

BARGELD ZUKUNFTSFEST MACHEN

Forderungen zur Absicherung von Akzeptanz und Zugang

16. Februar 2024

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

VERBRAUCHERRELEVANZ	3
I. AUSGANGSLAGE: BARGELD UNTER DRUCK	4
II. HANDLUNGSBEDARF	5
1. Teilhabe aller Verbraucher:innen gewährleisten	6
2. Privatsphäre schützen	6
3. Resilienz und Versorgungssicherheit sicherstellen	7
4. Bargeld als MarktKorrektiv fördern	8
III. FORDERUNGEN	8
1. Pflicht zur Akzeptanz von Bargeld durchsetzen	9
2. Zugang zum Bargeld sicherstellen	10

VERBRAUCHERRELEVANZ

Bargeld ist und bleibt das beliebteste Zahlungsmittel in Deutschland und Verbraucher:innen bezahlen am häufigsten mit Scheinen und Münzen.¹ Doch das Bargeld steht unter Druck: Immer häufiger lehnen Händler und Gastronomen Barzahlung einseitig ab, es werden Filialen geschlossen und Geldausgabeautomaten abgebaut. Dies bestätigt eine Befragung des Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv).² Dort gab je etwa ein Viertel der Befragten an, dass

- ❖ der Weg zum Erhalt von Bargeld sich in den letzten drei Jahren verlängert hat (26 Prozent).
- ❖ die Kosten für das Abheben von Bargeld sich in den letzten drei Jahren erhöht haben (23 Prozent).
- ❖ im letzten halben Jahr mindestens einmal die Situation bestand, dass nicht mit Bargeld bezahlt werden konnte (27 Prozent).

Die Erfahrungen anderer Länder zeigt: Das könnte der Beginn einer Abwärtsspirale sein. Der vzbv setzt sich deshalb dafür ein, das Bargeld zu stärken, damit Verbraucher:innen auch in Zukunft die Wahl haben, ob sie lieber mit Bargeld oder mit Karte oder Smartphone bezahlen wollen.

Der vzbv fordert:

- ❖ die Durchsetzung der Akzeptanzpflicht für Bargeld:
 - Verbraucher:innen müssen grundsätzlich mit dem gesetzlichen Zahlungsmittel Bargeld im gesamten Euroraum bezahlen können.
 - Einseitige Ex-ante-Ausschlüsse durch Unternehmen und Behörden müssen eindeutig verboten werden.
 - Ausnahmen müssen eng abgegrenzt und abschließend im Gesetzestext geregelt werden.
 - Es braucht abschreckende Sanktionen und eine effektive Aufsicht in den Mitgliedstaaten.
- ❖ die Sicherstellung des Zugangs zum Bargeld:
 - Verbraucher:innen benötigen barrierefreien Zugang zum Bargeld.
 - Dieser Zugang muss effizient organisiert und gesetzlich abgesichert werden.
 - Das neue Nationale Bargeldforum sollte das heutige System der Bargeldversorgung auf den Prüfstand stellen und Vorschläge für eine zukunftsfeste und effektive Bargeldversorgung entwickeln.

¹ BearingPoint: Umfrage: Bargeld in Europa Nummer eins – Digitaler Euro soll schnell, sicher und überall akzeptiert sein, 2023, <https://www.bearingpoint.com/de-de/ueber-uns/pressemitteilungen-und-medienberichte/pressemitteilungen/umfrage-bargeld-in-europa-nummer-eins/>, 18.01.2024

² Verbraucherzentrale Bundesverband: Bargeldforum: Bezahlen zukunftsfest machen, 2024, <https://www.vzbv.de/pressemitteilungen/bargeldforum-bezahlen-zukunftsfest-machen>, 16.02.2024

I. AUSGANGSLAGE: BARGELD UNTER DRUCK

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. Die Erfahrungen europäischer Nachbarstaaten sowie die Studie „Bargeld der Zukunft“³ im Auftrag der Deutschen Bundesbank zeigen: 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.

Soweit ist es in Deutschland noch nicht. Bislang akzeptieren die meisten Händler und Gastronomen Bargeld und treten Cashback⁴ in Supermärkten und „unabhängige“ Geldausgabeautomaten an die Stelle geschlossener Filialen und abgebauter Geldausgabeautomaten der Banken und Sparkassen. Es kumulieren sich jedoch negative Trends: Eine Halbierung der Bankfilialen seit dem Jahr 2006⁵, eine Reduzierung der Anzahl der Geldautomaten um zehn Prozent gegenüber dem Jahr 2016⁶, ein fortschreitender Rückgang des Anteils von Bargeld an den Bezahlvorgängen⁷, mit Beginn der Coronapandemie eine flächendeckende Kampagne im Handel, die Verbraucher:innen mit fadenscheiniger Begründung zum unbaren Bezahlvorgang aufforderte⁸ und im Jahre 2023 bundesweit operierende Händler, die ankündigen, das gesetzliche Zahlungsmittel nicht mehr akzeptieren zu wollen.⁹

Es zeigt sich: Der stärkste Gegenspieler des Bargeldes sind ökonomische Interessen von Zahlungsdienstleistern (darunter Banken und Sparkassen), des Handels (insbesondere großer Handelskonzerne) und von Digitalkonzernen. Für diese Akteure sind unbare Zahlungen vorteilhaft, weil sie entweder direkt an ihnen verdienen, weil Barzahlungen für sie (höhere) Kosten verursachen oder weil für sie Barzahlungen Sand im Getriebe ihrer datengetriebenen Geschäftsmodelle darstellen. In der Konsequenz hat Bargeld seit vielen Jahren Gegenwind und dieser Gegenwind wird aller Voraussicht an Kraft gewinnen. Während digitale Bezahlmethoden mit tiefen Taschen vermarktet werden, nimmt die Nutzung des Bargeldes schleichend ab und wird die Bargeldinfrastruktur nach und nach abgebaut.

³ VDI/VDE Innovation + Technik GmbH: Bargeld der Zukunft, 2024, <https://www.bundesbank.de/resource/blob/921808/44e5a20aaba0256df6cfe4cb4e30e5dc/mL/bargeld-der-zukunft-data.pdf>, 18.01.2024

⁴ Kostenloses Abheben von regelmäßig bis zu 200€ unter Voraussetzungen (z.B. Mindesteinkaufswert)

⁵ Deutsche Bundesbank: Zugang zu Bargeld in Deutschland, 2023, <https://www.bundesbank.de/resource/blob/903524/9b01c5239e9ac9dcfe7aaa784c94312/mL/2023-01-zugang-bargeld-data.pdf>, 21.03.2023

⁶ Statista: Anzahl der Geldautomaten in Deutschland in den Jahren von 2000 bis 2022, 2024, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/6703/umfrage/anzahl-der-geldautomaten-in-deutschland-seit-dem-jahr-1996/>, 18.01.2024

⁷ Deutsche Bundesbank: Zahlungsverhalten in Deutschland 2021, 2022, <https://www.bundesbank.de/resource/blob/894078/aebb75f424c02846677ba50b0501ec5e/mL/zahlungsverhalten-in-deutschland-2021-data.pdf>, 21.03.2023

⁸ Nestler, Franz; Siedenbiedel, Christian: Wie Corona das Bargeldland Deutschland knackt, <https://www.faz.net/aktuell/finanzen/wie-corona-das-bargeldland-deutschland-knackt-16797220.html>, 18.01.2024

⁹ Böhm, Markus: 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-7b8dadeb-3f74-4e97-9e78-42a19c021d35>, 18.01.2024

Die Lage des Bargelds wird durch eine besondere Eigenschaft verkompliziert: Bargeld ist dann effizient, wenn es viel genutzt wird. Aufgrund der Kostenstruktur des Bargeldes, die sich durch hohe Fixkosten und geringe variable Kosten auszeichnet, führt eine abnehmende Bargeldnutzung dazu, dass Bargeld im Vergleich zu alternativen Zahlungsmitteln teurer wird. Dies kann eine Abwärtsspirale in Gang setzen. Das führt dazu, dass beim Bargeld Kippunkte drohen, die, wenn sie erst einmal 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, wird der Wiederaufbau ein teurer Kraftakt.

Untersuchungen der Bundesbank kommen zu dem Schluss, dass der Zugang zum Bargeld für die Mehrzahl der Verbraucher:innen zum jetzigen Zeitpunkt noch gewährleistet sei. 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.“¹⁰

Der vzbv plädiert deshalb dafür, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, die das Bargeld als das gesetzliche Zahlungsmittel für Verbraucher:innen und Unternehmen zukunfts fest machen und seinen Gebrauch im Alltag auch künftig gewährleisten. Mit dem Verordnungsentwurf der Europäischen Kommission über Euro-Banknoten und Euro-Münzen als gesetzliches Zahlungsmittel¹¹ und dem durch die Deutsche Bundesbank neu geschaffenen Nationalen Bargeldforum¹² bietet sich die Chance, dringend erforderliche Maßnahmen zugunsten eines zukunfts festen Bargelds zu ergreifen.

II. HANDLUNGSBEDARF

Ohne entschiedene Gegenmaßnahmen droht das Bargeld aus dem Alltag der Menschen zu verschwinden. Auf dem Weg dahin würde es immer aufwändiger, an Scheine und Münzen zu gelangen und immer weniger Händler, Gastronomen und Behörden würden sie noch akzeptieren. Kurzum: Wer Wahlfreiheit beim Bezahlen erhalten will, muss das Bargeld heute stärken.

Denn eines ist klar: Das Bargeld kann seine positiven Eigenschaften nur dann entfalten, wenn es im Umlauf ist. Bargeld sichert Teilhabe, weil es von allen Verbraucher:innen genutzt werden kann; Bargeld macht die Volkswirtschaft resilienter, weil es auch bei Stromausfällen und Cyberangriffen einsatzfähig bleibt; Bargeld schützt die Privatsphäre, weil es keine Spuren hinterlässt und den Wettbewerb, weil es stets Alternative zu dominanten Zahlungsdienstleistern bleibt.

¹⁰ Deutsche Bundesbank: Zugang zu Bargeld in Deutschland, 2022, <https://www.bundesbank.de/resource/blob/902150/5205e524eb51729d1c1933468cfe5d71/mL/2022-12-bargeld-bevoelkerungsbefragung-data.pdf>, 13.06.2023

¹¹ Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Euro-Banknoten und Euro-Münzen als gesetzliches Zahlungsmittel 2023

¹² Die Auftaktveranstaltung wird am 16. Februar 2024 in Berlin stattfinden.

Doch wie jedes Zahlungsmittel ist auch das Bargeld ein soziales Medium. Erst im Austausch entfaltet es seine Eigenschaften¹³. Als reines Wertaufbewahrungsmittel im Safe macht es unsere Volkswirtschaft weder resilient, noch schützt es die Privatsphäre von Verbraucher:innen. Als Notfallreserve in der Schublade verliert das Bargeld seinen Nutzen, wenn Verbraucher:innen davon nichts mehr in den Geschäften kaufen können, weil nur noch elektronisches Bezahlen akzeptiert wird. Es reicht deshalb nicht, „Bargeld“ als solches zu schützen. Es muss sichergestellt werden, dass der Bargeldkreislauf im Fluss bleibt. Je höher die Kosten (ob monetär oder z.B. in Form höheren Aufwands zur Bargeldbeschaffung), desto weniger attraktiv wird das Bargeld im Vergleich zu regelmäßig kostenlosen digitalen Bezahlverfahren. Wer das Bargeld zukunftsfest machen will, muss deshalb das Barzahlen attraktiv halten.

1. TEILHABE ALLER VERBRAUCHER:INNEN GEWÄHRLEISTEN

Bargeld sichert Teilhabe, weil es von vielen Verbraucher:innen barrierefrei genutzt werden kann. Ohne Möglichkeit, bar zu bezahlen, droht ein Ausschluss relevanter Bevölkerungsgruppen. Dies ist heute bereits der Fall, wenn Fahrscheine oder Veranstaltungstickets nur elektronisch bezahlt werden können. Wer kein Smartphone, einen niedrigen Bonitätsscore¹⁴ oder nicht die Fähigkeit hat, das notwendige digitale System zu bedienen, wird von der wirtschaftlichen Teilhabe ausgeschlossen. Auch technische Probleme oder Datenschutzerwägungen können Menschen ausschließen. Das trifft auch zu, wenn man in einem anderen Land ist und das nationale digitale Payment-System nicht nutzen kann, weil man etwa kein Girokonto im jeweiligen Land hat (beispielsweise das weitverbreitete mobile Bezahlssystem „Swish“ in Schweden). Ohne Bargeld-Akzeptanz hilft das Bargeld im Portemonnaie nicht weiter. All das zeigt: Rein digitale Systeme mögen einzelunternehmerische Kosten einsparen, können aber enorme gesellschaftliche Probleme und damit auch Kosten erzeugen.

2. PRIVATSPHÄRE SCHÜTZEN

Bargeld schützt die Privatsphäre von Verbraucher:innen. Im Umkehrschluss gilt: Je stärker die Möglichkeit der Barzahlung eingeschränkter wird, desto mehr Datenpunkte über das individuelle Konsumverhalten fallen mit jedem Bezahlvorgang an. Der Europäische Datenschutzausschuss hält hierzu fest, „dass elektronische Zahlungen in einigen Mitgliedstaaten bereits allgegenwärtig sind [...]. Gleichzeitig können durch Finanztransaktionen sensible Informationen über eine einzelne betroffene Person offengelegt werden, einschließlich solcher, die sich auf besondere Kategorien personenbezogener Daten beziehen. [...] [Beispielsweise können] personenbezogene Gesundheitsdaten [...] aus der Analyse medizinischer Rechnungen gewonnen werden, die von einer betroffenen Person an eine medizinische Fachkraft (z. B. einen Psychiater) gezahlt werden. Ebenso können Informationen über bestimmte Käufe Hinweise zum Sexualleben oder der sexuellen Orientierung einer Person offenlegen.“¹⁵ Nur Bargeld wird absehbar flächendeckend und für jeden anonymes Bezahlen ermöglichen und damit die Möglich-

¹³ Swartz, Lana: *New Money 2020*, New Haven, Yale University Press

¹⁴ Verbraucherzentrale Bundesverband: *100 Tage Deutschlandticket: Einfach ist anders*, 2023, <https://www.vzbv.de/pressemitteilungen/100-tage-deutschlandticket-einfach-ist-anders>, 19.01.2024

¹⁵ Europäischer Datenschutzausschuss: *Leitlinien 06/2020 zum Zusammenspiel zwischen der zweiten Zahlungsdiensterichtlinie und der DSGVO*, 2020, https://edpb.europa.eu/system/files/2021-06/edpb_guidelines_202006_psd2_after_publicconsultation_de.pdf, 08.05.2023

keit bieten, den persönlichen Lebenswandel vor staatlicher und kommerzieller Überwachung¹⁶ zu schützen. Elektronische Zahlungen mit Karte oder Smartphone hinterlassen dagegen stets Datenspuren, die von Zahlungsdienstleistern, Handel und Drittdienstleistern potenziell zur Anreicherung von individuellen Profilen verwertet werden können.

Auch im privaten Umfeld wollen viele Verbraucher:innen nicht alle Unternehmungen und Einkäufe registriert wissen. Eine Welt ohne Bargeld könnte auch eine Welt ohne Geheimnisse voneinander werden. Das Lokal, das kein Bargeld akzeptiert, zwingt den Einzelnen, sein Recht auf Privatsphäre aufzugeben und macht es schwieriger, etwa den Besuch einer anderen Stadt für sich zu behalten.¹⁷

3. RESILIENZ UND VERSORGUNGSSICHERHEIT SICHERSTELLEN

Bargeld sichert die Widerstandsfähigkeit des Zahlungsverkehrs und damit der Volkswirtschaft und trägt zur Versorgung der Bevölkerung mit Waren des täglichen Bedarfs auch in Ausnahmefällen bei. Im Kleinen wurde dies im Jahr 2022 deutlich: Am 24. Mai kam es zu einem flächendeckenden Ausfall eines im Handel weit verbreiteten Kartenterminals. In der Folge waren in vielen Geschäften keine Kartenzahlungen mehr möglich. Verbraucher:innen mussten ihre Einkäufe unverrichteter Dinge im Laden stehen lassen und erst einmal Bargeld besorgen, um ihre Einkäufe nach Hause mitnehmen zu können. Im Vorteil war, wer Bargeld im Portemonnaie oder zumindest einen Geldautomaten in der Nähe hatte. Laut dem Handelsverband Deutschland (HDE) waren 22 Prozent von 800 befragten Handelsunternehmen von tagelangen Ausfällen betroffen.¹⁸ Es sollte aber sogar mehrere Wochen dauern, bis alle Probleme beseitigt waren. Der wirtschaftliche Schaden war enorm und die Bundesbank sorgte sich, dass „die Störung das Verbrauchervertrauen beschädigen“ könne.¹⁹

Verbraucher:innen und Unternehmen konnten in dieser schwierigen Lage glücklicherweise auf das bewährte Bargeld zurückgreifen. Ohne diese Möglichkeit wären die wirtschaftlichen und sozialen Kosten deutlich höher ausgefallen. Nämlich dann, wenn Verbraucher:innen über Tage oder sogar Wochen nicht mehr in der Lage gewesen wären, ausreichend Lebensmittel einzukaufen. Der Fall zeigt: Aus einem technischen Ausfall wegen einer Kleinigkeit, wie einem fehlerhaften Softwareupdate, könnte ohne Bargeld eine veritable Versorgungskrise werden.

Jenseits von einzelnen Ausfällen hat Resilienz für unsere Wirtschaft insgesamt erheblich an Bedeutung gewonnen. Der elektronische Zahlungsverkehr ist verwundbar gegenüber Cyberangriffen und die Gefahr solcher Attacken ist mit dem Beginn des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine weiter gestiegen. Bargeld macht den Zahlungsverkehr und damit die gesamte Volkswirtschaft resilienter gegenüber digitalen Angriffen von Kriminellen und feindlichen Regierungen, weil es weniger anfällig gegenüber Cyberangriffen ist und Bezahlvorgänge grundsätzlich auch ohne Strom möglich bleiben.

¹⁶ Zuboff, Shoshana: Das Zeitalter des Überwachungskapitalismus 2018, Frankfurt am Main, Campus Verlag

¹⁷ Anschaulich dargestellt in der schwarzen Komödie „Nebenan“ von Daniel Brühl aus dem Jahre 2021

¹⁸ Tagesschau.de: Ausfall von Kartenterminals, 2022, <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/unternehmen/ausfall-kartenterminals-umsatzeinbussen-bargeldloses-bezahlen-handel-konsequenzen-101.html>, 08.05.2023

¹⁹ Heise online: Ursachenforschung nach dem Kartenterminal-Ausfall, 2022, <https://www.heise.de/news/Ursachenforschung-nach-dem-Kartenterminal-Ausfall-7139157.html>, 08.05.2023

4. BARGELD ALS MARKTKORREKTIV FÖRDERN

Bargeld dient als Marktkorrektiv gegen dominante Zahlungsdienstleister und verbraucherschädliche Praktiken. Damit fördert Bargeld den Wettbewerb und die Effizienz im Zahlungsverkehr. Zwar ist Bargeld für Händler nicht kostenlos. Aufgrund der teils hohen Gebühren von elektronischen Bezahlverfahren schätzen jedoch gerade kleine Händler und Gastronomen die günstigere Barzahlung. Ohne diese Korrektiv-Funktion des Bargeldes müssten Händler höhere Anteile ihrer Umsätze an Zahlungsdienstleister abführen, was sich in höheren Endpreisen für Verbraucher:innen niederschlagen würde. Ein Verschwinden des Bargeldes würde die Verhandlungsposition von Händlern und Gastronomen schwächen und könnte somit zu höheren Kosten elektronischer Zahlungsmittel führen.

Paradoxe Weise ist es gerade die zunehmende Durchdringung des Verbraucheralltags durch digitale Technologien, die das Bargeld zusätzlich aufwertet.²⁰ Waren seine Eigenschaften früher einfach gegeben, stellen sie heute seine besonderen Qualitäten dar. Das Bargeld gewinnt im Zahlungsverkehr dadurch an Bedeutung als Korrektiv gegenüber unerwünschten Praktiken, wie exorbitanten Gebühren und dem Ausspähen der Kaufgewohnheiten und Kontobewegungen. Denn das Bezahlen mit Bargeld funktioniert ohne Intermediäre, direkt zwischen Verbraucher:innen sowie zwischen Verbraucher:innen und Händlern. Dies unterscheidet das Bargeld vom elektronischen Zahlungsverkehr, bei dem grundsätzlich stets Drittparteien erforderlich sind, die die Zahlung abwickeln und von denen Verbraucher:innen somit abhängig sind. Diese Unabhängigkeit gibt Verbraucher:innen die Kontrolle über ihr Geld und macht den Zahlungsverkehr als Ganzes resilienter.

III.FORDERUNGEN

Die von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Verordnung soll die Akzeptanz von Bargeld und den Zugang zu Bargeld im Euroraum absichern. Ziel ist es, Euro-Münzen und -Scheine als gesetzliches Zahlungsmittel zu verankern. Parallel dazu hat die Europäische Kommission analoge Regeln zum digitalen Euro, der geplanten weiteren digitalen Ausprägung des gesetzlichen Zahlungsmittels, vorgeschlagen.

Die Verordnung sieht eine grundsätzliche Akzeptanzpflicht und einige Ausnahmen vor. Beim Zugang nimmt sie in erster Linie die Mitgliedstaaten in die Pflicht. Der vzbv hat den Vorschlag in weiten Teilen begrüßt, jedoch Nachschärfungen gefordert, um die Durchschlagskraft der Gesetzgebung zu steigern²¹.

Insbesondere sollte die Akzeptanzpflicht gegenüber dem Verordnungsentwurf präzisiert und einseitige Ex-ante-Ausschlüsse (wie „Kein Bargeld“-Schilder oder vorformulierte Standardformulare) genauso eindeutig ausgeräumt werden, wie es beim digitalen Euro vorgesehen ist.

Mit Blick auf die Zugangsdimension gibt der Verordnungsentwurf wichtige Impulse an die Mitgliedstaaten, für deren Aufgreifen und Umsetzen das Nationale Bargeldforum der Deutschen Bundesbank wie geschaffen sein dürfte.

²⁰ Scott, Brett: Cloudmoney: Cash, Karte oder Krypto 2022, Penguin

²¹ Verbraucherzentrale Bundesverband: Bargeld zukunftssicher machen, 2023, https://www.vzbv.de/sites/default/files/2023-08/230810_Stellungnahme_Bargeld_Legislativvorschlag_BMF_final.pdf, 18.01.2024

1. PFLICHT ZUR AKZEPTANZ VON BARGELD DURCHSETZEN

Die universelle Akzeptanz von Bargeld ist entscheidend, um einer schleichenden Verdrängung des Bargeldes vorzubeugen. Tatsächlich jedoch verweigern auch in Deutschland immer mehr Händler und Gastronomen einseitig die Annahme von Bargeld. Diese Praxis des einseitigen Ex-ante-Ausschlusses ist nach Auffassung des vzbv sowie der EU-Kommission und EZB bereits heute regelmäßig gesetzeswidrig.²² Durch sie werden Verbraucher:innen einseitig benachteiligt. Je mehr Anbieter der Praxis folgen, desto häufiger werden Verbraucher:innen gezwungen, elektronisch zu bezahlen. Können oder wollen sie das nicht, werden sie von der wirtschaftlichen Teilhabe ausgeschlossen.

Zudem gerät der Status des Euro als gesetzliches Zahlungsmittel in Zweifel, wenn die Bezahlung mit Bargeld eingeschränkt wird – sei es durch staatliche oder private Stellen. Im Sinne der Vertragsfreiheit können Händler und Kunde sich zwar auf ein anderes Zahlungsmittel als das gesetzliche einigen. Pauschal von vornherein und einseitig das gesetzliche Zahlungsmittel auszuschließen geht jedoch deutlich darüber hinaus.

Auch der Europäische Gerichtshof²³ hat die Akzeptanzpflicht im Grundsatz bestätigt, jedoch deutlich gemacht, dass im Konkreten einige Fragen offen sind. Auch hierzu dient der Verordnungsvorschlag. Geregelt werden muss insbesondere, welche Ausnahmen von der Akzeptanzpflicht geboten sind, welche Sanktionen Anbieter drohen und wer die Einhaltung beaufsichtigt.

DER VZBV FORDERT:

Verbraucher:innen müssen grundsätzlich mit dem gesetzlichen Zahlungsmittel Bargeld im gesamten Euroraum bezahlen können.

Einseitige Ex-ante-Ausschlüsse durch Unternehmen und Behörden müssen eindeutig verboten werden.

Die Ausnahmen sollten im Verordnungstext (Level 1) abschließend geregelt werden. Ausgenommen werden von der Akzeptanzpflicht sollten Geschäfte, die digital erfolgen und bei denen sich Verbraucher:innen nicht vor Ort aufhalten.

Darüber hinaus sind weitere Ausnahmen möglich – zum Beispiel, wenn ein Gastronom kurzfristig nicht ausreichend Wechselgeld vorrätig hat. Anbieter sollten sich jedoch nicht auf rein einzelwirtschaftliche Erwägungen oder abstrakte Sicherheitserwägungen stützen dürfen, um Bargeld ablehnen zu können.

DER VZBV FORDERT:

Ausnahmen müssen eng abgegrenzt und in erster Linie temporärer Natur sein.

Die Beweislast für das Vorliegen einer Ausnahmevoraussetzung muss beim Zahlungsempfänger liegen.

Die Akzeptanzpflicht wird nur dann greifen, wenn sie effektiv beaufsichtigt und Verstöße abschreckend sanktioniert werden. Dazu bedarf es einer laufenden Aufsicht durch gut aufgestellte Behörden in den Mitgliedstaaten.

²² Europäische Zentralbank: FAQ on cash, 2023, https://www.ecb.europa.eu/euro/cash_strategy/html/cash-faq.en.html, 13.06.2023

²³ EuGH: C-422/19 - Hessischer Rundfunk 2021

Darüber hinaus darf es zu keiner Diskriminierung von Barzahler:innen kommen. Zwar muss etwa ein Supermarkt nicht notwendigerweise an allen Kassen Barzahlungen akzeptieren. Supermärkte und vergleichbare Anbieter mit mehreren Kassen sollten jedoch ein ausreichendes Angebot an Kassen mit Barzahlungsoption vorhalten müssen, sodass Verbraucher:innen tatsächlich die Wahl haben, wie sie bezahlen möchten und nicht in eine elektronische Zahlung gedrängt werden.

DER VZBV FORDERT:

Die Mitgliedstaaten sollten die Akzeptanzpflicht durch gut ausgestattete Behörden effektiv beaufsichtigen und abschreckend sanktionieren müssen.

Verbraucher:innen, die mit Bargeld bezahlen, dürfen nicht benachteiligt werden.

Es darf insbesondere nicht zu einer Situation kommen, in der Verbraucher:innen systematisch deutlich länger warten müssen, wenn sie bar bezahlen.

Ein Minderangebot an Barzahlungsmöglichkeiten sollte ebenfalls mit Sanktionen belegt werden.

Das Nationale Bargeldforum sollte Maßnahmen erarbeiten, um die Bargeldakzeptanzpflicht zu flankieren. Dazu könnten all diejenigen Vorhaben zählen, die den Bargeldbezug und das Bargeldrecycling effizienter (sprich: günstiger) machen. Wie können beispielsweise mittelständische Händler, die bereits heute weite Wege und hohe Entgelte in Kauf nehmen müssen, um Tageserlöse bei ihrer Geschäftsbank einzuzahlen, entlastet werden?

2. ZUGANG ZUM BARGELD SICHERSTELLEN

Verbraucher:innen benötigen flächendeckenden, erschwinglichen und barrierefreien Zugang zum Bargeld. Hierfür ist eine ausreichende Bargeldinfrastruktur erforderlich.

Banken und Sparkassen reduzieren jedoch mit zunehmender Geschwindigkeit gerade diese Infrastruktur. Noch wird dies teilweise durch Supermärkte aufgefangen, die in begrenztem Maße eine Bargeldversorgung übernehmen. Supermärkte leisten „Cashback“ oder „Cash-im-Shop“ jedoch als Extra-Service. In der Regel ist ein Mindesteinkaufswert nötig und die Höhe der Bargeldabhebung ist begrenzt. Abhebungen sind nur in den Öffnungszeiten möglich und nur, sofern ausreichend Wechselgeld vorrätig ist. Die Erfahrungen etwa aus dem Vereinigten Königreich zeigen: Diese Angebote sind kein langfristiger Ersatz für Bankdienstleistungen.

DER VZBV FORDERT:

Verbraucher:innen benötigen Zugang zu Bargeldausgabe und -einzahlungen.

Dieser Zugang muss effizient organisiert und gesetzlich abgesichert werden.

Das heutige System gehört auf den Prüfstand. Das nationale Bargeldforum schafft die Gelegenheit, die Bargeldversorgung in Deutschland für die kommenden Jahrzehnte zu gestalten. Der vzbv begrüßt das neue Forum ausdrücklich und sieht darin einen geeigneten Rahmen, um sowohl Empfehlungen für gesetzgeberische Maßnahmen zu entwickeln, als auch Selbstverpflichtungserklärungen der Kreditwirtschaft nach Vorbildern anderer europäischer Mitgliedstaaten voranzutreiben.

Folgende Aufgaben sollten mit Priorität behandelt werden:

Indikatoren

Es bedarf klarer Indikatoren, die geeignet sind, die tatsächliche Versorgungssituation der Verbraucher:innen mit Bargelddienstleistungen adäquat und über längere Zeiträume zu erfassen. Diese sollten einerseits der Datenerhebung dienen, andererseits sollten sie eine effiziente Verteilung von Geldausgabeautomaten anleiten.

Infrastruktur

Es sollten Vorgaben entwickelt werden, welches Maß an Bargeldinfrastruktur Zahlungsdienstleister (Banken, Sparkassen und Nicht-Banken) bereitstellen müssen. Hierzu sollte auf die Indikatoren zurückgegriffen werden. Dazu bedarf es eines Konzeptes zur Aufgaben- und Lastenverteilung zwischen den Zahlungsdienstleistern. Wer Zugang zum Bargeld sichergestellt, sollte dafür vergütet werden. Wer von der Infrastruktur anderer Zahlungsdienstleister profitiert, sollte dafür eine angemessene Vergütung leisten. Das Ergebnis könnte eine effizientere und effektivere Bargeldversorgung in Deutschland sein. Explizit sollten hierbei nicht nur Banken und Sparkassen mit bestehender Bargeldinfrastruktur in die Pflicht genommen werden. In diesem Zusammenhang könnte eine engere Kooperation zwischen Kreditinstituten über Verbundgrenzen hinaus forciert werden, wie es in einigen Fällen schon gelebt wird.

Recht auf kostenlose Bargeldabhebungen

Bereits heute sind Barabhebungen für die meisten Verbraucher:innen kostenlos. Unterschiede gibt es in der Reichweite: Teilweise beschränkt sich das kostenlose Abheben auf den Verbund. Kund:innen von Direktbanken hingegen können regelmäßig deutschlandweit kostenlos Bargeld beziehen. Eingeschränkt wird der kostenlose Bezug regelmäßig durch Mindestabhebebeträge (z.B. 50 Euro) und maximal zulässige Abhebungen pro Monat (z.B. 5 Euro pro Monat). Um Bargeld angesichts kostenloser digitaler Bezahlverfahren attraktiv zu halten und eine effiziente Verteilung der Bargeldinfrastruktur zu begünstigen, ohne dabei Nachteile für Verbrauchergruppen zu erzeugen, sollte ein Recht auf kostenlose Bargeldabhebungen an allen Geldausgabeautomaten, wie es etwa in Portugal gilt, geprüft werden. Voraussetzung hierfür wäre ein Vergütungssystem zwischen den involvierten Zahlungsdienstleistern. Auch eine teilweise Subventionierung des gesellschaftlichen Gutes Bargeld sollte geprüft werden.

Weitere Herausforderungen

Darüber hinaus schafft das Nationale Bargeldforum einen dringend notwendigen Rahmen, um mit allen beteiligten Stakeholdern Lösungen für das Bargeld betreffende Herausforderungen zu finden. Zum Beispiel:

- ❖ Wie können Geldautomatensprengungen effektiv verhindert werden?
- ❖ Wie kann die Teilhabe breiter Bevölkerungsgruppen auch mit Blick auf weitere Bankdienstleistungen sichergestellt werden, beispielsweise durch barrierefreie SB-Terminals und Schalter?
- ❖ Welche wettbewerbsrechtlichen Erwägungen müssen bei einer effizienten Bargeldversorgung berücksichtigt werden und wo sind ggf. Gesetzesänderungen erforderlich?
- ❖ Kann und sollte die Deutsche Bundesbank eine (noch) stärkere Rolle in der Bargeldversorgung spielen?