

WEKO interchange-fees-fuer-debitkarten-von-visa-2025-07-18 vom 18. Juli 2025

WEKO, 2025-07-18, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/weko_interchange-fees-fuer-debitkarten-von-visa-2025-07-18

FR: WEKO interchange-fees-fuer-debitkarten-von-visa-2025-07-18 du 18 juillet 2025

IT: WEKO interchange-fees-fuer-debitkarten-von-visa-2025-07-18 del 18 luglio 2025

Erwägungen

E. 24

Betrachtungsweise: Es sollen wirtschaftliche Tatsachen aus funktionaler und wirtschaftlicher Sicht und unabhängig von ihrer rechtlichen Struktur erfasst werden.¹⁴⁰ 121. Bei Visa handelt es sich um ein Unternehmen im kartellrechtlichen Sinn. Das KG ist folglich in persönlicher Hinsicht anwendbar ist. C.1.2 Sachlicher Geltungsbereich 122. In sachlicher Hinsicht erstreckt sich das KG auf Kartell- und andere Wettbewerbsabreden, auf die Ausübung von Marktmacht sowie auf die Beteiligung an Unternehmenszusammenschlüssen (Art. 2 Abs. 1 KG). 123. Ob vorliegend eine Wettbewerbsabrede im Sinne von Art. 4 Abs. 1 KG unter Beteiligung von Visa vorliegt oder Visa Marktmacht im Sinne von Marktbeherrschung (Art. 4 Abs. 2) ausübt, ist Gegenstand dieser Verfügung. Wie die Ausführungen, auf welche verwiesen und auf deren Wiedergabe an dieser Stelle verzichtet wird (siehe Rz 153 ff.), belegen, fällt das vorliegend beurteilte Verhalten unter den sachlichen Geltungsbereich des KG. C.1.3 Örtlicher Geltungsbereich 124. In räumlicher Hinsicht ist das KG auf Sachverhalte anwendbar, die sich in der Schweiz auswirken, selbst wenn sie im Ausland verursacht werden (sog. Auswirkungsprinzip; Art. 2 Abs. 2 KG). Die Prüfung einer bestimmten Intensität der Auswirkungen ist im Rahmen von Art. 2 Abs. 2 KG nicht notwendig und auch nicht zulässig.¹⁴¹ Auf Ausführungen zum örtlichen Geltungsbereich kann vorliegend verzichtet werden, da dieser offensichtlich gegeben ist. C.1.4 Zeitlicher Geltungsbereich 125. Das KG gilt für Sachverhalte, die sich während seiner Geltung zugetragen haben. In zeitlicher Hinsicht sind die materiellen Regeln des geltenden KG seit 1. Juli 1996 in Kraft. Auf Ausführungen zum zeitlichen Geltungsbereich des KG kann an dieser Stelle verzichtet werden, da dieser offensichtlich gegeben ist. C.2 Zuständigkeit der WEKO 126. Die Zuständigkeit der Wettbewerbsbehörden bestimmt sich nach Art. 18 Abs. 3 Satz 1 KG und den Vorschriften des GR-WEKO.¹⁴² Danach trifft die WEKO als Ganzes die Entscheide, die nicht ausdrücklich einem anderen Organ oder dem Sekretariat zugewiesen sind. 127. Vorliegend geht es darum, eine Untersuchung nach Art. 27 KG mit einem Entscheid abzuschliessen. Gemäss Art. 30 Abs. 1 KG entscheidet die WEKO auf Antrag des Sekretariats unter anderem über die Genehmigung einer EVR. Da vorliegend keine Zuständigkeit eines anderen WEKO-Organs gegeben ist (etwa gemäss Art. 19 Abs. 1 Satz 3 KG oder Art. 19 f.,

E. 27

regulatorische Umfeld sowie die Gebührenregelungen von Zahlungssystemen gegenüber Behörden.¹⁵⁹ Sämtliche aktuellen Mitglieder von SwissDebitPay sind mittel- oder unmittelbar Lizenznehmerinnen von Visa und Mastercard. Es handelt sich einerseits um kartenherausgebende Banken (Issuer) mit sogenannten «Affiliate-Lizenzen» und

andererseits um die SIX BBS AG und die Visa Payment Services AG, die über eine «Principal-Lizenz» verfügen.¹⁶⁰ 136. SwissDebitPay hat um Parteistellung ersucht und vorgebracht, die Voraussetzungen für eine egoistische Verbandsbeschwerde seien erfüllt:¹⁶¹ • SwissDebitPay sei als juristische Person konstituiert und gemäss den Statuten ausdrücklich dazu berufen, die Interessen seiner Mitglieder gegenüber den Behörden im Zusammenhang mit dem regulatorischen Umfeld von Zahlungssystemen zu vertreten, was bei der vorliegenden Untersuchung der Wettbewerbsbehörden der Fall sei; • Sämtliche Mitglieder seien als Empfängerinnen von Interchange Fees unmittelbar betroffen, so dass SwissDebitPay die Interessen einer Mehrheit seiner Mitglieder vertrete; • Interchange Fees stellten nach der Praxis der Wettbewerbsbehörden horizontale Preisabreden zwischen den Issuern dar, so dass die Mitglieder von SwissDebitPay Abrede- teilnehmerinnen und potenzielle Verfügungsadressatinnen seien. Zudem seien die Mitglieder von SwissDebitPay auch deshalb beschwerdelegitimiert, weil Senkungen der Interchange Fees unmittelbar zu tieferen Einnahmen der Issuer führen würden. 137. Im parallelen Verfahren betreffend die Interchange Fees für Debitkarten von Mastercard hat die WEKO den Antrag von SwissDebitPay auf Parteistellung abgelehnt. Sie erachtete die Voraussetzung der Beschwerdeberechtigung einer Mehrheit der Mitglieder als nicht erfüllt, da die wettbewerbsrechtliche Beurteilung nur unter dem vertikalen Blickwinkel von Art. 5 Abs. 4 KG erfolge und auf die Eröffnung einer Untersuchung gegen die Issuer und Acquirer verzichtet worden sei. Den Issuern und Acquirern drohe keine Sanktion, da sich die Interchange Fees von Mastercard stets im Rahmen des Safe Harbour bewegt hätten. Zudem werde das Verfahren mit einer EVR abgeschlossen: Gemäss bundesgerichtlicher Praxis seien selbst Abrede- beteiligte grundsätzlich nicht legitimiert, gegen eine EVR eines anderen Abdebeteiligten Beschwerde zu führen. Schliesslich sei es unzutreffend, dass es zu einer Senkung der Interchange Fees kommen könne, da der Status quo in der Schweiz in Bezug auf dauerhafte Interchange Fees im Präsenzgeschäft mit Debitkarten bei null liege. SwissDebitPay wurde allerdings zum Verfahren als Dritte ohne Parteistellung zugelassen.¹⁶² 138. Dieselben Argumente gegen eine Parteistellung von SwissDebitPay können auch vorliegend vorgebracht werden. Dies insbesondere deshalb, weil das Verfahren gemäss der vorliegenden Verfügung ebenfalls mit einer EVR abgeschlossen wird und sich auch hier die Beurteilung einzig auf den vertikalen Aspekt der Interchange Fees konzentriert. Weiter wird ebenfalls keine Sanktionierung der Issuer beantragt und die in der EVR vorgesehene Interchange Fee für inländische CP-Transaktionen mit Debitkarten ist statisch betrachtet sogar höher als die gemäss dem Mastercard-Entscheid (dynamisch entsprechen sich die Lösungen mittel- bis langfristig). Allerdings braucht darüber nicht mehr entschieden zu werden, da SwissDebitPay bereits mit Schreiben vom 23. Juli 2024 mit dem Einverständnis von Visa mitgeteilt wurde, dass dem Antrag auf Beteiligung am Verfahren mit Parteistellung entsprochen

159 U act. I.22, Beilage 3, «Statuten SwissDebitPay», Art. 2 Bst. d. 160 U act. I.22, Rz 21 und Beilage 4, «Mitgliederliste». Die Interchange Fees werden den Principal Licensees (SIX BBS AG und Visa Payments Services AG) gutgeschrieben, welche sie anschliessend an die ihnen angeschlossenen Affiliate Licensees weiterleiten. 161 U act. I.22. 162 RPW 2024/4, 1297 ff. Rz 117 ff., Interchange Fees für Debitkarten von Mastercard.

E. 28

werde (siehe zum Ganzen Rz 61 ff.).¹⁶³ Zu diesem Zeitpunkt war ein Abschluss des Verfahrens in Form einer ordentlichen (Sanktions-)Verfügung, die weitere Elemente

berücksichtigt, gleichermassen wahrscheinlich wie der Abschluss einer EVR. C.3.2.3

139.

140. Die hat um Beteiligung an der vorliegenden Untersuchung als Dritte ohne Parteistellung ersucht und vorgebracht, als Issuerin von Debitkarten von Visa und Empfängerin von Interchange Fees sei die Bank unmittelbar von der Untersuchung betroffen.¹⁶⁷ 141. In der parallelen Untersuchung betreffend Interchange Fees für Debitkarten von Mastercard hat die WEKO die Bedingungen für eine Beteiligung der als Dritte ohne Parteistellung im Sinne von Art. 43 Abs. 1 KG als erfüllt erachtet.¹⁶⁸ Dies gilt auch hier. Der wurde daher bereits am 23. Juli 2024 im Einverständnis mit Visa mitgeteilt, dass sie antragsgemäss am Verfahren als Dritte ohne Parteistellung beteiligt wird (siehe zum Ganzen Rz 62 ff.).¹⁶⁹ Ihre Beteiligung am Verfahren wird vorliegend darauf beschränkt, im Sinne von Art. 30 Abs. 2 KG zum Antrag des Sekretariats Stellung nehmen zu können. C.3.2.4 VEZ 142. Der VEZ ist ein Verein nach Art. 60 ff. ZGB. Gemäss Statuten bezweckt er «die Wahrung der Interessen des schweizerischen Detailhandels, der Hotellerie und des Gastgewerbes im Bereich des elektronischen Zahlungsverkehrs».¹⁷⁰ Mitglieder des VEZ sind einerseits Firmen, darunter bedeutende Akteure wie Migros, Coop, Manor, die Post und die SBB und andererseits Verbände wie GastroSuisse, hotelleriesuisse oder die Swiss Retail Federation.¹⁷¹ 143. Der VEZ hat um Beteiligung an der Untersuchung als Dritter ohne Parteistellung ersucht und vorgebracht, dass gemäss Art. 43 Abs. 1 Bst. b KG Berufs- und Wirtschaftsverbände, die nach den Statuten zur Wahrung der wirtschaftlichen Interessen ihrer Mitglieder befugt sind, ihre Beteiligung am Verfahren anmelden können, sofern sich auch die Mitglieder des Verbands oder eines Unterverbands an der Untersuchung beteiligen könnten. Diese Voraussetzungen

163 U act. I.68. 164

165

166 U act. I. 28, Rz 7. 167 U act. , Rz 8 ff. 168 RPW 2024/4, 1299 f. Rz 140 [in der RPW-Publikation anonymisiert]. 169 U act. . 170 U act. I.32, Beilage «Statuten», Art. 2. 171 U act. I.32, Beilage «Mitgliederliste».

E. 29

seien vorliegend erfüllt, da die VEZ-Mitglieder im 4-Parteien-System die Funktion der Kartenakzeptanten am Point of Sale einnehmen würden und folglich eine augenscheinliche Beziehungsnähe zu den domestischen Interchange Fees für die Debitkarten von Visa vorliege.¹⁷² 144. Tatsächlich dürften Unternehmen, welche die Interchange Fees zu entrichten haben, stärker von einer Entscheidung zu diesem Gegenstand betroffen sein als sonstige Dritte, was den VEZ legitimieren würde, am Verfahren teilzunehmen. Auch hier erübrigt sich allerdings ein formeller Entscheid, da das Sekretariat dem VEZ mit Schreiben vom 23. Juli 2024 im Einverständnis mit Visa mitgeteilt hat, am Verfahren in der beantragten Form beteiligt zu werden.¹⁷³ Die Möglichkeit des VEZ, am Verfahren teilzunehmen, wird vorliegend darauf beschränkt, im Sinne von Art. 30 Abs. 2 KG zum Antrag des Sekretariats Stellung nehmen zu können. C.4 Anhörung vor der WEKO C.4.1 Antrag auf Anhörung von Mastercard 145. In ihrer Stellungnahme vom 27. Juni 2025 hat Mastercard als einzige Beteiligte am Verfahren eine Anhörung vor der WEKO unter Teilnahme von Mastercard beantragt. 146. Zur Begründung bringt Mastercard vor, das Sekretariat habe mit Schreiben vom 11. Juni 2025 darüber informiert, dass die EVR mit Visa bereits am 30. Juni 2025 vor der WEKO behandelt werde. Dies sei der nächste

Arbeitstag, nachdem Mastercard seine Stellungnahme eingereicht habe. Diese Terminplanung zeige, dass das Sekretariat die Stellungnahme von Mastercard nur «pro forma» eingeholt habe und nicht beabsichtige, die Vorbringen von Mastercard als Partei der Untersuchung in seiner Beurteilung zu berücksichtigen. Dabei sei die Visa-EVR schon im Grundsatz wettbewerbsfeindlich und könne so nicht genehmigt werden. 147. Auch der Umstand, dass eine EVR zur Genehmigung vorliege und das Sekretariat keine Sanktion beantragt, spreche nicht gegen die Durchführung einer Anhörung. Im Gegenteil müsse genau aus diesen Gründen Mastercard die Gelegenheit gegeben werden, sich im Rahmen einer Anhörung vor Erlass einer Verfügung Gehör zu verschaffen und mündlich zu begründen, weshalb die Visa-EVR nicht genehmigt werden könne. C.4.2 Ablehnung des Antrags durch die WEKO 148. Die Begründung des Antrags von Mastercard beruht zunächst auf einer Fehlinterpretation des Schreibens des Sekretariats vom 11. Juni 2025. Die WEKO behandelte das Geschäft am 30. Juni 2025 nicht zur eigentlichen Entscheidungsfindung, sondern um darüber zu befinden, ob über das Geschäft auf dem Zirkulationsweg¹⁷⁴ entschieden werden kann. Um den Kommissionsmitgliedern eine pflichtgemässe Auseinandersetzung mit der Stellungnahme von Mastercard und dem Begehren um eine Anhörung zu ermöglichen, wurden die WEKO-Mitglieder in der schriftlichen Abstimmung gefragt, ob sie dem Anhörungsantrag von Mastercard stattgeben möchten. Die Kommission hat sich dort gegen eine solche Anhörung ausgesprochen, womit der Antrag von Mastercard auf Anhörung vor der WEKO abgelehnt ist. 149. Der Vollständigkeit halber sei angemerkt, dass dies der konstanten Praxis der WEKO entspricht, wenn es um die Genehmigung einer EVR geht und darüber hinaus keine Sanktionen beantragt werden. Mastercard hat nach Art. 30 Abs. 2 KG die Möglichkeit erhalten, sich

172 U act. I.32. 173 U act. I. 69. 174 Die Kommission kann über einzelne Geschäfte auf dem Zirkulationsweg beschliessen, es sei denn, vier Mitglieder verlangten innert drei Werktagen ab Zustellung des Beschlussantrags eine Beratung (Art. 8 Abs. 1 GR-WEKO). Eine solche wurde vorliegend nicht verlangt.

E. 30

schriftlich zu allen Sach- und Rechtsfragen zu äussern und die WEKO verfügte über hinreichend Zeit, die Vorbringen von Mastercard zu würdigen. Der Anspruch auf rechtliches Gehör von Mastercard ist somit gewahrt. Schliesslich ist noch darauf hinzuweisen, dass anlässlich der Genehmigung der Mastercard-EVR auch keine mündliche Anhörung vor der WEKO durchgeführt wurde, obwohl SwissDebitPay ein entsprechendes Begehren gestellt hatte.¹⁷⁵ 150. Im Übrigen wurden Mastercard die Unterlagen zur Visa-Gesamtlösung bereits am 9. April 2025 zugestellt. Darin wurde Mastercard aufgefordert, mitzuteilen, ob Mastercard diese Lösung in Anwendung von Ziffer 7 ihrer EVR übernehmen möchte.¹⁷⁶ Mit Schreiben vom 19. Mai 2025 hat sich Mastercard dafür entschieden, vorläufig auf eine Übernahme zu verzichten, sie konnte sich aber bereits zu diesem Zeitpunkt einmal zur EVR äussern.¹⁷⁷ C.5 Vorbehaltene Vorschriften 151. Dem KG sind Vorschriften vorbehalten, die auf einem Markt für bestimmte Waren oder Leistungen Wettbewerb nicht zulassen, insbesondere Vorschriften, die eine staatliche Markt- oder Preisordnung begründen oder die einzelne Unternehmen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben mit besonderen Rechten ausstatten (Art. 3 Abs. 1 KG). Ebenfalls nicht unter das Gesetz fallen Wettbewerbswirkungen, die sich ausschliesslich aus der Gesetzgebung über das geistige Eigentum ergeben. Hingegen unterliegen Einfuhrbeschränkungen, die sich auf Rechte des geistigen Eigentums stützen, der Beurteilung nach diesem Gesetz (Art. 3 Abs. 2 KG). 152.

In den hier zu beurteilenden Märkten gibt es keine Vorschriften, die Wettbewerb nicht zulassen. Vorbehalte von Art. 3 Abs. 1 und 2 KG wurden von Visa auch nicht geltend gemacht. C.6 Unzulässige Wettbewerbsabrede 153. Abreden, die den Wettbewerb auf einem Markt für bestimmte Waren oder Leistungen erheblich beeinträchtigen und sich nicht durch Gründe der wirtschaftlichen Effizienz rechtfertigen lassen, sowie Abreden, die zur Beseitigung wirksamen Wettbewerbs führen, sind unzulässig (Art. 5 Abs. 1 KG). C.6.1 Wettbewerbsabrede 154. Als Wettbewerbsabreden gelten rechtlich erzwingbare oder nicht erzwingbare Vereinbarungen sowie aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen von Unternehmen gleicher oder verschiedener Marktstufen, die eine Wettbewerbsbeschränkung bezwecken oder bewirken (Art. 4 Abs. 1 KG). 155. Eine Wettbewerbsabrede im Sinne von Art. 4 Abs. 1 KG definiert sich daher durch folgende Tatbestandselemente: a) mindestens zwei Unternehmen auf gleicher Marktstufe oder auf verschiedenen Marktstufen (siehe Rz 156 ff.), b) eine Verhaltenskoordination im Sinne eines bewussten und gewollten Zusammenwirkens (als Oberbegriff, der die Vereinbarung und die aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen umfasst; Rz 158 ff.) und c) das Bezwecken oder Bewirken einer Wettbewerbsbeschränkung (siehe Rz 162 ff.).¹⁷⁸

175 RPW 2024/4, 1291 Rz 62, 66 und 71, Interchange Fees für Debitkarten von Mastercard. 176 U act. I. 151a. 177 U act. I. 153. 178 Vgl. BGE 147 II 72 E. 3.1, Hors-Liste-Medikamente II; BGer, 2C_43/2020 vom 21.12.2021 E. 7.2 (nicht publiziert in BGE 148 II 25), Dargaud; BGE 148 II 321 E. 6.2, Flammarion, jeweils unter Hinweis auf BGE 144 II 246 E. 6.4, Altimum.

E. 31

C.6.1.1 Unternehmen verschiedener Marktstufen 156. Beschränken zwei oder mehrere wirtschaftlich selbständige Unternehmen verschiedener Marktstufen den Wettbewerb durch ein koordiniertes Verhalten, spricht man von vertikalen Abreden. Ein solch vertikales Verhältnis liegt etwa vor, wenn einzelne Abredeteilnehmerinnen (wie z. B. Herstellerinnen eines bestimmten Produkts) in einem vorgelagerten Markt und andere Abredeteilnehmerinnen (wie z. B. Händlerinnen eines bestimmten Produkts) in einem diesem nachgelagerten Markt tätig sind (aktuelles vertikales Verhältnis) bzw. sein könnten (potenzielles vertikales Verhältnis).¹⁷⁹ 157. Im vorliegenden Fall ist Visa die Lizenzgeberin für die Debitkartenprodukte von Visa, die Issuer und die Acquirer sind Lizenznehmerinnen. Damit befinden sich die Issuer und Acquirer auf den nachgelagerten Marktstufen des Debitkarten-Issuing bzw. Debitkarten-Acquiring (vgl. die Darstellung zum 4-Parteien-System, Rz 3). Visa ist selbst – jedenfalls in der Schweiz – weder im Issuing noch im Acquiring von Debitkarten tätig. C.6.1.2 Verhaltenskoordination (bewusstes und gewolltes Zusammenwirken) 158. Abreden in Form von Vereinbarungen wie auch aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen sind die Mittel der Verhaltenskoordination.¹⁸⁰ Eine Verhaltensweise stellt dann eine Abrede nach Art. 4 Abs. 1 KG dar, wenn es sich um ein bewusstes und gewolltes Zusammenwirken der betreffenden Unternehmen handelt.¹⁸¹ Die Verhaltenskoordination lässt somit die praktische Zusammenarbeit an die Stelle des mit Risiken verbundenen Wettbewerbs treten.¹⁸² 159. Am eindeutigsten ist der Nachweis eines «bewussten und gewollten Zusammenwirkens», wenn die Wettbewerbsabrede in der Form einer ausdrücklichen Vereinbarung (insbesondere in Form einer formellen vertraglichen Grundlage des Zusammenwirkens) vorliegt.¹⁸³ 160. Im vorliegenden Fall bestehen Lizenzverträge zwischen Visa und den Issuern, welche Debitkarten von Visa herausgeben, und zwischen

Visa und Acquirern, welche Händler und Dienstleistungsanbieter für die Akzeptanz von Debitkarten von Mastercard anwerben. Die Lizenzverträge und Bedingungen für die Teilnahme am Card Scheme von Visa werden in den «Visa Core Rules and Visa Product and Service Rules» vom 13. April 2024 («Visa Rules») festgehalten.¹⁸⁴ Gemäss Ziffer 1.9.1.1 der Visa Rules werden die Interchange Fees durch Visa festgesetzt, wobei im domestischen Bereich bilaterale Interchange Fees möglich sind.¹⁶¹ Im Einzelfall liegt daher dann keine vertikale Abrede vor, wenn ein einzelner Issuer und ein einzelner Acquirer eine bilaterale Interchange Fee vereinbart haben. Abgesehen von diesen Ausnahmefällen, kommen die von Visa definierten, multilateralen Interchange Fees zur Anwendung,¹⁸⁵ zu deren Einhaltung sich die Issuer und Acquirer verpflichtet haben. Bei den DMIF, welche vorliegend Untersuchungsgegenstand sind, liegt folglich ein bewusstes und gewolltes Zusammenwirken in der Form einer formellen vertraglichen Vereinbarung vor.

¹⁷⁹ Vgl. zum Ganzen BGE 147 II 72 E. 4.2, Hors-Liste-Medikamente II; BVGer, B-3618/2013 vom 24.11.2016 E. 298, Hallenstadion; DIKE KG-BANGERTER/ZIRLICK (Fn 132), Art. 4 I N 80 und 88 ff. ¹⁸⁰ Dazu und zum Folgenden: BGE 147 II 72 E. 3.2, Hors-Liste-Medikamente II; BGE 129 II 18 E. 6.3, Buchpreisbindung. ¹⁸¹ Botschaft KG 1994, BBl 1995 I 468, 545 Ziff. 224.1; BGE 144 II 246 E. 6.4.1, Altimum; BGE 129 II 18 E. 6.3, Buchpreisbindung. ¹⁸² BGE 147 II 72 E. 3.2, Hors-Liste-Medikamente II; BGE 129 II 18 E. 6.3, Buchpreisbindung. ¹⁸³ Vgl. RPW 2021/4, 843 Rz 44, Pöschl Tabakprodukte. ¹⁸⁴ U act. I.107, Beilage 1. Aktuelle Public-Version der Rules vom 12.4.2025 unter <www.visaeurope.ch/content/dam/VCOM/download/about-visa/visa-rules-public.pdf> (18.7.2025). ¹⁸⁵ Vgl. für die aktuellen Raten <www.visaeurope.ch/content/dam/VCOM/regional/ve/unitedkingdom/PDF/fees-and-interchange/july-2023/switzerland-interchange-fees-jul-23.pdf> (18.7.2025).

E. 32

C.6.1.3 Bezwecken oder Bewirken einer Wettbewerbsbeschränkung ¹⁶². Neben einem bewussten und gewollten Zusammenwirken muss die Abrede nach Art. 4 Abs. 1 KG «eine Wettbewerbsbeschränkung bezwecken oder bewirken». ¹⁶³. Eine «Wettbewerbsbeschränkung» liegt vor, wenn es bei einem Vergleich der Wettbewerbssituation mit Abrede und der hypothetischen Wettbewerbssituation ohne Abrede «ein Minus gibt»; wenn also durch eine Verhaltenskoordination «die Handlungsfreiheit der Wettbewerbsteilnehmer hinsichtlich einzelner Wettbewerbsparameter (im Wesentlichen: Preis, Menge und Qualität, Service, Beratung, Werbung, Geschäftskonditionen, Marketing, Forschung und Entwicklung) so eingeschränkt wird, dass dadurch die zentralen Funktionen des Wettbewerbs vermindert bzw. eingeschränkt werden». ¹⁸⁶ Die Vereinbarung oder abgestimmte Verhaltensweise muss sich mithin auf einen Wettbewerbsparameter (wie beispielsweise den Preis, die Menge und die Qualität, den Service, die Beratung, die Werbung, die Geschäftskonditionen, das Marketing, die Forschung und Entwicklung oder die Lieferbedingungen) beziehen. ¹⁸⁷ Wie das Bundesgericht ausführt, ist das Beschränken nach Art. 4 Abs. 1 KG «wettbewerbsrechtlich noch neutral»¹⁸⁸. Ob die Wettbewerbsbeschränkung zulässig oder unzulässig ist, ist Gegenstand der Prüfung nach Art. 5 KG.¹⁸⁹ ¹⁶⁴. Gemäss ständiger Praxis der Wettbewerbsbehörden beschränkt die DMIF den Preissetzungsspielraum der Issuer und Acquirer, indem die Höhe der DMIF deren Kosten und Erträge beeinflusst. Einerseits bewirkt die Interchange Fee eine Wettbewerbsbeschränkung im Acquiring-Geschäft. Sie

stellt für die Acquirer den Mindestbetrag («Sockelbetrag») dar, auf dessen Basis sie die Händlerkommission festlegen, d. h. die von den Händlern erhobene MSC muss mindestens so hoch wie die DMIF sein, wenn der Acquirer keine Verluste in Kauf nehmen will. Dies führt dazu, dass die DMIF von den Acquirern auf die Händler überwältigt wird. Andererseits erhalten die Issuer durch die DMIF garantierte Mindesteinnahmen, was wiederum die Preissetzung gegenüber den Karteninhabern beeinflussen kann. Zudem entsteht für die Issuer ein Anreiz, Kartenprodukte mit einer höheren DMIF gegenüber solchen mit einer tieferen zu bevorzugen¹⁹⁰. 165. Es ist kein Grund ersichtlich, im vorliegenden Fall von dieser Einschätzung abzurücken, welche im Übrigen der europäischen Praxis und Rechtsprechung entspricht.¹⁹¹ Die Voraussetzung des Bezweckens und Bewirkens einer Wettbewerbsbeschränkung ist somit erfüllt. C.6.2 Beseitigung des wirksamen Wettbewerbs 166. Gemäss Art. 5 Abs. 4 KG wird die Beseitigung des wirksamen Wettbewerbs vermutet bei Abreden zwischen Unternehmen verschiedener Marktstufen über Mindest- oder Festpreise sowie bei Abreden in Vertriebsverträgen über die Zuweisung von Gebieten, soweit Verkäufe in diese durch gebietsfremde Vertriebspartner ausgeschlossen werden.

186 BGE 147 II 72 E. 3.5, Hors-Liste-Medikamente II; BVGer, B-3618/2013 vom 24.11.2016 E. 303, Hallenstadion; BVGer, B-3332/2012 vom 13.11.2015 E. 2.2.3, BMW; BVGer, B-506/2010 vom 19.12.2013 E. 3.2.3, Gaba; BVGer, B-463/2010 vom 19.12.2013 E. 3.2.6, Gebro. 187 Statt vieler: RPW 2020/1, 202 Rz 834, KTB-Werke; RPW 2018/4, 790 Rz 370, Hoch- und Tiefbauleistungen Engadin III; RPW 2018/2, 240 Rz 32, Gym80. 188 BGE 147 II 72 E. 3.5, Hors-Liste-Medikamente II. 189 BGE 147 II 72 E. 3.5, Hors-Liste-Medikamente II. 190 Vgl. RPW 2017/4, 548 Rz 48, SDDIF; RPW 2012/4, 788 Rz 209, Maestro FIF/Debit MC IF; RPW 2015/2, 173 Rz 78, KKDMIF II; RPW 2009/2, 131 f. Rz 85 ff., V PAY; RPW 2006/1, 83 Rz 140 ff., KKDMIF I. 191 Vgl. EU-KOMM, COMP/34.579 vom 19.12.2007, Rz 410 ff. und 461 ff., Mastercard; bestätigt durch EuG, ECLI:EU:T:2012:260, Rz 143, und EuGH, ECLI:EU:C:2014:2201, Rz 192 ff.

E. 33

C.6.2.1 Vertikale Abrede über Mindest- oder Festpreise gemäss Art. 5 Abs. 4 KG C.6.2.1.1 Unternehmen verschiedener Marktstufen 167. Bei den Abredeteilnehmerinnen handelt es sich um Unternehmen verschiedener Marktstufen, da die Issuer und Acquirer als Lizenznehmerinnen von Visa auf den nachgelagerten Marktstufen tätig sind (vgl. Rz 157). C.6.2.1.2 Abrede über Mindest- oder Festpreise gemäss Art. 5 Abs. 4 KG 168. Bei vertikalen Wettbewerbsabreden wird die Beseitigung wirksamen Wettbewerbs nach Art. 5 Abs. 4 KG unter anderem dann vermutet, wenn sie die Festsetzung von Mindest- oder Festpreisen zum Gegenstand haben. Erfasst sind auch solche Abreden, welche indirekt zu Mindest- oder Festpreisen führen (vgl. auch Art. 12 Abs. 2 VertBek¹⁹² und Rz 4 ff. VertBek- Erläuterungen¹⁹³).¹⁹⁴ Wie nachfolgend aufgezeigt wird, handelt es sich bei der DMIF einerseits um eine direkte Festsetzung eines Festpreises im Verhältnis zwischen den Issuern und den Acquirern und andererseits führt sie indirekt zu einem Mindestpreis auf dem Acquiring-Markt: (i) Direkte Festsetzung eines Festpreises zwischen Issuern und Acquirern 169. Die DMIF wird durch Visa festgelegt (vgl. Rz 160 f.). Visa bestimmt, wie viel der auf der nachgelagerten Marktstufe tätige Acquirer bei einer bestimmten Transaktion an die Issuer zu bezahlen hat. Dies lässt sich anhand der folgenden Tabelle von Visa illustrieren, in der die seit dem 1. Juli 2023 anwendbaren DMIF für ihre Debitkartenprodukte aufgeführt sind:

Quelle: Visa.¹⁹⁵

192 Bekanntmachung der WEKO vom 12.12.2022 über die wettbewerbsrechtliche Behandlung vertikaler Abreden (Vertikalbekanntmachung, VertBek). 193 Erläuterungen der Wettbewerbskommission vom 12.12.2022 zur Bekanntmachung über die wettbewerbsrechtliche Behandlung vertikaler Abreden (VertBek-Erläuterungen), <www.weko.admin.ch> Rechtliches/Dokumentation > Bekanntmachungen/Erläuterungen (18.7.2025). 194 RPW 2016/2, 399 Rz 132 ff., Altimum; vgl. zur Preisbindung zweiter Hand auch RPW 2016/1, 89 f. Rz 166, 169 ff., Online-Buchungsplattformen für Hotels. 195 <www.visaeurope.ch/content/dam/VCOM/regional/ve/unitedkingdom/PDF/fees-and-interchange/july-2023/switzerland-interchange-fees-jul-23.pdf> (18.7.2025).

E. 34

170. Konkret bedeutet dies etwa, dass bei einer Zahlung mit der Visa Debit am POS in einem Geschäft der Kategorie «Everyday Spend»¹⁹⁶ der Acquirer dem Issuer bei einem Transaktionsbetrag von CHF 100 eine Gebühr (die Interchange Fee) von CHF 0.12 zu entrichten hat. Weder der Issuer noch der Acquirer verfügen über einen Spielraum bei der Festsetzung dieser Entschädigung. Die Vorgabe von Visa betrifft die gesamte Gebühr, welche der Acquirer dem Issuer zu bezahlen hat. Rabatte oder andere Preisanpassungen sind nicht möglich. Es kann daher festgehalten werden, dass die DMIF als Festpreis gemäss Art. 5 Abs. 4 KG auf den nachgelagerten Stufen des Issuing bzw. Acquiring zu qualifizieren ist.¹⁷¹ SwissDebitPay bestreitet in ihrer Stellungnahme die Teilnahme der Issuer an einer horizontalen und/oder vertikalen Wettbewerbsabrede. Dabei bringt SwissDebitPay vor, es finde keine direkte oder indirekte Festsetzung eines Mindest- oder Festpreises zwischen Issuern und Acquirern statt. Die Transaktionsabwicklung erfolge normalerweise mit direkter Involvement des Lizenzgebers, sei es bezüglich der technischen Plattform («Scheme Processing»), sei es bezüglich des Geldflusses («Scheme Settlement») und aus der Perspektive der vertraglichen Gegenparteien. Im Falle einer multilateralen Interchange Fee schulde der Acquirer dem Lizenzgeber die für die Transaktion festgelegte Interchange Fee. Der Lizenzgeber sichere wiederum dem Issuer eine Entschädigung pro Transaktion in Höhe der durch den Lizenzgeber festgelegten Interchange Fee zu. Es bestünden im Regelfall keine direkten vertraglichen Verbindungen oder Geldflüsse zwischen Issuern und Acquirern.¹⁹⁷ 172. Der Einwand von SwissDebitPay stösst ins Leere. In der vorliegenden Untersuchung wurde die Abrede zwischen den Issuern und dem Card Scheme Visa untersucht. Das Vorliegen dieser Abrede in Form von Lizenzverträgen wird auch von SwissDebitPay nicht bestritten und wird durch die Einbindung des Card Schemes in die Abwicklung noch verstärkt. Die Wirkung dieser Abrede ist eindeutig: Es wird für jede Transaktion festgelegt, welchen Betrag der Acquirer als Interchange Fee zu entrichten hat und wie viel der Issuer im Gegenzug erhält. Der Charakter der DMIF als Fixpreis wird nicht dadurch in Frage gestellt, dass die Abwicklung der Transaktion über das Card Scheme erfolgt. Ohne diese Frage an dieser Stelle zu vertiefen, sei angemerkt, dass auch der horizontale Effekt der DMIF und damit verbunden deren Qualifikation als horizontale Abrede nach Art. 5 Abs. 3 KG durch den Einwand von SwissDebitPay nicht in Frage gestellt werden dürfte. (ii) Indirekte Festsetzung eines Mindestpreises auf dem Acquiring-Markt¹⁷³. Darüber hinaus handelt es sich bei der DMIF um einen Sockelbetrag, welcher der Acquirer von einem Händler verlangt. Um keine Verluste zu machen, wird der Acquirer die Händlerkommission nämlich mindestens in einer Höhe festsetzen, welche seine Kosten für die DMIF abdeckt.¹⁹⁸ Die Festlegung dieses – für die Zusammensetzung der gesamten MSC wesentlichen – Preisbestandteils führt somit faktisch zu einem Mindestpreis auf dieser nachgelagerten Stufe. Diese Wirkung der DMIF

auf dem Acquiring-Markt tritt unabhängig davon ein, ob wie vorliegend ihre vertikale Festsetzung durch das Card Scheme (vertikale Abrede) oder ihre horizontale Umsetzung durch die Issuer einerseits und die Acquirer andererseits (horizontale Abrede) im Vordergrund steht. Aus diesem Grund sind die in den bisherigen Fällen unter dem Blickwinkel von Art. 5 Abs. 3 Bst. a KG (horizontale Preisabrede) vorgenommenen Erwägun-

196 Welche Branchen unter die Kategorie «Everyday Spend» fallen, wird von Visa abschliessend definiert, dazu gehören z. B. der öffentliche Verkehr, Supermärkte, Kleiderläden etc. 197 U act. I.169, Rz 12. 198 Vgl. RPW 2017/4, 548 Rz 52, SDDIF; RPW 2012/4, 789 Rz 212, Maestro FIF/Debit MC IF; RPW 2015/2, 174 Rz 82, KKDMIF II; RPW 2009/2, 132 Rz 87, V PAY; RPW 2006/1, 84 f. Rz 152 ff., KKDMIF I.

E. 35

gen auch für die vorliegende Prüfung nach Art. 5 Abs. 4 KG (vertikale Mindest- und/oder Festpreise) einschlägig. Die DMIF ist folglich auch als Vorgabe eines Mindestpreises für die Acquiring-Dienstleistungen gegenüber Händlern zu betrachten. (iii) Ergebnis 174. Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die DMIF eine Abrede zwischen Visa als Lizenzgeberin und den Issuern und Acquireern als Lizenznehmerinnen darstellt, welche zur direkten Fixierung eines Festpreises zwischen Issuern und Acquireern einerseits und zu einer indirekten Festsetzung eines Mindestpreises auf dem Acquiring-Markt andererseits führt. Die DMIF erfüllt folglich den Tatbestand von Art. 5 Abs. 4 KG. C.6.2.2 Widerlegung der gesetzlichen Vermutung der Wettbewerbsbeseitigung 175. Sind die Tatbestandsvoraussetzungen von Art. 5 Abs. 4 KG erfüllt, wird von Gesetzes wegen vermutet, dass die Wettbewerbsabrede den wirksamen Wettbewerb beseitigt. Diese Vermutung kann durch den Nachweis widerlegt werden, dass trotz der Wettbewerbsabrede noch wirksamer Wettbewerb bestehen bleibt. Für die Widerlegung der Vermutung ist eine Gesamtbetrachtung des Marktes unter Berücksichtigung des Intra- und des Interbrand-Wettbewerbs massgebend. Ausschlaggebend ist, ob genügend Intra- oder Interbrand-Wettbewerb auf dem relevanten Markt besteht oder die Kombination der beiden zu genügend wirksamem Wettbewerb führt (Art. 13 VertBek). C.6.2.2.1 Relevante Märkte 176. Die Wettbewerbsbehörden haben sich bereits verschiedene Male zur Marktabgrenzung bei Zahlkartensystemen geäussert.¹⁹⁹ Bei einem 4-Parteien-System (vgl. Rz 3 ff.) liegt ein zweiseitiger Markt vor, in dem mehrere Nachfragegruppen über eine Plattform interagieren. Somit gibt es mehrere Marktteilnehmer, aus deren Sicht der relevante Markt abgegrenzt werden kann: Einerseits ist der Markt aus Sicht der Karteninhaber abzugrenzen, d. h. aus Sicht derjenigen Personen, welche eine Zahlkarte bei den Issuern nachfragen (Issuing-Markt). Andererseits kann der Markt aus Sicht der Händler bestimmt werden, welche die jeweilige Karte als Zahlungsmittel entgegennehmen und den Anschluss an ein Kartensystem bei den Acquireern nachfragen (Acquiring-Markt). Schliesslich sind aber auch Issuer und Acquirer selbst Marktteilnehmer. Sie sind Nachfrager von Lizenzen für Zahlungssysteme bei den Lizenzgebern (z. B. Visa, Mastercard), um das Issuing bzw. Acquiring zu betreiben (Systemmarkt).²⁰⁰ 177. Weiter entspricht es der Praxis der Wettbewerbsbehörden, sowohl für das Issuing als auch das Acquiring separate Märkte für Kreditkarten und Debitkarten abzugrenzen. Die WEKO hat in mehreren Entscheidungen²⁰¹ ausgeführt, dass Kredit- und Debitkarten für den Händler keine

¹⁹⁹ Vgl. RPW 2015/2, 174 ff., Rz. 86 ff., KKDMIF II; RPW 2011/1, 117 Rz 143 ff., SIX/Terminals mit DCC; RPW 2006/1, 85 ff., Rz 162 ff., KKDMIF I; RPW 2003/1, 118 ff.,

Rz 72 ff., Kreditkarten Ak-zeptanzgeschäft; RPW 2012/4, 789 ff., Rz 216 ff., Maestro FIF/Debit MC IF; RPW 2009/2, 132 ff. Rz 96 ff., V PAY; RPW 2006/4, 609 ff., Rz 69 ff., DMIF Maestro. 200 Auch die EU-Kommission hat in ihren bisherigen Entscheiden zu den Zahlkartenverfahren stets zwischen einem System-, einem Issuing und einem Acquiring-Markt unterschieden: EU-KOMM, AT.39398 vom 26.2.2014, Rz 14 ff., Visa MIF; EU-KOMM, COMP/34.579 vom 19.12.2007, Rz 278 ff., MasterCard.; EU-KOMM, COMP/37.860 vom 3.10.2007, Rz 39 ff, Morgan Stanley/Visa International und Visa Europe. 201 RPW 2015/2, 174 ff. Rz. 90 ff., KKDMIF II; RPW 2011/1, 117 ff. Rz 143 ff., SIX/Terminals mit DCC; RPW 2006/1, 86 ff., Rz 168 ff., KKDMIF I; RPW 2012/4, 789 ff. Rz 216 ff., Maestro FIF/Debit MC IF; RPW 2009/2, 132 ff., Rz 96 ff., V PAY; RPW 2006/4, 610 f., Rz 73 ff. und 617 f., Rz 142 ff., Maestro DMIF.

E. 36

Substitute, sondern Komplemente darstellen, da sie durch die Kunden unterschiedlich eingesetzt werden und der Händler dem Kunden die Zahlung mit dessen bevorzugtem Zahlungsmittel ermöglichen will. Bietet der Händler nicht eine breite Palette von Zahlungsmitteln an, riskiert er, deswegen Geschäftsabschlüsse an seine Konkurrenten zu verlieren. Für den Karteninhaber sind Kredit- und Debitkarten aufgrund unterschiedlicher Produkteigenschaften (Kreditfunktion, Bonusprogramme) in zahlreichen Situationen ebenfalls keine Substitute. Noch weiter als die WEKO ist die damalige REKO/WEF gegangen, welche zunächst bestätigt hat, dass Kreditkarten weder für den Händler noch den Karteninhaber durch Debitkarten substituiert werden können, und anschliessend den Schluss gezogen hat, dass für jedes einzelne Kreditkartennetzwerk von einem eigenen sachlich relevanten Markt auszugehen sei.²⁰² 178. Auf eine weitergehende Darstellung und Abgrenzung der relevanten Märkte kann an dieser Stelle verzichtet werden, da eine solche für die Widerlegung der Vermutung – wie nachfolgend aufgezeigt wird – nicht erforderlich ist. Der Vollständigkeit halber ist anzufügen, dass die Wettbewerbsbehörden in der Vergangenheit von einer nationalen Dimension der oben in Betracht gezogenen sachlich relevanten Märkte ausgegangen sind.²⁰³ C.6.2.2.2 Widerlegung der Vermutung hinsichtlich der direkten Festpreisabrede auf dem Systemmarkt 179. Werden die Acquirer einerseits und die Issuer andererseits als Marktgegenseite der Lizenzgeberinnen für Debitkartensysteme betrachtet, so sind vor allem die Systemeigenschaften entscheidend dafür, welche Debitkartenprodukte für die Issuer und die Acquirer austauschbar sind.²⁰⁴ Nach der bisherigen Praxis wurden die durch internationale 4-Parteien-Systeme herausgegebenen Debitkarten demselben Markt zugeordnet.²⁰⁵ 180. In der Schweiz ist neben Visa auch Mastercard mit den Debitkartenprodukten Maestro und Debit Mastercard auf dem Systemmarkt präsent. Visa konnte mit ihrem Produkt Visa Debit Visa seit dessen Einführung im Jahr 2021 wesentliche Marktanteile von Mastercard gewinnen. Gemäss einer aktuelleren Publikation sahen die Marktanteile per November 2022 gemessen an der Anzahl sämtlicher in der Schweiz herausgegebenen Karten wie folgt aus: Maestro 28,5 %; Debit Mastercard 23,1 %; Visa Debit 19,9 %, PostFinance Card 18,1 % und V Pay 10,0 %. Dabei hat gemäss Bericht der Anteil der Maestro-Karte (38,5 %) seit Mai 2021 um 10,0 Prozentpunkte («PP») abgenommen – dies vor allem zugunsten der Visa Debit (11,3 %; + 8,6 PP) und der Debit Mastercard (17,9 %; + 5,1 PP).²⁰⁶ Würden zusätzlich die Marktanteile der PostFinance Card als nationales 3-Parteien-System herausgerechnet, so würden sich die Marktanteile von Visa und Mastercard um diesen Anteil erhöhen. Die Zahlen zeigen unabhängig davon und von allfälligen Entwicklungen seit Ende 2022 auf, dass Visa auf diesem Markt ausreichendem Interbrandwettbewerb in der Form von

aktuellem Wettbewerb durch die grosse Konkurrentin Mastercard ausgesetzt ist. Issuer und Acquirer, welche mit der von Visa festgesetzten DMIF nicht zufrieden sind, verfügen über die Möglichkeit, zu Mastercard zu wechseln.

202 Vgl. REKO/WEF, RPW 2005/3, S. 560 ff. E. 7.4–7.7, Kreditkarten Akzeptanzgeschäft.

203 RPW 2015/2, 174 ff. Rz. 90 ff., KKDMIF II; RPW 2011/1, 117 ff. Rz 143 ff.,

SIX/Terminals mit DCC; RPW 2006/1, 86 ff., Rz 168 ff., KKDMIF I; RPW 2012/4, 789 ff.

Rz 216 ff., Maestro FIF/Debit MC IF; RPW 2009/2, 132 ff., Rz 96 ff., V PAY; RPW

2006/4, 610 f., Rz 73 ff. und 617 f., Rz 142 ff., Maestro DMIF. 204 Vgl. RPW 2009/2, 134,

Rz 107, V PAY. 205 Vgl. RPW 2012/4, 792 Rz 242 ff. und 804 Rz 359, Maestro FIF/Debit

MC IF; RPW 2009/2, 134 Rz 107, V PAY. 206 TOBIAS TRÜTSCH/JOHANNES

HUBER/NEMANJA BRALOVIC, Die Kosten der Point-of-Sale Zahlungen in der

Schweiz, 2024, 4,

www.alexandria.unisg.ch/entities/publication/ae945757-91ed-486f-9454-2d9297b2f156

(18.7.2025). Es ist darauf hinzuweisen, dass diese Studie durch Mastercard Europe SA

finanziell unterstützt wurde (vgl. Danksagung auf Seite 1).

E. 37

Die Vermutung der Wettbewerbsbeseitigung kann daher widerlegt werden. Da bereits auf-

grund der Zahlen aus dem Jahr 2022 die Widerlegung der Vermutung gelingt, ist es – trotz

entsprechendem Ersuchen von Visa in ihrer Stellungnahme zum Antrag²⁰⁷ – nicht

erforderlich, aktuellere Marktanteilszahlen zu erheben und auszuweisen. Die im Rahmen

der Untersuchung erhobenen Daten haben deutlich gezeigt, dass sich die im Jahr 2022

bereits klar erkennbare Entwicklung des Auslaufens der beiden Produkte Maestro und V

Pay zugunsten der neueren Produkte Debit Mastercard und Visa Debit fortgesetzt hat.

C.6.2.2.3 Widerlegung der Vermutung hinsichtlich der indirekten Mindestpreisabrede auf

dem Acquiring-Markt 181. In der bisherigen Praxis der Wettbewerbsbehörden erfolgte die

Widerlegung der Vermutung der Wettbewerbsbeseitigung auf dem Acquiring-Markt

dadurch, dass die DMIF nur eine von mehreren Kostenkomponenten ist, welche in die

Händlergebühr einfließt. In Bezug auf die anderen Kostenkomponenten und im Hinblick

auf die eigene Marge verfügen die Acquirer über einen Preissetzungsspielraum.²⁰⁸ Dies

führt dazu, dass die MSC für die Debitkarten von Visa sich je nach Acquirer unterscheiden

und für die Händler auch individueller Verhandlungsspielraum besteht. Typischerweise

zahlen aufgrund weitergegebener Skalenerträge grössere Händler eine tiefere MSC als

kleinere. Die Vermutung der Wettbewerbsbeseitigung kann folglich aufgrund von

aktuellem Intra-brandwettbewerb umgestossen werden. C.6.2.3 Ergebnis 182. Die

Vermutung der Beseitigung wirksamen Wettbewerbs ist somit widerlegt. Zu prüfen ist

damit, ob die Abrede den Wettbewerb auf dem relevanten Markt erheblich beeinträchtigt

(Rz 183 f.) und ob sie sich nicht durch Gründe der wirtschaftlichen Effizienz rechtfertigen

lässt (Rz 185 ff.). Nur wenn beides der Fall ist, ist die Abrede unzulässig (Art. 5 Abs. 1

KG). C.6.3 Erhebliche Beeinträchtigung des Wettbewerbs 183. Das Bundesgericht hat in

seinem Urteil in Sachen Gaba festgehalten, dass das Kriterium der Erheblichkeit eine

Bagatellklausel darstellt und schon ein geringes Mass ausreichend ist, um die Erheblichkeit

zu bejahen.²⁰⁹ Es hat festgehalten, dass Abreden nach Art. 5 Abs. 3 und 4 KG (sog.

«harte» Abreden) grundsätzlich als erhebliche Wettbewerbsbeeinträchtigung an-

zusehen sind. Eine Analyse anhand quantitativer Kriterien ist bei solchen Abreden nicht erfor-

derlich. Zudem sind weder tatsächliche Auswirkungen noch eine Umsetzung nötig.

Vielmehr genügt, dass die harten Abreden den Wettbewerb potenziell beeinträchtigen

können: Denn bereits mit der Vereinbarung einer harten Abrede und nicht erst mit deren Praktizierung wird ein Klima der Wettbewerbsfeindlichkeit geschaffen, das volkswirtschaftlich oder sozial schädlich für das Funktionieren des Wettbewerbs ist.²¹⁰ Mit anderen Worten sind Wettbewerbsabreden, die unter Art. 5 Abs. 3 oder 4 KG fallen, grundsätzlich bereits aufgrund ihres Gegenstands

207 U act. I.163, Rz 16. 208 Vgl. RPW 2012/4, 795 Rz 265 ff., Maestro FIF/Debit MC IF, wo selbst für den Fall der Einführung einer Interchange Fee für das damals dominante Debitkartenprodukt Maestro von einer Umstossung der Vermutung ausgegangen wurde. 209 Zum Ganzen BGE 143 II 297 E. 5.1, 5.2 und 5.6, Gaba; BGer, 2C_113/2017 vom 12.2.2020 E. 7.3.1, Hallenstadion, wonach eine umfassende und differenzierte Beurteilung von Wettbewerbsabreden nicht Gegenstand von Art. 5 Abs. 1 KG ist. 210 BGE 143 II 297 E. 5.4.2, Gaba, bestätigt in BGE 144 II 194 E. 4.3.2, BMW.

E. 38

erhebliche Wettbewerbsbeschränkungen, eines quantitativen Elements bedarf es dafür regel­mässig nicht.²¹¹ Diese Rechtsprechung hat das Bundesgericht mehrfach bestätigt.²¹² 184. Bei der vorliegenden Abrede handelt es sich nicht um einen Bagatellfall, vielmehr kommt der DMIF von Visa – als zweitgrösstes Card Scheme in der Schweiz – angesichts der Markt­anteile ihrer Debitkartenprodukte von rund 30 % gemessen an der Anzahl herausgegebener Karten im Jahr 2022 (vgl. Rz 180), wobei die Marktanteile von Visa seither weiter angewachsen sind,²¹³ und der Umsätze, auf welchen die DMIF angewendet wird, erhebliche quantitative Bedeutung zu. Somit beschränkt die vorliegende vertikalen Abrede nach Art. 5 Abs. 4 KG (vgl. Rz 174) den Wettbewerb erheblich. Sie ist vorbehältlich der Rechtfertigung (siehe dazu Rz 185 ff.) unzulässig. Indem SwissDebitPay in ihrer Stellungnahme die Qualifikation der DMIF als «per se» qualitativ schwerwiegende Abrede über Mindest- und Festpreise bestreitet und auf die ökonomischen Hintergründe der DMIF sowie die Marktentwicklung verweist,²¹⁴ übersieht sie, dass die DMIF auch ohne Rückgriff auf die Gaba-Rechtsprechung auch aufgrund ihrer quantitativen Merkmale als erheblich zu qualifizieren ist. C.6.4 Rechtfertigung aus Effizienzgründen 185. Wettbewerbsabreden sind gemäss Art. 5 Abs. 2 KG durch Gründe der wirtschaftlichen Effizienz gerechtfertigt, wenn sie: a. notwendig sind, um die Herstellungs- oder Vertriebskosten zu senken, Produkte oder Produktionsverfahren zu verbessern, die Forschung oder die Verbreitung von technischem oder beruflichem Wissen zu fördern oder um Ressourcen rationeller zu nutzen; und b. den beteiligten Unternehmen in keinem Fall Möglichkeiten eröffnen, wirksamen Wettbewerb zu beseitigen. 186. Diese Aufzählung der Rechtfertigungsgründe in Art. 5 Abs. 2 Bst. a KG ist abschliessend, wobei die aufgezählten Gründe weit zu verstehen sind.²¹⁵ Zur Rechtfertigung genügt es, dass einer von ihnen gegeben ist.²¹⁶ Die Berücksichtigung anderer, nicht-ökonomischer Gründe ist den Wettbewerbsbehörden verwehrt.²¹⁷ Allfällige überwiegende öffentliche Interessen, die für eine ausnahmsweise Zulassung einer an sich kartellrechtlich unzulässigen Abrede sprechen mögen, sind vom Bundesrat zu beurteilen (Art. 8 KG). Die Prüfung der wirtschaftlichen Rechtfertigungsgründe erfolgt stets im Einzelfall.²¹⁸

211 BGE 143 II 297 E. 5.2.5, Gaba, bestätigt in BGE 144 II 194 E. 4.3.1, BMW und BGer 2C_785/2022 vom 16.4.2024 E. 5.6.2.1 f., VPVW Stammtische / Projekt Repo 2013; BGE 144 II 246 E. 10.1 f., Altimum; BGer, 2C_44/2020 vom 3.3.2022 E. 11.2 (nicht publiziert in BGE 148 II 321), Flammarion. 212 BGE 144 II 194 E. 4.3, BMW; BGE 144 II 246 E. 10.3, Altimum; BGer, 2C_39/2020 vom 3.8.2022 E. 8.3 (nicht publiziert in BGE 148 II 521),

Diffulivre; BGE 147 II 72 E. 6.5, Hors-Liste-Medikamente II; BGer, 2C_101/2016 vom 18.5.2018 E. 10.1, Altimum; BGer, 2C_1016/2014 vom 9.10.2017 E. 3.1 und 3.3, Baubeschläge/Siegenia-Aubi AG; BGer, 2C_1017/2014 vom 9.10.2017 E. 3.1 und 3.3, Baubeschläge/KOCH Group AG. 213 Die in der Untersuchung erhobenen Daten zeigen auf, dass der Marktanteil von Visa seit dieser Erhebung per Ende 2022 deutlich angewachsen ist. 214 U act. I.169, Rz 2. 215 Vgl. dazu BGE 129 II 18 E. 10.3, Buchpreisbindung; BGE 144 II 246 E. 13.2, Altimum; RPW 2020/3a, 1122 Rz 1306, Bauleistungen See-Gaster. 216 BGE 143 II 297 E. 7.1, Gaba; BGE 144 II 246 E. 13.2, Altimum; BGE 129 II 18, 45 E. 10.3, Buchpreisbindung. 217 In dem Sinne BGE 147 II 72 E. 7.2, Hors-Liste-Medikamente II, wonach der Effizienzbegriff volkswirtschaftlich zu verstehen ist. 218 BVGer, B-3332/2012 vom 13.11.2015 E. 10.1, BMW; BVGer, B-506/2010 vom 19.12.2013 E. 13, Gaba; BVGer, B-463/2010 vom 19.12.2013 E. 12, Gebro.

E. 39

C.6.4.1 Bisherige Praxis zur Rechtfertigung von Interchange Fees C.6.4.1.1 Rechtfertigung von Interchange Fees in den Kreditkartenverfahren 187. In der Untersuchung KKDMIF I setzte sich die WEKO vertieft mit der Rechtfertigung von Interchange Fees aus Effizienzgründen auseinander. Sie überprüfte dabei mehrere Aspekte: • Einerseits wurde geprüft, ob ein System mit einer multilateralen Interchange Fee (welche damals noch zwischen den Issuern und Acquirern multilateral verhandelt wurde) effizienter ist als System mit bilateralen Verhandlungen. Die WEKO bejahte dies mit den Argumenten, dass die Transaktionskosten in einem multilateralen System tiefer seien (ein bilaterales System wäre mit erheblichen Kosten für Verhandlungen, Systemanpassungen und Kommunikation verbunden) und das multilaterale System zu tieferen Markteintrittsschranken im Acquiring führe, da ein neuer Acquirer nicht zuerst mit allen Issuern bilateral eine Interchange Fee aushandeln müsse, sondern einfach durch Übernahme der DMIF in den Markt eintreten könne.²¹⁹ • Andererseits setzte sich die WEKO mit Argumenten auseinander, wonach die Interchange Fees einer Optimierung des Gesamtsystems dienen, darunter auch mit der aus der ökonomischen Lehre stammenden These, wonach die Interchange Fees dazu dienen, eine optimale Verbreitung des Gesamtsystems zu gewährleisten, indem das Gleichgewicht zwischen dem Acquiring- und dem Issuing-Markt beeinflusst werde. Eine Senkung der Interchange Fee sollte zu einer Verbreitung der Akzeptanz bei den Händlern, eine Erhöhung der Interchange Fee zu einer Verbreitung der Zahlkarten bei den Karteninhabern führen, namentlich weil diesen attraktivere Bedingungen (etwa tiefere Gebühren) geboten werden können. Die WEKO hielt indes fest, dass sich diese Effekte in der Schweiz nicht aufzeigen liessen, da die Erhöhung der Interchange Fees nicht zu einer Senkung der Kartengebühren geführt habe. Die Erhöhung der Interchange Fees habe als Mittel zur Rentenerzielung gedient.²²⁰ 188. Die WEKO gelangte zum Schluss, dass die Interchange Fees in ihrer damaligen Ausgestaltung nicht durch Effizienzgründe gerechtfertigt werden konnten. Es gelte zwar die Vorteile des multilateralen Systems zu bewahren, gleichzeitig aber durch Einführung eines objektiveren Verfahrens zu verhindern, dass die Issuer via Acquirer überhöhte Interchange Fees von den Händlern verlangten. Als Lösung wurde im Rahmen der EVR I (die erste von drei EVR in dieser Sache) die Höhe der Interchange Fees an die Netzwerkkosten der Issuer gebunden (kostenbasiertes Modell).²²¹ Die Ermittlung der Netzwerkkosten beruhte auf einer genauen Definition der zu berücksichtigenden netzwerkinhärenten Kostenelemente in einem detaillierten Kostenraster («zulässige

Kosten»). Dabei wurde die Festlegung so ausgestaltet, dass für die Issuer ein Anreiz zur Kosteneffizienz entstehen sollte (im Sinne einer «Yardstick-Competition»²²²). Die EVR I führte zu deutlichen Senkungen der Interchange Fees (vgl. Grafik, Rz 193).¹⁸⁹ Im Sommer 2008 wurde eine Wirkungsanalyse des Entscheides durchgeführt. Die Wettbewerbsbehörden stellten fest, dass der Kreditkartenmarkt seit der Verfügung der WEKO gemessen an der Anzahl Karten und Transaktionen sowie dem Transaktionsvolumen stark gewachsen war. Es sei auf der Issuing-Seite zu einer Belebung des Wettbewerbs in Form von Markteintritten und der Einführung neuer Produkte gekommen («Gratiskreditkarten», d. h. Kreditkarten ohne Jahresgebühr). Und auch die durchschnittlichen Jahresgebühren der Karteninhaber seien gesunken. Auf der Acquiring-Seite seien die Senkungen der Interchange Fees

219 Vgl. RPW 2006/1, 105 ff. Rz 327 ff., KKDMIF I. 220 Vgl. RPW 2006/1, 107 ff. Rz 337 ff., KKDMIF I. 221 Vgl. RPW 2006/1, 109 ff. Rz 358 ff., KKDMIF I. 222 Vgl. RPW 2006/1, 110 ff. Rz 369 ff., KKDMIF I.

E. 40

durch entsprechende Reduktionen der MSC vollständig an den Handel weitergegeben worden. Darüber hinaus sei es zu einer Ausweitung der Kartenakzeptanz gekommen. Diese Entwicklung deutete die WEKO wie folgt: «Wird die Interchange Fee als Ausgleichsmechanismus in zweiseitigen Märkten eingesetzt, so müsste jede Erhöhung (Senkung) der Interchange Fee mit einer Erhöhung (Senkung) der Kommissionen für die Händler und einer Senkung (Erhöhung) der Kartengebühren für die Konsumenten [=Karteninhaber] einhergehen». Die durch den Kreditkartenentscheid bewirkte Senkung der DMIF hätte also einerseits zu einer Senkung der MSC und andererseits, als Ausgleich, zu einer Erhöhung der Karteninhabergebühren führen sollen. Tatsächlich konnte ein Rückgang der MSC festgestellt werden, gleichzeitig jedoch auch ein Rückgang (!) der Jahresgebühren (auch bei den weiteren Karteninhabergebühren war tendenziell eher eine Senkung als eine Erhöhung auszumachen). Es ist mit anderen Worten nicht nur zu einer Änderung der Preisstruktur (d.h. des Verhältnisses zwischen den Preisen auf der Acquiring- und Issuing-Seite), sondern zu einer Senkung des Preisniveaus gekommen (der Summe der Preise auf der Acquiring- und Issuing-Seite). Dies deutet einerseits darauf hin, dass das Preisniveau vor dem Kreditkartenentscheid tatsächlich zu hoch war und die DMIF der Rentenerzielung bei den Issuern gedient hat. Andererseits lässt die festgestellte Entwicklung vermuten, dass die theoretisch vorausgesagte Ausgleichsfunktion der DMIF zur Optimierung des Gesamtsystems noch nicht vollständig zum Tragen kommt, sondern dass Senkungen der DMIF immer noch einen Niveaueffekt haben, d.h. zu einem tieferen Preisniveau führen.»²²³ 190. Die EVR I wurde von der WEKO für eine Zeitdauer von vier Jahren genehmigt, so dass sie am 1. Februar 2010 auslief.²²⁴ Vor Auslaufen der EVR I wurde am 15. Juli 2009 eine neue Untersuchung eröffnet. Als Übergangslösung für die Dauer der Untersuchung wurde die EVR II abgeschlossen. Diese basierte weiterhin auf dem kostenbasierten Ansatz gemäss EVR I, allerdings wurden neu die Netzwerkkosten der kosteneffizientesten Issuer stärker gewichtet, was zu weiteren Senkungen der Interchange Fees führte (vgl. Grafik, Rz 193).²²⁵ 191. Mit ihrer Verfügung vom 1. Dezember 2014 schloss die WEKO die zweite Untersuchung zu Interchange Fees bei Kreditkarten mit der EVR III ab. In dieser Verfügung setzte sich die WEKO erneut mit den Rechtfertigungsgründen für eine DMIF bei Kreditkarten auseinander. Sie hielt zunächst fest, dass sich aus der theoretischen ökonomischen Literatur auf der einen Seite kein

Argument für ein generelles Verbot von Interchange Fees ableiten lasse, sondern im Gegenteil die Überzeugung vorherrsche, dass mittels Interchange Fees die in zweiseitigen Märkten bestehenden Netzwerkexternalitäten internalisiert und damit das elektronische Zahlungssystem insgesamt optimiert werden könne. Auf der anderen Seite seien Interchange Fees in keinem ökonomischen Modell Voraussetzung für das Funktionieren von elektronischen Zahlungssystemen. In der Praxis habe zudem in der Schweiz mit Maestro ein 4-Parteien-System ohne Interchange Fees funktioniert und sich gemessen an der Kartenverbreitung, der Anzahl Transaktionen und am Transaktionsvolumen nicht schlechter entwickelt als die Kreditkartensysteme mit Interchange Fees. Darüber hinaus legte die WEKO dar, dass die Senkungen der Interchange Fees bei den Kreditkarten in den Jahren 2005 und 2009 zu keinen erkennbaren negativen Auswirkungen hinsichtlich des Wachstums des Systems führten.²²⁶ 192. Die WEKO hielt fest, dass es vor diesem Hintergrund fraglich erscheine, ob eine Interchange Fee für das Funktionieren eines elektronischen Zahlungssystems notwendig sei. Unklar sei, ob von einer Rechtfertigung gemäss Art. 5 Abs. 2 KG erst dann ausgegangen werden könne, wenn das System ausschliesslich mit einer Interchange Fee funktionieren könne, oder ob die Ausschöpfung eines gewissen Mindestmasses an Optimierungspotenzial bereits ge-

223 Vgl. RPW 2010/3, 486 f. Rz 65, Vorsorgliche Massnahmen in Sachen KKDMIF II. 224 Vgl. RPW 2015/2, 166 Rz 12, KKDMIF II. 225 Vgl. RPW 2010/3, 473 ff., Vorsorgliche Massnahmen in Sachen KKDMIF II. 226 Vgl. RPW 2015/2, 179 f. Rz 121 ff., KKDMIF II.

E. 41

nüge. Diese Frage konnte aufgrund des Abschlusses einer EVR jedoch offengelassen werden.²²⁷ Eine Rechtfertigung erfordere aber zumindest, dass die DMIF zu einer Optimierung des Gesamtsystems führe. Diese Optimierung werde weder erreicht, wenn die DMIF frei festgelegt werden könne, noch durch den bisherigen kostenbasierten Ansatz.²²⁸ Die WEKO ging schliesslich davon aus, dass unter Berücksichtigung der ökonomischen Literatur und internationalen Praxis eine Optimierung des Gesamtsystems möglicherweise dadurch erreicht werden könnte, indem sich die Festsetzung der DMIF am sogenannten Tourist Test (auch als Merchant Indifference Test bekannt) orientiert. Beim Tourist Test werden die Kostenersparnisse des Handels durch die Akzeptanz von elektronischen Bezahlkarten (im Vergleich zu Bargeld) bestimmt und daraus die optimale Interchange Fee abgeleitet. Die Interchange Fee soll so festgelegt werden, dass es für den Händler preislich keine Rolle spielt, ob er eine Bar- oder Kartenzahlung annimmt.²²⁹ Die WEKO genehmigte in der Folge die EVR III, welche die Höhe der DMIF auf der Grundlage des Tourist Test auf durchschnittlich 0,44 % limitierte.²³⁰ 193. Die nachfolgende Grafik fasst zusammen, wie sich die Verfügungen der WEKO auf die Höhe der Interchange Fees bei Kreditkarten ausgewirkt haben:

Quelle: Darstellung des Sekretariats. 194. Eine eingehende Wirkungsanalyse ist für die vorliegende Untersuchung nicht erforderlich. Die nachfolgenden Grafiken deuten allerdings darauf hin, dass die DMIF-Senkungen nicht dazu geführt haben, das Wachstum der Kreditkartensysteme negativ zu beeinflussen. Insgesamt ist ein stetiges Wachstum zu beobachten. Die beiden deutlichen Einbrüche in den Jahren 2020/2021 dürften auf die Corona-Massnahmen (Stichwort: Lockdown) zurückzuführen sein. Insbesondere sind keine (negativen) Effekte auf das Wachstum in den Jahren 2014 und 2017 erkennbar, in welchen die DMIF aufgrund der EVR III nochmals deutlich gesenkt wurden.

227 Vgl. RPW 2015/2, 182 Rz 127, KKDMIF II. 228 Vgl. RPW 2015/2, 183 Rz 134 ff., KKDMIF II. 229 Vgl. RPW 2015/2, 183 ff. Rz 138 ff., KKDMIF II. 230 Vgl. RPW 2015/2, 185 Rz 152 ff., KKDMIF II.

E. 42

Quelle: Darstellung des Sekretariats auf der Basis der SNB-Zahlen.

Quelle: Darstellung des Sekretariats auf der Basis der SNB-Zahlen. 231

231 Datenreihen der SNB zum Zahlungsverkehr,

<https://data.snb.ch/de/topics/finma/cube/zavezaluba> (16.5.2025). Gemäss SNB wurde zwischen November 2014 und Dezember 2014 der Erhebungskreis sowie das Erhebungskonzept angepasst («der Vergleich der Daten ist daher zum Teil schwierig»). Die allfälligen Veränderungen auf diesen Zeitpunkt hin haben keinen wesentlichen Einfluss hinsichtlich des Gesamtbildes. 0 500 1000 1500 2000 2500 3000 3500 2006-12 2007-06 2007-12 2008-06 2008-12 2009-06 2009-12 2010-06 2010-12 2011-06 2011-12 2012-06 2012-12 2013-06 2013-12 2014-06 2014-12 2015-06 2015-12 2016-06 2016-12 2017-06 2017-12 2018-06 2018-12 2019-06 2019-12 2020-06 2020-12 2021-06 2021-12 2022-06 2022-12 2023-06 2023-12 2024-06 2024-12 Domestisches Transaktionsvolumen Kreditkarten (in Mio. CHF)

E. 43

C.6.4.1.2 Rechtfertigung von Interchange Fees in früheren Debitkartenverfahren 195. In Bezug auf DMIF für Debitkarten wurden bisher keine Untersuchungen durchgeführt. Folglich existieren keine Verfügungen der WEKO. Das Sekretariat hat sich allerdings im Rahmen der zahlreichen Vorabklärungen in dieser Angelegenheit mit der Frage der Rechtfertigung einer DMIF bei Debitkarten auseinandergesetzt (vgl. Rz 11 ff.). 196. Bei der Prüfung der Einführung einer DMIF für Maestro im Jahr 2006 gelangte das Sekretariat zum Schluss, dass diese wohl nur schwer aus Effizienzgründen zu rechtfertigen wäre. Insbesondere könne ein allfälliges Kostendefizit der Issuer durch weniger weitgehende Massnahmen ausgeglichen werden.²³² Das Sekretariat wies darauf hin, dass bei einer Betrachtung der Kosten des Debitkartensystems zu berücksichtigen sei, dass die Debitkarte direkt mit dem Konto verknüpft sei und deshalb auch die Einnahmen mittels Kontoführungsgebühren und Zinsmarge für die Bestimmung eines allfälligen Defizits miteinbezogen werden müssten.²³³ 197. Im Verfahren V PAY (2009) anerkannte das Sekretariat die Notwendigkeit einer DMIF für den Markteintritt von V Pay. Das Sekretariat erwog, dass der Markteintritt von V Pay zu mehr Wettbewerb gegenüber dem Marktführer Maestro führen könnte. Durch diesen Wettbewerb könne mehr Innovation und Effizienz im Markt entstehen. Zudem könnten Preise und Gebühren tendenziell sinken. Das Sekretariat berücksichtigte dafür ökonomische Argumente aus der Netzwerktheorie, welche aufzeigen, dass eine Interchange Fee für die Anfangsphase eines Netzwerkes sinnvoll sein kann, namentlich um das sogenannte «Chicken and Egg»- Problem zu überwinden und um eine kritische Grösse zu erreichen. Es berücksichtigte weiter, dass es ohne DMIF unwahrscheinlich wäre, dass die Issuer die beträchtlichen Anfangsinvestitionen zum Aufbau eines zweiten Debitkartensystems neben Maestro tätigen würden.²³⁴ 198. Im Jahr 2012 prüfte das Sekretariat erneut die Einführung einer domestischen Interchange Fee für Maestro. Mastercard machte in diesem Verfahren geltend, diese habe den Zweck, die Nachfrage der Händler und der Karteninhaber untereinander auszugleichen und zu einem Optimum zu bringen. Die Interchange Fee sei erforderlich, um die Wettbewerbsfähigkeit

von Maestro sicherzustellen. Es bestehe nur eine geringe Investitionsbereitschaft der Issuer in Bezug auf die Verbesserung von bestehenden und das Anbieten von neuen Anwendungen. Das Sekretariat hielt fest, dass es fraglich sei, ob sich die Einführung einer Interchange Fee in einem gut funktionierenden und schon weitverbreiteten Debitkartensystem ökonomisch rechtfertigen lasse. Aus der Netzwerktheorie könnten zwar ökonomische Argumente abgeleitet werden, welche aufzeigten, dass eine Interchange Fee für die Anfangsphase eines Netzwerks sinnvoll sein könne. Generell werde in der ökonomischen Literatur aber davon ausgegangen, dass bei Marktsättigung eine tiefere Interchange Fee zu erwarten sei als in der Markteintrittsphase. Bei Maestro handle es sich um ein System nahe an der Marktsättigung, weshalb keine Gründe für die Einführung einer Interchange Fee ersichtlich seien.²³⁵ 199. In Bezug auf das Produkt Debit Mastercard hielt das Sekretariat fest, dass die Beurteilung der Effizienzgründe schwierig sei. Im Gegensatz zur Situation bei V Pay handle es sich bei Debit Mastercard nicht um ein Produkt eines neuen Konkurrenten, der zuvor auf dem Debitkartenmarkt in der Schweiz nicht aktiv war, sondern lediglich um ein neues Produkt von Mastercard, welche bereits mit Maestro auf dem Markt sei. Auf eine vertiefte Analyse der Rechtfertigungsgründe wurde in der Folge verzichtet, weil die Interchange Fee von Debit Mastercard bis zum Erreichen eines Marktanteils von 15 % als unerheblich eingestuft wurde.²³⁶

232 Vgl. RPW 2006/4, 614 Rz 120, DMIF Maestro. 233 Vgl. RPW 2006/4, 615 Rz 125, DMIF Maestro. 234 Vgl. RPW 2009/2, 138 ff. Rz 145 ff., DMIF V PAY. 235 Vgl. RPW 2012/4, 797 ff. Rz 292 ff., Maestro FIF/Debit MC IF. 236 Vgl. RPW 2012/4, 807 f. Rz 392 ff. und 809 Rz 403 ff., Maestro FIF/Debit MC IF.

E. 44

200. Schliesslich hat das Sekretariat für den Markteintritt der Debitkarten in den elektronischen und mobilen Handel (E- & M-Commerce) im Jahr 2017 eine Interchange Fee für Mastercard und Visa zugelassen und in Bezug auf Visa auch deren neues Debitkartenprodukt Visa Debit einbezogen.²³⁷ Eine solche erscheine für den Markteintritt notwendig, um Anreize für die Issuer zu setzen, in die für den Betrieb erforderlichen Anfangs- und Betriebskosten zu investieren. Diese Investitionsbereitschaft dürfte zudem nur bestehen, wenn eine längerfristige Interchange Fee zugelassen werde, ansonsten die Issuer darauf verzichten würden, E- & M-Commerce fähige Debitkarten herauszugeben, um ihre gesicherten Einnahmen bei den Kreditkarten nicht zu gefährden. Zudem deutete das Sekretariat an, dass es weitere Argumente für eine dauerhafte DMIF bei Debitkarten geben könnte, liess die Frage aber letztlich offen.²³⁸ 201. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Wettbewerbsbehörden bis zur Verfügung in der parallelen Untersuchung betreffend die Debitkarten von Mastercard im Präsenzgeschäft keine dauerhafte DMIF für Debitkarten zugelassen haben. Die Safe Harbors wurden explizit zum Zweck des Markteintritts geschaffen und es wurde in diesem Zusammenhang ausgeführt, dass eine dauerhafte Interchange Fee mutmasslich tiefer sein müsse. C.6.4.1.3

Rechtfertigung im Verfahren betreffend Debitkarten von Mastercard 202. Ein unmittelbares Präjudiz zur Frage der Rechtfertigung einer dauerhaften Interchange Fee für CP-Transaktionen mit Debitkarten bildet die Verfügung im parallelen Verfahren bezüglich der Debitkarten von Mastercard. Die dort vorgenommenen Erwägungen treffen auch im vorliegenden Verfahren zu. In Bezug auf die Frage, ob Effizienzgründe für die Festsetzung einer einheitlichen, multilateralen Interchange Fee (und somit für die vertikale Abrede) vorliegen, verwies die WEKO zunächst auf den Fall KKDMIF I. Dort wurde

aufgezeigt, dass eine auf diese Weise festgelegte Gebühr aufgrund tieferer Transaktionskosten sowie tieferen Markteintrittsschranken in den Issuing- und Acquiring-Märkten effizienter ist, als wenn das System mit bilateralen Interchange Fees funktionieren müsste. Dieselben Effizienzgründe führten im Verfahren gegen Mastercard dazu, dass die von Mastercard unilateral, als Preisbindung zweiter Hand i. S. v. Art. 5 Abs. 4 KG festgelegte, multilateral gültige Interchange Fee grundsätzlich gemäss Art. 5 Abs. 2 KG gerechtfertigt werden kann. Ausgehend von dieser Prämisse war zu klären, in welcher Höhe diese Gebühr effizient ist, da grundsätzlich auch eine Interchange Fee von null geeignet wäre, um die Transaktionskosten und Markteintrittsschranken zu senken. 203. Die WEKO wies darauf hin, dass in der langjährigen Praxis der Wettbewerbsbehörden zu Kreditkarten- und Debitkarten nicht belegt werden konnte, dass die DMIF in der Realität tatsächlich die ihr in der Theorie zugeschriebene Wirkung eines Ausbalancierens und Optimierens des Gesamtsystems erfüllt und namentlich eine positive Interchange Fee einen positiven Effekt gezeigt habe. Hinzu komme, dass in der ökonomischen Theorie in der Regel gewisse Besonderheiten von Debitkarten nicht berücksichtigt würden. Anders als bei Kreditkarten müssten die Issuer für die Verbreitung der Debitkarten bei den Karteninhabern kaum Anreize schaffen, da sie üblicherweise mit dem Bankkonto im Paket abgegeben würden. 204. In diese Richtung deuteten auch die Marktdaten. Bis ins Jahr 2021 funktionierten Debitkartenzahlungen grundsätzlich ohne Interchange Fees. Dennoch entwickelten sich die Debitkarten nicht schlechter als die Kreditkarten, wie die nachfolgenden Grafiken illustrieren:

237 Vgl. RPW 2017/4, 542 ff., SSDIF; RPW 2017/4, 559 ff., Ergänzung V PAY. 238 Vgl. RPW 2017/4, 554 Rz 93 ff., SSDIF.

E. 45

Quelle: Darstellung des Sekretariats auf der Basis der SNB-Zahlen. 239

Quelle: Darstellung des Sekretariats auf der Basis der SNB-Zahlen. 240

239 Datenreihen der SNB zum Zahlungsverkehr,

<https://data.snb.ch/de/topics/finma/cube/zavezaluba> (16.5.2025). Gemäss SNB wurde zwischen November 2014 und Dezember 2014 der Erhebungskreis sowie das Erhebungskonzept angepasst («der Vergleich der Daten ist daher zum Teil schwierig»).

Die allfälligen Veränderungen auf diesen Zeitpunkt hin haben keinen wesentlichen Einfluss hinsichtlich des Gesamtbildes. 240 Datenreihen der SNB zum Zahlungsverkehr,

<https://data.snb.ch/de/topics/finma/cube/zavezaluba> (16.5.2025). Gemäss SNB wurde zwischen November 2014 und Dezember 2014 der Erhebungskreis sowie das Erhebungskonzept angepasst («der Vergleich der Daten ist daher zum Teil schwierig»).

Die allfälligen Veränderungen auf diesen Zeitpunkt hin haben keinen wesentlichen Einfluss hinsichtlich des Gesamtbildes.

hinsichtlich des Gesamtbildes.

E. 46

205. Aus diesen Grafiken schloss die WEKO, dass Debitkarten sowohl eine höhere Anzahl an Transaktionen als auch ein höheres Transaktionsvolumen aufwiesen. Auch das Wachstum bei beiden Parametern erschien nicht tiefer als bei den Kreditkarten. Die Analyse hätte weiter vertieft und verfeinert werden können, darauf wurde jedoch aufgrund des Abschlusses einer EVR, und weil es nur um die Vermittlung des grossen Ganzen ging, verzichtet. 206. Ein Aspekt, welcher für eine Rechtfertigung von Interchange Fees für Debitkarten sprach, war eine mögliche Verzögerung der Innovationstätigkeit. Aufgrund der

bestehenden DMIF bei den Kreditkarten bestehe für die Issuer ein Anreiz, Innovationen zuerst bei den Kreditkarten und erst später bei den Debitkarten umzusetzen. Ein praktisches Beispiel dafür sei die Möglichkeit, kontaktlos zu bezahlen. Die erste Kreditkarte mit Kontaktlos-Funktion sei in der Schweiz im Jahr 2007 eingeführt worden.

Demgegenüber sei dieselbe Funktion für die ohne Interchange Fee funktionierende Maestro-Karte erst im Jahr 2016 lanciert worden. 207. Die Kontaktlos-Funktion hat dem Debitkartenmarkt einen zusätzlichen Wachstumsschub gegeben, wie aus der folgenden Grafik aus dem Swiss Payment Monitor 2019 ersichtlich ist:241

Quelle: Swiss Payment Monitor 2019, Abbildung 16. 208. Der rasche und starke Anstieg der kontaktlosen Debitkartentransaktionen belegt laut den dortigen Ausführungen ein bestehendes Kundenbedürfnis. Es sei anzunehmen, dass eine frühere Einführung dieser Funktion zu einem früheren Wachstum des Gesamtmarktes geführt hätte. Insofern habe die Verzögerung in Bezug auf die Einführung der Kontaktlos-Funktion bei Debitkarten möglicherweise dazu geführt, dass das Debitkartensystem nicht optimal habe wachsen können. Es sei davon auszugehen, dass ansonsten teurere, kontaktlose Kreditkartentransaktionen bereits früher durch günstigere, kontaktlose Debitkartentransaktionen hätten ersetzt werden können. Zudem wäre so die Kontaktlos-Funktion früher für Kunden erhältlich gewesen, welche die Voraussetzungen für den Erhalt einer Kreditkarte nicht erfüllten.

241 BETTINA GEHRING/SANDRO GRAF/TOBIAS TRÜTSCH, Swiss Payment Monitor 2019, Wie bezahlt die Schweiz?, 21–23, <www.zhaw.ch/storage/shared/upload/190820-spm19-web-de.pdf> (18.7.2025).

E. 47

209. Ein weiteres Beispiel für eine Innovation bei Debitkarten, welche mutmasslich nur aufgrund der Möglichkeit einer dauerhaften Interchange Fee²⁴² umgesetzt wurde (und auch hier mit erheblicher Verzögerung im Vergleich zu den Kreditkarten), ist die CnP-Fähigkeit, wie aus der Verfügung hervorgeht. Sie wurde erst durch die neue Debitkartengeneration ermöglicht.²⁴³ 210. Die Beispiele der Kontaktlos-Funktion und CnP-Fähigkeit deuteten darauf hin, dass eine Interchange Fee bei Debitkarten dazu führen könnte, dass Innovationen durch die Issuer rascher umgesetzt werden, da sie mit der DMIF am damit generierten Mehrumsatz partizipierten. Daraus könne geschlossen werden, dass sich eine dauerhafte Interchange Fee für Debitkarten grundsätzlich aus Effizienzgründen rechtfertigen lasse, da sie unter den gegebenen Marktverhältnissen zur Sicherstellung einer fortwährenden Innovationstätigkeit notwendig sei. 211. Unklar sei hingegen, was die angemessene Höhe der DMIF für eine Rechtfertigung aus Effizienzgründen sei. Hierzu gelte es zu anmerken, dass diese Frage sowohl unter den verschiedenen Marktteilnehmern als auch in der ökonomischen Literatur stark umstritten sei. Nur schon in den beiden Untersuchungen und der vorhergehenden Vorabklärung seien mehrere Parteigutachten mit einer ökonomischen Bewertung eingereicht worden. Obwohl diese Gutachten jeweils auf dem Merchant Indifference Test basierten, kämen sie zu stark divergierenden Ergebnissen.²⁴⁴ Selbst die sehr aufwändigen Studien der EU-Kommission hätten nicht zu Klarheit darüber geführt, welches die optimale Höhe der Interchange Fees sei.²⁴⁵ Auch in der Schweiz seien weitere Studien publiziert worden, ohne dass diese eine abschliessende Antwort erlauben würden.²⁴⁶ Darüber hinaus stelle sich weiter die Frage, ob der bisherige, auf einem Vergleich mit Bargeld basierende Merchant Indifference Test noch die richtige Vergleichsgrösse darstelle, wenn Bargeldzahlungen aufgrund des

zunehmenden Wegfallens positiver Skaleneffekte durch den abnehmenden Einsatz von Bargeld immer teurer würden, während Kartentransaktionen aufgrund positiver Skaleneffekte günstiger werden müssten. 212. Da mit Mastercard eine EVR abgeschlossen werden konnte, erübrigte sich eine aufwändige Auseinandersetzung mit den zahlreichen ökonomischen Stellungnahmen oder die Erstellung eines eigenen Merchant Indifference Tests, welcher möglicherweise nicht mehr auf einem Vergleich mit Bargeld basiert hätte. In der EVR ist eine DMIF von maximal 0,12 % des Transaktionswerts vorgesehen, wobei bei Transaktionen ab CHF 300 eine maximale DMIF von CHF 0.30 vereinbart ist. Diese Werte hielt die WEKO aus folgenden Gründen für angemessen: • Im Rahmen des Safe Harbor hatte das Sekretariat zum Zweck der Markteinführung zuletzt im Jahr 2017 eine DMIF von durchschnittlich CHF 0.12 zugelassen. Bei einer Umrechnung auf der Grundlage des damaligen mittleren Transaktionsbetrags einer Debitkartentransaktion gemäss SNB-Statistiken von rund CHF 57 ergab dies ein pro-

242 Vgl. RPW 2017/4, 554 Rz 93 ff., SSDIF; RPW 2017/4, 562 Rz 30 ff., Ergänzung V PAY. 243 Vgl. SWISS ECONOMICS, Regulierungsbedarf für Debit- und Kreditkarten, Gutachten im Auftrag des VEZ, 2022, 44,

www.vez-epay.ch/media/0ssnvi5q/interchange-fees-von-debit-und-kreditkarten-v1-0-clean.pdf (18.7.2025), im Verfahren auch Aktenstück VA act. I.5.; CHARLES RIVERS ASSOCIATES, Anwendung des Merchant Indifference Tests in der Schweiz – Eine Antwort auf den Swiss Economics Bericht «Regulierungsbedarf für Debit- und Kreditkarten», Gutachten erstellt für Visa, 2022, 6, 23,

<https://ecp.crai.com/wp-content/uploads/2023/06/CRA-report-on-debit-interchange-fees-in-Switzerland-DE.pdf> (18.7.2025), im Verfahren auch Aktenstück VA act. I.5. 244 Vgl. VA act. I.5, I.13, I.18. 245 Vgl. DG COMPETITION, Survey on

Merchants' Costs of Processing Cash and Card Payments, 2015, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f3e89fa4-f7e8-11e5-b1f9-01aa75ed71a1/language-en>

(18.7.2025); Evaluation der europäischen Regulierung von EY AND COPENHAGEN ECONOMICS, Study on the Application of the Interchange Fee Regulation – Study for the European Commission, 2020,

<https://copenhageneconomics.com/publication/study-on-the-application-of-the-interchange-fee-regulation> (18.7.2025). 246 TOBIAS TRÜTSCH/JOHANNES HUBER/NEMANJA BRALOVIC, (Fn 206), 4.

E. 48

zentualer Wert von 0,21 % pro Transaktion. Mit dem erfolgreichen Ende der Markteintrittsphase sei die ökonomische Rechtfertigung für eine Interchange Fee in dieser Höhe entfallen. Eine dauerhafte Interchange Fee müsse aufgrund dieser Überlegung und den Erkenntnissen im Mastercard-Verfahren – und vorbehaltlich anderer Erkenntnisse in einer umfassenden Untersuchung – deutlich unter diesem Wert liegen. • Es wurde berücksichtigt, dass in der Schweiz mit Maestro über viele Jahre ein System mit einer DMIF von null funktionierte. Die Einführung einer dauerhaften DMIF, selbst auf dem in der EVR festgelegten Niveau, führe zu einer Mehrbelastung des Handels und zu Mehreinnahmen der Issuer von jährlich rund CHF 40 Mio.²⁴⁷ • Mit Irland (Maximalsatz von 0,1 %) ²⁴⁸ und Spanien (Maximalsatz von 0,1 % für Transaktionen unter EUR 20 und von 0,2 % für Transaktionen über EUR 20, allerdings nur bis zu einem Maximalbetrag von EUR 0.07) ²⁴⁹ verfügen zwei europäische Staaten über vergleichbare Lösungen, wie sie in der EVR mit Mastercard vorgesehen waren. 213. Zusammenfassend hielt die WEKO fest, dass die in der

EVR vorgesehene DMIF für CP-Transaktionen von maximal 0,12 % des Transaktionswerts und eine maximale DMIF von CHF 0.30 für Transaktionen ab CHF 300 unter Berücksichtigung der getroffenen Erwägungen und der aktuellen Marktumstände zur Verbesserung des Gesamtsystems als notwendig erscheinen und somit als effizient im Sinne von Art. 5 Abs. 2 KG zu qualifizieren sind. C.6.4.2 Rechtfertigung im vorliegenden Fall 214. Wie bereits zuvor erwähnt, treffen diese Erwägungen der Mastercard-Verfügung auch vorliegend zu. Es bleibt daher zu klären, ob die in der EVR mit Visa vereinbarte DMIF nach Art. 5 Abs. 2 KG aus Effizienzgründen gerechtfertigt werden kann. In der Mastercard-Verfügung hat die WEKO darauf hingewiesen, dass diese Frage umstritten ist. Sie hat aber aufgrund des Abschlusses einer EVR auf eine umfassende Klärung verzichtet, da die vereinbarte Interchange Fee für domestische CP-Transaktionen von maximal 0,12 % des Transaktionswerts (mit einer maximalen DMIF von CHF 0.30 für Transaktionen ab CHF 300) angemessen war. 215. Die zwischen Visa und dem Sekretariat vereinbarte Lösung sieht wie folgt aus: (1) Die Basisrate beträgt maximal 0,2 % des Transaktionswertes. (2) Für «Daily Spend»-Transaktionen beträgt die CP IF bei Transaktionen bis CHF 300 maximal 0,12 % des Transaktionswertes und bei Transaktionen ab CHF 300 maximal CHF 0.36. Unter «Daily Spend» fallen typische alltägliche Transaktionen wie der Lebensmittelkauf (in Lebensmittelgeschäften, Bäckereien, Metzgereien), die Bezahlung öffentlicher Verkehrsmittel, die Begleichung von Stromrechnungen etc.

247 Auf der Grundlage des Debitkarten-Transaktionsvolumens für das Jahr 2020 von CHF 42 242 Mio. (domestisches Gesamtvolumen gemäss SNB von CHF 55 461 Mio. abzüglich CHF 13 219 Mio., welche auf die PostFinance Card entfallen sind; vgl. Jahresbericht VEZ 2020, 32, <<https://web.archive.org/web/20220209120014/https://www.vez-epay.ch/media/qxpp15j1/20210622-vez-jb-end-version.pdf>> (18.7.2025). 248 Statutory Instruments, S.I. No. 525 of 2020, <www.irishstatutebook.ie/eli/2020/si/525/made/en/pdf> (18.7.2025). 249 Die Spanische Nationalbank hält auf ihrer Website fest: «The limits of the interchange fees for transactions made with individual cards are set at 0.2 % of the amount of the transaction for debit cards (up to a maximum of 7 cents) and at 0.3 % for credit cards. For payments not exceeding 20 euro, the upper limits are 0.1 % and 0.2 %, respectively», <www.bde.es/wbe/en/entidades-profesionales/supervisadas/informacion-publica-entidades-supervisadas/tasas-intercambio-descuento> (18.7.2025). Diese Limiten sind in Art. 11 Ziff. 1 der «Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia» festgeschrieben.

E. 49

(3) Der jährliche Gesamtdurchschnitt der CP IF darf 0,15 % nicht überschreiten. 216. In der Ausgestaltung weicht die EVR mit Visa zunächst einmal erheblich von derjenigen mit Mastercard ab. Der wesentliche Unterschied besteht indes darin, dass der jährliche Gesamtdurchschnitt der CP IF für Visa mit 0,15 % um drei Basispunkte höher liegt als der für Mastercard massgebliche Höchstwert von 0,12 % (wobei der jährliche Durchschnitt aufgrund des Caps noch tiefer liegt). Es gilt daher zu klären, ob die in der EVR mit Visa vorgesehene, dem Wert nach höhere CP IF trotzdem aus Effizienzgründen gerechtfertigt werden kann. 217. Entscheidendes Element beim Vergleich der beiden Lösungen bilden die unterschiedlichen Definitionen der Card-Present-Transaktion, was einen anderen, erweiterten Anwendungsbereich der CP IF in der EVR mit Visa zur Folge hat. Gemäss Ziffer 3 der EVR mit Visa gelten als CP-Transaktionen «sämtliche Zahlungen vor Ort am

Point of Sale (POS), inklusive dortiger Zahlungen mittels mobiler Endgeräte wie Smartphones, Smartwatches etc. (sog. nannte «mobile Zahlungen»)). Dies führt dazu, dass für mobile Zahlungen die gleichen Sätze zur Anwendung kommen wie für Zahlungen mit der physischen Karte (d. h. konkret eine maximale Basisrate von 0,2%, eine maximale «Daily Spend»-Rate von 0,12 % und ein maximaler jährlicher Gesamtdurchschnitt von 0,15 %). Für die Höhe der Interchange Fee spielt es somit keine Rolle, ob der Kunde im Präsenzgeschäft mit seiner physischen Karte oder mit seinem mobilen Gerät bezahlt. Der jährliche Gesamtdurchschnitt im Präsenzgeschäft bleibt unverändert bei 0,15 %, unabhängig davon, wie hoch der Anteil mobiler Zahlungen ist. Demgegenüber gelten Zahlungen mit mobilen Geräten am POS gemäss der Mastercard-Verfügung nicht als CP-, sondern als CnP-Transaktionen, so dass der höhere CnP-Satz von 0,31% bis zum 31. Oktober 2025 und 0,28 % ab dem 1. November 2025 zur Anwendung gelangt.²⁵⁰ Dies hat zur Folge, dass die durchschnittliche Interchange Fee im Präsenzgeschäft ansteigt, je mehr mit mobilen Geräten bezahlt wird. Die nachfolgende Grafik zeigt die Entwicklung des Gesamtdurchschnitts der Interchange Fee im Präsenzgeschäft in Abhängigkeit des Anteils mobiler Transaktionen am POS auf der Basis der CnP-Rate von 0,28 %:

Quelle: Darstellung des Sekretariats.

250 RPW 2024/4, 1286 Rz 8, Interchange Fees für Debitkarten von Mastercard.

E. 50

218. Aus dieser Grafik wird ersichtlich, dass die mit Mastercard vereinbarte und genehmigte Lösung (CP-Rate von 0,12 %) bei einem Anteil an mobilen Transaktionen von 18,75 % (diese zu einem Interchange Fee Satz von 0,28 %) am POS dem mit Visa vereinbarten Gesamtdurchschnitt von 0,15 % entspricht. Effektiv ist dieser Wert noch etwas höher, weil der zusätzlich festgelegte Cap von CHF 0.30 bei Transaktionen mit einem Transaktionswert von über CHF 300 den Gesamtdurchschnitt bei den CP-Transaktionen in der Mastercard-Lösung senkt. Die genaue Senkung hängt von der konkreten Transaktionsverteilung ab. Dabei ist zu beachten, dass die durchschnittliche Debitkartentransaktion gemäss Daten der SNB bei rund CHF 40 und damit weit von CHF 300 entfernt liegt. Würde hypothetisch davon ausgegangen, dass aufgrund des Caps der tatsächliche Gesamtdurchschnitt der Mastercard-Lösung bei 0,1 % liegt (womit der Einfluss des Caps deutlich überschätzt wird), so wäre die Äquivalenz der beiden Lösungen bei einem Anteil an mobilen Transaktionen von 27,77 % erreicht. 219. Anlässlich der Genehmigung der EVR mit Mastercard erwog die WEKO, dass der Anteil mobiler Transaktionen noch gering sei und im Jahr 2030 die Möglichkeit einer Anpassung der CnP-Rate bestehe, wenn der Anteil mobiler Transaktionen am POS mehr als 30 % betrage (der Anteil mobiler Zahlungen am POS müsste auf 50 % steigen, damit die durchschnittliche Interchange Fee 0,2 % und somit den Wert in der EU erreichen würde).²⁵¹ Die in der vorliegenden Untersuchung ausgewerteten Daten zeigen ein relativ schnelles Wachstum der Transaktionen mit mobilen Geräten am POS: Im Jahr 2024 dürfte sich der Anteil mobiler Transaktionen am POS rund verdoppelt haben. Würde sich dieses Wachstum gleichermassen konstant fortsetzen, so könnte der für die Gleichwertigkeit der beiden Lösungen erforderliche Anteil mobiler Transaktionen am POS von 18,75–27,77 % bereits per Ende 2026 erreicht werden – sehr wahrscheinlich aber vor 2028. Es handelt sich dabei um eine Prognose, die mit gewissen Unsicherheiten behaftet ist und namentlich von den tatsächlichen Verhältnissen für Mastercard abweichen kann, da bei Mastercard keine Daten erhoben wurden.²⁵² Der Trend zur zunehmenden Nutzung mobiler Geräte im

Präsenzgeschäft wird auch im Swiss Payment Monitor 2025 bestätigt: «Im Präsenzgeschäft liegt Bargeld gemessen an der Anzahl Transaktionen wieder auf dem ersten Platz, da seine Nutzung weniger stark zurückgegangen ist als diejenige des bisherigen Primus Debitkarte (nicht-mobile Nutzung). Knapp hinter diesem Spitzenduo folgt nach einem weiteren starken Zuwachs das mobile Bezahlen (breite Definition). Diese Entwicklung wurde sowohl durch mobiles Bezahlen im eigentlichen Sinn als auch durch vermehrte mobile Zahlungen mit hinterlegter Debitkarte begünstigt».253 Das Wachstum der mobilen Zahlungen könnte laut Swiss Payment Monitor durch die zunehmende Verbreitung von «Digital only»-Kartenprodukten von Neobanken, bei denen gar keine Plastikkarte ausgeben wird, noch weiter verstärkt werden.254 220. Daraus folgt, dass die mit Visa in der EVR vereinbarten Raten zwar zum heutigen Zeitpunkt noch zu einer etwas höheren Gesamtbelastung im Präsenzgeschäft führen, dass aber mittel- bis langfristig die Lösung in der EVR mit Visa zu einer tieferen Gesamtbelastung führt als die Lösung gemäss Mastercard-EVR, da mit hoher Wahrscheinlichkeit davon auszugehen ist, dass in einem Zeithorizont von 2–3 Jahren der Anteil mobiler Zahlungen am POS 20–30 % erreichen wird. Bei einer Beurteilung der Visa-EVR über die gesamte Zeit bis zu ihrer

251 RPW 2024/4, 1311 Rz 202, Interchange Fees für Debitkarten von Mastercard. 252 Die Wettbewerbsbehörden haben diverse Auswertungen auf der Grundlage der Daten von Worldline (sowie weiterer Acquirer) und von Visa durchgeführt. Die Datenbasis ist zwar nicht marktumfassend, aber doch hinreichend, um diesen grundsätzlichen Trend zu belegen. 253 SANDRO GRAF/NINA HEIM/MARCEL STADELMANN/TOBIAS TRÜTSCH, Swiss Payment Monitor 2025, Wie bezahlt die Schweiz? Ausgabe 1/2025 – Erhebung November 2024, Zusammenfassung auf S. II, <www.zhaw.ch/storage/hochschule/medien/news/2025/250218_MM_Swiss-Payment-Monitor/250218_Bericht-Studie_Swiss-Payment-Monitor-Februar-2025.pdf> (18.7.2025). 254 Swiss Payment Monitor 2025 (Fn 253), 28 ff.

51

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 vor- definierte Marktumstände verändert haben und Mastercard nicht die Visa-Lösung übernom- men 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 (Umverteilungsverbot). Dementsprechend sind Senkun- gen 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 allfälli- ger Beschwerden von Dritten noch nicht eingetreten sein sollte (Ziff. 10 EVR).

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

52

C.6.5 Ergebnis 228. Eine dauerhafte DMIF für Debitkarten im CP-Geschäft bildet eine Fest- und Mindest- preisabrede 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 zwi- schen 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 Markt- umstände 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 Miss- brauch 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 Einzel- fall zu prüfen ist, ob eine Verhaltensweise nach Art. 7 Abs. 2 KG eine Behinderung bzw. Be- nachteiligung im Sinne des Art. 7 Abs. 1 KG darstellt.²⁵⁶ 230. Die vorliegende Untersuchung wurde auch wegen eines mutmasslichen Verstosses ge- gen Art. 7 KG eröffnet. Je nach Marktabgrenzung könnte sich Visa in einer marktbeherrschen- den Stellung befinden. So erscheint es entsprechend der Rechtsprechung der früheren REKO/WEF nicht ausgeschlossen, aus Sicht des Handels für jedes Debitkartenprodukt, wel- ches eine bestimmte Bedeutung erreicht, einen eigenen sachlich relevanten Markt abzugren- zen.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.

53

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 Verwaltungssanktionen 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.

54

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 Acquirern 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 domesticischen (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,

55

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. 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 (Umverbot). 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.

56

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.

57

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 klei- nen 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 pu- bliert 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 Supermar- kets; 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 Ap- parel Stores; MCC 5661–Shoe Stores; MCC 5691–Men’s and Women’s Clothing Stores; MCC 5699–Miscellaneous Apparel and Accessory Shops; MCC 5712–Furni- ture, Home Furnishings, and Equipment Stores, Except Appliances; MCC 5719–Mis- cellaneous Home Furnishing Specialty Stores; MCC 5722–Household Appliance Stores; MCC 5732–Electronics Stores; MCC 8398–Charitable Social Service Organi- zations; 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).

58

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. 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 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.

59

(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 Gewähr-

leistung 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.

60

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 pflichtgemäsem 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. Be- trägt 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 aus- gekräftiger als 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 Be- rücksichtigung der geltenden Rahmenbedingungen und Marktverhältnisse entscheiden würde.

61

C.8.1.2.6 Ergebnis 258. Nach Würdigung der Stellungnahmen aller Beteiligten kommt die WEKO zu dem Ergeb- nis, 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 Inter- change Fees für CP-Transaktionen entsprechen den Raten, welche in der EVR mit Visa ver- einbart wurden und der Durchschnitt lag im CP-Geschäft nach herkömmlicher Definition ins- gesamt unter dem vereinbarten Gesamtdurchschnitt von 0,15 %. In der vorliegenden Verfügung wurde aufgezeigt, dass die vereinbarten CP-Raten aus Gründen der wirtschaftli- chen Effizienz gerechtfertigt werden können, wenn sie auch auf mobile Transaktionen ange- wendet 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 Sankti- onierung 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 hät- ten, 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 Sanktio- nierung, unabhängig davon, ob zu Beginn der Untersuchung Widerspruch gegen das Verhal- ten erhoben und/oder seine provisorische Genehmigung mittels vorsorglicher Massnahmen abgelehnt wurde. Die Konsequenz des Vorliegens eines Sanktionsrisikos während der Ver- fahrendauer 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 wie-dergutzumachenden 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 BVGer, 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 BGer, 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.

62

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 KG279. 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 Untersuchungsverfahren 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.

63

– 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 Issuern und Acquiren als Lizenznehmerinnen. Diese Abrede führt einerseits direkt zu einem Festpreis zwischen den Issuern und den Acquiren (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 Abrede über Mindest- und Festpreise gemäss Art. 5 Abs. 4 KG ist die DMIF als qualitativ schwerwiegende 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 tieferen 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 getroffen 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.

64

F Dispositiv Aufgrund des Sachverhalts und der vorangehenden Erwägungen verfügt die Wettbewerbskommission (Art. 30 Abs 1 KG): 1. Die von Visa mit dem Sekretariat der Wettbewerbskommission vereinbarte einvernehmliche 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 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, 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.

65

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.– auferlegt.

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

66

– 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.

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