

Carl-Ludwig Thiele

Mitglied des Vorstandes
der Deutschen Bundesbank

Aktuelle Entwicklungen im Bargeld-Bereich

Rede auf dem Bankkarten-Forum

in Frankfurt am Main

am 16. September 2010

– Es gilt das gesprochene Wort –

Seite 1 von 16

Inhalt

| | | |
|---|---|----|
| 1 | Einleitung | 2 |
| 2 | Bargeldnachfrage und Bargeldkreislauf in Deutschland | 3 |
| 3 | Ziele und Strategie der Bundesbank..... | 6 |
| 4 | Stand des privaten Banknotenrecyclings, Markthemmnisse und Entwicklungen..... | 8 |
| 5 | Maßnahmen der Bundesbank..... | 12 |
| 6 | Ausblick | 15 |

1 Einleitung

Sehr geehrte Damen und Herren,

sehr gerne bin ich der Einladung von Herrn Otto gefolgt, heute vor Ihnen vor dem Bankkartenforum zu sprechen.

Im Bundesbank-Vorstand bin ich für den baren und den unbaren Zahlungsverkehr verantwortlich. Für die Deutsche Bundesbank sind Bargeld und der unbare Zahlungsverkehr zwei der fünf Kerngeschäftsfelder. In beiden Geschäftsfeldern arbeiten wir eng mit den Marktteilnehmern zusammen und berücksichtigen dabei auch die Bedürfnisse ihrer Kunden. Deshalb freue ich mich auch, dass beide Zentralbereichsleiter meiner Verantwortungsbereiche, Herr Helmut Rittgen und Herr Jochen Metzger, an dieser Veranstaltung heute teilnehmen.

Der Schwerpunkt meines Vortrags liegt heute auf ausdrücklichen Wunsch von Herrn Otto – zunächst auch zu meiner eigenen Überraschung – auf dem Bar-

geldbereich. Herr Otto begründete seinen Wunsch damit, dass sich gerade im Bargeldbereich in nächster Zeit eine enorme Veränderung ergeben wird, die in ihren Auswirkungen und nahenden Umsetzungen noch nicht allen Marktteilnehmern entsprechend bekannt sei. Zu Beginn möchte ich deshalb auf die Bargeldnachfrage sowie die Besonderheiten des Bargeldkreislaufs in Deutschland eingehen. Im Weiteren werde ich kurz die Ziele der Bundesbank im Bargeldkreislauf darlegen, bevor ich abschließend über den Stand und die weitere Entwicklung des privaten Bargeldrecyclings in einem sich wandelnden Umfeld berichte.

2 Bargeldnachfrage und Bargeldkreislauf in Deutschland

Die Bevölkerung in Deutschland präferiert traditionell Bargeld als Zahlungsinstrument. Dies belegt auch die Bundesbank Studie „Zahlungsverhalten in Deutschland“, für die mehr als 2.000 Personen in einer repräsentativen Erhebung befragt wurden. Danach ist Bargeld bei Einkäufen mit einem Anteil von etwa 82% aller Transaktionen das meistgenutzte Zahlungsmittel in Deutschland. Gemessen am Umsatz liegt der Anteil bei etwas weniger als 60%.

Der hohe Bargeldanteil am Point-of-Sale (POS) nimmt jedoch seit Jahren langsam aber kontinuierlich um ca. 1%-Punkt pro Jahr ab. Die Gründe hierfür sind vielfältig; wie z.B. verändertes Konsumentenverhalten, technischer Fortschritt bei unbaren Zahlungsmitteln und gestiegene Debitkarten-Akzeptanz bei Händlern.

Im Ergebnis sieht die Studie Bargeld auch künftig als das voraussichtlich meistgenutzte Zahlungsmittel an. Damit stellt sich für die Bargeldakteure - Kreditwirtschaft, Handel und Wertdienstleister – die Frage, welche Rolle sie zwischen hoheitlicher Aufgabenwahrnehmung durch die Bundesbank und eigenverantwortlicher Marktbeteiligung einnehmen sollen.

Typisch für den deutschen Bargeldkreislauf ist eine starke Dezentralisierung der Marktteilnehmer und damit verbunden eine hohe Wettbewerbsintensität sowie eine sehr heterogene Interessenlage.

Mehr als 2.000 Banken mit rund 40.000 Filialen und ca. 54.000 Geldautomaten versorgen die Bevölkerung mit Bargeld. Den Meldungen der Kreditwirtschaft zur Folge wird rund 50% der Bargeldnachfrage über Geldausgabeautomaten (GAA) gedeckt. Diesen GAA stehen auf der Einzahlungsseite nur 1.400 Einzahlungsgeräte gegenüber, d.h. weniger als 3% der Anzahl der GAA. Etwas positiver erscheint die Bilanz, wenn die rund 5.800 kombinierten Ein- und Auszahlungsautomaten hinzugerechnet werden. Dies ändert aber nichts daran, dass ein Großteil der überwiegend kleinteiligen Einzahlungen manuell abgewickelt wird. Ziel sollte es daher sein, den bisher – besonders auf der Einzahlungsseite – niedrigen Automationsgrad im Kreditgewerbe zu erhöhen. Effizienzsteigerung können sowohl durch den stärkeren Einsatz von Einzahlungsautomaten als auch mittels kombinierter Ein- und Auszahlungsgeräte erzielt werden, deren Marktanteil in den kommenden Jahren weiter zunehmen dürfte.

Auf der Einzahlungsseite sind die ca. 380.000 Handelsunternehmen von großer Bedeutung. Davon zahlen ca. 1%, unter Einschaltung eines Wertdienstleisters direkt bei der Bundesbank ein, was einem Anteil von ca. 30% der gesamten Handelseinnahmen entspricht. Der Wertdienstleister tritt dabei zu meist als reiner Geldtransporteur auf. Etwa 70% der Einnahmen des Handels fließen über Nachttresor- oder Schaltereinzahlungen ohne Beteiligung der Wertdienstleister direkt zu den Kreditinstituten. Die häufig kleinteiligen, manuell abzuwickelnden Einzahlungen führen zu einer wenig effizienten Bargeldebearbeitung und verursachen erhebliche Kosten bei den Kreditinstituten.

Als logistischer Partner zwischen Notenbank, Kreditwirtschaft und Handelsunternehmen sind die mehr als 100 Wertdienstleister im deutschen Markt aktiv. Ihr Geschäftsfeld ist häufig lokal bzw. regional begrenzt. Unter diesen Unternehmen herrscht ein starker, mitunter ruinöser Wettbewerb. Ein Grund hierfür waren bisher fehlende Markteintrittsbarrieren. Als Folge des Preisdrucks werden Dienstleistungen gelegentlich zu nicht kostendeckenden Preisen angeboten.

Die daraus entstehenden Insolvenzen, in einigen Fällen in Verbindung mit strafrechtlich relevanten Handlungen wie insbesondere Heros im Jahr 2006, haben zu einer Vertrauenskrise gegenüber Wertdienstleistern geführt. Diese Vertrauenskrise hält in der Kreditwirtschaft und vor allem im Handel nach wie vor an.

3 Ziele und Strategie der Bundesbank

§ 3 des Bundesbankgesetzes bestimmt den hoheitlichen Auftrag der Bundesbank. Darin heißt es „Die Deutsche Bundesbank ...sorgt für die bankmäßige Abwicklung des Zahlungsverkehrs im Inland und mit dem Ausland ...“. Aus diesem gesetzlichen Auftrag leitet die BBk ihre Ziele im Barzahlungsverkehr ab:

- Hohe Qualität des Banknotenumlaufs
- Reibungslose Bargeldversorgung auch im Not- und Krisenfall
- Fälschungssicherheit des Bargelds
- Effiziente Bargeldversorgung und -infrastruktur

Das Effizienzziel hat zwei Komponenten. Zum einen strebt die BBk eine Verbesserung ihrer innerbetrieblichen, zum anderen der gesamtwirtschaftlichen Prozesse an. Mit der Bargeldstrategie, die laufend überprüft wird, hat der Vorstand konkrete Maßnahmen zur Effizienzsteigerung beschlossen.

Innerbetrieblich führte dies zu

- einem Einsatz von Hochleistungsautomaten zur Banknotenbearbeitung im Multistückelungsbetrieb,

- einer zunehmenden IT-technisch unterstützten Kommunikation mit den BBk-Kunden, die auch zur Optimierung der internen Arbeitsabläufe genutzt wird und
- einer bedarfsgerechten Konsolidierung des Filialnetzes.

Gesamtwirtschaftlich strebt die Bundesbank eine Verkürzung der Prozesskette im Bargeldhandling an und kommt damit auch einer Forderung der Kreditwirtschaft aus dem nationalen Bargeldplan 2004 nach. Dieses Ziel kann sowohl mit der Multistückelungsbearbeitung als auch mit dem privaten Banknotenrecycling erreicht werden.

Für die Bargeldakteure hat sich mit der Einführung der Multistückelungsbearbeitung die Prozesskette durch den Wegfall der arbeitsaufwendigen bankmäßigen Aufbereitung erheblich verkürzt und gleichzeitig konnte die Effizienz in der Bargeldbearbeitung der BBk-Filialen um über 30% gesteigert werden. Die Bundesbank betreibt in ihren Filialen 142 modernste Banknotenbearbeitungssysteme. Diese ermöglichen eine Bargeldbearbeitung mit einem hohen technischen Standard.

Wo immer es wirtschaftlich sinnvoll ist, kann die Bearbeitung auch von den privaten Bargeldakteuren eigenverantwortlich nach dem im Eurosystem festgelegten einheitlichen Regeln des „Banknote Recycling Framework“ durchgeführt werden. Der BBk-Vorstand hat deshalb schon 2006 beschlossen, dem „Markt“

die Möglichkeit zu geben, bis zu 50% des Recyclingvolumens zu übernehmen. In der Frage, welche Bargeldakteure ein Geschäftsmodell für das Banknotenrecycling entwickeln und wie dieses ausgestaltet ist, verhält sich die Bundesbank neutral.

4 Stand des privaten Banknotenrecyclings, Markthemmnisse und Entwicklungen

Nach der von der Bundesbank Mitte 2007 eingeleiteten Marktöffnung, haben Kreditinstitute, sofern sie einen Vertrag mit der BBk auf Basis des „Frameworks“ abschließen, die Möglichkeit, Banknoten wieder an ihre Kunden auszugeben. Dabei haben sie die, im Eurosystem einheitlich definierten Mindeststandards bei der automatisierten Echtheits- und Umlauffähigkeitsprüfung zu beachten.

- Bisher haben ca. 84 % der Kreditinstitute den Recyclingvertrag mit der BBk abgeschlossen. (Stand April 2010)
- Das automatisierte Recycling erfolgt derzeit hauptsächlich mit kundenbedienten Systemen. Mit über ca. 5.800 Cash Recycling Machines wurden im letzten Jahr ca. 32 Mrd. Euro. oder rd. 5 % bezogen auf die gesamte nationale Bargeldnachfrage recycelt.

- Deutlich niedriger liegt der Anteil beim „Back office“-Recycling. An ca. 800 Maschinen wurden im letzten Jahr 14 Mrd. Euro, bzw. 2% recycelt.
- Der Großteil des Recycling in der Kreditwirtschaft erfolgt jedoch immer noch manuell, d. h. über den Schalter. Hierauf entfallen rund 33% des Recyclingvolumens. (Stand 2008)

Die EU-Verordnung zum Schutz des Euro gegen Geldfälschungen eröffnet seit Anfang 2009 die Möglichkeit des Banknotenrecyclings für einen erweiterten Personenkreis. Dazu gehören unter anderem auch Wertdienstleister. Das eingangs erwähnte Banknote Recycling Framework wird zukünftig durch eine sogenannte „ECB Decision“, d.h. durch einen Rechtsakt der Europäischen Zentralbank in Form eines Beschlusses ersetzt. Obwohl unter Einbeziehung des Zahlungsdiensteaufsichtsgesetzes (ZAG) der rechtliche Rahmen - Wer darf recyceln? Und wie ist zu recyceln? - damit klar definiert ist, konnte sich noch kein von Wertdienstleistern in Eigenverantwortung betriebenes Banknotenrecycling etablieren. Wertdienstleister sind bislang allenfalls in Pilotprojekten als „Outsourcing“-Partner der Kreditwirtschaft involviert. Die Gründe hierfür sind vielfältig:

- Obwohl die Wertdienstleister ein großes Interesse am Bargeldrecycling bekunden, leidet die gesamte Branche seit dem „Heros-Fall“ an einer Vertrauenskrise. Weder Kreditinstitute noch Handelsunternehmen sind bereit, den Wertdienstleistern ihre Bargeldbestände für ein Recycling zur Verfügung zu

stellen. Sie präferieren den Transport zur Notenbank als sicheren, insolvenzfesten Hafen für die Bargeldentsorgung.

- Schwerwiegender ist das Fehlen von Geschäftsmodellen bei den Wertdienstleistern. Nach sechs Jahren Diskussion über das „Banknote Recycling Framework“ sind allenfalls Ansätze von Recyclingmodellen vorhanden, in denen die Wertdienstleister ausschließlich als operativer Partner eines Kreditinstituts agieren könnten.
- Ferner scheinen die aufsichtsrechtlichen Anforderungen des ZAG und dabei insbesondere die buchhalterische Verrechnung der Zahlungsströme, die Wertdienstleister vor größere Probleme zu stellen. Daraus aber die Forderung abzuleiten, die gesetzlichen Anforderungen solange zu reduzieren, bis eine möglichst große Anzahl der Wertdienstleister diese erfüllen kann, läuft dem Ziel einer sicheren Bargeldversorgung zuwider. Schließlich ist das Risikopotential der Wertdienstleistungs-Branche aus unzureichender Ertragsituation, verbunden mit hohen Werten bei extrem leichter Verfügbarkeit von Bargeld bei der Geschäftsabwicklung sehr hoch.
- Die eingeschränkte Investitionsfähigkeit der Wertdienstleister ist natürlich ein weiteres Hindernis in der Entwicklung eines privaten Recyclingmarktes. Bei vielen Wertdienstleistern sind häufig kaum ausreichende Mittel für Investitionen in neue, effiziente Banknotenbearbeitungsmaschinen vorhanden. Wie lange die in den großen Wertdienstleistern engagierten Investoren

bereit sind, diese Geschäftsprozesse zu finanzieren, bleibt abzuwarten. Die Investoren werden ein Banknotenrecycling nur finanzieren, wenn die Kunden der Wertdienstleister – Handel und Banken – bereit sind, diese Dienstleistungen zu bezahlen.

Im Ergebnis bedeutet dies, dass die Wertdienstleister bisher, mit Ausnahme einiger Vorzeigeprojekte, ihre Tätigkeiten auf Transportleistungen und die Aufbereitung des Geldes zur Einzahlung bei der Notenbank beschränken. Dies führt zu der Frage, welche Alternativen für eine Beteiligung des Marktes am Recycling bestehen.

In Kooperationen zwischen den Bargeldakteuren sind Entwicklungen erkennbar, wie ein Recycling künftig erfolgen kann:

- Die Kreditwirtschaft hat mit Wertdienstleistern und dem Handel Initiativen ergriffen, die Ver- und Entsorgungsprozesse für eine Vielzahl von Unternehmen neu zu strukturieren. Einige dieser Kooperationen haben angekündigt, im zweiten Halbjahr mit einem Münzrecycling zu beginnen. Sollte dies erfolgreich verlaufen, ist beabsichtigt, in 2011 das Modell auf ein Banknotenrecycling auszuweiten.
- Ein weiteres Beispiel derartiger Entwicklungen ist die Shell-/Postbank-Kooperation. Bis Mitte 2010 wurden ca. 1.300 Shell-Tankstellen mit Cash-Recycling-Systemen ausgestattet. Bei diesem Verfahren wird das Geld

durch die Tankstellenkunden in ein Recycling-System der Postbank eingezahlt und durch dieses auf Echtheit und Umlauffähigkeit prüft. In einem zweiten Schritt steht das Geld wieder für Wechselgeldzahlungen und Bargeldabhebungen zur Verfügung. Dem Tankstellenpächter werden die Einnahmen täglich auf seinem Konto gutgeschrieben.

- Darüber hinaus entstehen „Cash-back“-Verfahren. Bereits 4.500 Märkte verschiedener Einzelhändler bieten eine gebührenfreie Bargeldauszahlung an ihren Kassen mit der girocard bis zu 200 € an, wenn ein bestimmter Mindesteinkaufwert erreicht wird.

Dies sind natürlich nur erste Ansätze. Sie entsprechen aber der Intention der Kreditwirtschaft nach einer stärkeren Marktöffnung und Beschränkung der Notenbankfunktion, die der ZKA bereits im Bargeldplan von 2004 formuliert hat. Die Bundesbank begrüßt daher die Initiativen der Kreditwirtschaft, eine größere Verantwortung im Bargeldkreislauf zu übernehmen. Dies scheint auch aus den oben genannten Risikoüberlegungen sinnvoll.

5 Maßnahmen der Bundesbank

Die BBk ist traditionell stark in den Bargeldkreislauf und die Banknotenbearbeitung über ihr flächendeckendes Filialnetz eingebunden. Sie kommt damit ihrem eingangs beschriebenen hoheitlichen Auftrag nach. Das Filialnetz hat sich in den letzten Jahren bewährt. Dies gilt insbesondere für Krisen- und Notfallsitua-

tionen, wie sie die Heros- und Finanzmarktkrise darstellten. Die geplante Konsolidierung des Filialsystems bis 2015 ist daher nicht als genereller Rückzug aus der Fläche, sondern als Beitrag zur Steigerung der innerbetrieblichen Effizienz bei der Deutschen Bundesbank zu sehen. Angesichts der Unsicherheiten im Markt, sowohl gegenüber den Unternehmen der Wertdienstleistungsbranche als auch auf dem Finanzmarkt im Allgemeinen, hat das Filialnetz zur Erfüllung des hoheitlichen Auftrages eine strategische Bedeutung, die in Zukunft eher ein noch größeres Gewicht bekommen wird. Vor diesem Hintergrund ist zu erwähnen, dass gegenwärtig in den Filialen jährlich rund 15 Mrd. Stück Banknoten, mit leicht fallender Tendenz, bearbeitet werden.

Die Bundesbank hat bis in die jüngste Vergangenheit Beiträge für die Entstehung eines privaten Recycling geleistet. Zuletzt hat sie im November 2009 ihre Entgelte für Portionierung und die Mindestmengen für Standardleistungen erhöht. Darüber hinaus wird sie den sortenreinen Münzcontainer als ausschließliches Einzahlungsmedium zum 1.1.2011 grundsätzlich einführen. Zur Vermeidung von Friktionen bei der Münzversorgung bietet die Bundesbank jedoch auf der Ein- und Auszahlungsseite für einen Übergangszeitraum noch ein alternatives Dienstleistungsangebot unterhalb des Normcontainers an, wenn auch zu deutlich erhöhten Entgelten.

Von diesen Maßnahmen versprechen wir uns einen erheblichen Anreiz für das Münzgeldrecycling. Sofern sich diese Modelle im Markt etablieren, könnten sie auch als Basis für das Banknotenrecycling dienen. Die getroffenen Maßnah-

men machen aber auch deutlich, dass sich die Bundesbank ihrem gesetzlichen Sorgeauftrag nicht entziehen wird.

Darüber hinaus hat die Bundesbank an neuen gesetzlichen Rahmenbedingungen mitgewirkt.

Am 31. Oktober 2009 trat das Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz im Rahmen der deutschen Umsetzung der Payment Service Directive (PSD) oder auch europäische Zahlungsdiensterichtlinie genannt in Kraft. Wertdienstleister, die über den reinen Transport von Bargeld hinausgehende Dienstleistungen erbringen, insbesondere das Recycling von Banknoten, benötigen danach eine Erlaubnis der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht. Die Erlaubniserteilung setzt u.a. das Vorhandensein angemessenen Eigenkapitals, die Sicherung der Kundengelder sowie die Erfüllung besonderer Anforderungen an die Geschäftsleiter und die Geschäftsorganisation voraus. Wir hoffen, dass damit verloren gegangenes Vertrauen in die Wertdienstleistungs-Branche langsam wieder zurück gewonnen werden kann.

Bisher konnte aber noch kein Antrag positiv beschieden werden. Für Unternehmen ohne Zulassung besteht weiterhin die Möglichkeit, als „Outsourcing-Partner“ von Kreditinstituten am Recycling teilzunehmen. Alle anderen Wertdienstleister müssen sich auf den Transport und sonstige erlaubnisfreie Dienstleistungen rund um das Bargeld beschränken.

Die geänderte EU Verordnung zur Festlegung von Maßnahmen zum Schutz des Euro gegen Geldfälschungen trat am 23. Januar 2009 in Kraft. Durch diese Änderung wurde der Adressatenkreis der Verordnung und die bisherige Anhaltspflicht von Falschgeld um eine Pflicht zur Echtheitsprüfung erweitert. Bei der Prüfung der Euro-Banknoten müssen Kreditinstitute und andere Wirtschaftssubjekte, wie u.a. auch Wertdienstleister, nach den vom Eurosystem im Framework festgelegten Verfahren vorgehen.

6 Ausblick

Die Marktteilnehmer sind aufgefordert, die neuen rechtlichen Rahmenbedingungen zu nutzen und zukunftsfähige Geschäftsmodelle zu entwickeln.

(Ver-)Änderungen und Eingriffe – auch gesetzlicher Art – in den Bargeldkreislauf benötigen Zeit, ihre Wirkung zu entfalten. Die BBK schaut gespannt auf die kommenden Jahre – unsere Positionen und Erwartungen haben wir deutlich gemacht. Doch in einem sich wandelnden Umfeld sollte keiner auf Zeit spielen – Lösungen und Innovationen der Marktteilnehmer sind gefordert. Die Entwicklungen am Markt zeigen, dass einige Teilnehmer am Bargeldkreislauf durchaus das Potential für regionale und lokale Recyclingkreisläufe erkennen und beginnen, in Verfahren bzw. Kooperationen zu investieren.

Auf Grund der positiven Entwicklung im Recycling – insbesondere bei der Kreditwirtschaft und dem Handel - sieht die Bundesbank derzeit kein Erfordernis

weitere Anreize für das Bargeldrecycling zu setzen. Insbesondere möchte die Bundesbank keine privaten Bargeldakteure, z. B. über ein Notes-Held to Order System, also Banknoten die im Auftrag der Notenbank von privaten Marktakteuren gehalten werden, subventionieren.

Sowohl der Herosfall wie auch die Finanzkrise haben uns vor Augen geführt, wie wichtig im Geschäftsverkehr ein gesundes Risikobewusstsein und insbesondere bei Dienstleistern auch eine konsequente Überwachung der Vertragsabwicklung ist. Besonders diese privaten Kontrollmechanismen fehlten z.B. im Herosfall. Auch eine staatliche Aufsicht wird das Betrugs- und Insolvenzrisiko nicht vollständig beseitigen. Damit bleiben privatwirtschaftliche Kontrollmechanismen die wichtigsten Maßnahmen zur Vermeidung einzelwirtschaftlicher Risiken.

Auch künftig wird sich die Politik der Bundesbank im baren Zahlungsverkehr in dem skizzierten Spannungsfeld zwischen hoheitlichem Sorgeauftrag und privatwirtschaftlichen Marktaktivitäten bewegen. Ich hoffe, dass es mir gelungen ist, dieses Spannungsfeld wenigstens in den Grundzügen zu verdeutlichen und einige Antworten auf die Herausforderungen in der Zukunft zu geben.

Vielen Dank!

* * *