

Banken von unverhältnismäßigen Anforderungen im Cash Recycling entlasten

Hintergrund

Kreditinstitute unterliegen einer Vielzahl an regulatorischen Pflichten in der Bargeldversorgung. Das gilt insbesondere im Hinblick auf das Cash Recycling („Wiederverwendung von Bargeld“). Vor der Wiederausgabe von Banknoten oder Münzen müssen Banken das erhaltene Geld auf Echtheit und Umlauffähigkeit prüfen. Als Falschgeld verdächtiges oder beschädigtes Geld müssen sie aus dem Verkehr ziehen und an die Deutsche Bundesbank übergeben. Außerdem haben Kreditinstitute statistische Meldungen abzugeben, beispielsweise wenn sie einen neuen Geldautomaten in Betrieb nehmen. Die Aufsicht führt zudem zahlreiche Vor-Ort-Kontrollen durch, bei denen sie die Prüfgeräte der Banken unter die Lupe nimmt. Das soll das Vertrauen der Bevölkerung in das Zahlungsmittel Bargeld stärken und den reibungslosen Ablauf des Bargeldkreislaufes gewährleisten.

Die regulatorischen Pflichten zum Cash Recycling gelten mangels aufsichtsrechtlicher Vorschriften allerdings nicht für andere Wirtschaftssubjekte wie den Lebensmitteleinzelhandel oder Tankstellen. Dabei betreiben diese Anbieter mit dem sog. „Cashback-Verfahren“ (Abheben von Bargeld zusätzlich zum Einkauf, z.B. an Supermarktkassen) ein Verfahren, das dem Cash Recycling ähnelt. Mit dieser Funktion nehmen sie eine zunehmend wichtigere Rolle ein und ergänzen vielerorts die etablierte Bargeldversorgung der Banken. Laut einer Umfrage der Bundesbank hebt jeder Befragte durchschnittlich 8-mal pro Jahr an einer Supermarktkasse oder an der Tankstelle Geld ab¹.

Die regulatorische Ungleichbehandlung ist eine strukturelle Benachteiligung von Banken: Im Vergleich zu Mitbewerbern entsteht den Instituten durch das Cash Recycling ein unverhältnismäßig höherer Aufwand. Das ist nicht nur aus Wettbewerbssicht ungerechtfertigt, sondern ist zudem ein Risiko für die Bargeldversorgung. Denn mit steigendem Aufwand bauen Banken aus betriebswirtschaftlichen Erwägungen Geldautomaten ab oder führen Gebühren für Abhebungen ein. Um die flächendeckende Bargeldversorgung sicherzustellen und Benachteiligungen gegenüber dem Cashback-Verfahren zu beseitigen, sollte sich der Gesetzgeber deshalb dafür einsetzen, dass Banken von unverhältnismäßigen Anforderungen im Cash Recycling entlastet werden.

Eine Entlastung der Banken ist nicht nur im Interesse einer flächendeckenden Bargeldversorgung, sondern auch ein Gebot der Fairness. Denn die Sicherstellung der Funktionsfähigkeit des Bargeldkreislaufs ist eine hoheitliche Aufgabe des Staats. Doch in den vergangenen Jahren hat sich die Bundesbank zunehmend aus dem Cash Recycling zurückgezogen und die Aufgabe an Kreditinstitute und andere Zahlungsdienstleister übertragen. Die Notenbank beschränkt sich stattdessen auf die Überwachung des Cash Recyclings durch private Akteure. Soweit diese privaten Akteure hoheitliche Aufgaben übernehmen, sollte der Gesetzgeber aber dafür Sorge tragen, dass ihr Aufwand möglichst gering bleibt.

¹ Deutsche Bundesbank: „Zahlungsverhalten in Deutschland 2017: Vierte Studie über die Verwendung von Bargeld und unbaren Zahlungsinstrumenten“, Februar 2019.

Vorschläge des GVB für Entlastungen

Der Genossenschaftsverband Bayern e.V. (GVB) hat drei Ansatzpunkte identifiziert, um Banken im Cash Recycling zu entlasten und die Bargeldversorgung langfristig sicherzustellen. Erstens muss der Gesetzgeber bürokratische Meldepflichten im Cash Recycling abbauen. Zweitens sollte die Übermittlung von verdächtigem Bargeld an Behörden praxistauglich gestaltet werden. Und drittens müssen die unverhältnismäßigen Pflichten in der Münzgeldprüfung reduziert werden.

1) Bürokratische Meldepflichten im Cash Recycling abbauen

Hintergrund: Banken müssen erhaltene Banknoten vor der Wiederausgabe auf Echtheit und Umlauffähigkeit prüfen. Die dafür verwendeten Systeme (z.B. Geldautomaten) müssen bei Inbetriebnahme, Änderungen und Außerbetriebnahme an die Bundesbank gemeldet werden². Neben dem Gerätetyp müssen Banken der Bundesbank zum Beispiel mitteilen, welche Software auf dem Gerät installiert ist und an welchem Standort die Maschine eingesetzt wird. Bei einem Geräteumzug oder Softwareupdate ist ebenso Meldung zu erstatten. Die Daten müssen innerhalb von 10 Geschäftstagen bei der Bundesbank eingehen. Zusätzlich müssen Banken halbjährlich Daten über Bestand und Betrieb (z.B. Anzahl der bearbeiteten Banknoten) ihrer Geräte melden³. Die Regelungen gehen auf eine EZB Verordnung zurück⁴.

Problem: Die laufenden Meldungen zu Inbetriebnahme, Änderungen und Außerbetriebnahme verursachen einen hohen Aufwand, der in keinem Verhältnis zum Nutzen der Meldungen steht. Jede einzelne Meldung muss händisch bei der Bundesbank eingereicht werden. Pro Jahr sind das bei den bayerischen Volksbanken und Raiffeisenbanken rund 2.000 Meldungen, die fast 300 Arbeitstage in Anspruch nehmen. Zugleich müssen eingehende Meldungen von der Bundesbank erfasst und geprüft werden, was zu einem hohen Aufwand bei der Aufsicht führt. Solange ein Einzelhändler (z.B. eine Supermarktkette) keinen Geldautomaten betreibt, sondern nur im Rahmen des Cashback-Verfahrens Bargeld auszahlt, unterliegt er nicht den beschriebenen Meldepflichten.

Lösung: Die laufenden Meldepflichten sollten abgeschafft werden. Anstelle der halbjährlichen Meldung sollte eine jährliche Meldung treten. Eine konsolidierte Meldung pro Jahr ist ausreichend, um das Cash Recycling zu überwachen und den Bargeldkreislauf zu beaufsichtigen. Denn die eingesetzten Geldautomaten und Prüfgeräte sind sehr zuverlässig. Sie werden regelmäßig und umfassend von der EZB getestet. Von einer Umstellung des Meldeturnus geht daher keine Gefahr aus. Zudem wäre mit einer jährlichen Meldung der Gleichlauf mit anderen Meldepflichten sichergestellt. Im Rahmen der Münzgeldprüfung müssen Banken beispielweise die Stamm- und Betriebsdaten der Münzbearbeitungsgeräte nur einmal pro Jahr melden⁵. In einem ersten Schritt könnte die Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Reduzierung von Statistikpflichten, an der auch die Wirtschaftsministerien der Länder und die Bundesbank beteiligt sind, dieses Anliegen aufgreifen und auf eine Anpassung der rechtlichen Grundlagen bei EZB und Bundesbank hinwirken.

² Vgl. §36a BBankG i. V. m. §3 BargeldPrüfV.

³ Vgl. §3 BargeldPrüfV.

⁴ Vgl. Art. 11 EZB-Verordnung über die Prüfung der Echtheit und Umlauffähigkeit und über die Wiederausgabe von Euro-Banknoten (EZB/2010/14).

⁵ Vgl. Art. 12 Abs. 2 Verordnung (EU) Nr. 1210/2010 zur Echtheitsprüfung von Euro-Münzen und zur Behandlung von nicht für den Umlauf geeigneten Euro-Münzen.

2) Praxistaugliche Regeln für die Übermittlung von verdächtigen Banknoten und Münzen einführen

Hintergrund: Laut EU-Verordnung zum Schutz des Euros gegen Geldfälschung müssen Banken als Falschgeld verdächtige Banknoten oder Münzen – zusammen mit einem Bericht – unverzüglich⁶, jedoch spätestens innerhalb von 20 Tagen⁷, der Bundesbank übermitteln. Selbst kleinere Beträge oder einzelne Münzen müssen anlassbezogen sofort zugesandt werden. Bei Banknoten müssen nicht nur fälschungsverdächtige Scheine eingereicht werden (Kategorie 2 Banknoten), sondern auch alle Noten, deren Echtheit nicht eindeutig feststeht, z.B. weil Erkennungsmerkmale auf dem Schein verdeckt sind (Kategorie 3 Banknoten).

Problem: Die sofortige Übermittlung verursacht einen hohen Aufwand bei den Banken. Alleine die bayerischen Volksbanken und Raiffeisenbanken geben pro Jahr tausende Verdachtsmeldungen ab. Insbesondere bei Kategorie 3 Banknoten ist eine unverzügliche Meldung allerdings ungerechtfertigt. Die Praxis zeigt, dass diese Scheine so gut wie immer echt sind. Sie werden allerdings oftmals nicht als echt identifiziert, da sie beschädigt oder verdeckt sind. Bei falschverdächtigen Münzen ist ebenso zweifelhaft, ob eine unverzügliche Meldung im Verhältnis zum Erkenntnisgewinn der Aufsicht steht. Zumal die verdächtigen Münzen dem Bargeldkreislauf sowieso schon entzogen worden sind und damit kein unmittelbares Risiko für den Bargeldverkehr mehr darstellen.

Lösung: Um neue Fälschungsmethoden schnell zu entdecken und zu unterbinden, ist es grundsätzlich richtig, dass Banken fälschungsverdächtigtes Bargeld an die Notenbank schicken. Eine unverzügliche Übermittlung sollte allerdings nur bei Kategorie 2 Banknoten verbindlich sein. Bei Kategorie 3 Banknoten sollte es Banken freistehen, ob sie diese unverzüglich oder nur halbjährlich melden. Dazu müsste Anhang II der zugrundeliegenden EZB-Verordnung überarbeitet werden. Ebenso sollte es Banken ermöglicht werden, fälschungsverdächtige Münzen in einem konsolidierten Halbjahresbericht zu übermitteln. Dazu könnte in Art. 6 der zugrundeliegenden EU-Verordnung ein Schwellenwert definiert werden. Das würde Banken deutlich entlasten, ohne die Sicherheit des Bargeldkreislaufs zu beeinträchtigen.

3) Unverhältnismäßige Pflichten in der Münzgeldprüfung reduzieren

Hintergrund: Banken müssen Münzen vor Wiederausgabe mittels geeigneter Münzsortiergeräte oder durch geschultes Personal auf Echtheit und Umlauffähigkeit prüfen⁸. Die Bundesbank unternimmt umfangreiche und häufige Vor-Ort-Prüfungen, bei denen sie u.a. prüft, ob die Institute ihre Mitarbeiter angemessen schulen und interne Kontrollverfahren zur Münzgeldprüfung umgesetzt haben⁹. Außerdem nimmt die Aufsicht die Münzsortiergeräte unter die Lupe. Diese Geräte müssen jährlich Münzen im Wert von einem Viertel der in einem Land ausgegebenen Münzbestände prüfen. In Deutschland entspricht das rund 2,5 Mrd. Euro.

Problem: Die Prüfung führt zu einem hohen Aufwand bei den Banken, dem kein entsprechender Nutzen gegenübersteht. Eingenommene Münzen müssen zunächst mit teuren Geräten oder geschulten Mitarbeitern geprüft werden. Sie können nicht mehr direkt an Kunden ausgereicht werden. Folglich müssen Kunden oftmals höhere Gebühren für Münzauszahlungen in Kauf nehmen. Das belastet besonders Unternehmen, die auf Kleingeld

⁶ Vgl. Art. 6. EU-Verordnung, 1338/2001.

⁷ Vgl. Art. 5 EZB/2010/14.

⁸ Vgl. Art. 3 Verordnung (EU) Nr. 1210/2010 zur Echtheitsprüfung von Euro-Münzen und zur Behandlung von nicht für den Umlauf geeigneten Euro-Münzen.

⁹ Vgl. Art. 6 Verordnung (EU) Nr. 1210/2010 zur Echtheitsprüfung von Euro-Münzen und zur Behandlung von nicht für den Umlauf geeigneten Euro-Münzen.

angewiesen sind (z.B. Gastronomie, kleine Einzelhändler). Dabei ist der Mehrwert dieser Prüfungen für den Schutz des Bargeldkreislaufs gering: Vergangenes Jahr wurden in ganz Deutschland rund 32.500 falsche Münzen entdeckt, deren Gesamtwert bei weniger als 60.000 Euro lag¹⁰.

Lösung: Um das Vertrauen ins Bargeld zu wahren, müssen Münzen auch weiterhin auf Echtheit und Umlauffähigkeit geprüft werden. Angesichts des geringen Fälschungsrisikos sollten die Pflichten für Kreditinstitute allerdings soweit als möglich beschränkt werden. Es ist ausreichend, wenn die Bundesbank zentral eine Echtheits- und Umlaufprüfung der bei ihr eingereichten Münzen durchführt. Kreditinstitute sollten nur im Verdachtsfall (z.B. große Münzeinzahlungen) Münzen prüfen. Außerdem sollte die Zahl der von der Bundesbank durchgeführten Vor-Ort-Prüfungen reduziert werden. Auch hier stehen Umfang und Häufigkeit der Prüfung nicht im Verhältnis zur potentiellen Gefährdung des Bargeldkreislaufs durch gefälschte Münzen. Die zugrundeliegende EU-Verordnung muss entsprechend angepasst werden.

¹⁰ Bundesbank-Pressenotiz: „Weniger Falschgeld im Umlauf – Weiter rückläufiger Trend bei falschen Banknoten“, 26.01.2018.