

BARGELD ZUKUNFTSSICHER MACHEN

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbands (vzbv) zum Legislativvorschlag der Europäischen Kommission on the legal tender of euro banknotes and coins, COM (2023) 364 final

11. August 2023

Impressum

**Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände –
Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.**

Team Finanzmarkt
finanzen@vzbv.de

Rudi-Dutschke-Straße 17
10969 Berlin

Der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. ist im Deutschen Lobbyregister und im europäischen Transparenzregister registriert. Sie erreichen die entsprechenden Einträge [hier](#) und [hier](#).

INHALT

I. ZUSAMMENFASSUNG	3
II. EINLEITUNG	3
III. IM EINZELNEN	5
1. Artikel 2 – Scope	5
2. Artikel 4 – Legal tender	5
3. Artikel 5 – Exceptions to the principle of mandatory acceptance of euro banknotes and coins	5
4. Artikel 6 – Additional exceptions to the principle of mandatory acceptance of euro banknotes and coins of a monetary law nature	5
5. Artikel 7 – Acceptance of payments in cash	6
6. Artikel 8 – Access to cash	6
7. Artikel 9 – Procedural acts	6
8. Artikel 12 – Penalties	6
9. Artikel 15 – Interaction between euro banknotes and coins and the digital euro	7

I. ZUSAMMENFASSUNG

Bargeld ist essenziell für Verbraucher:innen: Es sichert Freiheit, Unabhängigkeit und Teilhabe und macht den Zahlungsverkehr und damit unsere Volkswirtschaft als solche resilienter. Gleichzeitig steht das gesetzliche Zahlungsmittel unter Druck, da Anbieter es immer häufiger nicht akzeptieren und der flächendeckende und leichte Zugang zum Bargeld bedroht ist. Die größten Treiber hierbei sind einzelwirtschaftliche Interessen. Die erheblichen Vorteile drohen damit verloren zu gehen. Dass Verbraucher:innen auch künftig verlässlich mit Bargeld zahlen können, ist kein Selbstläufer. Daher sind dringende Maßnahmen auf europäischer und nationaler Ebene geboten. Der Verordnungsvorschlag der Europäischen Kommission ist für Verbraucher:innen positiv, denn er stellt klar, dass sie stets vor Ort mit Bargeld bezahlen können und Abweichungen davon durch den Zahlungsempfänger wohl begründet sein müssen. Nachgeschärft werden sollte der Vorschlag insbesondere hinsichtlich der Gleichbehandlung von Bargeld und digitalem Euro, sowie der Beaufsichtigung und Sanktionierung der Akzeptanzpflicht.

II. EINLEITUNG

Bargeld erfüllt wichtige Funktionen für Wirtschaft und Gesellschaft. Das spiegelt sich auch in der weiterhin hohen Nutzung durch Verbraucher:innen in Deutschland und anderen Euroländern wider. Dennoch steht das Bargeld zunehmend unter Druck. Der Blick in einige europäische Nachbarstaaten zeigt: Innerhalb nur weniger Jahre kann das Bargeld eine Randerscheinung werden und für Verbraucher:innen nur noch unter erheblichem Aufwand zugänglich und im Handel nicht mehr flächendeckend akzeptiert werden.

Diese Situation finden wir in Deutschland bislang nicht vor. Jedoch mehren sich die Anzeichen, dass wir uns Kipppunkten nähern: Eine Halbierung der Bankfilialen seit 2006¹, eine Reduzierung der Geldautomaten, ein fortschreitender Rückgang des Anteils des Bargelds an den Bezahlvorgängen². Mit Beginn der Corona-Pandemie eine flächendeckende Kampagne im Handel, die Verbraucher:innen mit fadenscheinigen Begründungen zum unbaren Bezahlvorgang aufforderte und im Jahre 2023 bundesweit operierende Händler, die ankündigen, das gesetzliche Zahlungsmittel nicht mehr akzeptieren zu wollen.³

¹ Deutsche Bundesbank: Zugang zu Bargeld in Deutschland, 2023, <https://www.bundesbank.de/re-source/blob/903524/9b01c5239e9ac9dcfe7aaa784c94312/mL/2023-01-zugang-bargeld-data.pdf>, 08.08.2023

² Deutsche Bundesbank, Zahlungsverhalten in Deutschland 2021, 2022, <https://www.bundesbank.de/re-source/blob/894078/aebb75f424c02846677ba50b0501ec5e/mL/zahlungsverhalten-in-deutschland-2021-data.pdf>, 08.08.2023

³ Der Spiegel: Gravis nimmt ab sofort kein Bargeld mehr an, 2023, <https://www.spiegel.de/netzwelt/web/gravis-alle-40-filialen-nehmen-ab-sofort-kein-bargeld-mehr-an-a-7b8dadedb-3f74-4e97-9e78-42a19c021d35>, 08.08.2023

Chip: Erster Händler akzeptiert kein Bargeld mehr, 2023, https://www.chip.de/news/Nach-erstem-Haendler-Weiterer-Shop-akzeptiert-kein-Bargeld-mehr_184633914.html, 08.08.2023

Aufgrund der Kostenstruktur des Bargeldes (hohe Fixkosten, geringe variable Kosten) führt eine abnehmende Bargeldnutzung dazu, dass Bargeld im Vergleich zu alternativen Zahlungsmitteln teurer wird. Dies kann eine Abwärtsspirale in Gang bringen.

Wie in anderen systemischen Krisen auch, drohen auch beim Bargeld Kipppunkte, die, wenn sie erst mal erreicht sind, ein Gegensteuern enorm aufwändig oder gar unmöglich machen. Ist die Bargeldinfrastruktur erst einmal dezimiert und sind die negativen Konsequenzen für Wirtschaft und Gesellschaft zutage getreten, so zeigt es etwa Schweden⁴, wird der Wiederaufbau ein teurer Kraftakt. Der Status des Euro als gesetzliches Zahlungsmittel gerät in Zweifel, je häufiger und umfassender die Bezahlung mit Bargeld eingeschränkt wird – sei es durch staatliche oder private Stellen.

Untersuchungen der Deutschen Bundesbank kommen zu dem Schluss, dass der Zugang zum Bargeld für die Mehrzahl der Verbraucher:innen zum jetzigen Zeitpunkt noch gewährleistet wäre. Der Bericht mahnt jedoch, dass sich im Zuge einer verschlechterten Versorgungslage, „[...] die Gefahr einer kostengetriebenen Abwärtsspirale entwickeln [könnte]: Sinkt die Nutzung von Bargeld, steigt der Kostendruck bei den privatwirtschaftlichen Akteuren des Bargeldkreislaufs wie beispielsweise Wertdienstleistern und Geschäftsbanken. Infolgedessen könnte mittel- oder langfristig die vorgehaltene Bargeldinfrastruktur weiter reduziert werden, was wiederum die Bargeldnutzung beeinträchtigen würde.“⁵

Der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) begrüßt deshalb ausdrücklich, dass die Europäische Kommission mit dem Vorschlag einer Regulation of the European Parliament and of the Council on the legal tender of euro banknotes and coins, COM(2023) 364 final, die Akzeptanzpflicht des gesetzlichen Zahlungsmittels rechtlich klarstellt und Mitgliedstaaten in die Pflicht nimmt, auch den Zugang zum Bargeld sicherzustellen. Es ist essenziell, dass es hierbei keine Ungleichbehandlung zwischen Bargeld und digitalem Euro gibt.

Mit der Verordnung liegt der Ball im Feld der Mitgliedstaaten, Zugang und Akzeptanz durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen und dabei insbesondere Handel, Gastronomie und Kreditinstitute in die Pflicht zu nehmen.

Die Stellungnahme bezieht sich auf die vorliegende englische Fassung, weswegen teilweise die englischen Begriffe Verwendung finden.

Der vzbv bedankt sich beim Bundesministerium der Finanzen für die Gelegenheit, zum Legislativvorschlag der Europäischen Kommission zum Bargeld Stellung nehmen zu können.

⁴ Schweden bemüht sich seit einigen Jahren, abgewickelte Bargeld-Infrastruktur wiederherzustellen. Da die gesellschaftlichen Kosten durch das Bargeld-Verschwinden zu groß wurden, müssen Banken jetzt per Gesetz neue Geldautomaten aufstellen.

Sveriges Riksbank: Obligation for major banks to provide certain cash services, 2023, <https://www.riksbank.se/en-gb/payments--cash/notes--coins/obligation-for-major-banks-to-provide-certain-cash-services/>, 09.08.2023

⁵ Deutsche Bundesbank, Zugang zu Bargeld in Deutschland, 2022, <https://www.bundesbank.de/resource/blob/902150/5205e524eb51729d1c1933468cfe5d71/mL/2022-12-bargeld-bevoelkerungsbefragung-data.pdf>, 08.08.2023

III. IM EINZELNEN

1. ARTIKEL 2 – SCOPE

Die Ausnahme von Gütern und Dienstleistungen, die im Fernabsatz gekauft wurden, inklusive online, ist nachvollziehbar und angemessen.

2. ARTIKEL 4 – LEGAL TENDER

Der vzbv begrüßt ausdrücklich, dass mit dem Verordnungsvorschlag zum ersten Mal gesetzlich festgelegt werden soll, welche Folgen sich aus dem Status als gesetzliches Zahlungsmittel für das Bargeld ergeben. Die Akzeptanzpflicht stellt sicher, dass Verbraucher:innen das gesetzliche Zahlungsmittel Bargeld auch künftig flächendeckend und verlässlich einsetzen können.

Die einseitige Ablehnung von Bargeld muss ausgeschlossen sein und durch Behörden in den Mitgliedstaaten sanktioniert werden. Es darf hierbei keine Ungleichbehandlung zwischen digitalem Euro und Bargeld geben.

DER VZBV FORDERT:

Angelehnt an Artikel 10 des Verordnungsvorschlags zum digitalen Euro⁶ sollte die „unilateral exclusion“ zur Klarstellung explizit ausgeschlossen werden.

3. ARTIKEL 5 – EXCEPTIONS TO THE PRINCIPLE OF MANDATORY ACCEPTANCE OF EURO BANKNOTES AND COINS

Die vorgeschlagenen Ausnahmen scheinen verhältnismäßig und angemessen, insbesondere, da Zahlungsempfänger die Beweislast tragen, dass sie berechtigt waren, Bargeld im konkreten Fall abzulehnen.

Vorsicht ist jedoch geboten angesichts der Vielzahl an unbestimmten Rechtsbegriffen, wie „high denomination banknotes“, „exceptional cases“ und „normal daily business transactions“. Hierdurch könnte die Akzeptanzpflicht de facto verwässert werden.

DER VZBV FORDERT:

Wo möglich sollte der Gesetzgeber auf eine Konkretisierung in der Norm hinwirken.

4. ARTIKEL 6 – ADDITIONAL EXCEPTIONS TO THE PRINCIPLE OF MANDATORY ACCEPTANCE OF EURO BANKNOTES AND COINS OF A MONETARY LAW NATURE

Die Norm ermächtigt die Europäische Kommission, im Zuge delegierter Rechtsakte weitere Ausnahmen zu regeln. Das wirft die Frage auf, wie weitreichend diese Ausnahmen sein können. Darüber hinaus ist offen, warum die Europäische Kommission Ausnahmen festlegen können soll und dies in diesem Fall nicht dem europäischen Gesetzgeber vorbehalten bleiben soll.

⁶ Europäische Kommission: Proposal for a regulation of the European parliament and of the Council on the legal tender of euro banknotes and coins, 2023, https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2023-06/COM_2023_364_1_EN_ACT_part1_v6.pdf, 08.08.2023

DER VZBV FORDERT:

Alle Ausnahmen von der Akzeptanzpflicht sollten im Verordnungstext selbst und durch den Gesetzgeber festgelegt werden.

5. ARTIKEL 7 – ACCEPTANCE OF PAYMENTS IN CASH

Der vzbv begrüßt, dass der Verordnungsvorschlag eine bessere Datengrundlage hinsichtlich der Versorgung mit und der Akzeptanz von Bargeld schaffen will und dazu die Mitgliedstaaten in die Pflicht nimmt. Eine bessere, granulare und im Hinblick auf geografische und sozio-ökonomische Faktoren aufgefächerte Datenbasis ist eine zentrale Voraussetzung, um die Weiterentwicklung des Zahlungsverkehrs auf einer informierten Grundlage zu gestalten.

6. ARTIKEL 8 – ACCESS TO CASH

Der vzbv begrüßt, dass Mitgliedstaaten den ausreichenden und wirksamen Zugang zu Bargeld flächendeckend sicherstellen sollen.

7. ARTIKEL 9 – PROCEDURAL ACTS

Der vzbv begrüßt, dass die Europäische Kommission selbst tätig werden kann, wenn Mitgliedstaaten keinen ausreichenden und wirksamen Zugang sicherstellen.

8. ARTIKEL 12 – PENALTIES

Die Norm sieht vor, dass Mitgliedstaaten wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen bei Verstößen gegen die Verordnung festlegen sollen.

Darin steckt die Gefahr, dass Mitgliedstaaten zu geringe Strafzahlungen vorsehen, die ihr Ziel verfehlen, wodurch die Akzeptanzpflicht in der Folge nicht durchgesetzt werden könnte. Eine Mindestharmonisierung der Sanktionen könnte dieser Gefahr entgegenwirken.

DER VZBV FORDERT

Der Gesetzgeber sollte einer Fragmentierung im Aufsichtsregime entgegenwirken, zum Beispiel durch eine Mindestharmonisierung der Sanktionen.

Die Akzeptanzpflicht und eine gute Versorgung mit Bargeld müssen gegenüber Anbietern durchgesetzt werden, wozu es konkreter Regeln und einer effektiven Aufsicht bedarf. Hinsichtlich einer effektiven Aufsicht zur Durchsetzung der Akzeptanzpflicht lässt der Verordnungsentwurf offen, wie dies in der Praxis sichergestellt werden soll. Der vzbv bemängelt zudem, dass der Verordnungsentwurf keine Regelungen zu konkreten Vorgaben für Kreditinstitute vorsieht, was die Bereitstellung von Bargeld-Dienstleistungen angeht.

9. ARTIKEL 15 – INTERACTION BETWEEN EURO BANKNOTES AND COINS AND THE DIGITAL EURO

Der vzbv begrüßt, dass sich auch in der Akzeptanzpflicht widerspiegelt, dass der digitale Euro das Bargeld ergänzen soll. Folglich besteht die Akzeptanzpflicht für beide Formen des Euros. Es reicht nicht aus, nur den digitalen Euro oder nur Bargeld zu akzeptieren.