

Sicherstellung der Bargeldversorgung und Wahlfreiheit der Verbraucher*innen im Zahlungsverkehr – Impulse für einen politischen Rahmen

Bargeld muss bleiben! Vor allem im Sinne des Verbraucher*innenschutzes ist es wichtig, dass das Zahlen mit Scheinen und Münzen auch künftig möglich bleibt. Deshalb begrüßen wir auch ausdrücklich die Initiative der Deutschen Bundesbank für ein Nationales Bargeldforum. Die Bundesbank hat die Zeichen der Zeit erkannt und startet mit der Auftaktveranstaltung am 16. Februar 2024, bei der die AGG und der BDGW ebenfalls vertreten sein wird, eine wichtige Kampagne für die traditionellen Zahlungsmittel. Es ist wichtig, dass Bürgerinnen und Bürger auch weiterhin wählen können, wie sie bezahlen möchten – gerade auch wenn sie Bedenken haben, zu „gläserne Kund*innen“ zu werden oder digitalen Zahlungsoptionen kritisch gegenüberstehen. Ökonomisch schwächere sowie vulnerable und ältere Bevölkerungsschichten – so zeigen Erfahrungen aus den skandinavischen Ländern – werden in einer bargeldlosen Gesellschaft ausgegrenzt.

Der Bargeldkreislauf ist allerdings ein „Ökosystem“, das zunehmend unter Druck gerät. Vor dem Hintergrund aktueller Rahmenbedingungen und Entwicklungen ist es keinesfalls sicher, dass Bargeld künftig noch flächendeckend verfügbar sein wird. Bankfilialen und Geldautomaten verschwinden, digitale Zahlungsmethoden sind auf dem Vormarsch und werden teilweise forciert – und umso weniger Bargeld als Zahlungsmittel im Umlauf ist, umso fragiler wird das System.

Während für Manche eine „Cashless Society“ – eine Gesellschaft ohne Bargeld – erstrebenswert ist, sehen wir ein solches Szenario gerade auch mit Blick auf Verbraucher*innenschutz und -rechte sehr skeptisch. Die Wahlfreiheit der Bürgerinnen und Bürger ist vielfach jetzt schon eingeschränkt, die Dominanz digitaler Lösungen und internationaler Konzerne verdrängt das Barzahlen und die deutsche girocard zusehends aus dem Zahlungsmittelmix.

Die Politik muss jetzt handeln und die Resilienz des Bargeldkreislaufs sicherstellen, so dass Verbraucherinnen und Verbraucher weiterhin die freie Wahl haben, wie sie bezahlen möchten. Wir haben uns Gedanken gemacht, welche Maßnahmen zur Zielerreichung dienlich sind und wie ein Gesetzespaket zur Rettung des Bargelds aussehen könnte:

1. Zahlungsmittel Bargeld schützen

Auf Ebene der EU-Kommission werden gesetzgeberische Eingriffe in den Bargeldkreislauf diskutiert, die die Verfügbarkeit des einzigen gesetzlichen Zahlungsmittels Bargeld weiter reduzieren.

Einschränkungen der Bürgerinnen und Bürger bei der Wahl ihres Zahlungsmittels durch die Einführung von Bargeldobergrenzen, die Abschaffung einzelner Denominationen, die Einführung von Rundungsregeln und die Abschaffung von Münzwerten sind nicht hinnehmbar.

Eingriffe dieser Art vermitteln den Verbraucherinnen und Verbrauchern den Eindruck, Bargeld sei als Zahlungsmittel nicht mehr erwünscht und bergen damit die Gefahr einer schleichenden Abschaffung des Bargeldes.



Demgegenüber wird nichts unternommen, um den Bürgern die Bedeutung und die Vorteile von Euro-Bargeld als einzigem gesetzlichen Zahlungsmittel zu vermitteln und auf die Nachteile und Gefahren anderer privater Zahlungsalternativen hinzuweisen.

Die Politik ist aufgefordert, sich solchen Entwicklungen mit Nachdruck entgegenzustellen und das Vertrauen der Verbraucherinnen und Verbraucher in den Fortbestand des Zahlungsmittels Bargeld durch öffentliche Stellungnahmen zu stärken.

Wir begrüßen die angestrebte Einführung des Digitalen Euros, da er positive Eigenschaften des Bargeldes übernimmt. Wichtig ist hier allerdings, dass neben der Ausgabe über die kontoführende Bank auch ein Bezug über Geldausgabeautomaten möglich ist, um eine möglichst breite Versorgung sicher zu stellen. Zudem muss weiterhin ein diskriminierungsfreier Zugang zu Bargeld gewährleistet sein. Der Digitale Euro richtet sich konzeptinhärent an grundsätzlich technikaffine Nutzer*innen und Besitzer*innen eines Mobiltelefons (Wallet & Transfer Device). Ein Großteil der Verbraucher*innen dürften mittlerweile technisch in der Lage zu sein, entsprechende Services zu nutzen. Bargeld wird aber gerade für die ältere und nicht technikaffine Bevölkerungsschicht unabdingbar für die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben bleiben.

Zwar sehen aktuelle Pläne vor, dass der Digitale Euro offlinefähig werden soll, dennoch benötigen die Geräte zur Verfahrung (Wallet) und zum Transfer Strom. Somit muss Bargeld auch mit der Einführung des Digitalen Euros in einem Ausmaß verfügbar und einsetzbar bleiben, welches eine Aufrechterhaltung der Versorgungsleistungen in Krisensituation zu jedem Zeitpunkt ermöglicht.

2. Bargeldinfrastruktur als Aspekt gleichwertiger Lebensverhältnisse fördern

In der letzten Legislaturperiode hatte die damalige Bundesregierung im Rahmen des Aktionsplans „Gleiche Lebensverhältnisse überall“ Ansätze entwickelt, wie „ländliche wie städtische Regionen nachhaltig attraktiv, wirtschaftlich vital, lebenswert und demografiefest“ gestaltet werden können. Gerade im ländlichen Raum und strukturschwachen Gebieten ist oft ein Rückbau wichtiger Infrastrukturen festzustellen. Ortskerne veröden und alltägliche Dienstleistungen sind oftmals nicht mehr vor Ort zu finden. Gerade ältere Mitbürger*innen werden hier vor große Herausforderungen gestellt. Der Bezug von Bargeld ist eine der Dienstleistungen, die in Dörfern und auf dem Land oftmals nicht mehr zur Verfügung steht. Ohne Bank vor Ort, stehen auch Gewerbetreibende vor Herausforderungen – Einnahmen können nicht eingezahlt, Wechselgeld nicht bezogen werden. Wo kein Bargeld ist, stagniert oft auch die wirtschaftliche Aktivität.

Im oben genannten Aktionsplan hatte die damalige Bundesregierung angeregt, Breitbandausbau und Digitalisierung sowie soziale und technische Infrastruktur in Fördersysteme einzubeziehen, um so die Attraktivität der Regionen zu erhöhen. **Bargeldinfrastruktur muss explizit Teil solcher Programme sein und sollte politisch gefördert werden.** Kooperationen zwischen unabhängigen Betreibern von Geldautomaten und Kommunen bei der Bereitstellung von Auszahlgeräten oder sogenannte Cashmobile zeigen, dass es bereits praktische Lösungsansätze gibt.



3. Bargeldnutzung gesetzgeberisch stärken

Schweden befindet sich schon seit längerem auf den Weg zur bargeldlosen Gesellschaft. Im Jahr 2020 hat dort aber zumindest ein Umdenken stattgefunden, getrieben unter anderem durch die Sorge, dass es im Fall einer schweren Krise (Terrorismus, Cyberangriffe, etc.) – zu einem Zusammenbruch der Stromversorgung oder des Mobilfunknetzes kommen könnte und elektronische Zahlungsoptionen ohne Vorwarnung wegfielen. In einem solchen Fall hätte ein Großteil der Bevölkerung keinen direkten Zugang zu Bargeld, da kaum noch Bankschalter für Bargeldgeschäfte vorhanden sind. Vor diesem Hintergrund hat das Parlament ein Gesetz verabschiedet, dass ein Minimalniveau von Bargeld-Dienstleistungen garantiert.

In Deutschland könnten proaktive Regelungen für eine flächendeckende Bereitstellung von Bargeldleistungen und ggf. auch eine verschärfte Bargeldannahmepflicht negativen Entwicklungen vorbeugen.

4. „Universal Deposit“ ermöglichen

In einigen europäischen Ländern ist der Ansatz bereits Realität: Bargeld kann dort bankenunabhängig an entsprechend ausgerüsteten Geldautomaten eingezahlt werden. Die universelle Bargeldeinzahlung basiert auf einem interoperablen System innerhalb eines Geldautomatennetzes oder über mehrere Netze hinweg zur Annahme von Bargeldeinzahlungen auf "Interbank"-Basis. Kund*innen können an Geldautomaten anderer Banken oder an denen der unabhängigen Betreiber Bargeld einzahlen.

Mit einer entsprechenden Regelung könnten auch in Deutschland die Kosten für den Betrieb der Geräte geringer gehalten werden, da die Automaten weniger oder in Einzelfällen gar nicht mehr seitens der Betreiber mit Bargeld befüllt werden müssen. Das kann letztendlich auch zu geringeren Gebühren für Verbraucher*innen und zu einem dichteren Automatenetz führen.

In Deutschland ist die universelle Bargeldeinzahlung aktuell aufgrund bestimmter im Geldwäschegesetz (GWG) festgelegter Identifizierungspflichten nicht möglich. Analog zum Vorgehen beispielsweise in Großbritannien wäre zu überlegen, die gegenseitige Akzeptanz von Einzahlungen bis z.B. € 5.000 – auch von Drittanbietern – gesetzlich zu ermöglichen.

So kann das Bargeldhandling für Verbraucher*innen einfach, kostengünstig und niederschwellig gestaltet und ein wichtiger Beitrag zum Erhalt der Bargeldinfrastruktur geleistet werden.

5. Eigenkapitalanforderungen für Banken neu regeln

Banken sind verpflichtet, eine bestimmte Menge an Eigenkapital vorzuhalten, um sicherzustellen, dass sie in der Lage sind, Verluste zu absorbieren und ihre Verpflichtungen gegenüber Kunden und Gläubigern zu erfüllen. Derzeit müssen Banken auch Bargeld mit Eigenkapital hinterlegen, was bedeutet, dass sie einen Teil ihres Kapitals binden müssen, um Bargeld vorzuhalten.

Das beeinflusst die Verschuldungsquote („Leverage Ratio“). Dabei handelt es sich um eine Messgröße, die es ermöglicht, das Risiko einer übermäßigen Verschuldung von Banken zu bewerten. Als wichtige Kennzahl für die Eigenkapitalanforderungen von Banken gibt sie an, wie viel Eigenkapital eine Bank im Verhältnis zu ihrem Gesamtengagement (d.h. allen Vermögenswerten und Verbindlichkeiten) halten muss.

Zum Höhepunkt der Covid-19-Pandemie hatten Ausnahmeregelungen es den Banken ermöglicht, Vermögenswerte wie Münzen und Banknoten von ihrer Verschuldungsquote auszunehmen. **Eine dauerhafte Anpassung der Eigenkapitalanforderungen für den Bargeldbestand würde den Handlungsspielraum von Banken erweitern und sich gerade auch auf das Bargeldgeschäft und idealerweise auch für den Verbraucher kostensenkend auswirken. Im Großbritannien ist man diesen Weg bereits erfolgreich gegangen.**

6. Faire Marktbedingungen im Bargeldumfeld garantieren

Die Betreiber internationaler Kartenunternehmen, wie beispielsweise VISA und Mastercard, tragen mit ihrer Gebührenpolitik dazu bei, dass der Service der Bargeldbereitstellung für Banken und unabhängige Automatenbetreiber – die oft dort aktiv werden, wo Banken sich zurückziehen – perspektivisch nicht mehr finanzierbar ist. Diese Unternehmen haben durch ihre Marktmacht so viel Einfluss, dass sie Geldautomatenbetreibern die Gebühr für die Serviceleistung und zugleich auch Ihre eigene Ertragsseite (Kosten, die von der Gebühr abgezogen werden) diktieren können, ohne die tatsächlichen Kosten oder die Wettbewerbssituation zu berücksichtigen. Wesentliche Faktoren werden bei der Gebühr nicht berücksichtigt, beispielsweise die Zinsentwicklung für das in Geldautomaten bereitgestellten Geldmenge und Kostenerhöhungen aufgrund Tarifveränderungen bei den Dienstleistern. Auch erhöhte Kosten für Betreiber durch Sicherheitsanforderungen (spezielle Tresore, zusätzliche Klebe- oder Färbetechnik, Vorgaben für kommende Verschlüsselungstechnologien) verursachen erhebliche Mehrkosten.

An vielen Standorten können damit die Kosten des Geldautomaten nicht mehr gedeckt werden. Schon jetzt zeichnet sich ab, dass das Automatenetzwerk deshalb massiv ausdünnen und der Bargeldbezug für Verbraucher*innen deutlich erschwert wird.

Um den negativen Einfluss der internationalen Kartenunternehmen auf die Bargeldinfrastruktur langfristig und die damit verbundenen Nachteile für die Bevölkerung zu verhindern, ist eine klarstellende Gesetzesänderung hinsichtlich der rechtlichen Zulässigkeit eines direkten Entgeltes (vergleichbar der etablierten Regelung der Deutschen Kreditwirtschaft für die girocard) notwendig. Andere europäische Länder, wie zum Beispiel Spanien, haben diese Klarstellung bereits entsprechend verankert.

7. Nationale Zahlverfahren stärken

Verbraucher*innen, die keine Kreditkarten nutzen möchten, konnten bisher mit der deutschen girocard bequem auch im Ausland bezahlen. Durch den aktuell stattfindenden Tausch ganzer Kartenportfolios von Kredit- in Debitkarten sowie durch die Einstellung von „Maestro“ als sogenanntem CoBatch auf girocards zur Jahresmitte 2023, die dazu führt, dass diese nicht mehr im Ausland eingesetzt werden können, gerät die girocard – die einzige deutsche Debitkarte – immer weiter unter Druck. Ein massiver Einschnitt für Bürgerinnen und Bürger zugunsten des weiteren Ausbaus der Machtposition der weltweiten Kreditkartenorganisationen. Aber auch eine negative Entwicklung für die Bargeldversorgung: für Geldautomatenbetreiber reduziert sich dadurch die Möglichkeit, kostendeckende Entgelte für den Betrieb ihrer Geldautomatenetze zu erzielen drastisch, was den Abbau der Infrastruktur zur Folge hat. Zudem führt der massive Anstieg von Kartenprodukten der

internationalen Kreditkartenunternehmen dazu, dass die girocard ihrerseits für Karteninhaber teurer, damit unattraktiv und letztlich verdrängt wird.

Die Politik muss die Unabhängigkeit der Verbraucher*innen von internationalen Konzernen gewährleisten und nationale Zahlverfahren stärken. Dies bedeutet, dass rechtlichen Grundlagen zur Bepreisung aller Karten (Debit und Kredit) der Kreditkartenunternehmen geschaffen sowie deren wettbewerbspolitische Durchsetzung (z.B. durch das Kartellamt) gewährleistet werden müssen, um so faire Wettbewerbsbedingungen zu schaffen.

8. Resilienz des baren Zahlungsverkehrs in Not- und Krisenfällen sicherstellen

Die große Bedeutung von Bargeld in Krisenfällen hat sich beim Ausfall von Kartenlesegeräten im Mai 2022 gezeigt. Über mehrere Tage waren keine Kartenzahlungen möglich. Davon betroffen waren viele große und kleine Handelsunternehmen in ganz Deutschland. Die Nachfrage nach Bargeld ging binnen weniger Stunden drastisch nach oben. Ohne die Leistungsfähigkeit und Flexibilität der Wertdienstleister hätten die betroffenen Händler massive Einnahmeausfälle zu verzeichnen gehabt und die Versorgung der Bürger*innen mit notwendigen Lebensmitteln und Waren wäre nicht sichergestellt gewesen.

Politik und Bundesbank sind gefordert, gemeinsam mit den anderen Bargeldakteuren die Rahmenbedingungen für eine leistungsfähige und flächendeckende Bargeldinfrastruktur in Deutschland zu schaffen.

Im Rahmen des vom Bundesforschungsministeriums geförderten Sicherheitsforschungsprojektes "Resilienz der Bargeldversorgung - Sicherheitskonzepte für Not- und Krisenfälle" (BASIC) unter Beteiligung aller relevanten Bargeldakteure wurde ein Sicherheitskonzept für Not- und Krisenfälle erarbeitet. Das Sicherheitsrahmenkonzept ist europaweit einzigartig und hat schon Interesse in anderen Ländern hervorgerufen. Es muss aber auch gelebt und umgesetzt werden. Kritische Dienstleistungen wie die Bargeldlogistik müssen in das zukünftige KRITIS-Dachgesetz aufgenommen und die Unternehmen müssen mit Sonderrechten ausgestattet werden. Bundesweite Übungen zur Sicherstellung der Bargeldver- und entsorgung sind notwendig. Wir schlagen zudem die Einrichtung eines nationalen bzw. regionalen Krisenkoordinationsgremiums bei der Deutschen Bundesbank vor.

9. Bargeld „bezahlbar“ machen

Die Kosten für die Annahme von Bargeld für ihre Kunden seitens der Banken sind in den letzten Jahren stark gestiegen. Das führt dazu, dass beispielsweise Einzelhändler Gebühren in bisher nicht dagewesener Höhe entrichten müssen, wenn sie ihre Bargeldeinnahmen einzahlen wollen. Als Reaktion darauf wirken sie auf Verbraucher*innen ein, möglichst auf unbare Zahlungsoptionen zurückzugreifen. Dieser letztendlich vom Markt gesteuerte Mechanismus führt zu einem weiteren Rückgang der Bargeldnutzung im Einzelhandel. Gleichzeitig bleibt die Nachfrage nach Bargeld zur Vermögensaufbewahrung (Hortung) sowie im Rahmen der Krisenvorsorge hoch.

Im tatsächlichen Fall von Krisen sowie bei Ausfall von Zahlungsterminals steigt die Nachfrage nach Bargeld erfahrungsgemäß sprunghaft an. Alle Bargeldakteure wie Kreditinstitute, Wertdienstleister und Serviceunternehmen müssen daher trotz rückgehender Bargeldnutzung ausreichende Infrastruktur für die Ver- und Entsorgung von Bargeld in jeder Nachfragesituation vorhalten und die Stückkosten steigen



dadurch weiter. **Ansätze, um diesen Prozess aufzuhalten wären: eine finanzielle Beteiligung der öffentlichen Hand bzw. der Bundesbank an den Vorhaltekosten, mehr Engagement der Filialbanken im Bargeldhandling, eine faire Kostenstruktur und ggf. händlerspezifische Einzahloptionen.**

Die BDGW – Bundesvereinigung Deutscher Geld- und Wertdienste und die AG Geldautomaten sind sehr an einem konstruktiven Austausch mit der Politik gelegen. Sehr gerne diskutieren wir deshalb unsere Vorschläge im persönlichen Gespräch und stehen jederzeit für Rückfragen und weiterführende Informationen zur Verfügung.

AG Geldautomaten

BDGW

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'K. Trojanus'.

Dr. Kersten Trojanus,
Sprecher

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Mewes'.

Michael Mewes,
Vorstandsvorsitzender

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. Siepmann'.

Mirko Siepmann,
Sprecher

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'H. Hisam'.

Hans-Jörg Hisam,
Stellvertretender Vorstandsvorsitzender