vorliegend mit Visa eine EVR abgeschlossen wurde, um die Höhe der Interchange Fees auf einem gemäss Art. 5 Abs. 2 KG gerechtfertigtem Niveau festzusetzen, kann auf eine Beurteilung des Sachverhalts unter dem Aspekt von Art. 7 KG verzichtet werden.

256 BGer, 2C_113/2017 vom 12.2.2020 E. 6.1, Hallenstadion; BGE 146 II 217 E. 4.2, Preispolitik Swisscom ADSL II; BGE 139 I 72 E. 10.1.2, Publigroupe; BGE 129 II 497 E. 6.5.1, Buchpreisbindung. 257 Vgl. REKO/WEF vom 9.6.2005, RPW 2005/3, 560 ff. E. 7.5.1. 258 TOBIAS TRÜTSCH/JOHANNES HUBER/NEMANJA BRALOVIC, (Fn 206), 4, wobei die in der Untersuchung erhobenen Daten aufzeigen, dass dieser Marktanteil weiter gewachsen ist. 259 Vgl. etwa RPW 2012/4, 793 Rz 249 und 804 Rz 360, Maestro FIF/Debit MC IF.

52 C.8 Massnahmen 233. Nach Art. 30 Abs. 1 KG entscheidet die WEKO über die zu treffenden Massnahmen oder die Genehmigung einer einvernehmlichen Regelung. Massnahmen in diesem Sinn sind sowohl Anordnungen zur Beseitigung von unzulässigen Wettbewerbsbeschränkungen gestützt auf Art. 30 Abs. 1 KG (vgl. Rz 234 ff.) als auch pekuniäre Verwaltungsanktionen nach Art. 49a KG (vgl. Rz 259 f.). Die direkte Sanktionierbarkeit bestimmter Verhaltensweisen schliesst die gleichzeitige Anordnung von Massnahmen nicht aus. 260

C.8.1 Genehmigung der EVR

C.8.1.1 Inhalt der EVR 234. Liegt eine unzulässige Wettbewerbsbeschränkung vor, so kann die WEKO Massnahmen zu deren Beseitigung anordnen, indem sie den betroffenen Parteien die sanktionsbewehrte Pflicht zu einem bestimmten Tun (Gebot) oder Unterlassen

(Verbot) auferlegt. Solche Gestaltungsverfügungen haben stets dem Verhältnismässigkeitsprinzip zu entsprechen, weshalb die Massnahmen von der Art und Intensität des Wettbewerbsverstosses abhängig sind. 261 235. Anstelle der (einseitigen) Anordnung von Massnahmen zur Beseitigung von unzulässigen Wettbewerbsbeschränkungen kann die WEKO eine EVR gemäss Art. 29 KG genehmigen. Inhalt der EVR ist nach Art. 29 Abs. 1 KG die Art und Weise der Beseitigung der unzulässigen Wettbewerbsbeschränkung. Ihr Ziel und Zweck besteht darin, das wettbewerbswidrige Verhalten für die Zukunft zu beseitigen und eine kartellrechtskonforme Alternative auszuarbeiten. Eine einvernehmliche Streitbeilegung für ein in der Vergangenheit liegendes Verhalten ist ausgeschlossen, da über den Sanktionsanspruch des Staates nicht verhandelt werden kann. Das unzulässige Verhalten, welches bis zum Abschluss der EVR praktiziert wird, unterliegt deshalb bis zum Zeitpunkt seiner Aufhebung der Androhung direkter Sanktionen, wobei die Dauer und der Zeitpunkt der Beendigung der unzulässigen Wettbewerbsbeschränkung bzw. ein kooperatives Verhalten der Parteien bei der Sanktionsbemessung zu berücksichtigen sind. 262 236. Im vorliegenden Fall hat das Sekretariat am 8. April 2025 eine EVR mit Visa abgeschlossen (vgl. oben Rz 90). Diese lautet wie folgt: «A. Vorbemerkungen a) Die nachfolgende einvernehmliche Regelung im Sinne von Art. 29 KG erfolgt im übereinstimmenden Interesse der Beteiligten, das Verfahren 22-0523 zu vereinfachen, zu verkürzen und – unter Vorbehalt der Genehmigung durch die Wettbewerbskommission (WEKO) – zu einem förmlichen Abschluss zu bringen. b) Zur Erreichung der Zielsetzung gemäss lit. a) werden die Sachverhaltsermittlungen und die rechtliche Würdigung soweit wie möglich reduziert. Entsprechend kann die Begründungsdichte und -tiefe der Verfügung der WEKO gegenüber einer Verfügung ohne einvernehmliche Regelung teilweise reduziert werden. Das Sekretariat beabsichtigt, die Begründung hauptsächlich auf die bisherige Praxis der Wettbewerbsbehörden zu Interchange Fees für Zahlkarten abzustützen und sich namentlich an

260 BGer, 2C_782/2021 vom 14.9.2022 E. 4, insb. E. 4.3 und 4.4, Implenia. 261 Vgl. WEKO vom 6.12.2021, Rz 773, Belagswerke Bern; RPW 2015/2, 185 f. Rz 160, KKDMIF II. 262 Vgl. BGE 145 II 259 E. 2.5.2; BGer, 2C_484/2010 vom 29.6.2012 E. 6.2, 7.2 ff. (nicht publizierte Erwägungen in BGE 139 I 72), Publigroupe; BVGer, B-2977/2007 vom 27.4.2010 E. 7.4.2 und E. 7.4.5.3, Publigroupe sowie RPW 2007/2, 190 Rz 315, Richtlinien des Verbandes Schweizerischer Werbegesellschaften VSW über die Kommissionierung von Berufsvermittlern (Publigroupe); vgl. auch CARLA BEURET, Die einvernehmliche Regelung im schweizerischen Kartellrecht, Diss. 2016, 63 f.

53 der Genehmigungsverfügung der WEKO vom 6. Mai 2024 betreffend Interchange Fees für Debitkarten von Mastercard zu orientieren. Gemäss Praxis sind Interchange Fees als Preisabreden im Sinne von Art. 5 Abs. 3 und als Preisbindungen zweiter Hand im Sinne von Art 5 Abs. 4 KG zu qualifizieren, welche allerdings – sofern sie gewisse Bedingungen einhalten und namentlich ein bestimmtes Niveau nicht überschreiten – aus Gründen der wirtschaftlichen Effizienz gemäss Art. 5 Abs. 2 KG gerechtfertigt werden können. Da sich das vorliegende Verfahren gegen Visa richtet, welche in einem vertikalen Verhältnis zu den Issuern und Acquireern steht, steht die Beurteilung unter Art. 5 Abs. 4 KG im Zentrum. c) Mit der Unterzeichnung der vorliegenden einvernehmlichen Regelung werden (unter Vorbehalt der Genehmigung durch die WEKO) die Massnahmen zur Beseitigung aller Gegenstand der Untersuchung 22-0523 bildenden Wettbewerbsbeschränkungen

gegenüber Visa einvernehmlich und abschliessend geregelt. d) Das Sekretariat verzichtet darauf, der WEKO die Auferlegung einer Sanktion für Visa zu beantragen, sofern die in Frage stehende Gesamtlösung zustande kommt. e) Sollte diese einvernehmliche Regelung von der WEKO nicht genehmigt werden, wird die Untersuchung im ordentlichen Verfahren zu Ende geführt. f) Selbst wenn der Abschluss der vorliegenden einvernehmlichen Regelung seitens von Visa keine Anerkennung der Sachverhaltsdarstellung und der rechtlichen Würdigung der Wettbewerbsbehörden darstellt, hält Visa fest, dass sich im Falle einer Genehmigung dieser EVR durch die WEKO und dem Verzicht auf eine Sanktion für Visa die Ergreifung von Rechtsmitteln erübrigt. g) Bei diesem Ausgang des Verfahrens gehen die Verfahrenskosten zu Lasten von Visa.

B. Vereinbarungen 1. Visa verpflichtet sich, die domestischen (Schweizer) Debitkarten Interchange Fees für Card-Present-Transaktionen (CP IF) für ihre Debitprodukte V Pay und Visa Debit wie folgt festzusetzen: a. Die Basisrate beträgt maximal 0,2 % des Transaktionswertes. b. Für Transaktionen, die dem «Programm für alltägliche Ausgaben» (PAB; auch als «Daily Spend»-Transaktionen bezeichnet) zugewiesen sind, beträgt die CP IF bei Transaktionen bis CHF 300 maximal 0,12 % des Transaktionswertes und bei Transaktionen ab CHF 300 maximal CHF 0.36 (PAB-Rate). Unter «Daily Spend» fallen typische alltägliche Transaktionen wie der Kauf von Lebensmitteln (in Lebensmittelgeschäften, Bäckereien, Metzgereien), die Bezahlung öffentlicher Verkehrsmittel und die Begleichung von Stromrechnungen. 2. Visa verpflichtet sich sicherzustellen, dass der jährliche Gesamtdurchschnitt der CP IF (Verhältnis zwischen gesamthaftem Transaktionsvolumen mit Debitkarten von Visa und gesamthaft bezahlten CP IF) den Wert von 0,15 % nicht überschreitet. 3. Als Card-Present-Transaktionen im Sinne dieser Vereinbarung gelten sämtliche Zahlungen vor Ort am Point of Sale (POS), inklusive dortiger Zahlungen mittels mobiler Endgeräte wie Smartphones, Smartwatches etc. (sogenannte «mobile Zahlungen»). 4. Visa verpflichtet sich, dem Sekretariat jährlich per 1. April über die Einhaltung der CP IF gemäss vorstehenden Ziffern 1 und 2 Bericht zu erstatten. Die Berichterstattung umfasst – basierend auf allen von Visa in der Schweiz verarbeiteten Transaktionen (Visa processed) sowie auf allen Visa für die Schweiz gemeldeten Transaktionen (Member reported) – für jedes Debitprodukt (V Pay und Visa Debit) namentlich die Anzahl Transaktionen, das Transaktionsvolumen sowie das Gesamtvolumen an Interchange Fees,

54 das mit Card-Present-Transaktionen im Sinne dieser Vereinbarung generiert wurde, aufgeschlüsselt nach Transaktionen zur Basisrate und Transaktionen zur PAB-Rate. 5. Überschreitet der Gesamtdurchschnitt der CP IF innerhalb eines Jahres den in Ziffer 2 festgelegten Wert, so hat Visa gleichzeitig mit ihrer jährlichen Berichterstattung über die Massnahmen zu informieren, mit denen der Gesamtdurchschnitt im folgenden Jahr wieder unter den Wert gemäss Ziffer 2 gesenkt werden soll (beispielsweise durch Aufnahme weiterer Transaktionskategorien in das PAB). Die im Einflussbereich von Visa stehenden Massnahmen sind durch Visa innerhalb von drei Monaten ab dem Zeitpunkt der Berichterstattung umzusetzen. Im Falle einer Verspätung ist nachzuweisen, dass die Verspätung auf Gründe zurückzuführen ist, die ausserhalb des Einflussbereichs von Visa liegen. 6. Visa verpflichtet sich, die aktuellen CP IF auf ihrer Webseite zu veröffentlichen. 7. Visa verpflichtet sich, bei einer Verwendung der No-Surcharging-Rule, diese gemäss europäischem Standard zu verwenden, das heisst, den Händlern darf zwar untersagt werden, Zuschläge für die Verwendung von Debitprodukten von Visa zu verlangen, Ab- schläge

bleiben hingegen uneingeschränkt zulässig. 8. Visa verpflichtet sich, gegenüber ihren Acquirer-Kunden Best Practices zu erlassen, wonach die Acquirer dazu angehalten werden, jedem Händler nur die bei ihm aufgrund seiner Transaktionen anfallenden CP IF zu belasten (Eins-zu-eins-Weiterbelastung der CP IF). Es ist somit unzulässig, die auf einen Händler entfallenden CP IF ganz oder teilweise einem anderen Händler aufzuerlegen (Umverteilungsverbot). Dementsprechend sind Senkungen der CP IF Eins-zu-eins an die Händler weiterzugeben. Visa stellt in den Best Practices klar, dass dies auch für Händler gilt, welche sich mit dem Acquirer auf eine «Blended Rate» geeinigt haben. 9. Die Vereinbarung gilt unbefristet. Visa kann jedoch bei wesentlichen Veränderungen der Rahmenbedingungen oder der Marktverhältnisse erstmals ab dem 1. November 2028 eine Anpassung des Gesamtdurchschnitts der CP IF gemäss Ziffer 2 beantragen. Als wesentliche Änderung im Sinne dieser Bestimmung gilt unter anderem, wenn der Anteil mobiler Zahlungen gemäss Definition in Ziffer 3 bereits vor dem 1. November 2028 mehr als 50 % aller Debitkartenzahlungen am POS ausmacht. Diese Anpassungsmöglichkeit entfällt, wenn Mastercard von ihrem Anpassungsrecht gemäss Mastercard-EVR Gebrauch macht und die Visa-EVR übernimmt. 10. Visa verpflichtet sich zur Implementierung der vorliegenden EVR (Handlungen, die im Einflussbereich von Visa liegen) innerhalb einer Frist von maximal drei Monaten ab deren Genehmigung, dies selbst wenn die EVR aufgrund allfälliger Beschwerden gegen den Genehmigungsentscheid der WEKO nicht in formelle Rechtskraft erwachsen sollte. Im Falle einer Verspätung ist nachzuweisen, dass die Verspätung auf Gründe zurückzuführen ist, die ausserhalb des Einflussbereichs von Visa liegen. Umgekehrt wird das Sekretariat bei einer Festsetzung der CP IF gemäss dieser EVR keine Sanktion gemäss Art. 49a KG beantragen, sollte sich im Rahmen eines ordentlichen Rechtsmittelverfahrens gegen Visa ergeben, dass die EVR unzulässig war und die CP IF von Visa anders hätten festgesetzt oder verboten werden müssen. 11. Visa und die WEKO sind berechtigt, die EVR unter Einhaltung einer Kündigungsfrist von sechs Monaten frühestens per 1. Januar 2034 zu kündigen. Wird die EVR nicht fristgemäss gekündigt, verlängert sie sich jeweils stillschweigend um eine Periode von weiteren zwei Jahren. 237. Die dargestellte EVR umschreibt die Verpflichtungen, welche Visa eingegangen ist, um sich künftig kartellrechtskonform zu verhalten, hinreichend bestimmt, vollständig und klar. Die unzulässige Wettbewerbsbeschränkung wird aufgrund der getroffenen Vereinbarung aus Effizienzgründen gerechtfertigt, und für die beteiligten Unternehmen wird hinreichende Klarheit über die Rechtslage geschaffen.

55 238. Es ist darauf hinzuweisen, dass Verstösse bzw. Widerhandlungen gegen die vorliegende EVR nach Massgabe von Art. 50 bzw. 54 KG mit einer Verwaltungs- bzw. Strafsanktion belegt werden. Diese Sanktionierbarkeit ergibt sich ohne Weiteres aus dem Gesetz selbst, weshalb auf eine entsprechende – lediglich deklaratorische und nicht konstitutive – Sanktionsdrohung im Dispositiv verzichtet werden kann. 263

C.8.1.2 Stellungnahmen der Beteiligten zum Inhalt der EVR

C.8.1.2.1 Grundsätzliches 239. In den Stellungnahmen von Mastercard, dem VEZ und SwissDebitPay werden verschiedene Elemente der EVR beanstandet – teilweise aus sehr konträren Perspektiven. Nachfolgend soll auf die wichtigsten Vorbringen eingegangen werden, namentlich, um gewisse Präzisierungen anzubringen. Der Vollständigkeit halber ist allerdings festzuhalten, dass die WEKO eine ihr zur Genehmigung unterbreitete EVR entweder «telquel» genehmigen oder ablehnen, aber nicht abändern kann (jedenfalls nicht zu Ungunsten des Unternehmens). 264

C.8.1.2.2 Anwendbarkeit auf Firmenkarten

240. Mastercard beantragt in ihrer Stellungnahme zum Antrag des Sekretariats unter anderem, klarzustellen, dass die in der EVR vorgesehenen CP IF-Sätze auch für Firmendebitkarten gelten. Mastercard führt aus, dass Visa für Firmendebitkarten per 1. Juli 2023 CP IF-Sätze festgelegt habe, die ein Mehrfaches der CP IF-Sätze von Mastercard betragen würden. In der Visa-EVR würden die Firmendebitkarten nicht adressiert, dies im Gegensatz zur Mastercard- EVR, welche in Ziffer 5d eine Anpassungsmöglichkeit für die CP IF in Abhängigkeit der Nachfrage nach Firmendebitkarten vorsieht. Es müsse daher in Ziffer 1 der EVR klargestellt werden, dass die CP IF-Sätze auch für Firmendebitkarten gelten. 265 241. Diese Interpretation der Visa-EVR durch Mastercard ist vor dem Hintergrund der Mastercard-EVR nicht nachvollziehbar: Der relevante Teil in Ziffer 1 der Visa-EVR entspricht mutatis mutandis der Ziffer 1 der Mastercard-EVR, wie folgende Gegenüberstellung aufzeigt: «Mastercard verpflichtet sich, die domestischen (Schweizer) Debitkarten Interchange Fees für Card-Present-Transaktionen für ihre Debitprodukte Maestro und Debit Mastercard (CP IF) innert drei Monaten nach dem Genehmigungsentscheid der WEKO so festzusetzen, dass [...]» 266 «Visa verpflichtet sich, die domestischen (Schweizer) Debitkarten Interchange Fees für Card-Present-Transaktionen (CP IF) für ihre Debitprodukte V Pay und Visa Debit wie folgt festzusetzen: [...]»

242. Die Visa-EVR umfasst somit gemäss Ziffer 1 sämtliche CP-Transaktionen, die mit den Debitprodukten V Pay und Visa Debit ausgeführt werden, unabhängig davon, ob es sich dabei um Konsumenten- oder Firmendebitkarten handelt. Eine Anpassung ist nicht erforderlich.

263 Vgl. BVGer, B-2157/2006 vom 3.10.2007 E. 4.2.2, Flughafen Zürich AG, Unique; REKO/WEF vom 9.6.2005, RPW 2005/3, 555 E. 6.2.6, Telekurs Multipay. 264 BSK KG-ZIRLICK/TAGMANN (Fn 131), Art. 29 N 91 ff. m. w. H. 265 U act. I.168. 266 RPW 2024/4, 1314, Dispositiv-Ziffer 1, Interchange Fees für Debitkarten von Mastercard.

56 243. Der Vollständigkeit halber sei angemerkt, dass die von Visa geplanten, und im Rahmen einer Meldung im Widerspruchsverfahren angekündigten höheren CP IF für Firmendebitkarten (vgl. Rz 48) durch Visa – anders als von Mastercard insinuiert – nicht umgesetzt wurden. 267

C.8.1.2.3 Kategorie «Daily Spend»

244. Mastercard beantragt, in Ziffer 1.b. abschliessend zu definieren, welche Transaktionen zum «Programm für alltägliche Ausgaben» gehören. In der Begründung führt Mastercard aus, die Definition von «alltäglichen Ausgaben» sei völlig unklar und überlasse es im Ergebnis Visa zu entscheiden, was darunterfalle und was nicht. Die tiefere CP IF bevorzuge zudem in erster Linie die Grossverteiler und Grosskunden wie Coop, Migros, SBB und benachteilige die kleinen Händler wie Coiffeure, Parking-Anbieter oder Apotheken und Drogerien. 245. Der VEZ stellt in seiner Stellungnahme zum Antrags des Sekretariats diverse Fragen zur Kategorie «Daily Spend», namentlich wie diese konkret definiert sei und ob dieser Kategorie auch bei CnP-Transaktionen ein Satz von 0,12 % zur Anwendung gelange. 246. Die Klassifizierung in die Kategorie «Daily Spend» bzw. «Everyday Spend» erfolgt nach Händlerkategorie. Die aktuell erfassten Händlerkategorien sind auf der Website von Visa publiziert und präsentieren sich wie folgt: 268 «[Everyday Spend] [i]ncludes Merchant Category Code (MCC) 4011–Railroads; MCC 4111–Local and Suburban Commuter Passenger

Transportation, Including Ferries; MCC 4112—Passenger Railways; MCC 4131—Bus Lines; MCC 4789—Transportation Services (Not Elsewhere Classified); MCC 4900—Utilities—Electric, Gas, Water, and Sanitary; MCC 5311—Department Stores; MCC 5411—Grocery Stores and Supermarkets; MCC 5422—Freezer and Locker Meat Provisioners; MCC 5611—Men’s and Boys’ Clothing and Accessories Stores; MCC 5621—Women’s Ready-To-Wear Stores; MCC 5631—Women’s Accessory and Specialty Shops; MCC 5641—Children’s and Infants’ Wear Stores; MCC 5651—Family Clothing Stores; MCC 5655—Sports and Riding Apparel Stores; MCC 5661—Shoe Stores; MCC 5691—Men’s and Women’s Clothing Stores; MCC 5699—Miscellaneous Apparel and Accessory Shops; MCC 5712—Furniture, Home Furnishings, and Equipment Stores, Except Appliances; MCC 5719—Miscellaneous Home Furnishing Specialty Stores; MCC 5722—Household Appliance Stores; MCC 5732—Electronics Stores; MCC 8398—Charitable Social Service Organizations; MCC 9311—Tax Payments; MCC 9402—Postal Services—Government Only» 247. Die Kategorisierung knüpft somit nicht an der Grösse eines Händlers an, sondern einzig daran, zu welcher Händlerkategorie er gehört. Diese Liste ist auch nicht abschliessend, wie sich aus Ziffer 5 der EVR ergibt. Demnach sind weitere Händler- oder Transaktionskategorien in das Programm für alltägliche Ausgaben aufzunehmen, sollte die durchschnittliche CP IF den Wert von 0,15 % überschreiten. Die in der EVR vorgesehene Regelung zielt auf die Einhaltung dieses Durchschnittswerts ab und nicht auf die hoheitliche Bestimmung der einzelnen Händlerkategorien, welche als «Everyday Spend» zu qualifizieren sind, zumal solchen Zuweisungen stets auch ein arbiträres Element in den Grauzonen zukommt. 248. Gemäss Ziffer 3 der EVR kommt der tiefere Satz von 0,12 % – entsprechend der Definition der CP-Transaktionen im vorliegenden Verfahren – auch für alle mobilen Zahlungen am POS zur Anwendung. Demgegenüber ist die EVR entsprechend dem Gegenstand der Untersuchung auf CnP-Transaktionen nicht anwendbar, selbst wenn ein Händler einer der oben genannten Händlerkategorien angehört.

267 U act. I.58 und I.163. 268

www.visaeurope.ch/content/dam/VCOM/regional/ve/unitedkingdom/PDF/fees-and-interchange/july-2023/switzerland-interchange-fees-jul-23.pdf (18.07.2025).

57 C.8.1.2.4 Höhe des CP-Satzes

(i) Stellungnahmen

249. Mastercard macht in ihrer Stellungnahme geltend, der CP IF-Satz von Visa dürfe nicht höher sein als der von Mastercard. Weiter sei in Ziffer 1.b. der Cap von CHF 0.36 für Transaktionen ab CHF 300 auf CHF 0.30 zu setzen und in Ziffer 2 sei festzuhalten, dass der jährliche Gesamtdurchschnitt der CP IF von Visa denjenigen von Mastercard nicht überschreiten dürfe. Zur Begründung bringt Mastercard vor, die Ausgestaltung der Visa EVR diskriminiere Mastercard. Der vorgesehene Gesamtdurchschnitt der CP IF von 0,15 % liege drei Basispunkte höher als der für Mastercard massgebliche Höchstwert von 0,12 %. Der Nachteil von Mastercard würde erst im Jahr 2028 ausgeglichen, allerdings nur, wenn sich der Anteil mobiler Zahlungen am POS bis dann in konstantem Wachstum verdoppelt habe. Die künftige Entwicklung der mobilen Zahlungen am POS sei im Antrag allerdings «völlig unbelegt». Zudem hätte Visa zunächst eine tiefe CP IF gewährt werden sollen, mit der Möglichkeit einer schrittweisen Erhöhung, damit der Wettbewerbsnachteil von Mastercard der letzten zwei Jahre hätte ausgeglichen werden können. Schliesslich verfange das Argument nicht, dass Mastercard die Visa-EVR gemäss Ziffer 7 der

Mastercard-EVR übernehmen könne. Die Visa EVR sei ungenau, mangelhaft, diskriminierend, intransparent und systematisch falsch aufgesetzt. Zudem könne eine Übernahme nicht im Interesse des Wettbewerbs zwischen den Card Schemes sein. 269 250. Der VEZ macht in seiner Stellungnahme zum Antrag geltend, dass die CP IF – entgegen früheren Eingaben des VEZ – auf der Grundlage des Gutachtens von Swiss Economics «Schaden aus der Festsetzung von Interchange Fees» bei null angesetzt werden müsste. Eine Rechtfertigung der Interchange Fees «als Entgelt für die Innovationstätigkeit der Issuer» sei fraglich, da die Innovationstätigkeit nicht primär auf die Issuer, sondern auf die Card Schemes zurückzuführen sei. Die Interchange Fee sei «im Zusammenhang mit Innovation nur insoweit von Bedeutung, als eine hohe Interchange Fee den Issuern Anreize für eine (rasche) Markteinführung von Kartenprodukten mit neuen Funktionen» setze. 251. Das Sekretariat habe es unterlassen, die eigentlichen Kosten der Branche für Innovationen zu untersuchen und auch die Kosten der Händler für solche Innovationen zu berücksichtigen. Falls die Issuer für ihre Kosten entschädigt werden sollten, dann nur in der Höhe der tatsächlich angefallenen Kosten. Generell stelle sich die Frage, welche weiteren Innovationen es neben der Kontaktlos-Funktion und der CnP-Funktion im Kartenzahlungsmarkt sonst noch gegeben habe, die eine Interchange Fee gerechtfertigt hätten. 270 252. SwissDebitPay bringt in ihrer Stellungnahme vor, dass Interchange Fees ein Mechanismus zur Erreichung einer effizienten Preisstruktur seien. Die DMIF für Debitprodukte führe zu Effizienzvorteilen für das Gesamtsystem. Obwohl die Kosten für die neuen Debitkartenprodukte erheblich höher seien als diejenigen für die Vorgängerprodukte Maestro und V Pay, seien die Karteninhabergebühren nicht angestiegen, sondern bei zahlreichen Issuern sogar zurückgegangen. In der ökonomischen Literatur sei anerkannt, dass die Bestimmung der angemessenen Höhe der Interchange Fee mittels Merchant Indifference Test zu erfolgen habe. SwissDebitPay habe in Zusammenarbeit mit dem Schweizerischen Gewerbeverband sgV sowie dem Konsumentenforum die Universität St. Gallen mit einer umfassenden ökonomischen Studie zur effizienten Höhe der DMIF für Debitprodukte im CP-Umfeld beauftragt. Diese Studie komme unter Berücksichtigung aktueller methodischer Erkenntnisse und gemäss den in der ökonomischen Literatur und der Europäischen Kommission präferierten Spezifikationen zum Ergebnis, dass die effiziente Interchange Fee für Debitkartenzahlungen bei 0,268 % liege. 271

269 U act. I.168. 270 U act. I.166. 271 U act. I.169.

58 (ii) Würdigung 253. Diese Stellungnahmen legen keine andere Beurteilung der Festsetzung des CP IF-Satzes nahe als die, die im Rahmen der oben vorgenommenen Erwägungen zur Rechtfertigung aus Effizienzgründen vorgenommen wurde:

- Die Vorbringen des VEZ hinsichtlich einer Festlegung der CP IF auf der Grundlage der tatsächlichen (Innovations-)Kosten der Issuer nehmen den kostenbasierten Ansatz zur Festlegung von Interchange Fees auf, welcher in der Praxis der WEKO die Grundlage für die erste EVR im Bereich der Kreditkarten bildete (vgl. Rz 187 ff.). Dieser wurde jedoch in der zweiten Untersuchung aufgegeben und durch eine Festlegung mittels Merchant Indifference Tests ersetzt (vgl. Rz 190 ff.). Diese Entwicklung ist international und in der ökonomischen Literatur breit abstützt und hat zum Verschwinden des kostenbasierten Ansatzes geführt. 272 Die Entwicklungen in der Vergangenheit auf dem Schweizer Debitkartenmarkt lassen deutlich werden, dass ein System mit einer Interchange Fee von null zwar funktioniert, Innovationen wie Contactless aber mit Verzögerungen eingeführt

oder ohne Interchange Fee mutmasslich gar nicht auf den Markt gekommen wären (beispielsweise die neue CnP-fähige Debitkartengeneration). Beide Innovationen haben zu einem erheblichen Wachstum des Debitkartenmarktes und einer weiteren Verbreitung der Nutzung von Debitkarten geführt (vgl. Rz 206 ff.). Es ist unerheblich, ob solche Innovationen in erster Linie von den Card Schemes angestossen werden. Sie werden auf dem Markt nur umgesetzt, wenn die Issuer über entsprechende Anreize verfügen, was vom VEZ selbst anerkannt wird. 273 Dass nicht bereits absehbar ist, welche zukünftigen Innovationen den Debitkartenmarkt noch beeinflussen werden, ist dem Wesen von Innovationen inhärent. Aufgrund der vergangenen Erfahrungen dürften bei der Entwicklung und Umsetzung dieser Innovationen aber die Einnahmen der Issuer über die Interchange Fees eine wesentliche Rolle spielen.

- SwissDebitPay vertritt die Auffassung, dass die CP IF deutlich höher, nämlich entsprechend dem Ergebnis des Merchant Indifference Tests («MIT») der Universität St. Gallen bei 0,268 % liegen müsste. Zu diesem Vorbringen kann auf die bereits vorgenommenen Erwägungen verwiesen werden, wonach die Erfahrungen auf dem Schweizer Debitkartenmarkt gezeigt haben, dass dieser grundsätzlich ohne Interchange Fee funktioniert (Stichwort Maestro) und nur eine vergleichsweise geringe CP IF zur Gewährleistung der Innovationsanreize für die Issuer erforderlich ist (vgl. Rz 211 ff.). Ferner kann darauf hingewiesen werden, dass diesem Gutachten der Universität St. Gallen das durch den VEZ eingereichte Gutachten von Swissecconomics entgegensteht, in welchem argumentiert wird, eine Festsetzung der Interchange Fee auf Grundlage des MIT sei nicht mehr zeitgemäss. 274 Damit soll illustriert werden, dass es sich bei dem MIT nicht um einen unumstrittenen Benchmark zur Festlegung der CP IF handelt und auch ökonomische Gutachten nicht zu einem einzigen wissenschaftlich «richtigen» Ergebnis führen, sondern wie die rechtliche Beurteilung eines Sachverhaltes von Interpretationen und Wertungen abhängig sind.

- Mastercard rügt nicht die absolute Höhe der in der EVR vorgesehenen CP IF, sondern die relative Höhe im Vergleich zu der in der Mastercard-EVR zugelassenen CP IF. Mastercard beschränkt sich allerdings auf die Darstellung der vergangenen und aktuellen Nachteile der eigenen EVR, ohne deren Vorteile zu berücksichtigen. So hat der

272 So auch in dem vom VEZ beigezogenen Gutachten von Swissecconomics festgehalten; vgl. U. act. I.162, Beilage 120, 5 und 68 f. 273 Sowie auch in dem vom VEZ beigezogenen Gutachten von Swissecconomics, vgl. U. act. I.162, Beilage 120, 67 f. 274 U. act. I.162, Beilage 120, 32 ff. und 52 ff.

59 rasche Abschluss der EVR es Mastercard ermöglicht, eine CP IF für das zum damaligen Zeitpunkt noch stärker verbreitete Produkt Maestro zu erhalten. Viel gewichtiger ist jedoch, dass die Lösung von Mastercard ab einem Anteil mobiler Zahlungen am POS von rund 20–30 % zu einem höheren Gesamtdurchschnitt der Transaktionen am POS führt als die Lösung mit Visa. Selbst bei einer konservativen Prognose dürfte dies im Jahr 2028 erreicht sein (vgl. Rz 219), folglich mindestens zwei Jahre vor dem Zeitpunkt (1. November 2030), für den sich das Sekretariat eine Überprüfung des CnP-Satzes von Mastercard und eine allfällige Senkung vorbehalten hat. Im Übrigen deutet der Umstand, dass Mastercard die in Ziffer 7 ihrer EVR vorgesehene Möglichkeit der integralen Übernahme der Visa-EVR nicht wahrnehmen möchte, darauf hin, dass Mastercard die eigene EVR insgesamt als vorteilhafter erachtet. Zu der Argumentation von Mastercard, die Visa-EVR sei wegen der Kategorie «Everyday Spend» für den Handel intransparent, ist

schliesslich festzuhalten, dass die Händlerkategorien eindeutig bestimmt und öffentlich einsehbar sind. Sie ist damit nicht weniger transparent als die Mastercard-EVR. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die beiden EVR gleichwertige Lösungen darstellen. Mastercard steht es wie erwähnt frei, die Visa-EVR zu übernehmen, falls Mastercard diese tatsächlich als vorteilhafter erachten sollte.

C.8.1.2.5 Diverses 254. Mastercard rügt, Ziffer 9 der EVR sei unklar und unpräzise. Es sei nicht nachvollziehbar, weshalb die 50 %-Schwelle nur basierend auf den Debitkartenzahlungen und nicht auf der Grundlage aller Debitzahlungen berechnet werden soll. Zudem sei nicht klar, ob bei der Berechnung die Anzahl Transaktionen oder das Transaktionsvolumen massgeblich sein soll. 255. Ziffer 9 der EVR räumt Visa die Möglichkeit ein, bei wesentlichen Veränderungen der Rahmenbedingungen oder der Marktverhältnisse eine Anpassung des Gesamtdurchschnitts der CP IF zu beantragen. Dies bedeutet, dass Ziffer 9 keine direkte Anpassung der CP IF zur Folge hat. Insofern ist es unerheblich, dass sich die EVR nicht klar auf einen Referenzpunkt festlegt. Vielmehr werden die Wettbewerbsbehörden – sollte Visa im Falle einer solchen Änderung einen Antrag stellen – diesen nach pflichtgemäßem Ermessen unter Berücksichtigung der dann vorherrschenden Rahmenbedingungen und Marktverhältnisse überprüfen. 256. Als ein Beispiel für eine wesentliche Veränderung der Marktverhältnisse nennt Ziffer 9 ein starkes Wachstum mobiler Zahlungen. Die Schwelle dafür ist mit 50 % allerdings hoch angesetzt. Aufgrund des unterschiedlichen Anwendungsbereichs der Visa- und der Mastercard-EVR hat der Anteil mobiler Zahlungen am POS einen erheblichen Einfluss auf den Gesamtdurchschnitt der erhobenen Interchange Fees am Verkaufspunkt. Daher ist es sinnvoll, auf die Verteilung der Debitkartentransaktionen mit physischen und virtuell hinterlegten Karten abzustellen, nicht aber andere Debittransaktionen (z. B. über TWINT) zu berücksichtigen. Bezieht der Anteil mobiler Transaktionen 50 % der Debitkartentransaktionen am POS, würde dies für Mastercard einen Gesamtdurchschnitt der Interchange Fees am Verkaufspunkt von 0,2 % bedeuten, während der Gesamtdurchschnitt von Visa bei 0,15 % liegen würde. Eine solche Differenz würde eine Überprüfung der Visa-EVR rechtfertigen. Da die Interchange Fee auf dem Wert der Transaktion berechnet wird, ist das Transaktionsvolumen in der Regel ausgedrückt durch die Anzahl Transaktionen. 257. Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass der Detaillierungsgrad von Ziffer 9 der Visa-EVR vergleichbar ist mit dem von Ziffer 4 der Mastercard-EVR. So wird beispielsweise in Ziffer 4.a.ii. als möglicher Auslöser eines Antrags auf Anpassung der Anstieg der «Kosten für die Herausgeber von Debitkarten» genannt, ohne dass dies weiter präzisiert wird. Auch dies ist unproblematisch, da die Behörde den Anpassungsantrag pflichtgemäss prüfen und unter Berücksichtigung der geltenden Rahmenbedingungen und Marktverhältnisse entscheiden würde.

60 C.8.1.2.6 Ergebnis 258. Nach Würdigung der Stellungnahmen aller Beteiligten kommt die WEKO zu dem Ergebnis, dass die EVR mit Visa zu genehmigen ist.

C.8.2 Sanktionierung 259. Nach Art. 49a Abs. 1 KG wird ein Unternehmen, welches an einer unzulässigen Abrede nach Art. 5 Abs. 3 und/oder 4 KG beteiligt ist oder sich nach Art. 7 KG unzulässig verhält, mit einer Sanktion belastet. 260. Die von Visa seit dem Auslaufen des Safe Harbour angewendeten domestischen Interchange Fees für CP-Transaktionen entsprechen den Raten, welche in der EVR mit Visa vereinbart wurden und der Durchschnitt lag im CP-Geschäft nach herkömmlicher Definition insgesamt unter dem vereinbarten Gesamtdurchschnitt von 0,15 %. In der vorliegenden Verfügung wurde

aufgezeigt, dass die vereinbarten CP-Raten aus Gründen der wirtschaftlichen Effizienz gerechtfertigt werden können, wenn sie auch auf mobile Transaktionen angewendet werden. Für die bisher angewendete höhere CnP-Rate bei mobilen Zahlungen bewegt sich Visa allerdings noch bis zum 31. Oktober 2025 im Rahmen des Safe Harbors, weshalb eine Anpassung der CP-Definition nicht vor diesem Zeitpunkt stattfinden musste. Eine Sanktionierung kommt somit vorliegend nicht in Betracht. 261. Mastercard bringt in ihrer Stellungnahme vor, mit der EVR werde nachträglich genau das erlaubt, was Bundesverwaltungsgericht und Bundesgericht als nicht stichhaltig bezeichnet hätten, nämlich die faktische Freistellung vom Sanktionsrisiko für die unilaterale Einführung der CP IF. Damit umgehe die Visa-EVR das Gesetz und die gerichtlichen Entscheide und führe das Widerspruchsverfahren und dessen Abweisung durch zwei Instanzen ad absurdum. 275 262. Dies trifft nicht zu. Kommt die WEKO am Ende einer Untersuchung zum Ergebnis, dass ein Verhalten nicht unzulässig war oder gerechtfertigt werden kann, so erfolgt keine Sanktionierung, unabhängig davon, ob zu Beginn der Untersuchung Widerspruch gegen das Verhalten erhoben und/oder seine provisorische Genehmigung mittels vorsorglicher Massnahmen abgelehnt wurde. Die Konsequenz des Vorliegens eines Sanktionsrisikos während der Verfahrensdauer wird nicht dadurch in Frage gestellt – oder ad absurdum geführt –, dass am Ende ein Verhalten als nicht sanktionierbar qualifiziert wird. Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass sich weder das Bundesverwaltungsgericht noch das Bundesgericht zur Zulässigkeit der Interchange Fees von Visa geäußert haben. Das Bundesverwaltungsgericht hat einzig den Grundsatz bestätigt, dass ein Sanktionsausschluss für die Dauer der Untersuchung mittels vorsorglicher Massnahmen im Widerspruch zu der in Art. 49a KG vorgesehenen Sanktionsausschlussregelung steht. 276 Das Bundesgericht hat einen Nichteintretensentscheid gefällt und festgehalten, dass die Argumente der Beschwerdeführerinnen zugunsten eines nicht wiedergutzumachenden Nachteils nicht stichhaltig seien, womit jedoch keinerlei Beurteilung der kartellrechtlichen Zulässigkeit des Verhaltens von Visa verbunden ist. 277

C.9 Entzug der aufschiebenden Wirkung 263. Gemäss Art. 55 Abs. 1 VwVG kommt einer allfälligen Beschwerde gegen vorliegende Verfügung aufschiebende Wirkung zu. Soweit die Verfügung keine Geldleistungen zum Gegenstand hat, kann der Beschwerde die aufschiebende Wirkung entzogen werden (Art. 55

275 U. act. I.168. 276 BVer, B-5972/2023 vom 28.4.2024 E. 5, Interchange Fees für Debitkarten von Visa – Vorsorgliche Massnahmen (auch in RPW 2024/4, 1383 ff.), in den Akten unter U act. II.14. 277 BVer, 2C_170/2024 vom 4.12.2024 E. 1.5.2, Vorsorgliche Massnahme; Interchange Fees für Debitkarten (RPW-Publikation geplant), in den Akten unter U act. III.14.

61 Abs. 2 VwVG). Die verfügende Behörde muss in diesem Zusammenhang prüfen, ob Gründe, die für die sofortige Vollstreckbarkeit der Verfügung sprechen, gewichtiger sind als jene, die für die gegenteilige Lösung angeführt werden können. Dabei steht der Behörde ein gewisser Beurteilungsspielraum zu. Im Übrigen darf die verfügende Behörde die aufschiebende Wirkung nur dann entziehen, wenn sie hierfür überzeugende Gründe geltend machen kann. 278 264. Die rasche Umsetzung der vorliegenden Verfügung, welche die DMIF in einer angemessenen Höhe limitiert, was zu einer Rechtfertigung der Abrede gemäss Art. 5 Abs. 2 KG führt, liegt sowohl im Interesse des wirksamen Wettbewerbs als auch im privaten Interesse von Visa. Im vorliegenden Fall wird das Interesse der Verfügungsadressatin an einer raschen Umsetzung zusätzlich dadurch unterstrichen, dass

sie sich in Ziffer 10 zur Implementierung der EVR verpflichtet hat, selbst wenn diese aufgrund allfälliger Beschwerden gegen den Genehmigungsentscheid der WEKO nicht in formelle Rechtskraft erwachsen sollte. 265. Es besteht nach dem Gesagten ein überwiegendes Interesse an der unverzüglichen Vollstreckbarkeit der vorliegenden Verfügung. Die aufschiebende Wirkung einer allfälligen Beschwerde gegen die vorliegende Verfügung ist aus diesen Gründen zu entziehen.

D Kosten 266. Die Gebührenpflicht, die Höhe der Verfahrenskosten und die Verlegung der Kosten richtet sich nach Art. 53a KG sowie der Gebührenverordnung KG 279. 267. Die Wettbewerbsbehörden erheben nach Art. 53a Abs. 1 Bst. a KG Gebühren für Verfügungen über die Untersuchung von Wettbewerbsbeschränkungen nach den Artikeln 26–31 KG. Nach Art. 53a Abs. 1 Bst. a KG i. V. m. Art. 2 Abs. 1 GebV-KG ist gebührenpflichtig, wer ein Verwaltungsverfahren verursacht hat. 268. Im Untersuchungsverfahren nach Art. 27 ff. KG besteht eine Gebührenpflicht für eine Partei, wenn sie an einer oder an mehreren unzulässigen Wettbewerbsbeschränkungen beteiligt war oder wenn sie sich unterzieht. 280 Im vorliegenden Verfahren wurde die DMIF als Wettbewerbsabrede qualifiziert, welche nur unter bestimmten Bedingungen als gerechtfertigt gemäss Art. 5 Abs. 2 KG gelten kann. Visa hat sich zu diesem Zweck zu einer EVR verpflichtet. Eine Gebührenpflicht ist daher zu bejahen. 269. Die Höhe der Verfahrenskosten bestimmt sich nach Art. 4 f. GebV-KG. Nach Art. 4 Abs. 2 GebV-KG gilt ein Stundenansatz von CHF 100.– bis 400.–. Dieser richtet sich namentlich nach der Dringlichkeit des Geschäfts und der Funktionsstufe des ausführenden Personals. Auslagen für Porti sowie Telefon- und Kopierkosten sind in den Gebühren eingeschlossen (Art. 4 Abs. 4 GebV-KG). Die aufgewendete Zeit beträgt vorliegend insgesamt 906,66 Stunden. Aufgeschlüsselt auf die Stundensätze von CHF 130.– bis 350.–:

– 0,5 Stunden zu CHF 130.–, ergebend CHF 65.–

– 2,66 Stunden zu CHF 170.–, ergebend CHF 452.–

– 400 Stunden zu CHF 200.–, ergebend CHF 80 000.–

278 Vgl. BGE 110 V 40, 45 E. 5.b; REKO/WEF, 21.1.2004, RPW 2004/1, 200, Flughafen Zürich AG/Sprenger Autobahnhof AG, Alternative Parking AG, Wettbewerbskommission – Valet Parking; RPW 2004/1, 125 f. Rz 80, Flughafen Zürich AG (Unique) – Valet Parking; RPW 2002/4, 602 f. Rz 30 ff., ETA SA Fabriques d'Ebauches. 279 Verordnung vom 25.2.1998 über die Gebühren zum Kartellgesetz (Gebührenverordnung KG, GebV-KG; SR 251.2). 280 BGE 128 II 247 E. 6.1, BKW FMB Energie AG; Art. 3 Abs. 2 Bst. b und c GebV-KG e contrario.

62 – 460,5 Stunden zu CHF 270.–, ergebend CHF 124 335.–

– 23 Stunden zu CHF 290.–, ergebend CHF 6 670.–

– 20 Stunden zu CHF 350.–, ergebend CHF 7 000.– 270. Demnach belaufen sich die Gebühren auf CHF 218 522.–. Vorbehalten bleiben Kosten, welche bis zum Erlass der Verfügung noch anfallen. Diese werden zu den bisher aufgelaufenen Kosten hinzugerechnet werden. Hinzuzurechnen ist weiter die Hälfte des in der Vorabklärung 22-0514 aufgelaufenen Aufwands von CHF 26 900.– 281 271. Die Verfahrenskosten in der Höhe von total CHF 245 422.– werden Visa auferlegt.

E Ergebnis 272. Die WEKO kommt gestützt auf die vorstehenden Erwägungen zu folgendem Ergebnis:

273. Die DMIF für CP-Transaktionen mit Debitkarten von Visa bildet eine Abrede über Mindest- und Festpreise gemäss Art. 5 Abs. 4 KG zwischen Visa als Lizenzgeberin und den Issu-ern und Acquirern als Lizenznehmerinnen. Diese Abrede führt einerseits direkt zu einem Fest- preis zwischen den Issu-ern und den Acquirern (siehe Rz 169 f.). Andererseits wirkt sich die Abrede auch indirekt als Festsetzung eines Mindestpreises auf dem Acquiring-Markt aus (siehe Rz 173). Die Vermutung der Wettbewerbsbeseitigung kann widerlegt werden. Als Ab- rede über Mindest- und Festpreise gemäss Art. 5 Abs. 4 KG ist die DMIF als qualitativ schwer- wiegende Abrede zu qualifizieren, zumal kein Bagatellfall vorliegt. Vielmehr dürfte die DMIF aufgrund der Marktanteile von Visa und der hohen Umsätze mit Debitkarten auch quantitativ schwerwiegend sein, was aber letztlich offengelassen werden kann. Die Erheblichkeit im Sinne von Art. 5 Abs. 1 KG ist somit gegeben. Die DMIF kann aus Effizienzgründen gemäss Art. 5 Abs. 2 KG gerechtfertigt werden, wenn ihre Höhe limitiert wird. Zu diesem Zweck sieht die EVR mit Visa für CP-Transaktionen zwei Sätze vor: einen Basissatz von 0,2 % und einen tie- feren Satz von 0,12 % vom Transaktionsbetrag, verbunden mit einer maximalen DMIF von CHF 0.36 ab einem Transaktionsbetrag von CHF 300 für alltägliche Ausgaben. Dabei darf der jährliche Gesamtdurchschnitt der DMIF den Wert von 0,15 % nicht überschreiten.

274. Die mit Visa getroffene EVR ist nicht identisch mit derjenigen, die mit Mastercard getrof- fen wurde. Allerdings dürften beide zu einem vergleichbaren Resultat führen: Die vorliegende EVR erlaubt im Gesamtdurchschnitt einen leicht höheren Satz, dafür werden auch sämtliche Transaktionen mit mobilen Endgeräten am Verkaufspunkt erfasst, welche bei Mastercard über den höheren Satz für CnP-Transaktionen von 0,28 % abgewickelt werden. Die Untersuchung hat gezeigt, dass die Zahl der Transaktionen mit mobilen Endgeräten klar zunimmt.

281 Der totale Aufwand betrug CHF 53 800.50, wovon die andere Hälfte Mastercard zu tragen hatte.

63 F Dispositiv Aufgrund des Sachverhalts und der vorangehenden Erwägungen verfügt die Wettbewerbs- kommission (Art. 30 Abs 1 KG): 1. Die von Visa mit dem Sekretariat der Wettbewerbskommission vereinbarte einvernehm- liche Regelung vom 8. April 2025 mit nachfolgendem Wortlaut wird genehmigt: 1. Visa verpflichtet sich, die domestischen (Schweizer) Debitkarten Interchange Fees für Card-Present-Transaktionen (CP IF) für ihre Debitprodukte V Pay und Visa Debit wie folgt festzusetzen: a. Die Basisrate beträgt maximal 0,2 % des Transaktionswertes. b. Für Transaktionen, die dem «Programm für alltägliche Ausgaben» (PAB; auch als «Daily Spend»-Transaktionen bezeichnet) zugewiesen sind, beträgt die CP IF bei Transaktionen bis CHF 300 maximal 0,12 % des Transaktionswertes und bei Transaktionen ab CHF 300 maximal CHF 0.36 (PAB-Rate). Unter «Daily Spend» fallen typische alltägliche Transaktionen wie der Kauf von Lebensmitteln (in Lebensmittelgeschäf- ten, Bäckereien, Metzgereien), die Bezahlung öffentlicher Verkehrsmittel und die Begleichung von Stromrechnungen. 2. Visa verpflichtet sich sicherzustellen, dass der jährliche Gesamtdurchschnitt der CP IF (Verhältnis zwischen gesamthaftem Transaktionsvolumen mit Debitkarten von Visa und gesamthaft bezahlten CP IF) den Wert von 0,15 % nicht überschrei- tet. 3. Als Card-Present-Transaktionen im Sinne dieser Vereinbarung gelten sämtliche Zahlungen vor Ort am Point of Sale (POS), inklusive dortiger Zahlungen mittels mobiler Endgeräte wie Smartphones, Smartwatches etc. (sogenannte «mobile Zahlungen»). 4. Visa verpflichtet sich, dem Sekretariat jährlich per 1. April über die Einhaltung der CP IF gemäss vorstehenden Ziffern 1 und 2 Bericht zu

erstatten. Die Berichterstattung umfasst – basierend auf allen von Visa in der Schweiz verarbeiteten Transaktionen (Visa processed) sowie auf allen Visa für die Schweiz gemeldeten Transaktionen (Member reported) – für jedes Debitprodukt (V Pay und Visa Debit) namentlich die Anzahl Transaktionen, das Transaktionsvolumen sowie das Gesamtvolumen an Interchange Fees, das mit Card-Present-Transaktionen im Sinne dieser Vereinbarung generiert wurde, aufgeschlüsselt nach Transaktionen zur Basisrate und Transaktionen zur PAB-Rate. 5. Überschreitet der Gesamtdurchschnitt der CP IF innerhalb eines Jahres den in Ziffer 2 festgelegten Wert, so hat Visa gleichzeitig mit ihrer jährlichen Berichterstattung über die Massnahmen zu informieren, mit denen der Gesamtdurchschnitt im folgenden Jahr wieder unter den Wert gemäss Ziffer 2 gesenkt werden soll (beispielsweise durch Aufnahme weiterer Transaktionskategorien in das PAB). Die im Einflussbereich von Visa stehenden Massnahmen sind durch Visa innerhalb von drei Monaten ab dem Zeitpunkt der Berichterstattung umzusetzen. Im Falle einer Verspätung ist nachzuweisen, dass die Verspätung auf Gründe zurückzuführen ist, die ausserhalb des Einflussbereichs von Visa liegen. 6. Visa verpflichtet sich, die aktuellen CP IF auf ihrer Webseite zu veröffentlichen. 7. Visa verpflichtet sich, bei einer Verwendung der No-Surcharging-Rule, diese gemäss europäischem Standard zu verwenden, das heisst, den Händlern darf zwar untersagt werden, Zuschläge für die Verwendung von Debitprodukten von Visa zu verlangen, Abschläge bleiben hingegen uneingeschränkt zulässig.

64 8. Visa verpflichtet sich, gegenüber ihren Acquirer-Kunden Best Practices zu erlassen, wonach die Acquirer dazu angehalten werden, jedem Händler nur die bei ihm aufgrund seiner Transaktionen anfallenden CP IF zu belasten (Eins-zu-eins-Weiterbelastung der CP IF). Es ist somit unzulässig, die auf einen Händler entfallenden CP IF ganz oder teilweise einem anderen Händler aufzuerlegen (Umverteilungsverbot). Dementsprechend sind Senkungen der CP IF Eins-zu-eins an die Händler weiterzugeben. Visa stellt in den Best Practices klar, dass dies auch für Händler gilt, welche sich mit dem Acquirer auf eine «Blended Rate» geeinigt haben. 9. Die Vereinbarung gilt unbefristet. Visa kann jedoch bei wesentlichen Veränderungen der Rahmenbedingungen oder der Marktverhältnisse erstmals ab dem 1. November 2028 eine Anpassung des Gesamtdurchschnitts der CP IF gemäss Ziffer 2 beantragen. Als wesentliche Änderung im Sinne dieser Bestimmung gilt unter anderem, wenn der Anteil mobiler Zahlungen gemäss Definition in Ziffer 3 bereits vor dem 1. November 2028 mehr als 50 % aller Debitkartenzahlungen am POS ausmacht. Diese Anpassungsmöglichkeit entfällt, wenn Mastercard von ihrem Anpassungsrecht gemäss Mastercard-EVR Gebrauch macht und die Visa-EVR übernimmt. 10. Visa verpflichtet sich zur Implementierung der vorliegenden EVR (Handlungen, die im Einflussbereich von Visa liegen) innerhalb einer Frist von maximal drei Monaten ab deren Genehmigung, dies selbst wenn die EVR aufgrund allfälliger Beschwerden gegen den Genehmigungsentscheid der WEKO nicht in formelle Rechtskraft erwachsen sollte. Im Falle einer Verspätung ist nachzuweisen, dass die Verspätung auf Gründe zurückzuführen ist, die ausserhalb des Einflussbereichs von Visa liegen. Umgekehrt wird das Sekretariat bei einer Festsetzung der CP IF gemäss dieser EVR keine Sanktion gemäss Art. 49a KG beantragen, sollte sich im Rahmen eines ordentlichen Rechtsmittelverfahrens gegen Visa ergeben, dass die EVR unzulässig war und die CP IF von Visa anders hätten festgesetzt oder verboten werden müssen. 11. Visa und die WEKO sind berechtigt, die EVR unter Einhaltung einer Kündigungsfrist von sechs Monaten frühestens per 1. Januar 2034 zu kündigen. Wird die EVR nicht fristgemäss gekündigt, verlängert sie sich jeweils stillschweigend um eine Periode von weiteren zwei Jahren. 2. Im Übrigen wird die

Untersuchung eingestellt. 3. Visa werden nach Art. 53a KG Verfahrenskosten in der Höhe von CHF 245 422.– aufer- legt. 4. Einer allfälligen Beschwerde gegen die Ziffer 1 dieser Verfügung wird die aufschiebende Wirkung entzogen. Die Verfügung ist zu eröffnen:

– Visa Europe Ltd., Head Office, 1 Sheldon Square, London W2 6TT, PO Box 39662, London W2 6HW, Vereinigtes Königreich vertreten durch Dr. Richard Stäuber und Allegra Arnold, Homburger AG, Prime Tower, Hardstrasse 201, 8005 Zürich – Mastercard Europe, Waterloo (B), Zweigniederlassung Zürich, Löwenstrasse 25, 8001 Zürich und Mastercard Europe SA, Chaussée de Tervuren 198A, B-1410 Waterloo, Belgien vertreten durch Dr. Marcel Meinhardt und Sinem Süslü, Lenz & Staehelin, Brandschenkestrasse 24, 8027 Zürich

65 – SwissDebitPay, c/o Kellerhals Carrard Zürich KIG, Rämistrasse 5, 8024 Zürich vertreten durch Dr. Daniel Emch und Stefanie Karlen, Kellerhals Carrard Bern KIG, Effingerstrasse 1, 3001 Bern Die Verfügung geht in Kopie an:

– vertreten durch Dr. Monique Sturny, Walder Wyss AG, Seefeldstrasse 123, Postfach, 8034 Zürich – Verband Elektronischer Zahlungsverkehr (VEZ), Herr Severin Pflüger, Geschäftsführer, Steinfels-Areal, Heinrichstrasse 267, Postfach, 8021 Zürich

Wettbewerbskommission

Dr. Laura Melusine Baudenbacher Prof. Dr. Patrik Ducrey Präsidentin Direktor

Rechtsmittelbelehrung: Gegen diese Verfügung kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesverwaltungsgericht, Postfach, 9023 St. Gallen, Beschwerde erhoben werden. Die Beschwerdeschrift hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Die angefochtene Verfügung und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen.

66

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.