

# Stellungnahme

---

zum Vorschlag für eine Verordnung des europäischen Parlaments und des Rates über Euro-Banknoten und Euro-Münzen als gesetzliches Zahlungsmittel

Stand: 11. August 2023

[EU-Transparenzregisternummer: 31200871765-41]



## Allgemeines

---

Der Handelsverband Deutschland (HDE) ist die Spitzenorganisation des deutschen Einzelhandels. Insgesamt erwirtschaften in Deutschland 300.000 Einzelhandelsunternehmen mit drei Millionen Beschäftigten an 450.000 Standorten einen Umsatz von rund 535 Milliarden Euro jährlich. Im Handelsverband Deutschland (HDE) sind Unternehmen aller Branchen, Größenklassen und Vertriebswege mit rund 100.000 Betriebsstätten organisiert. Sie stehen für rund 75 Prozent des Einzelhandelsumsatzes in Deutschland.

Im stationären Handel in Deutschland besteht heute eine umfassende Akzeptanz von Bargeld. Auch ohne gesetzliche Bestimmungen setzen Handelsunternehmen den Kundenwunsch nach Barzahlungen auf breiter Ebene um, es besteht damit grundsätzlich kein Bedarf an einer Gesetzgebung in diesem Bereich. Zudem käme es durch eine mögliche Akzeptanzpflicht zu einer weiteren Ungleichbehandlung des stationären Verkaufes im Vergleich zum Onlineverkauf.

Bargeld ist nach wie vor auch in Deutschland das führende Zahlungsmittel im stationären Handel. Nach Erhebungen des EHI Retail Instituts liegt die Zahl der Transaktionen im Jahr 2022 noch bei 59,38 Prozent aller Bezahlvorgänge.

Gleichzeitig muss jedoch berücksichtigt werden, dass die Zahl der Bargeldtransaktionen rückläufig ist, im Jahr 2018 waren noch 76,1 Prozent aller Bezahlvorgänge Bargeldtransaktionen. Dabei ist zu beobachten, dass in einigen Branchen bzw. Geschäftsformaten der Anteil der Bargeldtransaktionen noch deutlich geringer ausfällt. Dennoch wird bis auf Weiteres weiterhin mit einer Nachfrage nach Bargeld gerechnet, wenngleich auf sinkendem Niveau

Vor dem Hintergrund der rückgängigen Nutzung von Bargeld im Einzelhandel setzt sich der Handelsverband Deutschland - HDE dennoch für die Aufrechterhaltung eines effizienten Bargeldkreislaufes ein. Dieser umfasst neben der Verfügbarkeit von Bargeld für Verbraucher auch die Beschaffung von Bargeld – vorwiegend als Münzgeld – und die Abgabe von Einnahmen für Handelsunternehmen. Beide Seiten – sowohl Kunden als auch Handelsunternehmen sind angewiesen auf eine jederzeitige und problemlose Funktionalität der jeweils benötigten Bargeldprozesse.

Aus Handelssicht ist von besonderer Bedeutung, dass der Bezug von Wechselgeld in Form von Münzen und die Abgabe der Bargeld-Einnahmen auf dem Geschäftskonto jederzeit problemlos zu gestalten ist. Dabei zeigt sich in den letzten Jahren ein Rückgang der Zuverlässigkeit des Bargeldkreislaufes insbesondere für mittelständische Unternehmen, die auf ihre vor Ort ansässigen Bankfilialen angewiesen sind. Filialschließungen, die Einstellung von gewerblichen Bargeldleistungen oder die Anhebung von Preisen für Leistungen machen die Bargeldakzeptanz im Handel zunehmend anspruchsvoller.

Daher unterstützt der HDE grundsätzlich alle Maßnahmen zur Stärkung des Bargeldkreislaufes und der Steigerung der Effizienz. Auch die Definition des Begriffs eines gesetzlichen Zahlungsmittels erscheint sinnvoll, um europaweite gleichlautende Vorgaben zu schaffen. Allerdings ist eine Bargeld-Akzeptanzverpflichtung der falsche Weg, da vor dem Hintergrund nachlassender Bargeld-Nutzung und zwangsweiser Aufrechterhaltung eines kostspieligen Ver- und Entsorgungsprozesses ein Ungleichgewicht



entsteht, dass auch für Verbraucher zu erhöhten Kosten führen kann, ohne dass es einen gegenstehenden Nutzen erbringt.

Handelsunternehmen sind in Deutschland einem hohen Wettbewerbsdruck ausgesetzt und haben ein ureigenes Interesse an der Befriedigung von Kundenwünschen. Dazu gehört auch der Prozess des Geschäftsabschlusses und der Bezahlwege. Sichtbar wird dies an der Vielzahl der heute eingesetzten Zahlungsoptionen für Kunden.

Neue Technologien ermöglichen zudem eine neue Art des Einkaufens. Sogenannte Self-Checkout-Geschäfte überlassen es den Kunden, ihre Ware zu scannen und zu bezahlen. Diese nutzen immer häufiger das Angebot, da eine schnellere Abwicklung erfolgt. Geschäfte ohne Kasse sind ein weiteres Beispiel für eine neue Art, den Einkaufsprozess zu gestalten. Ein nahtloser Check-out ermöglicht Kunden das Verlassen der Geschäfte ganz ohne Wartezeit oder wahrnehmbaren Kassiervorgang. Die Möglichkeit des Bezahlens mittels Bargeld würde diese Prozesse verhindern oder zumindest verzögern und verteuern. Bei Läden ohne Personal steigt das Einbruchs- und Schadensrisiko deutlich.

Daher sollte den Handelsunternehmen die Möglichkeit gegeben werden, ihre Geschäftsprozesse zugunsten der Kunden ohne beschränkende Bedingungen zur Akzeptanz von Zahlungsmitteln zu optimieren. Die heute in Deutschland vorhandene Vertragsfreiheit sollte in diesem Zusammenhang nicht eingeschränkt werden. Handelsunternehmen sollte weiterhin gestattet werden, durch entsprechende Aushänge eine Akzeptanz von Bargeld auszuschließen und damit den Kunden die beste Art des Checkouts anzubieten.

## Kernaussagen und Grundsatzpositionen

---

- Auch ohne gesetzliche Bestimmungen kommen Handelsunternehmen dem Kundenwunsch nach Barzahlungen nach, eine gesetzliche Akzeptanzpflicht ist damit nicht notwendig. Zudem käme es durch eine mögliche Akzeptanzpflicht zu einer weiteren Ungleichbehandlung des stationären Verkaufes im Vergleich zum Onlineverkauf.
- Der Status "gesetzliches Zahlungsmittel" für Bargeld und einen künftigen digitalen Euro sollte nicht automatisch eine "Akzeptanzpflicht" für Händler bedeuten. Die obligatorische Annahme sollte maximal für (halb-)öffentliche Einrichtungen gelten, z.B. für die Zahlung von Steuern, Bußgeldern, Genehmigungen usw. Insbesondere für den digitalen Euro bestehen noch viele Ungewissheiten und offene Fragen. Eine verpflichtende Annahme vorzugeben, ohne die notwendigen Prozesse und Gebühren zu kennen, birgt für die Akzeptanzseite ein erhebliches Risiko.
- Verbraucher und Händler müssen die kommerzielle Vertragsfreiheit behalten, um zu vereinbaren, welche Zahlungsmethoden verwendet werden können.
- Umfassende gesetzliche Schutzmaßnahmen sind erforderlich, um Händler vor hohen Gebühren zu schützen, die von Banken und Zahlungsverkehrsdienstleistern im Bargeldkreislauf erhoben werden, falls der Status "gesetzliches Zahlungsmittel" tatsächlich als Akzeptanzpflicht angesehen wird.
- Falls Bargeld und der digitale Euro tatsächlich als "öffentliches Gut" betrachtet werden, dann müssen die öffentlichen Stellen ein faires und nachhaltiges Verteilungsmodell sicherstellen, das für die gesamte Gesellschaft funktioniert.
- Ungekappte Gebühren würden die Händler in einen starken Margendruck bringen, wenn gleichzeitig für Bargeld- und digitale Euro-Zahlungen ein Aufpreisverbot gelten wird.



## Zu den Vorschlägen im Einzelnen

---

### **Artikel 2 – Geltungsbereich**

#### **Zu (2) Fernabsatz**

Der Ausschluss von Zahlungen im Fernabsatz, einschließlich Online-Käufen wirft Fragen auf. Der Abschluss eines Kaufvertrages inklusive der Einigung über das Zahlungsmittel erfolgt heute nicht immer „von Angesicht zu Angesicht“, kann aber dennoch vor Ort am Point of Sale stattfinden. Prozesse wie self checkout oder mobiles Bezahlen sind durchaus weit verbreitet und sollten als Fernabsatz bezeichnet werden. Es sollte geklärt werden, wie der Begriff Fernabsatz definiert wird.

Erfolgt der Verkauf vor Ort über remote-Zahlungen (z.B. Bezahlung über Apps), handelt es sich hierbei jedenfalls um Fernzahlungen. Diese Art des Verkaufes sollte nicht unter die Verordnung fallen, da es sich um einen Fernabsatz handelt.

Der Verkauf in kassenlosen Märkten oder die Nutzung von Ladesäulen sind nur zwei Beispiele für Bezahl-situationen, in denen bereits heute keinerlei Kundenerwartung bezüglich einer Zahlungsmöglichkeit mit Bargeld gegeben ist. Eine Akzeptanzpflicht würde in beiden Fällen nur das Einbruchs- und Schadenrisiko erhöhen. Artikel 2 sollte daher umfassendere Ausnahmen vorsehen.

### **Artikel 4 – Gesetzliches Zahlungsmittel**

#### **Zu (3) Erhebung eines Aufschlages**

Angesichts der abnehmenden Nutzung von Bargeld und hohen Fixkosten des Bargeldhandlings wird die Akzeptanz von Bargeld zu einem kostentreibenden Faktor. Kassensysteme mit Bargeldakzeptanz, Diebstahl-, Überfall-, Versicherungs- und Inventurrisiken müssen ebenso wie Kosten der Beschaffung von Wechselgeld und der Abgabe von Einnahmen bei der Bank berücksichtigt werden und sind nur in geringem Maße durch Nutzungsrückgang zu beeinflussen. Die Kosten der Vorhaltung des Bargelds müssen daher auf alle Kunden – unabhängig von ihren Präferenzen – umgelegt werden. Es ist vorauszusehen, dass die Kosten des Bargeldkreislaufes weiterhin ansteigen werden.

Daher bedeutet das Verbot eines Aufschlages für Barzahlungsvorgänge einen vermeidbaren Kostenfaktor. Deshalb sollten Barzahlungsvorgänge mit einem Aufschlag ermöglicht werden, der der tatsächlichen Höhe der anfallenden Kosten entspricht. Damit könnte eine Akzeptanz von Bargeld unter Berücksichtigung anfallender Kosten aufrechterhalten werden.

### **Artikel 5 – Ausnahmen vom Grundsatz der obligatorischen Annahme**

Zu (1) a) Eine Beweislast gegenüber dem Kunden kann zu großen Unsicherheiten führen, da ein Zahlungsempfänger regelmäßig nicht über die Bargeldbestände Aufschluss geben will. Daher ist aus Sicht des Handels keine praktische Umsetzung dieser Beweislast der notwendigen Ablehnung kaum denkbar, der Passus sollte daher gestrichen werden.

Zu (1) b) Im Rahmen der Vertragsfreiheit sollte es dem Zahlungsempfänger stets gestattet sein, mit seinen Kunden andere Zahlungsmittel als Bargeld zu vereinbaren. Daher erfolgt mit diesem Absatz eine wichtige und



grundsätzliche Klarstellung. In den Beweggründen sollte zudem ein Hinweis aufgenommen werden, wie eine Vereinbarung über die Zahlart im Rahmen der Vertragsfreiheit des Anbieters festgelegt werden kann.

Zu (2) Ein legitimer Grund zur Ablehnung von Barzahlung sollte eine wirtschaftliche Kostenbetrachtung sein. Übersteigen beispielsweise die Kosten der Barzahlung diejenigen einer alternativen und gebräuchlichen Zahlungsart, sollte eine Ablehnung von Barzahlungen ebenfalls möglich sein. Bei der Erfassung von Kosten der Zahlungssysteme sollten alle Einflussfaktoren berücksichtigt werden. Wir schlagen daher folgende neue Formulierung vor:

iii) Die Akzeptanzkosten des Handels bei Barzahlung übersteigen die Kosten alternativer Zahlarten;

iv) Die Ausgestaltung des Verkaufs lässt aus technischen Gründen eine Barzahlung nicht oder nur unter erheblichen Aufwand zu wie beispielsweise bei Ladesäulen oder kassenlosen Märkten.

### **Artikel 6 – Zusätzliche Ausnahmen**

Die Kommission soll in die Lage versetzt werden, durch delegierte Rechtsakte Ausnahmen vom Grundsatz der obligatorischen Annahme zu erlassen. Bereits heute sind in vielen Bereichen Barzahlungen unüblich und werden von weiten Teilen der Verbraucher anerkannt. Beispiele sind Verkaufsautomaten, Parkautomaten, Ladesäulen. Darüber hinaus werden technologische Weiterentwicklungen im Einzelhandel zu weiterer Automatisierung führen, um Verbrauchern eine moderne und breite Versorgung zu ermöglichen. Wie oben erwähnt, sind kassenlose Märkte ein Beispiel für aktuelle Entwicklungen. Daher sollten bereits in die Verordnung genaue Kriterien eingefügt werden, die entsprechende Ausnahmen von der obligatorischen Ausnahme vorsehen. Siehe Vorschläge zu Artikel 5 iv).

### **Artikel 7 – Annahme von Barzahlungen**

Einer Überwachung der Ausprägung der Annahme von Barzahlungen in den Ländern steht grundsätzlich nichts entgegen. Die Überwachung des Umfangs eines einseitigen Ex-ante Ausschlusses birgt allerdings die Gefahr, dass dies einen alleinigen Indikator für die Gewährleistung der Annahme von Bargeld darstellt. Dies steht im Widerspruch zur Vertragsfreiheit, nach der Zahlungsmodalitäten im Vertragsverhältnis individuell festgelegt werden können. Entschließt sich ein Unternehmen, keine Barzahlungen zu akzeptieren, so handelt es im Rahmen dieser Vertragsfreiheit und wendet sich nicht gegen den Status des Bargeldes als gesetzliches Zahlungsmittel.

Die Erwähnung des Umfangs des Ex-ante-Ausschlusses birgt die Gefahr, dass andere wesentliche Indikatoren zur Einschätzung der Bargeldannahme wie z.B. entstehende Kosten und Nachfrage der Verbraucher unberücksichtigt bleiben oder zumindest vernachlässigt werden. Zudem ist unklar, wie sich der Markt der Wertdienstleister sowie Banken mit einem Bargeldangebot für gewerbliche Kunden entwickelt. Eine Ex-Ante Ausschluss-Regelung trägt dazu bei, unwirtschaftliche Geschäftsmodelle im Bargeldkreislauf aufrecht zu erhalten oder veranlasst Anbieter in einem eingeschränkten Markt, überhöhte Kosten für Bargelddienstleistungen zu etablieren. Daher sollte der Hinweis auf den Ex-Ante-Ausschluss gestrichen werden.

Im Hinblick auf eine verlässliche Investitionsplanung des Handels sollten die in Abschnitt (3) erwähnten Abhilfemaßnahmen im Vorfeld näher konkretisiert werden. In jedem Fall sollten nicht ausschließlich



Sanktionen gegen Zahlungsempfänger bzw. Bargeld-Annehmende vorgesehen sein, sondern alle Akteure des Bargeldkreislaufes umfassen.

### **Artikel 8 – Zugang zu Bargeld**

Ein hinreichender und wirksamer Zugang zu Bargeld ist nicht nur für Verbraucher von entscheidender Bedeutung. Auch Handelsunternehmen sind auf die Versorgung mit Bargeld angewiesen. So ist die Beschaffung von Wechselgeld – meist in Form von Münzen – ein wesentliches Kriterium für den Erhalt der Bargeldakzeptanz. Auch die Abgabe von Bargeldeinnahmen zur Gutschrift auf einem Bankkonto gehört im weitesten Sinn zum Zugang zu Bargeld.

Artikel 8 sollte daher auch auf die Bedürfnisse der Handelsunternehmen im Bargeldkreislauf ausgedehnt werden und sowohl den Zugang zu Münzgeld als auch die Abgabe der Bargeldbestände umfassen.

Im Hinblick auf die Bargeldversorgung der Bevölkerung nimmt der Handel bereits heute eine wahrnehmbare Stellung ein. Im Rahmen des Einkaufs ist eine Bargeldauszahlung an vielen Stellen möglich (Cashback). Hierbei trägt der Handel die verbundenen Kosten und betrachtet dies als Service für Kunden. Sollten die Mitgliedsstaaten hier einen Indikator zur Sicherstellung des Zugangs zu Bargeld im Rahmen dieser Verordnung sehen, muss ein Kostenausgleich für diesen Service erfolgen.

### **Artikel 15 – Interaktion mit digitalem Euro**

Der Artikel verbietet dem Zahlungsempfänger die Wahl zwischen beiden gesetzlichen Zahlungsmitteln. Im Sinne einer technologieorientierten Gestaltung moderner Einkaufsprozesse sollte dem Handelsunternehmen die Auswahl zwischen den gesetzlichen Zahlungsarten überlassen bleiben. Entschließt sich ein Zahlungsempfänger zur Annahme des digitalen Euros, sollte ihm die Möglichkeit gegeben werden, grundsätzlich auf die Annahme von Münzen und Noten zu verzichten. Umgekehrt sollte auch die Akzeptanz des digitalen Euros grundsätzlich nicht verpflichtend sein, wenn die Akzeptanz von Noten und Münzen besteht.

Die gewollte breite Verwendbarkeit des digitalen Euro kann jedenfalls nicht mit einer Akzeptanzpflicht sichergestellt werden, da eine Ausgestaltung dieser Pflicht in einer praxismgerechten Form und insbesondere auch deren Überwachung kaum praktikabel umsetzbar erscheint. Zudem sind noch zu viele Fragen zu klären, insbesondere die notwendigen Investitionskosten im Handel sowie die mit der Akzeptanz verbundenen Gebühren. Artikel 15 sollte daher gestrichen werden, bis alle Fragen geklärt sind.