



Verfügung

vom 18. Juli 2025

in Sachen

Untersuchung **22-0523** gemäss Art. 27 KG betreffend
Interchange Fees für Debitkarten von Visa
wegen unzulässiger Wettbewerbsabrede gemäss Art. 5 KG und
wegen unzulässiger Verhaltensweise eines marktbeherrschenden
Unternehmens gemäss Art. 7 KG

gegen

Visa Europe Ltd., Head Office, 1 Sheldon Square, London W2 6TT,
PO Box 39662, London W2 6WH, Vereinigtes Königreich

Visa

vertreten durch Homburger AG, Dr. Richard Stäuber und Allegra
Arnold, Prime Tower, Hardstrasse 201, 8005 Zürich

Besetzung

Laura Melusine Baudenbacher (Präsidentin),
Danièle Wüthrich-Meyer, Igor Letina (Vizepräsidenten), Florence
Bettschart-Narbel, Mikael Huber, Pranvera Këllezi, Isabel Martínez,
Rudolf Minsch, Gerd Mühlheuser, Mauro Nicoli, Martin Rufer

Inhaltsverzeichnis

A	Verfahren	5
A.1	Gegenstand der Untersuchung	5
A.1.1	Interchange Fees	5
A.1.1.1	Das 4-Parteien-System bei Zahlkarten	5
A.1.1.2	Kategorien von Interchange Fees.....	6
A.1.2	Frühere kartellrechtliche Verfahren zu Interchange Fees	7
A.1.3	Ergebnis der Vorabklärung «22-0514: Debitkarten Interchange Fees»	9
A.1.4	Untersuchung «22-0522: Interchange Fees für Debitkarten von Mastercard»	10
A.2	Untersuchungsadressatin	10
A.3	Verfahrensgeschichte	11
A.3.1	Vor der Vorabklärung «22-0514: Debitkarten Interchange Fees»	11
A.3.2	Vorabklärung «22-0514: Debitkarten Interchange Fees»	12
A.3.3	Vorliegende Untersuchung 22-0523	13
A.3.3.1	Untersuchungseröffnung	13
A.3.3.2	Verfahren um Erlass vorsorglicher Massnahmen	14
A.3.3.3	Verfahren um Beteiligung an der Untersuchung	15
A.3.3.4	Ermittlung des Sachverhalts.....	17
A.3.3.5	Verhandlungen über den Abschluss einer EVR.....	18
A.3.3.6	Antrag des Sekretariats (Art. 30 Abs. 2 KG).....	19
A.3.4	Stellungnahmen zum Antrag des Sekretariats.....	19
A.3.4.1	Stellungnahme Visa	19
A.3.4.2	Stellungnahme Mastercard.....	20
A.3.4.3	Stellungnahme SwissDebitPay.....	20
A.3.4.4	Stellungnahme VEZ	21
B	Vorbemerkungen zur Sachverhaltsfeststellung	22
C	Erwägungen	23
C.1	Geltungsbereich.....	23
C.1.1	Persönlicher Geltungsbereich	23
C.1.2	Sachlicher Geltungsbereich.....	24
C.1.3	Örtlicher Geltungsbereich.....	24
C.1.4	Zeitlicher Geltungsbereich.....	24
C.2	Zuständigkeit der WEKO	24
C.3	Parteien/Verfügungsadressatinnen	25
C.3.1	Visa	25
C.3.2	Dritte mit und ohne Parteistellung.....	25
C.3.2.1	Mastercard	26
C.3.2.2	SwissDebitPay	26
C.3.2.3	■	28
C.3.2.4	VEZ.....	28
C.4	Anhörung vor der WEKO	29
C.4.1	Antrag auf Anhörung von Mastercard	29
C.4.2	Ablehnung des Antrags durch die WEKO.....	29

C.5	Vorbehaltene Vorschriften	30
C.6	Unzulässige Wettbewerbsabrede.....	30
C.6.1	Wettbewerbsabrede	30
C.6.1.1	Unternehmen verschiedener Marktstufen.....	31
C.6.1.2	Verhaltenskoordination (bewusstes und gewolltes Zusammenwirken)	31
C.6.1.3	Bezwecken oder Bewirken einer Wettbewerbsbeschränkung.....	32
C.6.2	Beseitigung des wirksamen Wettbewerbs	32
C.6.2.1	Vertikale Abrede über Mindest- oder Festpreise gemäss Art. 5 Abs. 4 KG	33
C.6.2.1.1	Unternehmen verschiedener Marktstufen.....	33
C.6.2.1.2	Abrede über Mindest- oder Festpreise gemäss Art. 5 Abs. 4 KG.....	33
(i)	Direkte Festsetzung eines Festpreises zwischen Issuern und Acquirern.....	33
(ii)	Indirekte Festsetzung eines Mindestpreises auf dem Acquiring-Markt.....	34
(iii)	Ergebnis.....	35
C.6.2.2	Widerlegung der gesetzlichen Vermutung der Wettbewerbsbeseitigung	35
C.6.2.2.1	Relevante Märkte	35
C.6.2.2.2	Widerlegung der Vermutung hinsichtlich der direkten Festpreisabrede auf dem Systemmarkt	36
C.6.2.2.3	Widerlegung der Vermutung hinsichtlich der indirekten Mindestpreisabrede auf dem Acquiring-Markt	37
C.6.2.3	Ergebnis.....	37
C.6.3	Erhebliche Beeinträchtigung des Wettbewerbs	37
C.6.4	Rechtfertigung aus Effizienzgründen	38
C.6.4.1	Bisherige Praxis zur Rechtfertigung von Interchange Fees	39
C.6.4.1.1	Rechtfertigung von Interchange Fees in den Kreditkartenverfahren	39
C.6.4.1.2	Rechtfertigung von Interchange Fees in früheren Debitkartenverfahren	43
C.6.4.1.3	Rechtfertigung im Verfahren betreffend Debitkarten von Mastercard	44
C.6.4.2	Rechtfertigung im vorliegenden Fall	48
C.6.4.3	Zwischenergebnis	51
C.6.4.4	Umsetzung in der EVR.....	51
C.6.5	Ergebnis.....	52
C.7	Unzulässige Verhaltensweise eines marktbeherrschenden Unternehmens	52
C.8	Massnahmen	53
C.8.1	Genehmigung der EVR	53
C.8.1.1	Inhalt der EVR.....	53
C.8.1.2	Stellungnahmen der Beteiligten zum Inhalt der EVR	56
C.8.1.2.1	Grundsätzliches	56
C.8.1.2.2	Anwendbarkeit auf Firmenkarten.....	56
C.8.1.2.3	Kategorie «Daily Spend».....	57
C.8.1.2.4	Höhe des CP-Satzes.....	58
(i)	Stellungnahmen	58
(ii)	Würdigung.....	59
C.8.1.2.5	Diverses	60
C.8.1.2.6	Ergebnis.....	61
C.8.2	Sanktionierung	61
C.9	Entzug der aufschiebenden Wirkung	61

D	Kosten	62
E	Ergebnis	63
F	Dispositiv	64

A Verfahren

A.1 Gegenstand der Untersuchung

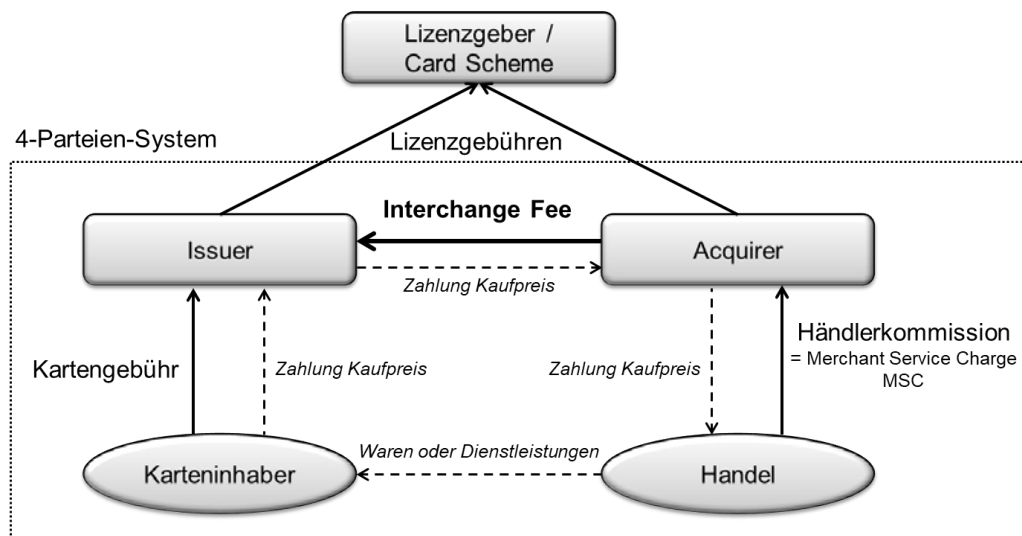
1. Gegenstand der vorliegenden Untersuchung bilden die domestiche multilateralen Interchange Fees («DMIF»; auch im Singular) für die Debitkarten von Visa im Präsenzgeschäft («Card-Present»; «CP»). Es stellt sich die Frage, ob diese Wettbewerbsabreden nach Art. 5 Abs. 3 Bst. a KG¹ und/oder Art. 5 Abs. 4 KG darstellen und ob diese rechtfertigbar gemäss Art. 5 Abs. 2 KG sind. Darüber hinaus könnte ein Verstoss gegen Art. 7 KG vorliegen.

2. Zum besseren Verständnis des Untersuchungsgegenstands wird zuerst erläutert, was Interchange Fees sind und welche Kategorien von Interchange Fees unterschieden werden können. Weiter wird summarisch auf die früheren Verfahren der Wettbewerbsbehörden zu Interchange Fees, die Bedeutung der Vorabklärung «22-0514: Debitkarten Interchange Fees» für die Definition des Untersuchungsgegenstands und die Verfügung vom 6. Mai 2024 in der Untersuchung «22-0522: Interchange Fees für Debitkarten von Mastercard»² eingegangen.

A.1.1 Interchange Fees

A.1.1.1 Das 4-Parteien-System bei Zahlkarten

3. Bei den Interchange Fees (im deutschen Sprachraum auch Interbankenentgelte) handelt es sich um ein Entgelt, welches – wie die nachfolgende Grafik illustriert – bei Transaktionen in einem 4-Parteien-System durch die Acquirer an die Issuer zu bezahlen ist:



Quelle: RPW 2017/4, 542 Rz 2, Vorabklärung betreffend Mastercard Secure Digital Debit Interchange Fee (SDDIF).

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

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

¹ Bundesgesetz vom 6.10.1995 über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen (Kartellgesetz, KG; SR 251).

² RPW 2024/4, 1285 ff., *Interchange Fees für Debitkarten von Mastercard*.

- *Karteninhaber*: Personen, welche ihre Zahlkarte zur Bezahlung von Waren oder Dienstleistungen einsetzen.
- *Handel*: Unternehmen, welche die Bezahlung durch eine Zahlkarte akzeptieren.³

5. Dabei fallen typischerweise folgende Gebühren an:

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

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

7. Innerhalb der beiden internationalen 4-Parteien-Systeme von Visa und Mastercard werden die Interchange Fees aktuell durch das jeweilige Card Scheme festgesetzt.⁵ Es handelt sich dabei um *multilaterale Interchange Fees*, d. h., sie sind für alle am System teilnehmenden Issuer und Acquirer verbindlich. Für eine bestimmte Transaktion kommt infolgedessen stets dieselbe Interchange Fee zur Anwendung, unabhängig davon, von welchem Issuer die Zahlkarte herausgegeben wurde und bei welchem Händler sie eingesetzt wird.

A.1.1.2 Kategorien von Interchange Fees

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

Kategorien von Interchange Fees	
Unterscheidung nach Region	
<i>Domestische Interchange Fees</i> Interchange Fees, die bei «inländischen» Transaktionen zur Anwendung gelangen,	<i>Cross-Border-Interchange Fees</i> Interchange Fees, die bei grenzüberschreitenden Transaktionen angewendet werden, d. h., wenn eine ausländische Zahlkarte bei

³ Zahlkartensysteme können auch als 3-Parteien-System aufgebaut sein, in welchen das Issuing und Acquiring durch dasselbe Unternehmen vorgenommen wird. Bei einem solchen System existiert keine Interchange Fee. Beispiele für 3-Parteien-Systeme sind etwa Diners Club, American Express oder die PostFinance Card (wenn die Zahlung *nicht* über das Co-Badge von Mastercard erfolgt).

⁴ Ausnahmsweise kann der Lizenzgeber bei der technischen Abwicklung spezifischer Transaktionen involviert sein, beispielsweise bei grenzüberschreitenden Transaktionen oder im Distanzgeschäft.

⁵ Dies war zum Zeitpunkt der ersten Kreditkartenuntersuchung noch anders organisiert. Damals wurden die Interchange Fees durch die Issuer und Acquirer in nationalen Gremien festgelegt, m. a. W. wurden die Interchange Fees nicht nur multilateral angewendet, sondern auch multilateral verhandelt und festgesetzt; vgl. RPW 2006/1, 73 Rz 37 ff., *Kreditkarten – Interchange Fees (KKDMIF I)*.

d. h., wenn eine Schweizer Zahlkarte bei einem Schweizer Händler eingesetzt wird.	einem Schweizer Händler eingesetzt wird (und bei der umgekehrten Situation).
Unterscheidung nach Kartenprodukt	
<p>Interchange Fees für Consumer Cards</p> <p>Interchange Fees, die beim Einsatz von Zahlkarten für Konsumentinnen und Konsumenten zur Anwendung gelangen.</p>	<p>Interchange Fees für Commercial Cards</p> <p>Interchange Fees, die bei der Verwendung von Firmenkarten (auch als Businesscards bekannt) zur Anwendung gelangen. Dabei handelt es sich um Zahlkarten, die auf ein Unternehmen laufen und durch Angestellte des Unternehmens eingesetzt werden.</p>
Unterscheidung nach Art des Geschäfts (Präsenz und Distanz)	
<p>Card-Present (CP) Interchange Fees</p> <p>Interchange Fees, die beim Einsatz einer Zahlkarte <i>an einem physischen Verkaufsort (Point of Sale; «POS»)</i> zur Anwendung gelangen (auch als Präsenzgeschäft bezeichnet). Nach bisheriger Definition war hierfür der Einsatz einer physischen Karte erforderlich; Zahlungen vor Ort über mobile Endgeräte wurden demgegenüber als Distanzgeschäft behandelt.⁶ Mit dieser Verfügung wird für die zukünftige Lösung mit Visa der Anwendungsbereich der CP-Interchange Fees um den Einsatz der Zahlkarte über ein mobiles Endgerät (Smartphone, Wearables etc.) am physischen Verkaufspunkt erweitert.</p>	<p>Card-not-Present (CnP) Interchange Fees</p> <p>Interchange Fees, welche im Distanzgeschäft zur Anwendung gelangen, namentlich im elektronischen Handel (E-Commerce). Nach bisheriger Definition wurden auch Transaktionen am Verkaufspunkt über mobile Endgeräte dieser Kategorie zugeordnet. Mit dieser Verfügung wird für die zukünftige Lösung mit Visa der Anwendungsbereich der CnP-Interchange Fees dahingehend geändert, dass diese beim Einsatz der Zahlkarte über ein mobiles Endgerät (Smartphone, Wearables etc.) am physischen Verkaufspunkt keine Anwendung findet.</p>

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

A.1.2 Frühere kartellrechtliche Verfahren zu Interchange Fees

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

⁶ Vgl. RPW 2024, 1286 Rz 8, *Interchange Fees für Debitkarten von Mastercard*. Diese Definition bleibt für die mit Mastercard getroffene Lösung weiterhin gültig.

⁷ Vgl. zum Ganzen RPW 2006/1, 65 ff., *Kreditkarten – Interchange Fees (KKDMIF I)*.

⁸ Vgl. RPW 2010/3, 473 ff., *Vorsorgliche Massnahmen in Sachen Kreditkarten Interchange Fees II (VM KKDMIF II)*; RPW 2015/2, 165 ff., *Kreditkarten domestische Interchange Fees II (KKDMIF II)*.

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

12. Im Jahr 2009 hat das Sekretariat in der Vorabklärung «*Geplante Einführung einer DMIF für das Debitkartensystem Visa V PAY*» eine auf die Markteintrittsphase beschränkte Interchange Fee zugelassen. Das Sekretariat berücksichtigte ökonomische Argumente, wonach Interchange Fees in der Aufbauphase eines Netzwerkes die Überwindung des sogenannten «Chicken and Egg»-Problems ermöglichen können. Es hat daher in der Form von Anregungen gemäss Art. 26 Abs. 2 KG Voraussetzungen für eine provisorische DMIF definiert, bei deren Einhaltung auf die Eröffnung einer Untersuchung verzichtet werden könne, und damit einen sogenannten «Safe Harbor» geschaffen. Konkret erachtete das Sekretariat eine DMIF von durchschnittlich 20 Rappen pro Transaktion als kartellrechtlich unproblematisch, solange eine Marktanteilsschwelle von 15 % nicht überschritten wird. Dieser Safe Harbor sollte für eine Zeitperiode von drei Jahren ab der Herausgabe der ersten V Pay-Debitkarte gelten.¹¹

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

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

15. Der Markteintritt von V Pay gestaltete sich schwieriger und langsamer als erwartet, weshalb Visa im Jahr 2017 um eine Verlängerung und Anpassung des im Jahr 2009 definierten

⁹ Vgl. RPW 2006/4, 601 ff., *Einführung einer DMIF für Maestro-Transaktionen (DMIF Maestro)*.

¹⁰ Die meldenden Parteien versuchten, eine Feststellungsverfügung der WEKO zur Zulässigkeit der DMIF zu erzwingen, scheiterten jedoch mit ihrem Begehren vor Bundesgericht (BGE 135 II 60).

¹¹ Vgl. zum Ganzen RPW 2009/2, 122 ff., *DMIF V PAY*.

¹² Vgl. zum Ganzen RPW 2012/4, 764 ff., *Maestro FIF/Debit MC IF*.

¹³ Vgl. RPW 2012/4, 787 f. Rz 200 ff., *Maestro FIF/Debit MC IF*.

¹⁴ Vgl. RPW 2012/4, 799 ff. Rz 312 ff., *Maestro FIF/Debit MC IF*, wobei sich die Anhaltspunkte für die Marktbeherrschung auf das Debitkartenprodukt Maestro bezogen.

¹⁵ Vgl. zum Ganzen RPW 2017/4, 542 ff., *Mastercard Secure Digital Debit Interchange Fee (SDDIF)*.

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

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

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

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

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

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

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

20. Zudem beschränkt sich die Untersuchung auf das CP-Geschäft. Für das CnP-Geschäft konnte mit Visa – wie bereits zuvor am 27. Juni 2023 mit Mastercard¹⁹ – eine einvernehmliche Lösung in der Form von Anregungen nach Art. 26 Abs. 2 KG getroffen werden (vgl. Rz 18).

¹⁶ RPW 2017/4, 559 ff., *Ergänzung V PAY*.

¹⁷ VA act. I.48.

¹⁸ RPW 2024/4, 1285 ff., *Interchange Fees für Debitkarten von Mastercard*.

¹⁹ RPW 2024/4, 1085 ff., *Anregungen des Sekretariats gemäss Art. 26 Abs. 2 KG vom 27.6.2023 für CnP-Transaktionen mit Debitkarten von Mastercard («CnP-Anregungen Mastercard»)*.

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

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

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

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

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

A.2 Untersuchungsadressatin

25. Visa Europe Ltd. mit Sitz in London, Vereinigtes Königreich, ist eine hundertprozentige Tochtergesellschaft von Visa Inc., einer Aktiengesellschaft mit Headquarter in San Francisco, Kalifornien, Vereinigte Staaten von Amerika. Visa ist ein Technologieunternehmen im Bereich der globalen Zahlungsvorgänge und neben Mastercard eine der führenden internationalen Anbieterinnen von Zahlkarten in einem 4-Parteien-System. Das Unternehmen bietet eine Reihe von Kredit-, Debit- und Prepaid-Karten, elektronische Zahlungsprogramme, Business-Lösungen und mobile Anwendungen an.

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

²⁰ Vgl. zur Verfahrensgeschichte detailliert RPW 2024/4, 1290 ff. Rz 46–71, *Interchange Fees für Debitkarten von Mastercard*.

²¹ RPW 2024/4, 1316 Rz 239, *Interchange Fees für Debitkarten von Mastercard*.

²² RPW 2024/4, 1085 f. Anregung 3 Bst. a, *CnP-Anregungen Mastercard*.

²³ RPW 2024/4, 1315 Rz 222, *Interchange Fees für Debitkarten von Mastercard*.

A.3 Verfahrensgeschichte

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁴ VA act. I.1.

²⁵ VA act. I.4.

²⁶ VA act. I.5.

²⁷ VA act. I.6.

²⁸ VA act. I.9.

²⁹ VA act. I.12.

³⁰ VA act. I.13.

³¹ VA act. I.16.

³² VA act. I.17.

³³ VA act. I.18.

³⁴ RPW 2012/4, 812, *Maestro FIF/Debit MC IF*.

³⁵ Schreiben Mastercard vom 27.09.2022 im Verfahren 22-0381, Marktanteil von Debit Mastercard.

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

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

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

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

40. Während Visa mit Schreiben vom 1. März 2023 mitteilte, nicht in der Lage zu sein, sich zu dem durch das Sekretariat vorgeschlagenen CP-Interchange-Basissatz von 0,12 % verpflichten zu können,³⁹ erklärte Mastercard mit Schreiben vom 6. März 2023 ihre Bereitschaft, sich auf der Basis des unter Rz 17 aufgeführten Sekretariatsvorschlags zu einigen.⁴⁰

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

42. Mit Schreiben vom 29. März 2023 setzte das Sekretariat Visa eine letzte Frist, um doch noch den Vorschlag des Sekretariats anzunehmen. Ansonsten werde das Sekretariat bei einem Mitglied des Präsidiums der WEKO die Eröffnung einer Untersuchung beantragen.⁴² Visa reagierte mit einer Eingabe zu Verfahrensfragen vom 21. April 2023⁴³ und mit einem Vorschlag für Rahmenbedingungen für Debit Firmenkarten vom 26. April 2023.⁴⁴ Schliesslich erklärte Visa mit Schreiben vom 28. April 2023 definitiv, nicht allen Aspekten des Vorschlags des Sekretariats zustimmen zu können.⁴⁵ Das Sekretariat antwortete auf dieses Schreiben sowie auf das Schreiben betreffend Verfahrensfragen mit Schreiben vom 9. Mai 2023 und informierte Visa darüber, dass das Sekretariat mit Mastercard den Prozess des Abschlusses einer einvernehmlichen Lösung und Regelung fortführen werde. Demgegenüber erscheine eine rasche einvernehmliche Lösung und Regelung mit Visa nicht möglich, weshalb das Sekretariat eine Untersuchungseröffnung beantragen werde, sobald Visa Debit den Schwellenwert von 15 % Marktanteil gemäss Safe Harbour nachweislich überschritten habe.⁴⁶

³⁶ VA act. I.19 und I.20.

³⁷ VA act. I.35.

³⁸ VA act. I.48.

³⁹ VA act. I.54.

⁴⁰ VA act. I.55.

⁴¹ VA act. I.56 und I.57.

⁴² VA act. I.58.

⁴³ VA act. I.61.

⁴⁴ VA act. I.62.

⁴⁵ VA act. I.63.

⁴⁶ VA act. I.65; vgl. zu den Eingaben von Visa als Reaktion auf das Schreiben des Sekretariats RPW 2024/4, 1148 Rz 29 f., *Interchange Fees für Debitkarten von Visa (vorsorgliche Massnahmen)*.

43. Am 14. April 2023 fragte der sich zu der Zeit in Gründung befindliche Branchenverband SwissDebitPay um ein Treffen mit dem Sekretariat. Mitglieder des Verbandes seien die Issuer von Debitkarten.⁴⁷ Ein Meeting mit Vertretern des Verbands fand am 11. Mai 2023 statt.⁴⁸

44. Mit Schreiben vom 16. Mai 2023 informierte das Sekretariat Mastercard, dass mit Visa keine einvernehmliche Lösung und Regelung zustande kommen werde. Weiter nahm es Stellung zum Entwurf der Zusagen von Mastercard für das CnP-Geschäft und kündigte an, beim Präsidium der WEKO eine Untersuchungseröffnung betreffend DMIF für Debitkarten bei CP-Transaktionen zu beantragen, mit dem Ziel, rasch eine EVR nach Art. 29 KG abzuschliessen.⁴⁹

45. Mit einer Meldung nach Art. 49a Abs. 3 Bst. a KG vom 22. Mai 2023 gab Visa ihr geplantes Vorgehen nach dem Auslaufen des Safe Harbors bezüglich DMIF für Visa Debit und V Pay bekannt. Ab dem 1. Juli 2023 werde Visa einen CP-Satz von 0,2 % anwenden. Darüber hinaus werde ein tieferer Satz von 0,12 % einschliesslich Obergrenze bei einem Transaktionsbetrag von CHF 300 für Ausgaben des täglichen Bedarfs sowie für V Pay-Transaktionen eingeführt.⁵⁰

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

A.3.3 Vorliegende Untersuchung 22-0523

A.3.3.1 Untersuchungseröffnung

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

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

49. Die Öffentlichkeit wurde mit Medienmitteilung vom 29. Juni 2023 über die Untersuchungseröffnung informiert. In derselben Mitteilung wurde auch die parallele Untersuchungseröffnung gegen Mastercard bekannt gegeben.⁵⁴ Die amtliche Publikation im Bundesblatt und im Schweizerischen Handelsamtsblatt (SHAB) erfolgte am 26. Juli 2023.⁵⁵

⁴⁷ VA act. I.60.

⁴⁸ VA act. I.66.

⁴⁹ VA act. I.67.

⁵⁰ VA act. I.70.

⁵¹ Schreiben Visa vom 1. Juni 2023 im Verfahren 22-0365, Marktanteil von V PAY / Visa Debit.

⁵² U act. I.2.

⁵³ U act. I.4.

⁵⁴ U act. I.5; <www.weko.admin.ch> Medien > Medieninformationen > Medienmitteilungen 2023 > WEKO untersucht Interchange Fees neuer Debitkarten (18.7.2025).

⁵⁵ BBI 2023 1753; SHAB BB05-0000000112.

50. Mit Schreiben vom 16. August 2023 informierte das Sekretariat darüber, dass die Akten der Vorabklärung 22-0514 in die beiden Untersuchungen gegen Visa und Mastercard übernommen würden, und verlangte geschäftsgeheimnisbereinigte Versionen aller bisherigen Eingaben von Visa.⁵⁶ Diese wurden von Visa am 31. August 2023 eingereicht.⁵⁷

51. In einem Schreiben vom 17. August 2023 an das Sekretariat äusserte Lidl Schweiz seine Sicht zu den Interchange und Scheme Fees für Visa Debitkarten.⁵⁸

A.3.3.2 Verfahren um Erlass vorsorglicher Massnahmen

52. Mit einem an die WEKO gerichteten Schreiben vom 3. Juli 2023 beantragte Visa, «[e]s sei durch die WEKO im Rahmen von vorsorglichen Massnahmen anzuordnen, dass die Interchange Fee Regelung von Visa zu den Sätzen, wie sie in der Meldung vom 22. Mai 2023 gemeldet wurden und per 1. Juli in Kraft gesetzt werden, als Übergangslösung in Fortführung der ausgelaufenen Safe Harbor Vereinbarung bis zum Abschluss der Untersuchung der WEKO als zulässig gelten».⁵⁹ Bereits in der Meldung im Widerspruchsverfahren vom 22. Mai 2023 (siehe Rz 45) hatte Visa beantragt, dass für die Dauer eines allfälligen Verfahrens nach den Art. 26–30 KG eine Übergangslösung zu vereinbaren sei, eventualiter sei die Übergangslösung im Rahmen vorsorglicher Massnahmen anzuordnen.⁶⁰

53. Mit Schreiben vom 13. Juli 2023 informierte das Sekretariat Visa darüber, dass es das Schreiben vom 3. Juli 2023 zum Zweck der Instruktion erhalten habe. Das Sekretariat wies Visa u. a. darauf hin, dass das Begehren um Erlass vorsorglicher Massnahmen nur summarisch begründet worden sei und forderte Visa auf, ein substantiiertes Gesuch einzureichen.⁶¹

54. Mit Eingabe vom 4. August 2023 stellte Visa ein formelles und begründetes Gesuch um Erlass vorsorglicher Massnahmen.⁶²

55. Mit Schreiben vom 15. August 2023 informierte das Sekretariat Visa darüber, dass die Behandlung des Gesuchs für die WEKO-Sitzung vom 25. September 2023 traktandiert sei.⁶³

56. Mit Eingabe vom 14. September 2023 reichte Visa eine direkt an die WEKO gerichtete Kurzbegründung ihres Antrags auf vorsorgliche Massnahmen ein.⁶⁴

57. Mit Verfügung vom 25. September 2023 lehnte die WEKO die von Visa beantragten vorsorglichen Massnahmen ab, da der mit dem Massnahmengesuch angestrebte Sanktionsausschluss (jedenfalls für die Dauer der Untersuchung) im Widerspruch zu der in Art. 49a KG vorgesehenen Sanktionsregelung (bzw. Sanktionsausschlussregelung) stand. Darüber hinaus waren auch die materiellen Voraussetzungen für den Erlass von vorsorglichen Massnahmen nicht erfüllt.⁶⁵ Die Verfügung wurde Visa mit Schreiben vom 28. September 2023 eröffnet.⁶⁶

⁵⁶ U act. I.20.

⁵⁷ U act. I.27.

⁵⁸ U act. I.21.

⁵⁹ U act. I.6.

⁶⁰ VA act. I.70.

⁶¹ U act. I.11.

⁶² U act. I.17.

⁶³ U act. I.19.

⁶⁴ U act. I.31.

⁶⁵ RPW 2024/4, 1148 ff.; *Interchange Fees für Debitkarten von Visa (Vorsorgliche Massnahmen)*.

⁶⁶ U act. I.37.

58. Mit Urteil vom 28. Februar 2024 wies das Bundesverwaltungsgericht die Beschwerde von Visa gegen die Verfügung vom 25. September 2023 ab.⁶⁷

59. Mit Urteil vom 4. Dezember 2024 ist das Bundesgericht auf die Beschwerde von Visa gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 28. Februar 2024 nicht eingetreten, womit die Verfügung der WEKO vom 25. September 2023 in Rechtskraft erwachsen ist.⁶⁸

A.3.3.3 Verfahren um Beteiligung an der Untersuchung

60. Am 19. Juli 2023 stellte Mastercard ein Gesuch um Parteistellung für das vorliegende Verfahren.⁶⁹ Dieses Gesuch leitete das Sekretariat Visa am 20. Juli 2023 zur Stellungnahme weiter.⁷⁰ In ihrer Stellungnahme vom 7. August 2023 hielt Visa fest, «grundsätzlich keine Einwände gegen eine Parteistellung von Mastercard im rubrizierten Verfahren gegen Visa [zu haben], unter der Annahme und der Bedingung, dass umgekehrt auch Visa Parteistellung im Verfahren gegen Mastercard eingeräumt wird und sich Mastercard dieser nicht widersetzt».⁷¹

61. Am 23. August 2023 stellte SwissDebitPay ein Begehren um Zulassung als Partei in der vorliegenden Untersuchung, eventualiter um Beteiligung als Dritte ohne Parteistellung.⁷² Das Begehren wurde Visa am 30. August 2023 zur Stellungnahme zugestellt.⁷³ Mit Eingabe vom 8. September 2023 unterstützte Visa das Gesuch um Parteistellung von SwissDebitPay.⁷⁴

62. Mit Schreiben vom 8. September 2023 beantragte die [REDACTED] («[REDACTED]») an der Untersuchung als Dritte ohne Parteistellung zugelassen zu werden.⁷⁵ Das Sekretariat leitete dieses Schreiben am 27. September 2023 Visa zur Stellungnahme weiter.⁷⁶ Mit Schreiben vom 3. Oktober 2023 unterstützte Visa das Gesuch der [REDACTED].⁷⁷

63. Mit Schreiben vom 14. September 2023 ersuchte der VEZ das Sekretariat, als Dritter ohne Parteistellung in die Untersuchung einbezogen zu werden.⁷⁸ Das Sekretariat leitete dieses Schreiben am 19. September 2023 Visa zur Stellungnahme weiter.⁷⁹ Am 3. Oktober 2023 teilte Visa mit, dass sie keine Bemerkungen zum Gesuch des VEZ habe.⁸⁰

64. Mit Schreiben vom 4. April 2024 nahm das Sekretariat die Frage der Beteiligung von Mastercard, SwissDebitPay, [REDACTED] und VEZ an der Untersuchung gegenüber Visa wieder auf. Da das Sekretariat in der parallelen Untersuchung gegen Mastercard (Verfahren 22-0522) in seinem Antrag vom 21. März 2024 an die WEKO beantragt hatte, das Gesuch von Visa (und

⁶⁷ BVGer, B-5972/2023 vom 28.4.2024, *Interchange Fees für Debitkarten von Visa – Vorsorgliche Massnahmen* (auch in RPW 2024/4, 1383 ff), in den Akten unter U act. II.14.

⁶⁸ BGer, 2C_170/2024 vom 4.12.2024, *Vorsorgliche Massnahme; Interchange Fees für Debitkarten* (RPW-Publikation geplant), in den Akten unter U act. III.14.

⁶⁹ U act. I.15.

⁷⁰ U act. I.16.

⁷¹ U act. I.18.

⁷² U act. I.22.

⁷³ U act. I.25.

⁷⁴ U act. I.29.

⁷⁵ U act. I.28.

⁷⁶ U act. I.36.

⁷⁷ U act. I.39.

⁷⁸ U act. I.32.

⁷⁹ U act. I.33.

⁸⁰ U act. I.38.

SwissDebitPay) um Parteistellung abzulehnen, räumte das Sekretariat Visa erneut Gelegenheit ein, sich zum Gesuch von Mastercard zu äussern.⁸¹

65. Mit Stellungnahme vom 17. April 2024 antwortete Visa, grundsätzlich keine Einwände gegen eine Parteistellung von Mastercard zu haben, unter der Annahme, dass Visa im Verfahren gegen Mastercard ebenfalls Parteistellung erhält. Würde hingegen die Parteistellung von Visa im Verfahren gegen Mastercard – wie vom Sekretariat beantragt – verneint, müsste diese Beurteilung auch für die Parteistellung von Mastercard im Verfahren gegen Visa gelten.⁸²

66. In der parallelen Untersuchung gegen Mastercard lehnte die WEKO das Gesuch von Visa um Parteistellung im Rahmen der verfahrensabschliessenden Genehmigungsverfügung vom 6. Mai 2024 ab. Visa wurde aber als Dritte ohne Parteistellung am Verfahren beteiligt.⁸³

67. Mit Schreiben vom 8. Juli 2024 ersuchte Mastercard um einen raschen Entscheid über die Parteistellung. Sogar Visa befürwortete die Parteistellung von Mastercard, wie sich aus einer Stellungnahme von Visa zur Parteistellung von Mastercard im bundesgerichtlichen Verfahren betreffend den Erlass vorsorglicher Massnahmen (vgl. Kapitel A.3.3.2) ergebe.⁸⁴

68. Unter Berücksichtigung der Stellungnahmen von Visa zu den Gesuchen um Verfahrensbeteiligung von Mastercard, SwissDebitPay, █████ und VEZ und der neuerlichen Positionierung von Visa im bundesgerichtlichen Verfahren stellte das Sekretariat Visa mit Schreiben vom 10. Juli 2024 in Aussicht, die Gesuche in der jeweils beantragten Form gutzuheissen.⁸⁵

69. Mit Schreiben vom 19. Juli 2024 antwortete Visa, nicht damit einverstanden zu sein, dass Mastercard Parteistellung in der vorliegenden Untersuchung gewährt werden soll, und beantragte die Abweisung des Gesuchs von Mastercard. Gegen die Verfahrensbeteiligung von SwissDebitPay, █████ und VEZ in der jeweils beantragten Form erhob Visa keine Einwände.⁸⁶

70. Je mit Schreiben vom 24. Juli 2024 teilte das Sekretariat SwissDebitPay, der █████ und dem VEZ mit, dass sie in der jeweils beantragten Form an der Untersuchung beteiligt werden.⁸⁷

71. Mastercard wurde ebenfalls mit Schreiben vom 24. Juli 2024 darüber informiert, dass Visa eine Abweisung des Gesuchs um Parteistellung von Mastercard beantragt. Das Sekretariat forderte Mastercard auf, mitzuteilen, ob sie am Gesuch um Parteistellung festhalten möchte oder mit einer Beteiligung als Dritte ohne Parteistellung einverstanden sei.⁸⁸

72. Mit Schreiben vom 13. August 2024 teilte Mastercard mit, dass sie an ihrem Gesuch um Parteistellung im Verfahren festhalte.⁸⁹

73. Mit E-Mail vom 19. August 2024 teilte das Sekretariat Visa mit, dass die Frage der Parteistellung strittig sei und daher in Form einer verfahrensleitenden Verfügung darüber zu entscheiden sei. Das Sekretariat leitete Visa das Schreiben von Mastercard vom 13. August 2024 weiter mit der Möglichkeit, sich nochmals in der Sache zu äussern.⁹⁰

⁸¹ U act. I.53.

⁸² U act. I.55.

⁸³ RPW 2024/4, 1295 ff. Rz 102 ff., *Interchange Fees für Debitkarten von Mastercard*.

⁸⁴ U act. I.63.

⁸⁵ U act. I.64.

⁸⁶ U act. I.65.

⁸⁷ U act. I.67–I.69.

⁸⁸ U act. I.66.

⁸⁹ U act. I.76.

⁹⁰ U act. I.82.

74. Mit Eingabe vom 29. August 2024 nahm Visa zu diesem Schreiben Stellung und hielt an ihrem Antrag fest, das Gesuch um Parteistellung von Mastercard abzuweisen.⁹¹

75. Mit Zwischenverfügung vom 7. Oktober 2024 hiess das Sekretariat zusammen mit einem Mitglied des Präsidiums den Antrag von Mastercard auf Parteistellung in der vorliegenden Untersuchung gut. Die Verfügung wurde gegenüber Visa und Mastercard eröffnet und SwissDebitPay in Kopie zugestellt.⁹² Gegen die Verfügung wurde keine Beschwerde erhoben.

A.3.3.4 Ermittlung des Sachverhalts

76. Mit Auskunftsbegehren vom 9. Februar 2024 ersuchte das Sekretariat SIX BBS um Informationen und Marktdaten, und wies darauf hin, dass diese in die Akten der drei Untersuchungen «32-0269: Co-Badging für NCS auf Mastercard Debitkarten», «22-0522: Interchange Fees für Debitkarten von Mastercard» und «22-0523: Interchange Fees für Debitkarten von Visa» aufgenommen werden.⁹³ Die Antworten von SIX BBS erfolgten am 29. April 2024.⁹⁴

77. Mit Schreiben vom 26. März 2024 äusserte sich der VEZ zum Thema der Interchange Fees für CP- und CnP-Transaktionen und führte aus, dass es keinerlei Rechtfertigung für eine Ungleichbehandlung (wie in der EVR mit Mastercard) der beiden Transaktionsarten gebe.⁹⁵

78. Mit Schreiben vom 19. April 2024 verwies der VEZ auf eine aktuelle Studie der Universität St. Gallen zu den Kosten der stationären POS-Zahlungen in der Schweiz. Berechnungen des VEZ auf Basis dieser Studie hätten ergeben, dass es bei der Abwicklung von Debitkartentransaktionen zu «massiven Übergewinnen» für die Finanzindustrie und die Infrastrukturanbieter komme. Einem Rechtfertigungsversuch einer Interchange Fee werde damit jegliche Grundlage entzogen und es sei eine Untersuchung der gesamten Branche notwendig.⁹⁶

79. Am 25. Juli 2024 verschickte das Sekretariat Auskunftsbegehren an die Acquirer Worldline Schweiz AG («Worldline»), Nexi Schweiz AG («Nexi») und SwiPay AG («SwiPay»).⁹⁷

80. Ein Auskunftsbegehren wurde mit Schreiben vom 26. Juli 2024 an Visa gerichtet.⁹⁸

81. Mit E-Mail vom 28. August 2024 informierte die VR Payment GmbH («VR Payment»), dass SwiPay lediglich als ihre Vertriebspartnerin in der Schweiz tätig sei und bat, dass das Auskunftsbegehren direkt an VR Payment adressiert werde.⁹⁹ Diesem Begehren kam das Sekretariat gleichentags nach und liess VR Payment einen Fragebogen zukommen.¹⁰⁰

82. Mit Eingabe vom 17. September 2024 reichte Visa innert erstreckter Frist einen ersten Teil der Antworten auf den Fragebogen ein.¹⁰¹ Nach einer weiteren Fristerstreckung¹⁰² wurden die noch ausstehenden Fragen am 8. Oktober 2024 beantwortet.¹⁰³

⁹¹ U act. I.92.

⁹² U act. I.104–I.106.

⁹³ U act. I.48.

⁹⁴ U act. I.59.

⁹⁵ U act. I.50.

⁹⁶ U act. I. 56a.

⁹⁷ U act. I.70–I.72.

⁹⁸ U act. I.74.

⁹⁹ U act. I.90.

¹⁰⁰ U act. I.91.

¹⁰¹ U act. I.93.

¹⁰² U act. I.98 und I.100.

¹⁰³ U act. I.107.

83. Am 25. September 2024 reichte Worldline innert erstreckter Frist ihre Antworten ein.¹⁰⁴ Am 27. September 2024 folgte die Einreichung der Beilagen in elektronischer Form.¹⁰⁵

84. Mit elektronischer Eingabe vom 26. September 2024 antwortete Nexi innert erstreckter Frist auf die Fragen.¹⁰⁶ Die physische Version der Antworten folgte am 18. Oktober 2024.¹⁰⁷

85. Am 30. September 2024 beantwortete schliesslich VR Payments den Fragebogen des Sekretariats innerhalb der im Rahmen der Direktzustellung angepassten Frist.¹⁰⁸

A.3.3.5 Verhandlungen über den Abschluss einer EVR

86. Im Anschluss an ein Treffen vom 23. April 2024¹⁰⁹ unterbreitete Visa dem Sekretariat mit Schreiben vom 26. April 2024 einen Vorschlag für eine erweiterte einvernehmliche Lösung, welcher neben einer EVR für CP-Transaktionen weitere Elemente umfasste (etwa Vorschläge zu den Themenbereichen CnP-Transaktionen oder Transparenzregeln im Acquiring).¹¹⁰

87. Das Sekretariat antwortete mit Schreiben vom 3. Juli 2024 und liess Visa die Rahmenbedingungen der Verhandlungen über eine EVR gemäss Art. 29 KG zukommen.¹¹¹

88. Am 25. Juli 2024 retournierte Visa die unterzeichneten Rahmenbedingungen für die Verhandlungen über eine EVR.¹¹² Darüber hinaus legte Visa verschiedene Studien vor.¹¹³

89. Im Laufe der Verhandlungen fanden mehrere physische und virtuelle Treffen zwischen dem Sekretariat und Visa sowie mehrere Schriftenwechsel statt.¹¹⁴ Diese betrafen zum einen die Ausgestaltung der EVR für den CP-Bereich sowie zum anderen die Regelung weiterer Elemente im Rahmen der noch laufenden Vorabklärungen gegen Visa, namentlich konnte eine Lösung für die vorgesehenen Anregungen für das CnP-Geschäft gefunden werden.¹¹⁵

90. Am 27. März 2025 stellte das Sekretariat Visa die definitive Fassung der EVR zur Unterschrift zu.¹¹⁶ Visa retournierte die unterschriebene EVR mit Einschreiben vom 4. April 2025.¹¹⁷ Die EVR wurde am 8. April 2025 vom Sekretariat signiert. Ein Exemplar der unterzeichneten EVR und letzte Anmerkungen wurden Visa mit Schreiben vom 9. April 2025 zugestellt.¹¹⁸

¹⁰⁴ U act. I.95.

¹⁰⁵ U act. I.96.

¹⁰⁶ U act. I.97.

¹⁰⁷ U act. I.109.

¹⁰⁸ U act. I.102.

¹⁰⁹ U act. I.57.

¹¹⁰ U act. I.58.

¹¹¹ U act. I.62.

¹¹² U act. I.73.

¹¹³ Namentlich eine Vorabinformation der Resultate der Studie «Schätzung der effizienten Interchange Fee für Debitkartenzahlungen in der Schweiz gemäss Merchant Indifference Test» von Dr. Tobias Trütsch von der Universität St. Gallen vom 12. Juli 2024, der Global Payments Report 2024 und der GlobalData Switzerland Cards and Payments Report vom Januar 2024.

¹¹⁴ U act. I.156.

¹¹⁵ U act. I.156.

¹¹⁶ U act. I.147.

¹¹⁷ U act. I.148.

¹¹⁸ U act. I.150.

A.3.3.6 Antrag des Sekretariats (Art. 30 Abs. 2 KG)

91. Am 28. Mai 2025 versandte das Sekretariat seinen Antrag und Informationen zu den CnP Anregungen an Visa und an die weiteren Verfahrensbeteiligten (Mastercard, SwissDebitPay, VEZ und [REDACTED]) und räumte ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme bis zum 13. Juni 2025, erstreckbar bis zum 27. Juni 2025, ein.¹¹⁹ Visa, Mastercard und SwissDebitPay wurden darüber hinaus die Verfahrensakten inklusive eines aktuellen Verzeichnisses zugestellt.

92. Mit Eingabe vom 10. Juni 2025 nahmen Visa¹²⁰ und mit Eingabe vom 13. Juni 2025 der VEZ¹²¹ zum Antrag des Sekretariats Stellung. Innert erstreckter Frist reichten Mastercard am 27. Juni 2025¹²² und SwissDebitPay nach Ablauf der Frist am 30. Juni 2025¹²³ ihre Stellungnahme zum Antrag ein. Die [REDACTED] verzichtete mit Schreiben vom 13. Juni 2025 auf eine Stellungnahme.¹²⁴

A.3.4 Stellungnahmen zum Antrag des Sekretariats

93. Nachfolgend werden die Anträge und wesentlichen Vorbringen von Visa und den weiteren am Verfahren Beteiligten mit und ohne Parteistellung wiedergegeben. Wenn die Punkte einen direkten Zusammenhang zu bestimmten Erwägungen aufweisen, werden sie dort abgehandelt, sofern es aufgrund der Wesentlichkeit des Vorbringens erforderlich ist.¹²⁵

A.3.4.1 Stellungnahme Visa¹²⁶

94. In ihrer Stellungnahme stellt Visa die Vorzüge der getroffenen Lösung für die Händler und den Finanzplatz Schweiz ins Zentrum. Die Schweizer Händler profitierten von erheblichen Einsparungen, namentlich auch aufgrund der Anregungen des Sekretariats für das Cross-Border-Geschäft. Visa hebt weiter hervor, dass die CP-Sätze auch bei mobilen Zahlungen zur Anwendung kommen, die in Zukunft überdurchschnittlich zunehmen dürften. Die Visa-Lösung biete hier den erheblichen Vorteil einer konstanten und vorhersehbaren Belastung durch Interchange Fees für die Händler. Zu beachten sei zudem, dass auch im Ausland und insbesondere im EWR mobile Zahlungen am Verkaufspunkt als CP-Transaktionen gelten würden.

95. Mastercard werde durch die Visa-Lösung nicht benachteiligt. Gemäss Ziffer 7 ihrer EVR stehe es Mastercard frei, die Visa-Lösung zu übernehmen, konkret den höheren durchschnittlichen CP-Satz verbunden mit dessen Anwendung auf mobile Zahlungen.

96. In inhaltlicher Hinsicht bemängelt Visa einzig, dass die für die Widerlegung der Vermutung verwendeten Marktanteile per Ende November 2022 veraltet seien und aktuellere Marktanteilszahlen verwendet werden sollten. Insbesondere das V Pay-Produkt von Visa dürfte inzwischen einen erheblich tieferen als den ausgewiesenen Marktanteil von 10 % haben.

97. Damit beantragt Visa zwar nicht formell, aber materiell die Genehmigung der EVR.

¹¹⁹ U act. I.157–I.162.

¹²⁰ U act. I.163.

¹²¹ U act. I.166.

¹²² U act. I.168.

¹²³ U act. I.169.

¹²⁴ U act. I.167.

¹²⁵ Vgl. statt vieler BGer, 4A_532/2011 vom 31.1.2012 E. 3.1 m. w. H.

¹²⁶ U act. I.163.

A.3.4.2 Stellungnahme Mastercard¹²⁷

98. Mastercard beantragt mit den nachfolgenden Rechtsbegehren die Ablehnung der Genehmigung der EVR mit Visa und mehrere Anpassungen. Zudem stellt Mastercard in verfahrensrechtlicher Hinsicht einen Antrag auf Anhörung vor der WEKO (Ziffer 2). Auf diesen Verfahrensantrag wird unter Rz 145 ff. eingegangen.

1. *Die einvernehmliche Regelung mit der Visa Europe Ltd. vom 8. April 2025 sei nicht zu genehmigen und es seien folgende Anpassungen vorzunehmen:*
 - *Die CP IF von Visa darf nicht höher sein als diejenige von Mastercard.*
 - *In Ziff. 1.b sei abschliessend zu definieren, welche Transaktionen zum "Programm für alltägliche Ausgaben" gehören;*
 - *In Ziff. 1.b sei der Cap von CHF 0.36 für Transaktionen ab CHF 300 auf CHF 0.30 zu setzen;*
 - *In Ziff. 2 sei festzuhalten, dass der jährliche Gesamtdurchschnitt der CP IF von Visa denjenigen von Mastercard nicht überschreiten darf.*
 - *Ziff. 9 sei zu streichen; eventualiter sei in Ziff. 9 klarzustellen, dass Visa Europa Ltd. per 1. November 2028 einzig eine Anpassung ihrer CP IF beantragen kann, wenn der Anteil mobiler Zahlungen gemäss Definition in Ziff. 3 der einvernehmlichen Regelung bereits vor dem 1. November 2028 mehr als 50% aller Debitzahlungen am POS ausmacht und ihr jährlicher Gesamtdurchschnitt der CP IF unter dem jährlichen Gesamtdurchschnitt der CP IF von Mastercard liegt. Ferner sei klarzustellen, dass die CP IF von Visa nur auf das Niveau der zu diesem Zeitpunkt geltenden, durchschnittlichen Interchange Fee von Mastercard im Präsenzgeschäft erhöht werden kann;*
 - *Es sei klarzustellen, dass die in der einvernehmlichen Regelung für die CP IF vereinbarten Sätze auch für die Firmendebitkarten von Visa gelten.*
2. *Vor Erlass einer Verfügung der WEKO (Art. 29 Abs. 2 i. V. m. Art. 30 Abs. 1 KG) sei vor der WEKO eine Anhörung (Art. 30 Abs. 2 KG) durchzuführen, an welcher Mastercard teilnimmt.*
3. *Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten von Visa.*

99. Zur Begründung bringt Mastercard vor, Visa habe die in der EVR vorgesehenen Sätze im Präsenzgeschäft bereits per 1. Juli 2023 eingeführt. Gleichzeitig habe Visa für Firmendebitkarten noch höhere Sätze festgelegt. Die nun genehmigten Sätze seien durch das Bundesverwaltungsgericht und das Bundesgericht überprüft und verworfen worden. Mit der EVR werde nun nachträglich genau das erlaubt, was das Bundesgericht als nicht stichhaltig bezeichnet habe, 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.

100. Abgesehen davon sei die Visa-EVR intransparent, nicht praktikabel und führe zu systematisch hohen Interchange Fees. Sie sei unklar und unpräzise, diskriminiere kleinere Händler und führe zu keiner langfristigen Lösung mit einer stabilen Belastung des Handels. Zudem sei sie systematisch falsch aufgesetzt und diskriminierend gegenüber Mastercard, insbesondere indem sie die Interchange Fee für Firmendebitkarten von Visa nicht regle. Auf diese Vorbringen wird nachfolgend im Rahmen der Erwägungen detaillierter eingegangen.

A.3.4.3 Stellungnahme SwissDebitPay¹²⁸

101. SwissDebitPay beantragte für den Fall, dass die Entscheidberatungen noch nicht stattgefunden haben, dass ihre Stellungnahme den Mitgliedern der Kommission zugestellt werde.

¹²⁷ U act. I.168.

¹²⁸ U act. I.169.

Diese Zustellung erfolgte durch das Sekretariat noch am selben Tag im Hinblick auf die Entscheidfindung mittels Zirkularbeschluss per 18. Juli 2025.

102. SwissDebitPay stellt keinen formellen Antrag, gibt jedoch an, die Stossrichtung des Antrags des Sekretariats in vielen Punkten zu unterstützen. Insbesondere begrüsst SwissDebitPay der in Abweichung zur EVR mit Mastercard gewählte Anwendungsbereich der jeweiligen Interchange Fee-Kategorie in Abhängigkeit der Präsenz des Karteninhabers am Verkaufspunkt, die erstmalige Regelung einer Cross-Border-Interchange Fee (mittels Anregungen des Sekretariats) sowie die in der EVR vorgesehenen Massnahmen für den Acquiring-Markt.

103. Allerdings erfülle die getroffene Lösung nicht alle Voraussetzungen für eine möglichst positive volkswirtschaftliche Wirkung auf allen Märkten. Konkret würden insbesondere die vorgesehenen Sätze bei CP-Transaktionen die von der Wissenschaft als effizient eingestuft Interchange Fee-Höhen unterschreiten. In einer aktuellen wissenschaftlichen Studie werde die effiziente Interchange Fee für Debitprodukte im CP-Bereich auf 0,27 % geschätzt. Zudem sei für solche Transaktionen im EWR regulatorisch ein Satz von 0,2 % verankert, obwohl das durchschnittliche Preisniveau dort deutlich unter dem in der Schweiz liege.

104. Auf die Begründung der Positionen von SwissDebitPay wird – sofern erforderlich – nachfolgend im Rahmen der Erwägungen eingegangen.

A.3.4.4 Stellungnahme VEZ¹²⁹

105. Der VEZ weist darauf hin, dass die Stellungnahme die breit abgestützte und repräsentative Position der Schweizer Händler wiedergebe. Er informiert darüber, dass mehrere Händler gestützt auf das nachfolgend genannte Gutachten eine Klage auf Schadenersatz wegen unrechtmässig erhobener Interchange Fee beim Handelsgericht Zürich eingereicht haben.

106. Mit Schreiben vom 17. Januar 2022 habe sich der VEZ noch auf den Standpunkt gestellt, dass eine maximale Interchange Fee von 0,1 % vertretbar sei. Inzwischen liege das ökonomische Gutachten «Schaden aus der Festsetzung der Interchange Fee» von Swiss Economics vom 26. Mai 2025 vor. Im Einklang mit diesem Gutachten gelange der VEZ zur Einschätzung, dass keine Interchange Fee erhoben werden dürfe und demzufolge mit null anzusetzen sei. Die Interchange Fee sei als unzulässige Wettbewerbsbeschränkung einzustufen und lasse sich nicht mehr durch Effizienzgründe rechtfertigen.

107. Der VEZ verlangt die Ablehnung der Gutheissung der EVR mit Visa und die Fortführung der Untersuchung im ordentlichen Verfahren. Die WEKO werde zudem ersucht, ein Verfahren gegen Visa und Mastercard zu eröffnen, um die Interchange Fee ganz abzuschaffen.

108. Inhaltlich führt der VEZ aus, es sei nicht nachvollziehbar, weshalb sich der Gegenstand der Untersuchung und die EVR auf die CP-Transaktionen beschränke und nicht auch die CnP- und die Cross-Border-Transaktionen umfasse. Weiter sei nicht klar, weshalb nicht auch die Interchange Fees für Kreditkarten untersucht worden seien. In Bezug auf die Firmendebitkarten habe der VEZ zur Kenntnis genommen, dass die EVR im domestischen Bereich keine Differenzierung zwischen Firmen- und Konsumentendebitkarten vornehme. Er bemängelt jedoch, dass eine solche Differenzierung im Cross-Border-Bereich gemacht werde.

109. Der VEZ macht geltend, bereits mit Schreiben vom 26. März 2024 angemerkt zu haben, dass es keine Grundlage für eine Ungleichbehandlung von CP- und CnP-Transaktionen gebe.

110. Weiter begründet der VEZ, weshalb die Interchange Fees nicht aus Effizienzgründen gerechtfertigt werden können. Er stellt die Frage, wie die Kategorie «Daily Spend» bestimmt

¹²⁹ U act. I.166.

wird und dass der dortige Satz auch bei CnP-Transaktionen zur Anwendung kommen müsste. Auf die Vorbringen des VEZ wird nachfolgend im Rahmen der Erwägungen eingegangen.

111. Auch äussert sich der VEZ zum Schreiben des Sekretariats vom 28. Mai 2025, in welchem es über die vorgesehenen Anregungen des Sekretariats bezüglich domestischen CnP-Transaktionen mit Debitkarten von Visa sowie Cross-Border-Transaktionen mit Visa-Karten (Debit- und Kreditkarten) aus dem EWR informierte. Der VEZ erkennt keinen Grund für eine unterschiedliche Behandlung der verschiedenen Interchange Fee-Kategorien.

112. Der Untersuchungsgegenstand wurde mit der Untersuchungseröffnung auf CP-Transaktionen für Debitkarten beschränkt wurde. Auf die Vorbringen des VEZ, welche nicht diesen Untersuchungsgegenstand betreffen, namentlich auf die Ausführungen zu den Cross-Border-Interchange Fees, kann in der vorliegenden Verfügung nicht eingegangen werden.

113. Schliesslich stellt der VEZ mehrere Fragen, die wiederum nur teilweise den Untersuchungsgegenstand betreffen. Sofern den Untersuchungsgegenstand betreffend und erforderlich wird im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen auf diese Fragen eingegangen.

B Vorbemerkungen zur Sachverhaltsfeststellung

114. Vorliegend wird der massgebende Sachverhalt an den entscheidenden Stellen der Erwägungen dargestellt. Bei der Feststellung des Sachverhalts in einem Untersuchungsverfahren gelten für die Wettbewerbsbehörden die Bestimmungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG),¹³⁰ soweit das KG nicht davon abweicht (Art. 39 KG).

115. Nach dem Untersuchungsgrundsatz sind die Wettbewerbsbehörden verpflichtet, von Amtes wegen den Sachverhalt korrekt und vollständig zu ermitteln (Art. 39 KG i. V. m. Art. 12 VwVG). Sie tragen für den gesamten rechtserheblichen Sachverhalt die Beweisführungslast.¹³¹ Dies gilt für alle Arten von Wettbewerbsbeschränkungen, und dabei sowohl für belastende als auch entlastende Umstände (z. B. Rechtfertigungsgründe). Die Beweisführungslast der Behörden wird mit den Mitwirkungspflichten nach Art. 13 VwVG ergänzt,¹³² so namentlich, wenn das betroffene Unternehmen Umstände geltend macht, die in seinem eigenen Interesse liegen (z. B. ökonomische Rechtfertigungsgründe): Verfügt es über die entsprechenden Informationen und Beweismittel (z. B. unternehmensinterne Dokumente), hat es diese von sich aus der Behörde gegenüber offen zu legen.

116. Auch im Kartellverwaltungsverfahren gilt für die Sachverhaltsfeststellung der Grundsatz der freien Beweiswürdigung (Art. 39 KG i. V. m. Art. 19 VwVG und Art. 40 BZP¹³³). Daraus

¹³⁰ Bundesgesetz vom 20.12.1968 über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG; SR 172.021).

¹³¹ Vgl. BVGer, B-141/2012 vom 12.12.2022 E. 3.2.2.1.1, *ASCOPA*; BVGer, B-786/2014 vom 16.11.2022 E. 9.1.1, *Abreden im Bereich Luftfracht/Singapore Airlines*; BVGer, B-7834/2015 vom 16.8.2022 E. 6.1, *VPVW Stammtische/Projekt Repo 2013*; BVGer, B-771/2012 vom 25.6.2018 E. 5.3 und 6.4.1, *Wettbewerbsabreden im Strassen- und Tiefbau im Kanton Aargau/Cellere*; MARKUS SCHOTT, in: Basler Kommentar, Kartellgesetz, Amstutz/Reinert (Hrsg.), 2. Aufl. 2021 (zit. BSK KG-AUTOR/IN), Art. 39 N 58 m. w. H.; VINCENT MARTENET, in: Commentaire Romand, Droit de la concurrence, Martenet/Bovet/Tercier (Hrsg.), 2. Aufl. 2013 (zit. CR Concurrence-AUTOR/IN), Art. 39 LCart N 34.

¹³² Vgl. BGE 129 II 18 E. 7.1 m. w. H., *Buchpreisbindung*; BGer, 2C_845/2018 vom 3.8.2020 E. 4.2, *Strassen- und Tiefbau im Kanton Aargau*; vgl. auch BGer, 2C_145/2018 vom 7.10.2021 E. 8.2.2.2, *Hors-Liste-Medikamente II/Eli Lilly*; BSK KG-SCHOTT (Fn 131), Art. 39 N 59 m. w. H.; ISABELLE HÄNER, in: DIKE-Kommentar, Kartellgesetz, Zäch/Arnet/Baldi/Kiener/Schaller/Schraner/Spühler (Hrsg.), 2018 (zit. DIKE KG-AUTOR/IN), Art. 39 N 49 m. w. H.; CR Concurrence-MARTENET (Fn 131), Art. 39 LCart N 33; CLÉMENTINE GRISEL RAPIN, in: Schweizerisches Immaterialgüter- und Wettbewerbsrecht V/2, Kartellrecht, Ducrey/Zimmerli (Hrsg.), 2. Aufl. 2023, Rz H.35 ff.

¹³³ Bundesgesetz vom 4.12.1947 über den Bundeszivilprozess (BZP; SR 273).

folgt insbesondere, dass der Beweis auch mittels Indizien geführt werden kann,¹³⁴ sofern das erforderliche Beweismass erreicht wird.

117. Im vorliegenden Fall wurde zwischen Visa und dem Sekretariat eine EVR abgeschlossen. Gemäss den Vorbemerkungen zur EVR erfolgte dies 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».¹³⁵ Zur Erreichung dieser Zielsetzung «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.»¹³⁶

118. Der Umfang der Begründungspflicht richtet sich nach Rechtsprechung nach den Umständen des Einzelfalles,¹³⁷ wobei das Ziel einer EVR insbesondere darin besteht «ein Verfahren möglichst effizient durchführen und abschliessen zu können»¹³⁸ «Dem Sinn und Zweck von EVR-Verfahren folgend liegt es in dessen Natur, dass die Genehmigungs- bzw. Sanktionsverfügung der Vorinstanz [der WEKO] kürzer ausfällt als in Untersuchungen ohne EVR. Dabei sollte die Darstellung des rechtserheblichen Sachverhalts und dessen rechtliche Würdigung in der Verfügung möglichst kurz und einfach, trotzdem aber vollständig erfolgen».¹³⁹

119. Betreffend die Anforderungen an die Begründungspflicht ist vorliegend zu berücksichtigen, dass die Verfügung über weite Strecken an frühere Verfahren der Wettbewerbsbehörden im Bereich der Interchange Fees anknüpft, keine Sanktion ausgesprochen wird und Visa als einzige Verfügungsadressatin mit einer Reduktion von Sachverhaltsermittlung, rechtlicher Würdigung sowie einer geringeren Begründungsdichte und -tiefe ausdrücklich einverstanden ist. Visa hat zudem ein Interesse an einer raschen Umsetzung der abgeschlossenen EVR. Dieses Interesse wird dadurch belegt, dass sich Visa gemäss Ziffer 10 der EVR zu deren Implementierung verpflichtet hat, selbst wenn sie aufgrund allfälliger Beschwerden gegen den Genehmigungsentscheid nicht in formelle Rechtskraft erwachsen sollte (vgl. Rz 227 f.).

C Erwägungen

C.1 Geltungsbereich

C.1.1 Persönlicher Geltungsbereich

120. Das KG gilt in persönlicher Hinsicht für Unternehmen des privaten und des öffentlichen Rechts (Art. 2 Abs. 1 KG). Als Unternehmen im Sinne des KG gelten sämtliche Nachfrager oder Anbieter von Gütern und Dienstleistungen im Wirtschaftsprozess, unabhängig von ihrer Rechts- oder Organisationsform (Art. 2 Abs. 1^{bis} KG). Das KG folgt damit einer wirtschaftlichen

¹³⁴ Vgl. BVGer, B-771/2012 vom 25.6.2018 E. 6.5.5.6 und E. 6.5.5.8, *Wettbewerbsabreden im Strassen- und Tiefbau im Kanton Aargau/Cellere*; BVGer, B-552/2015 vom 14.11.2017 E. 4.4, *Türprodukte*. Siehe auch CHRISTOPH AUER/ANJA MARTINA BINDER, in: VwVG, Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Auer/Müller/Schindler (Hrsg.), 2. Aufl. 2019, Art. 19 N 18 m. w. H.

¹³⁵ U act. I.150, Vorbemerkungen, Bst. a.

¹³⁶ U act. I.150, Vorbemerkungen, Bst. b.

¹³⁷ BVGer, B-4596/2019 vom 5.6.2023 E. 3.3.2.1, *Leasing/CA Auto Finance Suisse SA*.

¹³⁸ BVGer, B-4596/2019 vom 5.6.2023 E. 3.3.3, *Leasing/CA Auto Finance Suisse SA*.

¹³⁹ BVGer, B-4596/2019 vom 5.6.2023 E. 3.3.3.1, *Leasing/CA Auto Finance Suisse SA*.

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 Entscheidung, 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., 27 ff. GR-WEKO), ist die allgemeine Verfügungskompetenz einschlägig. Zuständig für die Entscheidung ist folglich die Gesamtkommission der WEKO.

¹⁴⁰ BVGer, B-2977/2007 vom 27.4.2010 E. 4.1, *Publigroupe*; vgl. auch DIKE KG-HEIZMANN/MAYER (Fn 132), Art. 2 N 7 m. w. H.; CR Concurrence-MARTENET/KILLIAS (Fn 131), Art. 2 LCart N 21 f.

¹⁴¹ Vgl. BGE 143 II 297 E. 3.7, *Gaba*.

¹⁴² Geschäftsreglement der Wettbewerbskommission vom 15.6.2015 (Geschäftsreglement WEKO, GR-WEKO; SR 251.1).

C.3 Parteien/Verfügungsadressatinnen

C.3.1 Visa

128. Gemäss Art. 6 VwVG (i. V. m. Art. 39 KG) kommt Parteistellung in erster Linie denjenigen Personen zu, deren Rechte oder Pflichten die Verfügung gemäss Art. 5 VwVG regeln soll. Visa ist Verfügungsadressatin und verfügt somit über Parteistellung.

129. Interchange Fees können nach der Praxis der Wettbewerbsbehörden unter einem horizontalen wie auch unter einem vertikalen Blickwinkel analysiert werden.¹⁴³ Die Verfügungsadressatin ist als Card Scheme nur an der vertikalen Abrede direkt beteiligt (vgl. Rz 167 ff.), weshalb sich die vorliegende Verfügung auf eine Prüfung einer Abrede nach Art. 5 Abs. 4 i. V. m. Art. 4 Abs. 1 KG beschränkt. Entsprechend der bisherigen Praxis der WEKO bei der Prüfung von vertikalen Abreden nach Art. 5 Abs. 4 KG in asymmetrischen Verhältnissen wurde die Untersuchung vorliegend aus Verhältnismässigkeitsgründen nicht auf die Issuer und Acquirer von Visa Debitkarten ausgedehnt,¹⁴⁴ zumal die Lizenzbedingungen von Visa (Visa Core, Product and Service Rules)¹⁴⁵ und insbesondere die Bestimmungen zu Interchange Fees nicht individuell mit den Issuern und Acquirern als Lizenznehmerinnen verhandelt, sondern von Visa einseitig vorgegeben werden («take-it-or-leave-it»-Position der Lizenznehmerinnen).¹⁴⁶

C.3.2 Dritte mit und ohne Parteistellung

130. Gemäss Art. 6 VwVG gelten als Parteien zudem Personen, Organisationen oder Behörden, denen ein Rechtsmittel gegen die Verfügung zusteht. Gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG ist zur Beschwerde berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Bst. c). Bedeutsam sind vorliegend die Tatbestandsmerkmale gemäss Art. 48 Abs. 1 Bst. b und c VwVG, welche die sogenannte «materielle Beschwerde» betreffen.¹⁴⁷ Zweck dieser Tatbestandsmerkmale ist der Ausschluss der Popularbeschwerde, welche eine unsachliche Öffnung des Beschwerderechts und eine Überlastung der Rechtspflege zur Folge hätte.¹⁴⁸

131. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung setzt die materielle Beschwerde nach Art. 48 Abs. 1 Bst. b und c VwVG voraus, dass eine Person in einer «besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache» steht.¹⁴⁹ Daneben «muss der Beschwerdeführer einen praktischen Nutzen aus einer allfälligen Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids ziehen, d. h. seine Situation muss durch den Ausgang des Verfahrens in relevanter Weise beeinflusst werden können. Das schutzwürdige Interesse besteht im Umstand, einen materiellen oder ideellen Nachteil zu vermeiden, den der angefochtene Entscheid mit sich

¹⁴³ Vgl. RPW 2012/4, 787 f. Rz 200 ff., *Maestro FIF/Debit MC IF*.

¹⁴⁴ Vgl. RPW 2021/4, 841 Rz 33, *Pöschl Tabakprodukte*; RPW 2019/4 1142 Rz 29, *Stöckli*; RPW 2017/2, 286 Rz 27 und 294 Rz 109, *Husqvarna*; RPW 2016/3, 736 Rz 95 ff., *Saiteninstrumente*; RPW 2016/2, 398 f. Rz 127, *Altimum SA*; RPW 2016/2, 482 ff. Rz 345 ff., *Nikon AG*; RPW 2012/3, 551 ff. Rz 107 ff., *BMW*; jüngst auch genauso im Verfahren gegen Mastercard, RPW 2024/4, 1295 Rz 101, *Interchange Fees für Debitkarten von Mastercard*.

¹⁴⁵ <www.visaeurope.ch/content/dam/VCOM/download/about-visa/visa-rules-public.pdf> (18.7.2025).

¹⁴⁶ Vgl. RPW 2016/2, 482 ff. Rz 347, *Nikon AG*.

¹⁴⁷ ISABELLE HÄNER, in: DIKE-Kommentar, Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Auer et al. (Hrsg.), 2019, Art. 6 N 2.

¹⁴⁸ VERA MARANTELLI-SONANINI/SAID HUBER, in: VwVG – Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, Waldmann/Krauskopf (Hrsg.), 3. Aufl. 2023, Art. 48 N 11 mit Hinweisen auf die höchstgerichtliche Rechtsprechung.

¹⁴⁹ BGE 146 I 172 E. 7.1.2; BGE 142 II 451 E. 3.4.1; BGE 139 II 328 E. 3.5, *Vertrieb von Tickets im Hallenstadion Zürich*.

bringen würde. Ein bloss mittelbares oder ausschliesslich allgemeines öffentliches Interesse begründet – ohne die erforderliche Beziehungsnähe zur Streitsache selber – keine Parteistellung». ¹⁵⁰ Gemäss Bundesgericht gibt es keine rechtslogisch stringente, sondern nur eine praktisch vernünftige Abgrenzung des Beschwerderechts zur Popularbeschwerde. ¹⁵¹ Wo die Grenze verläuft, ist nach Rechtsprechung für jedes Rechtsgebiet gesondert zu beurteilen. ¹⁵²

132. Im Kartellrecht besteht sodann nach Art. 43 Abs. 1 KG die Möglichkeit, dass sich Dritte an einer Untersuchung beteiligen können. Die in Art. 43 Abs. 1 KG getroffene Regelung über die Beteiligung Dritter unterscheidet sich von Art. 6 VwVG i. V. m. Art. 48 VwVG dadurch, dass im KG der Kreis der am Untersuchungsverfahren teilnahmeberechtigten Dritten weitergezogen ist als im allgemeinen Verwaltungsverfahren. Weil das KG diesbezüglich vom VwVG abweicht, richtet sich die Teilnahmeberechtigung Dritter ohne Parteistellung im Untersuchungsverfahren ausschliesslich nach Art. 43 Abs. 1 KG. Zudem ist die Frage nach der Teilnahmeberechtigung gemäss Art. 43 Abs. 1 KG von der Frage der Beschwerdebefugnis und somit der Parteistellung gemäss Art. 6 VwVG i. V. m. Art. 48 VwVG zu trennen. ¹⁵³

133. Im Rahmen der Verfahrensbeteiligung Dritter im Untersuchungsverfahren gemäss Art. 43 Abs. 1 KG ist somit zwischen verfahrensbeteiligten Dritten mit Parteistellung und solchen ohne Parteistellung zu unterscheiden. ¹⁵⁴ Während der Begriff der verfahrensbeteiligten Dritten ohne Parteirechte eher weit ausgelegt werden kann, ist der Begriff der verfahrensbeteiligten Dritten mit Parteistellung eher eng auszulegen. ¹⁵⁵ Während Dritten mit Parteistellung grundsätzlich die vollen Parteirechte zukommen, können die Rechte der beteiligten Dritten ohne Parteistellung auf das Anhörungsrecht beschränkt werden (Art. 43 Abs. 2 Satz 2 KG).

C.3.2.1 Mastercard

134. Bei Mastercard handelt es sich um ein international tätiges Card Scheme und um die grösste Konkurrentin von Visa in der Schweiz. Die Parteistellung von Mastercard wurde von Visa bestritten, so dass darüber mit Zwischenverfügung vom 7. Oktober 2024 entschieden wurde. Gemäss dieser Zwischenverfügung erfüllt Mastercard die Voraussetzungen für eine Parteistellung im Sinne von Art. 6 VwVG und wurde als Partei zugelassen (siehe Rz 7517). An dieser Stelle kann vollumfänglich auf die dortigen Erwägungen verwiesen werden. ¹⁵⁶

C.3.2.2 SwissDebitPay

135. SwissDebitPay ist der Verband der Unternehmen «welche das Debit-Payment-Geschäft betreiben (z.B. Herausgabe von Debit-Zahlungsinstrumenten und/oder Halten von Lizenzen für die Herausgabe von Debit-Zahlungsinstrumenten)». ¹⁵⁷ SwissDebitPay ist als Verein nach den Art. 60 ff. ZGB ¹⁵⁸ und damit als juristische Person konstituiert. Vereinszweck ist gemäss den Statuten unter anderem die Vertretung der Interessen der Mitglieder im Hinblick auf das

¹⁵⁰ BGE 142 II 451 E. 3.4.1 m. w. N.

¹⁵¹ BGE 142 II 451 E. 3.4.2.

¹⁵² BGE 142 II 80 E. 1.4.1; BGE 139 II 279 E. 2.3; BGE 123 II 376 E. 5.

¹⁵³ Vgl. BSK KG-SCHOTT (Fn 131), Art. 43 N 21 f. mit Hinweis auf BGE 139 II 328 E. 4.3.

¹⁵⁴ Vgl. BGE 139 II 328 E. 4.3 f.; BSK KG-MARKUS SCHOTT (Fn 131), Art. 43 N 24 f.

¹⁵⁵ Vgl. BGE 139 II 328 E. 4.4; DIKE KG-WYSSLING/BICKEL (Fn 131), Art. 43 N 18.

¹⁵⁶ U act. I. 104.

¹⁵⁷ U act. I.22, Beilage 3, «Statuten SwissDebitPay», Art. 3.

¹⁵⁸ Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10.12.1907 (ZGB, SR 210).

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 Abredeteiligen 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*.

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 [REDACTED] 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 [REDACTED] als Dritte ohne Parteistellung im Sinne von Art. 43 Abs. 1 KG als erfüllt erachtet.¹⁶⁸ Dies gilt auch hier. Der [REDACTED] 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 [REDACTED]

¹⁶⁵ [REDACTED]

¹⁶⁶ U act. I. 28, Rz 7.

¹⁶⁷ U act. [REDACTED], Rz 8 ff.

¹⁶⁸ RPW 2024/4, 1299 f. Rz 140 [in der RPW-Publikation anonymisiert].

¹⁶⁹ U act. [REDACTED].

¹⁷⁰ U act. I.32, Beilage «Statuten», Art. 2.

¹⁷¹ U act. I.32, Beilage «Mitgliederliste».

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 einem Entscheid 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 Entscheidfindung, 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.

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*.

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 domesticischen 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, BBI 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).

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 überwälzt 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.

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:

				
Switzerland Domestic Multi-lateral Interchange Fees				
Consumer				
Product	Fee Type	General	Everyday Spend ¹	Airlines ²
Visa Consumer Debit	Card Present - General	0.20%	0.12% (Capped CHF 0.36)	-
	Card Present - Token	0.31%	-	-
	Card Absent	0.31%	-	-
V PAY Debit	Card Present - General	0.12% (Capped CHF 0.36)	-	-
V PAY Prepaid	Card Present - Token	0.31%	-	-
	Card Absent	0.31%	-	-

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).

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 Involvierung 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-Markt

173. 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*.

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 Acquirern als Lizenznehmerinnen darstellt, welche zur direkten Fixierung eines Festpreises zwischen Issuern und Acquirern 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 Acquirern 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 Entscheiden²⁰¹ 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 Akzeptanzgeschäft*; 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*.

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).

Die Vermutung der Wettbewerbsbeseitigung kann daher widerlegt werden. Da bereits aufgrund 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 anzusehen sind. Eine Analyse anhand quantitativer Kriterien ist bei solchen Abreden nicht erforderlich. 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*.

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*.

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 dienten, darunter auch mit der aus der ökonomischen Lehre stammenden These, wonach die Interchange Fees dazu dienten, 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 objektivierten 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*.

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*.

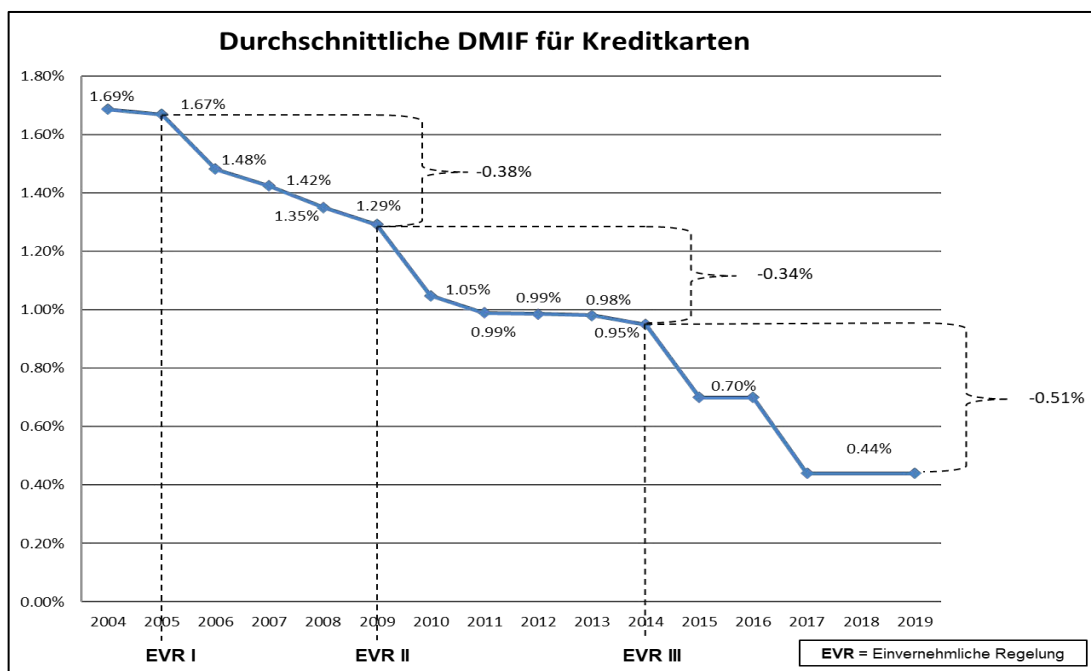
²²⁴ Vgl. RPW 2015/2, 166 Rz 12, *KKDMIF II*.

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*.

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.

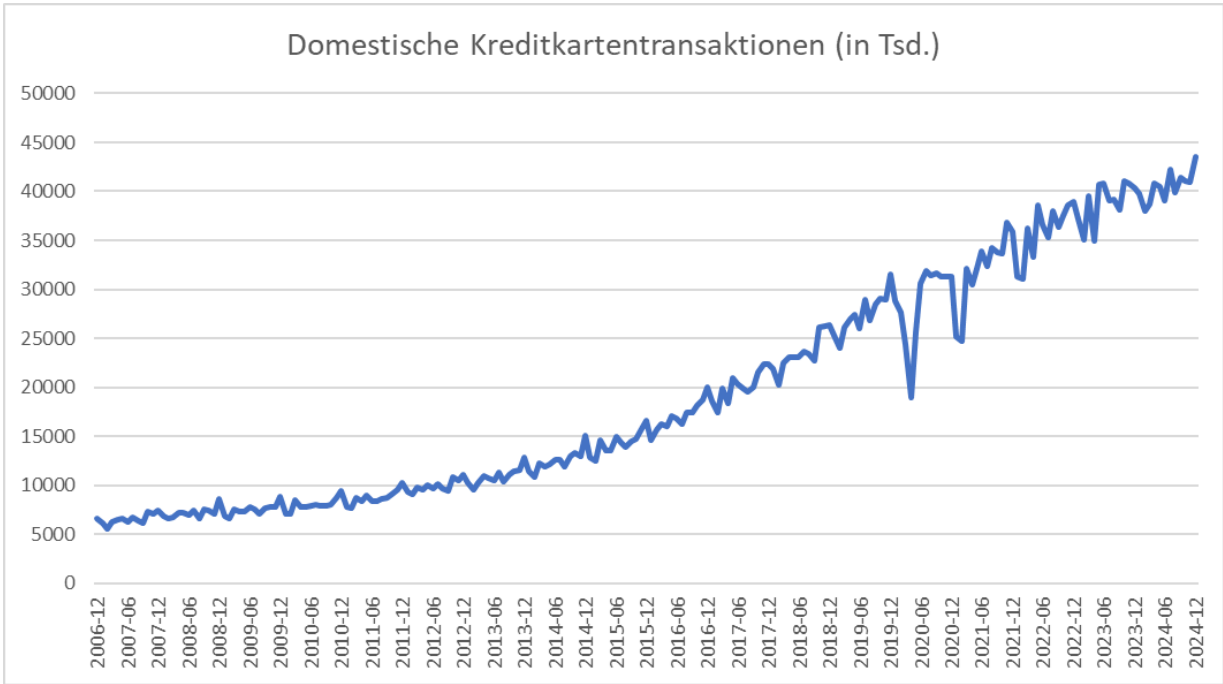
194. Eine eingehende Wirkungsanalyse ist für die vorliegende Untersuchung nicht erforderlich. Die nachfolgenden Grafiken deuten allerdings darauf hin, dass die DMIF-Senkungen nicht dazu geführt haben, das Wachstum der Kreditkartensysteme negativ zu beeinflussen. Insgesamt ist ein stetiges Wachstum zu 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*.

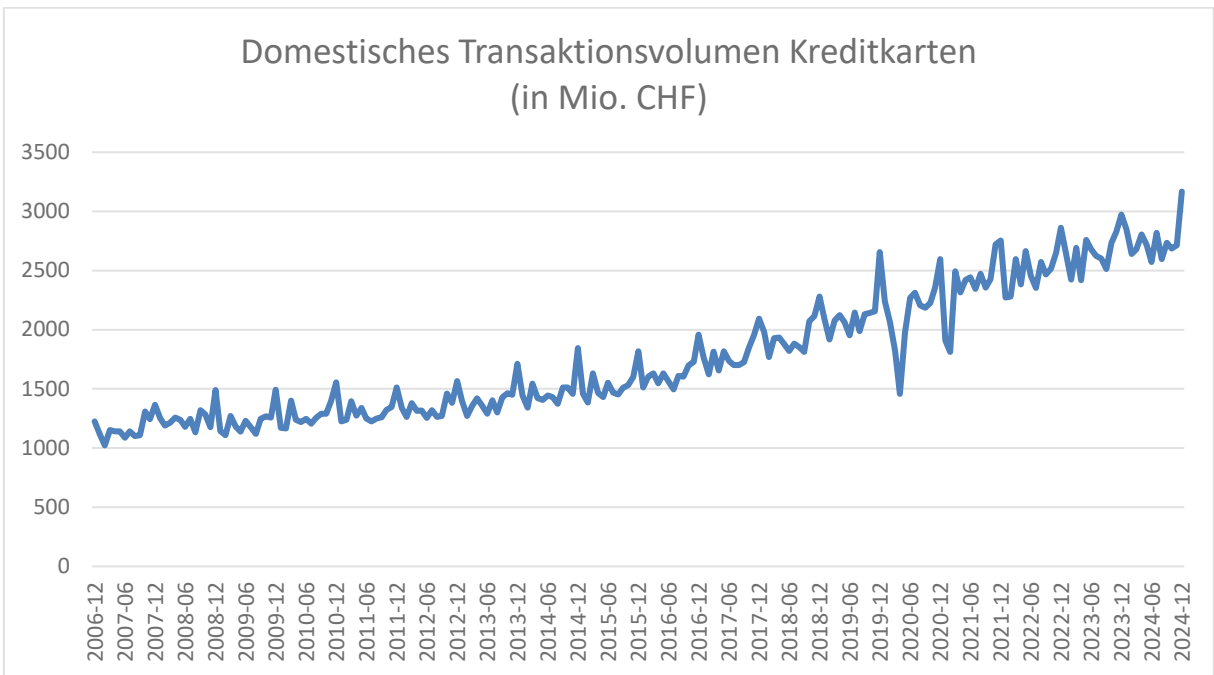
²²⁸ Vgl. RPW 2015/2, 183 Rz 134 ff., *KKDMIF II*.

²²⁹ Vgl. RPW 2015/2, 183 ff. Rz 138 ff., *KKDMIF II*.

²³⁰ Vgl. RPW 2015/2, 185 Rz 152 ff., *KKDMIF II*.



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.

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 Anfangsinvestition 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 Netzwerkes 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*.

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

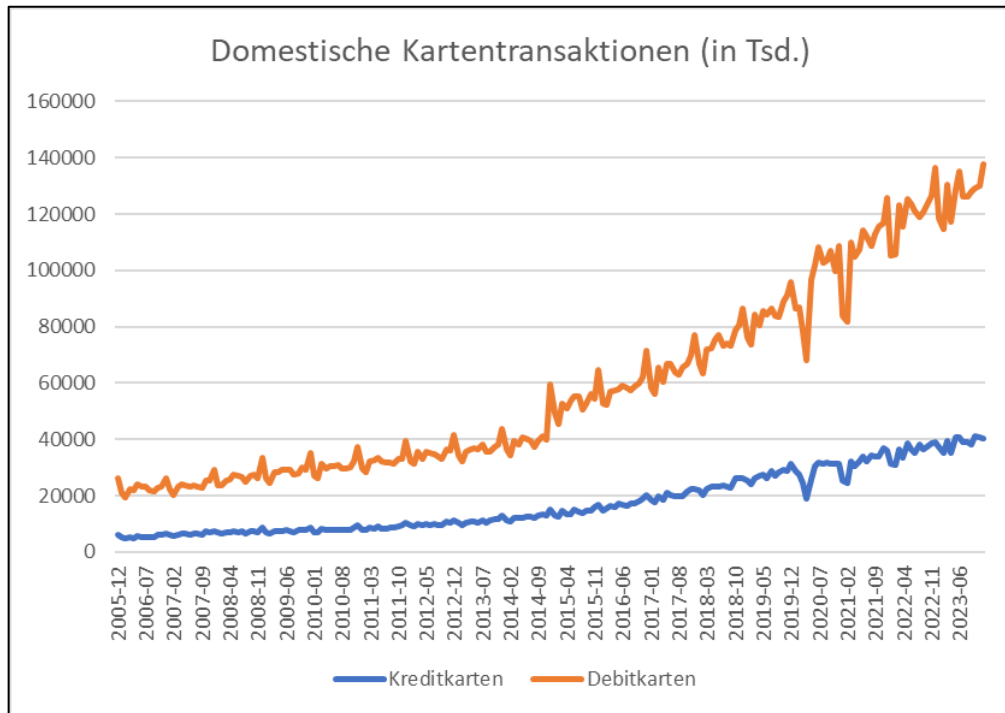
202. Ein unmittelbares Präjudiz zur Frage der Rechtfertigung einer dauerhaften Interchange Fee für CP-Transaktionen mit Debitkarten bildet die Verfügung im parallelen Verfahren bezüglich der Debitkarten von Mastercard. Die dort vorgenommenen Erwägungen treffen auch im vorliegenden Verfahren zu. In Bezug 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.

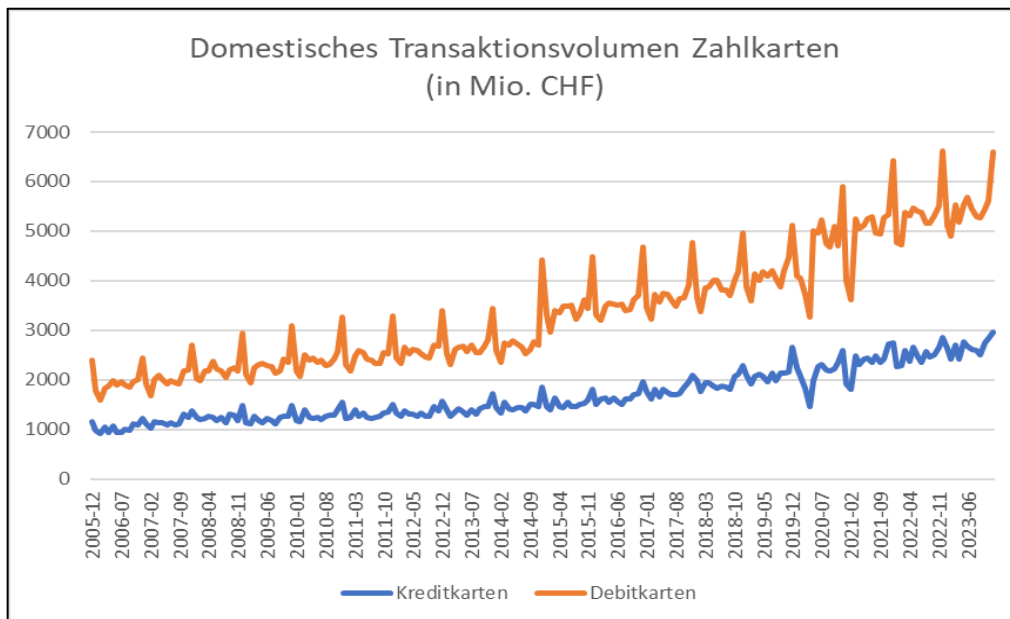
204. In diese Richtung deuteten auch die Marktdaten. Bis ins Jahr 2021 funktionierten Debitkartenzahlungen grundsätzlich ohne Interchange Fees. Dennoch entwickelten sich die Debitkarten nicht schlechter als die Kreditkarten, wie die nachfolgenden Grafiken illustrieren:

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*.



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



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

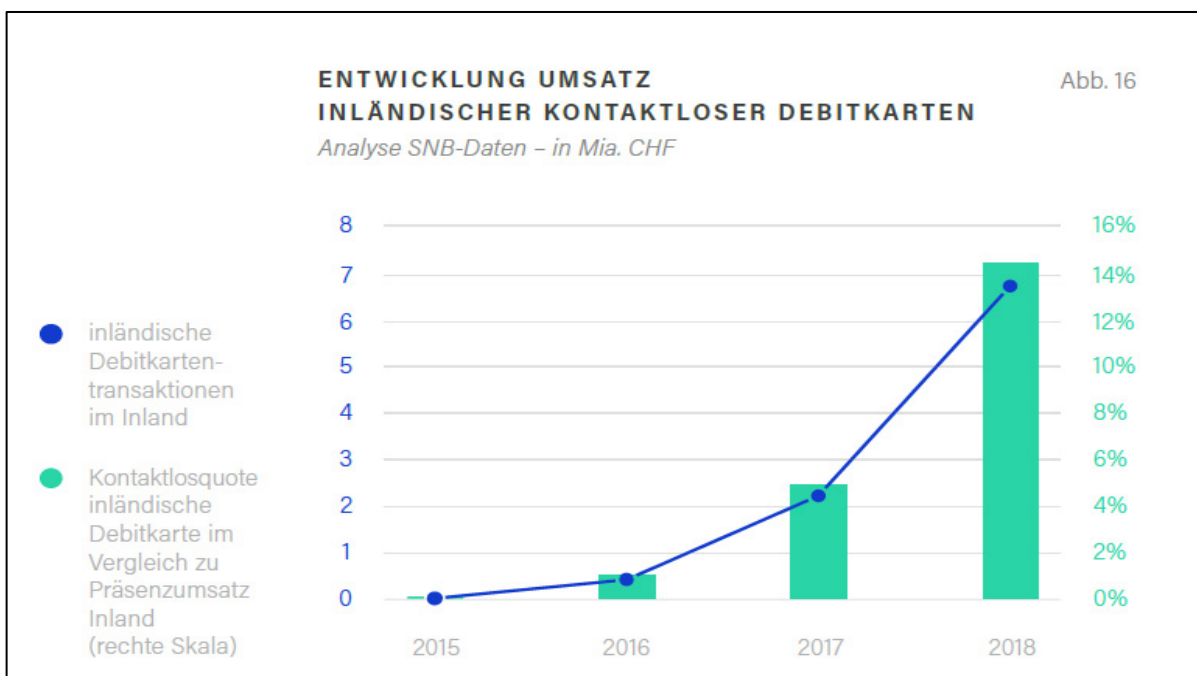
²³⁹ Datenreihen der SNB zum Zahlungsverkehr, <<https://data.snb.ch/de/topics/finma/cube/zavezaluba>> (16.5.2025). Gemäss SNB wurde zwischen November 2014 und Dezember 2014 der Erhebungskreis sowie das Erhebungskonzept angepasst («der Vergleich der Daten ist daher zum Teil schwierig»). Die allfälligen 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.

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).

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.

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).

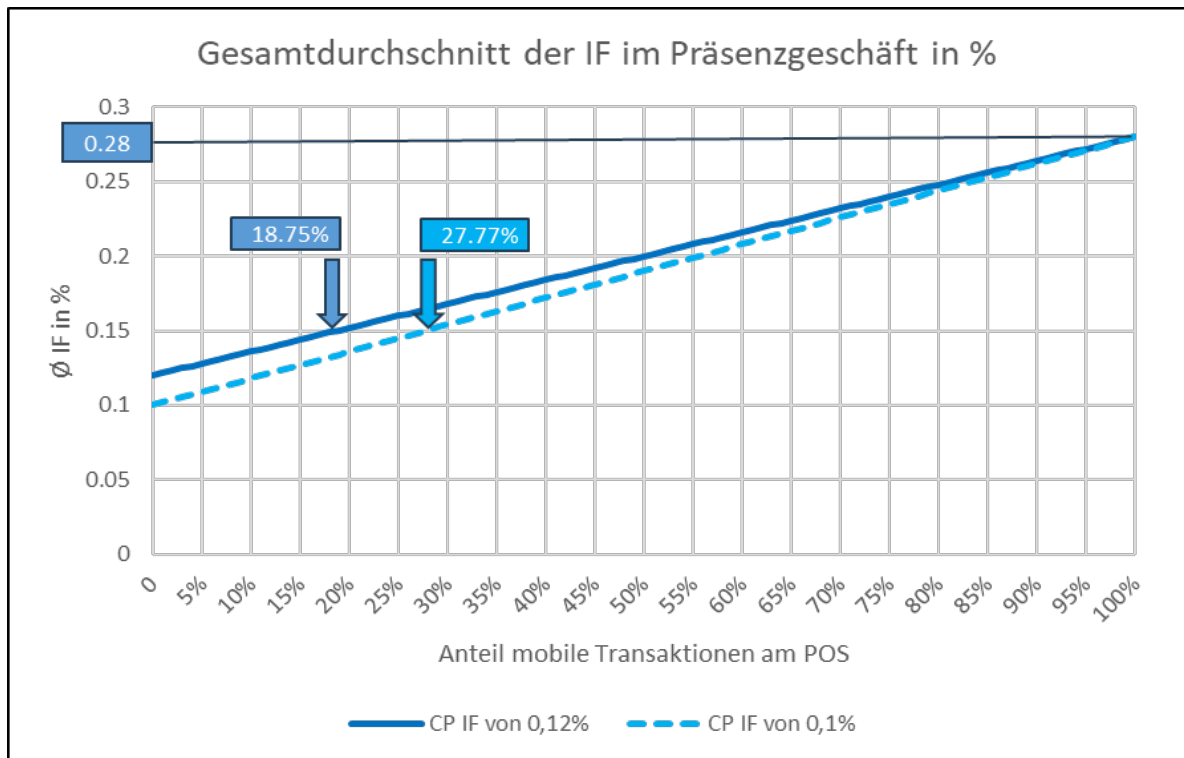
²⁴⁸ Statutory Instruments, S.I. No. 525 of 2020, <www.irishstatutebook.ie/eli/2020/si/525/made/en/pdf> (18.7.2025).

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.

(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. (sogenannte «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*.

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 Präsenzzgeschäft wird auch im Swiss Payment Monitor 2025 bestätigt: «Im Präsenzzgeschäft 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 ausgegeben 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 Präsenzzgeschäft 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.

ersten Kündigungsmöglichkeit im Jahr 2034 ist sie somit als mindestens gleichwertig zur Mastercard-Lösung zu qualifizieren. Zudem hat sie den Vorteil, dass die Belastung des Handels stabil bleibt – unabhängig von der Entwicklung mobiler Zahlungen am POS.

221. Der Vollständigkeit halber kann darauf hingewiesen werden, dass zur mittel- bis langfristigen Sicherstellung des Level Playing Field zwischen Visa und Mastercard in beiden EVR Anpassungsmechanismen vorgesehen sind. So verfügt Mastercard gemäss Ziffer 7 der EVR über die Möglichkeit, eine mit Visa vereinbarte, dem Satz nach höhere CP IF zu übernehmen (was im konkreten Fall allerdings auch die Übernahme der damit einhergehenden CP IF-Definition bedingen würde). Für den Fall, dass Mastercard von diesem Anpassungsrecht nicht Gebrauch macht, hat sich das Sekretariat in den CnP-Anregungen für Mastercard eine Anpassung der CnP-Rate vorbehalten, sollten die mobilen Zahlungen im Jahr 2030 mehr als 30 % betragen.²⁵⁵ Umgekehrt sieht Ziffer 9 der EVR mit Visa vor, dass Visa eine Anpassung des Gesamtdurchschnitts der CP IF beantragen kann, wenn der Anteil mobiler Zahlungen bereits vor dem 1. November 2028 mehr als 50 % aller Debitkartenzahlungen am POS ausmacht.

C.6.4.3 Zwischenergebnis

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

C.6.4.4 Umsetzung in der EVR

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

224. Ab dem Jahr 2028 kann Visa eine Anpassung der EVR beantragen, sofern sich vordefinierte Marktumstände verändert haben und Mastercard nicht die Visa-Lösung übernommen hat (Ziff. 9 EVR).

225. Darüber hinaus verpflichtet sich Visa, jährlich über die Einhaltung der EVR Bericht zu erstatten (Ziff. 4 EVR), die DMIF transparent im Internet zu publizieren (Ziff. 6 EVR) und zur Ausgestaltung der No-Surcharging-Rule nach europäischem Standard (Ziff. 7 EVR).

226. Schliesslich sieht Ziffer 8 der EVR als neue Massnahme vor, dass Visa gegenüber ihren Acquirer-Kunden Best Practices zu erlassen hat, wonach die Acquirer dazu angehalten werden, jedem Händler nur die bei ihm aufgrund seiner Transaktionen anfallenden CP-Interchange Fees zu belasten (Eins-zu-eins-Weiterbelastung der CP-Interchange Fee). Es ist somit unzulässig, die auf einen Händler entfallenden CP-Interchange Fee ganz oder teilweise einem anderen Händler aufzuerlegen (Umverteilungsverbot). Dementsprechend sind Senkungen der CP-Interchange Fee Eins-zu-eins an die Händler weiterzugeben. Dies hat auch für Händler zu gelten, welche sich mit dem Acquirer auf eine «Blended Rate» geeinigt haben.

227. Um eine rasche Umsetzung der EVR sicherzustellen, verpflichtet sich Visa zu deren Implementierung, selbst wenn die Rechtskraft der Genehmigungsverfügung aufgrund allfälliger Beschwerden von Dritten noch nicht eingetreten sein sollte (Ziff. 10 EVR).

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

C.6.5 Ergebnis

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

C.7 Unzulässige Verhaltensweise eines marktbeherrschenden Unternehmens

229. Marktbeherrschende Unternehmen verhalten sich unzulässig, wenn sie durch den Missbrauch ihrer Stellung auf dem Markt andere Unternehmen in der Aufnahme oder Ausübung des Wettbewerbs behindern oder die Marktgegenseite benachteiligen (Art. 7 Abs. 1 KG). In Art. 7 Abs. 2 KG werden solche Verhaltensweisen exemplarisch aufgezählt, wobei im Einzelfall zu prüfen ist, ob eine Verhaltensweise nach Art. 7 Abs. 2 KG eine Behinderung bzw. Benachteiligung im Sinne des Art. 7 Abs. 1 KG darstellt.²⁵⁶

230. Die vorliegende Untersuchung wurde auch wegen eines mutmasslichen Verstosses gegen Art. 7 KG eröffnet. Je nach Marktabgrenzung könnte sich Visa in einer marktbeherrschenden Stellung befinden. So erscheint es entsprechend der Rechtsprechung der früheren REKO/WEF nicht ausgeschlossen, aus Sicht des Handels für jedes Debitkartenprodukt, welches eine bestimmte Bedeutung erreicht, einen eigenen sachlich relevanten Markt abzugrenzen.²⁵⁷ In der Vergangenheit wurde im Sinne einer Arbeitshypothese ein Markt für Debitkarten internationaler 4-Parteien-Systeme abgegrenzt. Auf diesem Markt verfügte Mastercard im Jahr 2022 gemessen an der Anzahl Karten über einen Marktanteil von rund 51,6 % und Visa von rund 30 %.²⁵⁸ Dies könnte grundsätzlich als Indiz gewertet werden, dass Visa über keine marktbeherrschende Stellung verfügt, allerdings hat Visa in der Zwischenzeit weitere Marktanteile gewinnen können. Um die Marktstellung abschliessend zu beurteilen, müssten die aktuellen Marktanteile anhand weiterer Kriterien wie Transaktionsvolumen und Anzahl Transaktionen untersucht und weitere Elemente wie die aktuelle (namentlich von Mastercard) und potenzielle Konkurrenz, aber auch die Stellung der Marktgegenseite beurteilt werden.²⁵⁹

231. Sollte eine marktbeherrschende Stellung bejaht werden, so könnten überhöhte Interchange Fees mutmasslich den Tatbestand von Art. 7 Abs. 2 Bst. c KG (Erzwingung unangemessener Preise oder sonstiger unangemessener Geschäftsbedingungen) erfüllen.

232. Da vorliegend mit Visa eine EVR abgeschlossen wurde, um die Höhe der Interchange Fees auf einem gemäss Art. 5 Abs. 2 KG gerechtfertigtem Niveau festzusetzen, kann auf eine Beurteilung des Sachverhalts unter dem Aspekt von Art. 7 KG verzichtet werden.

²⁵⁶ BGer, 2C_113/2017 vom 12.2.2020 E. 6.1, *Hallenstadion*; BGE 146 II 217 E. 4.2, *Preispolitik Swisscom ADSL II*; BGE 139 I 72 E. 10.1.2, *Publigroupe*; BGE 129 II 497 E. 6.5.1, *Buchpreisbindung*.

²⁵⁷ Vgl. REKO/WEF vom 9.6.2005, RPW 2005/3, 560 ff. E. 7.5.1.

²⁵⁸ TOBIAS TRÜTSCH/JOHANNES HUBER/NEMANJA BRALOVIC, (Fn 206), 4, wobei die in der Untersuchung erhobenen Daten aufzeigen, dass dieser Marktanteil weiter gewachsen ist.

²⁵⁹ Vgl. etwa RPW 2012/4, 793 Rz 249 und 804 Rz 360, *Maestro FIF/Debit MC IF*.

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.

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

237. Die dargestellte EVR umschreibt die Verpflichtungen, welche Visa eingegangenen 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.

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*.

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

C.8.1.2.3 Kategorie «Daily Spend»

244. Mastercard beantragt, in Ziffer 1.b. abschliessend zu definieren, welche Transaktionen zum «Programm für alltägliche Ausgaben» gehören. In der Begründung führt Mastercard aus, die Definition von «alltäglichen Ausgaben» sei völlig unklar und überlasse es im Ergebnis Visa zu entscheiden, was darunterfalle und was nicht. Die tiefere CP IF bevorzuge zudem in erster Linie die Grossverteiler und Grosskunden wie Coop, Migros, SBB und benachteilige die kleinen Händler wie Coiffeure, Parking-Anbieter oder Apotheken und Drogerien.

245. Der VEZ stellt in seiner Stellungnahme zum Antrags des Sekretariats diverse Fragen zur Kategorie «Daily Spend», namentlich wie diese konkret definiert sei und ob dieser Kategorie auch bei CnP-Transaktionen ein Satz von 0,12 % zur Anwendung gelange.

246. Die Klassifizierung in die Kategorie «Daily Spend» bzw. «Everyday Spend» erfolgt nach Händlerkategorie. Die aktuell erfassten Händlerkategorien sind auf der Website von Visa publiziert und präsentieren sich wie folgt:²⁶⁸

«[Everyday Spend] [i]ncludes Merchant Category Code (MCC) 4011–Railroads; MCC 4111–Local and Suburban Commuter Passenger Transportation, Including Ferries; MCC 4112–Passenger Railways; MCC 4131–Bus Lines; MCC 4789–Transportation Services (Not Elsewhere Classified); MCC 4900–Utilities–Electric, Gas, Water, and Sanitary; MCC 5311–Department Stores; MCC 5411–Grocery Stores and Supermarkets; MCC 5422–Freezer and Locker Meat Provisioners; MCC 5611–Men’s and Boys’ Clothing and Accessories Stores; MCC 5621–Women’s Ready-To-Wear Stores; MCC 5631–Women’s Accessory and Specialty Shops; MCC 5641–Children’s and Infants’ Wear Stores; MCC 5651–Family Clothing Stores; MCC 5655–Sports and Riding Apparel Stores; MCC 5661–Shoe Stores; MCC 5691–Men’s and Women’s Clothing Stores; MCC 5699–Miscellaneous Apparel and Accessory Shops; MCC 5712–Furniture, Home Furnishings, and Equipment Stores, Except Appliances; MCC 5719–Miscellaneous Home Furnishing Specialty Stores; MCC 5722–Household Appliance Stores; MCC 5732–Electronics Stores; MCC 8398–Charitable Social Service Organizations; MCC 9311–Tax Payments; MCC 9402–Postal Services–Government Only»

247. Die Kategorisierung knüpft somit nicht an der Grösse eines Händlers an, sondern einzig daran, zu welcher Händlerkategorie er gehört. Diese Liste ist auch nicht abschliessend, wie sich aus Ziffer 5 der EVR ergibt. Demnach sind weitere Händler- oder Transaktionskategorien in das Programm für alltägliche Ausgaben aufzunehmen, sollte die durchschnittliche CP IF den Wert von 0,15 % überschreiten. Die in der EVR vorgesehene Regelung zielt auf die Einhaltung dieses Durchschnittswerts ab und nicht auf die hoheitliche Bestimmung der einzelnen Händlerkategorien, welche als «Everyday Spend» zu qualifizieren sind, zumal solchen Zuweisungen stets auch ein arbiträres Element in den Grauzonen zukommt.

248. Gemäss Ziffer 3 der EVR kommt der tiefere Satz von 0,12 % – entsprechend der Definition der CP-Transaktionen im vorliegenden Verfahren – auch für alle mobilen Zahlungen am POS zur Anwendung. Demgegenüber ist die EVR entsprechend dem Gegenstand der Untersuchung auf CnP-Transaktionen nicht anwendbar, selbst wenn ein Händler einer der oben genannten Händlerkategorien angehört.

²⁶⁷ U act. I.58 und I.163.

²⁶⁸ <www.visaeurope.ch/content/dam/VCOM/regional/ve/unitedkingdom/PDF/fees-and-interchange/july-2023/switzerland-interchange-fees-jul-23.pdf> (18.07.2025).

C.8.1.2.4 Höhe des CP-Satzes

(i) Stellungnahmen

249. Mastercard macht in ihrer Stellungnahme geltend, der CP IF-Satz von Visa dürfe nicht höher sein als der von Mastercard. Weiter sei in Ziffer 1.b. der Cap von CHF 0.36 für Transaktionen ab CHF 300 auf CHF 0.30 zu setzen und in Ziffer 2 sei festzuhalten, dass der jährliche Gesamtdurchschnitt der CP IF von Visa denjenigen von Mastercard nicht überschreiten dürfe. Zur Begründung bringt Mastercard vor, die Ausgestaltung der Visa EVR diskriminiere Mastercard. Der vorgesehene Gesamtdurchschnitt der CP IF von 0,15 % liege drei Basispunkte höher als der für Mastercard massgebliche Höchstwert von 0,12 %. Der Nachteil von Mastercard würde erst im Jahr 2028 ausgeglichen, allerdings nur, wenn sich der Anteil mobiler Zahlungen am POS bis dann in konstantem Wachstum verdoppelt habe. Die künftige Entwicklung der mobilen Zahlungen am POS sei im Antrag allerdings «völlig unbelegt». Zudem hätte Visa zunächst eine tiefe CP IF gewährt werden sollen, mit der Möglichkeit einer schrittweisen Erhöhung, damit der Wettbewerbsnachteil von Mastercard der letzten zwei Jahre hätte ausgeglichen werden können. Schliesslich verfange das Argument nicht, dass Mastercard die Visa-EVR gemäss Ziffer 7 der Mastercard-EVR übernehmen könne. Die Visa EVR sei ungenau, mangelhaft, diskriminierend, intransparent und systematisch falsch aufgesetzt. Zudem könne eine Übernahme nicht im Interesse des Wettbewerbs zwischen den Card Schemes sein.²⁶⁹

250. Der VEZ macht in seiner Stellungnahme zum Antrag geltend, dass die CP IF – entgegen früheren Eingaben des VEZ – auf der Grundlage des Gutachtens von Swiss Economics «Schaden aus der Festsetzung von Interchange Fees» bei null angesetzt werden müsste. Eine Rechtfertigung der Interchange Fees «als Entgelt für die Innovationstätigkeit der Issuer» sei fraglich, da die Innovationstätigkeit nicht primär auf die Issuer, sondern auf die Card Schemes zurückzuführen sei. Die Interchange Fee sei «im Zusammenhang mit Innovation nur insoweit von Bedeutung, als eine hohe Interchange Fee den Issuern Anreize für eine (rasche) Markteinführung von Kartenprodukten mit neuen Funktionen» setze.

251. Das Sekretariat habe es unterlassen, die eigentlichen Kosten der Branche für Innovationen zu untersuchen und auch die Kosten der Händler für solche Innovationen zu berücksichtigen. Falls die Issuer für ihre Kosten entschädigt werden sollten, dann nur in der Höhe der tatsächlich angefallenen Kosten. Generell stelle sich die Frage, welche weiteren Innovationen es neben der Kontaktlos-Funktion und der CnP-Funktion im Kartenzahlungsmarkt sonst noch gegeben habe, die eine Interchange Fee gerechtfertigt hätten.²⁷⁰

252. SwissDebitPay bringt in ihrer Stellungnahme vor, dass Interchange Fees ein Mechanismus zur Erreichung einer effizienten Preisstruktur seien. Die DMIF für Debitprodukte führe zu Effizienzvorteilen für das Gesamtsystem. Obwohl die Kosten für die neuen Debitkartenprodukte erheblich höher seien als diejenigen für die Vorgängerprodukte Maestro und V Pay, seien die Karteninhabergebühren nicht angestiegen, sondern bei zahlreichen Issuern sogar zurückgegangen. In der ökonomischen Literatur sei anerkannt, dass die Bestimmung der angemessenen Höhe der Interchange Fee mittels Merchant Indifference Test zu erfolgen habe. SwissDebitPay habe in Zusammenarbeit mit dem Schweizerischen Gewerbeverband sgV sowie dem Konsumentenforum die Universität St. Gallen mit einer umfassenden ökonomischen Studie zur effizienten Höhe der DMIF für Debitprodukte im CP-Umfeld beauftragt. Diese Studie komme unter Berücksichtigung aktueller methodischer Erkenntnisse und gemäss den in der ökonomischen Literatur und der Europäischen Kommission präferierten Spezifikationen zum Ergebnis, dass die effiziente Interchange Fee für Debitkartenzahlungen bei 0,268 % liege.²⁷¹

²⁶⁹ U act. I.168.

²⁷⁰ U act. I.166.

²⁷¹ U act. I.169.

(ii) Würdigung

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

- Die Vorbringen des VEZ hinsichtlich einer Festlegung der CP IF auf der Grundlage der tatsächlichen (Innovations-)Kosten der Issuer nehmen den kostenbasierten Ansatz zur Festlegung von Interchange Fees auf, welcher in der Praxis der WEKO die Grundlage für die erste EVR im Bereich der Kreditkarten bildete (vgl. Rz 187 ff.). Dieser wurde jedoch in der zweiten Untersuchung aufgegeben und durch eine Festlegung mittels Merchant Indifference Tests ersetzt (vgl. Rz 190 ff.). Diese Entwicklung ist international und in der ökonomischen Literatur breit abstützt und hat zum Verschwinden des kostenbasierten Ansatzes geführt.²⁷² Die Entwicklungen in der Vergangenheit auf dem Schweizer Debitkartenmarkt lassen deutlich werden, dass ein System mit einer Interchange Fee von null zwar funktioniert, Innovationen wie Contactless aber mit Verzögerungen eingeführt oder ohne Interchange Fee mutmasslich gar nicht auf den Markt gekommen wären (beispielsweise die neue CnP-fähige Debitkartengeneration). Beide Innovationen haben zu einem erheblichen Wachstum des Debitkartenmarktes und einer weiteren Verbreitung der Nutzung von Debitkarten geführt (vgl. Rz 206 ff.). Es ist unerheblich, ob solche Innovationen in erster Linie von den Card Schemes angestossen werden. Sie werden auf dem Markt nur umgesetzt, wenn die Issuer über entsprechende Anreize verfügen, was vom VEZ selbst anerkannt wird.²⁷³ Dass nicht bereits absehbar ist, welche zukünftigen Innovationen den Debitkartenmarkt noch beeinflussen werden, ist dem Wesen von Innovationen inhärent. Aufgrund der vergangenen Erfahrungen dürften bei der Entwicklung und Umsetzung dieser Innovationen aber die Einnahmen der Issuer über die Interchange Fees eine wesentliche Rolle spielen.
- SwissDebitPay vertritt die Auffassung, dass die CP IF deutlich höher, nämlich entsprechend dem Ergebnis des Merchant Indifference Tests («MIT») der Universität St. Gallen bei 0,268 % liegen müsste. Zu diesem Vorbringen kann auf die bereits vorgenommenen Erwägungen verwiesen werden, wonach die Erfahrungen auf dem Schweizer Debitkartenmarkt gezeigt haben, dass dieser grundsätzlich ohne Interchange Fee funktioniert (Stichwort Maestro) und nur eine vergleichsweise geringe CP IF zur Gewährleistung der Innovationsanreize für die Issuer erforderlich ist (vgl. Rz 211 ff.). Ferner kann darauf hingewiesen werden, dass diesem Gutachten der Universität St. Gallen das durch den VEZ eingereichte Gutachten von Swissecconomics entgegensteht, in welchem argumentiert wird, eine Festsetzung der Interchange Fee auf Grundlage des MIT sei nicht mehr zeitgemäss.²⁷⁴ Damit soll illustriert werden, dass es sich bei dem MIT nicht um einen unumstrittenen Benchmark zur Festlegung der CP IF handelt und auch ökonomische Gutachten nicht zu einem einzigen wissenschaftlich «richtigen» Ergebnis führen, sondern wie die rechtliche Beurteilung eines Sachverhaltes von Interpretationen und Wertungen abhängig sind.
- Mastercard rügt nicht die absolute Höhe der in der EVR vorgesehenen CP IF, sondern die relative Höhe im Vergleich zu der in der Mastercard-EVR zugelassenen CP IF. Mastercard beschränkt sich allerdings auf die Darstellung der vergangenen und aktuellen Nachteile der eigenen EVR, ohne deren Vorteile zu berücksichtigen. So hat der

²⁷² So auch in dem vom VEZ beigezogenen Gutachten von Swissecconomics festgehalten; vgl. U. act. I.162, Beilage 120, 5 und 68 f.

²⁷³ Sowie auch in dem vom VEZ beigezogenen Gutachten von Swissecconomics, vgl. U. act. I.162, Beilage 120, 67 f.

²⁷⁴ U. act. I.162, Beilage 120, 32 ff. und 52 ff.

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. Beträgt 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 aussagekräftiger 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 Berücksichtigung der geltenden Rahmenbedingungen und Marktverhältnisse entscheiden würde.

C.8.1.2.6 Ergebnis

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

C.8.2 Sanktionierung

259. Nach Art. 49a Abs. 1 KG wird ein Unternehmen, welches an einer unzulässigen Abrede nach Art. 5 Abs. 3 und/oder 4 KG beteiligt ist oder sich nach Art. 7 KG unzulässig verhält, mit einer Sanktion belastet.

260. Die von Visa seit dem Auslaufen des Safe Harbour angewendeten domestischen Interchange Fees für CP-Transaktionen entsprechen den Raten, welche in der EVR mit Visa vereinbart wurden und der Durchschnitt lag im CP-Geschäft nach herkömmlicher Definition insgesamt unter dem vereinbarten Gesamtdurchschnitt von 0,15 %. In der vorliegenden Verfügung wurde aufgezeigt, dass die vereinbarten CP-Raten aus Gründen der wirtschaftlichen Effizienz gerechtfertigt werden können, wenn sie auch auf mobile Transaktionen angewendet werden. Für die bisher angewendete höhere CnP-Rate bei mobilen Zahlungen bewegt sich Visa allerdings noch bis zum 31. Oktober 2025 im Rahmen des Safe Harbors, weshalb eine Anpassung der CP-Definition nicht vor diesem Zeitpunkt stattfinden musste. Eine Sanktionierung kommt somit vorliegend nicht in Betracht.

261. Mastercard bringt in ihrer Stellungnahme vor, mit der EVR werde nachträglich genau das erlaubt, was Bundesverwaltungsgericht und Bundesgericht als nicht stichhaltig bezeichnet hätten, nämlich die faktische Freistellung vom Sanktionsrisiko für die unilaterale Einführung der CP IF. Damit umgehe die Visa-EVR das Gesetz und die gerichtlichen Entscheide und führe das Widerspruchsverfahren und dessen Abweisung durch zwei Instanzen ad absurdum.²⁷⁵

262. Dies trifft nicht zu. Kommt die WEKO am Ende einer Untersuchung zum Ergebnis, dass ein Verhalten nicht unzulässig war oder gerechtfertigt werden kann, so erfolgt keine Sanktionierung, unabhängig davon, ob zu Beginn der Untersuchung Widerspruch gegen das Verhalten erhoben und/oder seine provisorische Genehmigung mittels vorsorglicher Massnahmen abgelehnt wurde. Die Konsequenz des Vorliegens eines Sanktionsrisikos während der Verfahrensdauer wird nicht dadurch in Frage gestellt – oder ad absurdum geführt –, dass am Ende ein Verhalten als nicht sanktionierbar qualifiziert wird. Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass sich weder das Bundesverwaltungsgericht noch das Bundesgericht zur Zulässigkeit der Interchange Fees von Visa geäußert haben. Das Bundesverwaltungsgericht hat einzig den Grundsatz bestätigt, dass ein Sanktionsausschluss für die Dauer der Untersuchung mittels vorsorglicher Massnahmen im Widerspruch zu der in Art. 49a KG vorgesehenen Sanktionsausschlussregelung steht.²⁷⁶ Das Bundesgericht hat einen Nichteintretensentscheid gefällt und festgehalten, dass die Argumente der Beschwerdeführerinnen zugunsten eines nicht wiedergutmachenden 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 Ar. 55 Abs. 1 VwVG kommt einer allfälligen Beschwerde gegen vorliegende Verfügung aufschiebende Wirkung zu. Soweit die Verfügung keine Geldleistungen zum Gegenstand hat, kann der Beschwerde die aufschiebende Wirkung entzogen werden (Art. 55

²⁷⁵ U. act. I.168.

²⁷⁶ BVer, B-5972/2023 vom 28.4.2024 E. 5, *Interchange Fees für Debitkarten von Visa – Vorsorgliche Massnahmen* (auch in RPW 2024/4, 1383 ff.), in den Akten unter U act. II.14.

²⁷⁷ 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.

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 Verwaltungsverfahren verursacht hat.

268. Im Untersuchungsverfahren nach Art. 27 ff. KG besteht eine Gebührenpflicht für eine Partei, wenn sie an einer oder an mehreren unzulässigen Wettbewerbsbeschränkungen beteiligt war oder wenn sie sich unterzieht.²⁸⁰ Im vorliegenden Verfahren wurde die DMIF als Wettbewerbsabrede qualifiziert, welche nur unter bestimmten Bedingungen als gerechtfertigt gemäss Art. 5 Abs. 2 KG gelten kann. Visa hat sich zu diesem Zweck zu einer EVR verpflichtet. Eine Gebührenpflicht ist daher zu bejahen.

269. Die Höhe der Verfahrenskosten bestimmt sich nach Art. 4 f. GebV-KG. Nach Art. 4 Abs. 2 GebV-KG gilt ein Stundenansatz von CHF 100.– bis 400.–. Dieser richtet sich namentlich nach der Dringlichkeit des Geschäfts und der Funktionsstufe des ausführenden Personals. Auslagen für Porti sowie Telefon- und Kopierkosten sind in den Gebühren eingeschlossen (Art. 4 Abs. 4 GebV-KG). Die aufgewendete Zeit beträgt vorliegend insgesamt 906,66 Stunden. Aufgeschlüsselt auf die Stundensätze von CHF 130.– bis 350.–:

- 0,5 Stunden zu CHF 130.–, ergebend CHF 65.–
- 2,66 Stunden zu CHF 170.–, ergebend CHF 452.–
- 400 Stunden zu CHF 200.–, ergebend CHF 80 000.–

²⁷⁸ Vgl. BGE 110 V 40, 45 E. 5.b; REKO/WEF, 21.1.2004, RPW 2004/1, 200, *Flughafen Zürich AG/Sprenger Autobahnhof AG, Alternative Parking AG, Wettbewerbskommission – Valet Parking*; RPW 2004/1, 125 f. Rz 80, *Flughafen Zürich AG (Unique) – Valet Parking*; RPW 2002/4, 602 f. Rz 30 ff., *ETA SA Fabriques d'Ebauches*.

²⁷⁹ Verordnung vom 25.2.1998 über die Gebühren zum Kartellgesetz (Gebührenverordnung KG, GebV-KG; SR 251.2).

²⁸⁰ BGE 128 II 247 E. 6.1, *BKW FMB Energie AG*; Art. 3 Abs. 2 Bst. b und c GebV-KG e contrario.

- 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 Acquireern als Lizenznehmerinnen. Diese Abrede führt einerseits direkt zu einem Festpreis zwischen den Issuern und den Acquireern (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.

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.*


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

- 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, Geschäfts-
führer, Steinfels-Areal, Heinrichstrasse 267, Postfach, 8021 Zürich

Wettbewerbskommission

Dr. Laura Melusine Baudenbacher
Präsidentin

Prof. Dr. Patrik Ducrey
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.