

Position zur geplanten gesetzlichen Verpflichtung zur Akzeptanz unbarer Zahlungsmittel

Der Handelsverband Deutschland (HDE) unterstützt grundsätzlich das politische Ziel, Verbraucherinnen und Verbrauchern auch künftig eine freie Wahl bei der Bezahlung ihrer Einkäufe zu ermöglichen. Die Frage ist jedoch nicht, ob Wahlfreiheit ein sinnvolles Ziel ist, sondern ob eine Fokussierung ausschließlich auf die Akzeptanzseite sinnvoll ist, um dieses Ziel zu erreichen.

Nach Auffassung des HDE bestehen hier Zweifel.

Wahlfreiheit für Verbraucher ist ein legitimes Ziel, sie wird im Einzelhandel breit unterstützt und ist bereits weitgehend erreicht. Zusätzliche gesetzliche Akzeptanzpflichten schaffen vor allem neue Belastungen für die Akzeptanzseite, ohne dass die eigentlichen Herausforderungen auf der Angebots- und Kostenseite des Zahlungsmarktes gelöst werden. Zielführender wäre es daher, die Akzeptanzpflicht durch Maßnahmen auf der Issuing-Seite zu flankieren.

Wahlfreiheit am POS ist bereits weitgehend gewährleistet

Die Bundesregierung hat im Koalitionsvertrag das Ziel einer „echten Wahlfreiheit“ beim Bezahlen am Point of Sale (POS) formuliert. Im stationären Einzelhandel ist diese Wahlfreiheit jedoch bereits weitgehend gelebte Realität: Kartenzahlungen und mobile Zahlverfahren werden nahezu flächendeckend angeboten. Die Unternehmen reagieren damit auf die Erwartungen ihrer Kundinnen und Kunden. Die dynamische Ausweitung der Akzeptanz unbarer Zahlungen in den vergangenen Jahren zeigt daher, dass der Markt bereits wirksame Anreize setzt.

Regulierungsdichte und Eingriff in die unternehmerische Freiheit

Die geplante Akzeptanzpflicht darf nicht isoliert betrachtet werden. Sie träte neben weitere regulatorische Vorgaben: Auf europäischer Ebene wird über eine Bargeldakzeptanzpflicht diskutiert, zugleich soll der digitale Euro nach den derzeitigen Planungen grundsätzlich akzeptiert werden müssen. Eine zusätzliche nationale Pflicht zur Annahme unbarer Zahlungsmittel würde die unternehmerische Entscheidungsfreiheit bei der Gestaltung des Zahlungsverkehrs weiter einschränken und geht in Teilen über die vergleichbare geplante Bargeldakzeptanzpflicht hinaus.

Einseitige Belastung der Händler und unzureichender regulatorischer Ansatz

Sämtliche diskutierten Verpflichtungen setzen auf der Akzeptanzseite an und treffen damit vor allem die Handelsunternehmen. Zahlungsdienstleister werden dagegen nicht in vergleichbarer Weise verpflichtet, kostengünstige, effiziente und wettbewerbsfördernde Lösungen bereitzustellen. Diese einseitige Lastenverteilung greift zu kurz: Die zentrale Herausforderung liegt nicht in einer mangelnden Akzeptanzbereitschaft des Handels, sondern in den teilweise hohen Kosten einzelner Zahlungsarten und in bestehenden Abhängigkeiten von wenigen Marktakteuren.

Eine gesetzlich garantierte Akzeptanz ohne begleitende Maßnahmen auf Anbieterseite schwächt zudem den Wettbewerbsdruck auf die Anbieter. Ist der Marktzugang eines Zahlverfahrens unabhängig von Preis, Qualität und Effizienz gesichert, sinkt der Anreiz, Produkte attraktiver und günstiger zu gestalten und fördert die Entscheidung, kostentreibende Zahlungsinstrumente auszugeben. Statt Akzeptanz vorzuschreiben, sollte die Politik deshalb vorrangig wettbewerbliche, innovative und kostengünstige Zahlungsangebote fördern.

Risiko einer weiteren Stärkung dominanter Zahlungsanbieter

Besonders problematisch wäre eine Verpflichtung zur Annahme eines „gebräuchlichen unbaren Zahlverfahrens“. Der Begriff lässt offen, welche konkreten Systeme erfasst wären. WERO als perspektivisch europäische Lösung steht für den stationären Handel bislang nicht zur Verfügung und der Digitale Euro befindet sich weiterhin in der Entwicklung. Faktisch verbleiben damit aktuell nur die International Card Schemes (ICS) als unmittelbar einsetzbare Lösung zur Erfüllung der Anforderung. In der aktuellen Ausgestaltung besteht daher das Risiko, dass die Regelung mittelbar die Marktposition von Mastercard und Visa stärkt. Insbesondere, da Nationale Kartensysteme ohne verpflichtendes Co-Badge die Anforderung nicht erfüllen können.

Um dies zu vermeiden wäre als begleitende Maßnahme eine stärkere Verpflichtung zur Ausgabe der Girocard in Verbindung mit einem verpflichtenden Co-Badging denkbar. Verbraucher könnten damit innerhalb Deutschlands weiterhin ein etabliertes und kostengünstiges nationales Verfahren nutzen und zugleich im Ausland auf die internationale Akzeptanz der ICS als Co-Badge-Lösung zurückgreifen.

Kosten müssen verursachergerecht zugeordnet werden können

Echte Wahlfreiheit beginnt nicht erst am Point of Sale. Die grundlegende Entscheidung wird bereits deutlich früher getroffen, nämlich in dem Moment, in dem die kontoführende Bank dem Verbraucher ein bestimmtes Kartenprodukt zur Verfügung stellt. Für den Konsumenten erfolgt diese Bereitstellung in der Regel ohne unmittelbare Zusatzkosten und häufig ohne eine bewusste Auseinandersetzung mit den zugrunde liegenden Scheme-Strukturen oder deren Auswirkungen. Die Lebensrealität vieler Verbraucher zeigt, dass weder die Unterschiede zwischen den angebotenen Kartenprodukten noch die damit verbundenen wirtschaftlichen und wettbewerblichen Implikationen umfassend bekannt sind.

Die Kosten der Zahlungsakzeptanz werden heute im Wesentlichen von den Händlern getragen. Gleichzeitig ist es ihnen vielfach gesetzlich untersagt oder vertraglich erschwert, die Kosten besonders teurer Zahlungsarten transparent zu machen oder gar an diejenigen weiterzugeben, die diese Kosten durch ihre – oft unbewusste Zahlungsentscheidung auslösen. Die Kostenunterschiede zwischen verschiedenen Zahlverfahren bleiben für die Nutzer daher regelmäßig unsichtbar.

Sollte dennoch eine gesetzliche Akzeptanzpflicht eingeführt werden, sollte sie mit einer Überprüfung der bestehenden Regeln zur Kostenweitergabe verbunden werden. Eine verursachergerechte Weitergabe hoher Kosten einzelner Zahlungsarten (Surcharging) würde Preistransparenz schaffen und den Wettbewerb zwischen den Zahlverfahren stärken.

Anforderungen an eine mögliche gesetzliche Regelung

Der HDE lehnt eine zusätzliche Akzeptanzpflicht ohne begleitende Maßnahmen auf Angebotsseite ab. Der Gesetzgeber sollte mindestens folgende Maßnahmen ergreifen:

- eine Ursachen- und Folgenabschätzung unter Einbeziehung von Verbraucherinteressen, Wettbewerb, Kosteneffizienz und unternehmerischer Freiheit;
- eine klare und rechtssichere Definition der akzeptanzpflichtigen Zahlverfahren;
- Anerkennung der girocard und/oder des elektronischen Lastschriftverfahrens als europäisches Zahlverfahren;
- Ermöglichung einer verursachergerechten Kostenweitergabe bei besonders teuren Zahlungsarten;
- gezielte Maßnahmen zur Förderung kostengünstiger und wettbewerblicher Zahlungsinfrastrukturen
- ausreichende Übergangsfristen und eine zeitliche Abstimmung mit der Einführung des digitalen Euro.

Fazit

Wahlfreiheit entsteht nicht allein durch gesetzliche Verpflichtungen auf Händlerseite. Sie entsteht vor allem durch attraktive, sichere und kostengünstige Zahlungsangebote, die Verbraucher und Unternehmen gleichermaßen überzeugen. Statt ausschließlich eine bereits weit entwickelte Akzeptanzlandschaft zusätzlich zu regulieren, sollte die Politik auch die Angebotsseite betrachten und faire Wettbewerbsbedingungen schaffen, damit die Kosten des Zahlungsverkehrs transparent werden und verursachergerecht verteilt werden können.