



Bern, 09.12.2022

Die Akzeptanz von Bargeld in der Schweiz

Bericht des Bundesrates
in Erfüllung des Postulates 18.4399, Birrer-
Heimo, vom 14.12.2018

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1 Ausgangslage	5
2 Rechtliche Grundlagen zum Bargeld	8
2.1 Bestehende gesetzliche Regelungen	8
2.2 Rechtliche Anforderungen an eine Überführung der Annahmepflicht in zwingendes Recht	10
3 Bargeld – Besonderheiten und Bedeutung	11
3.1 Eigenschaften und individueller Nutzen	11
3.2 Besteht ein gesamtwirtschaftliches und gesellschaftliches Interesse an Bargeld?	12
4 Aktuelle Entwicklungen der Bargeldnutzung und Bargeldakzeptanz in der Schweiz	16
4.1 Bargeldnutzung.....	16
4.2 Bargeldakzeptanz und Bargeldbezugsstellen	17
5 Internationale Entwicklungen	21
5.1 Bargeldverwendung	21
5.2 Massnahmen gegen abnehmende Bargeldverwendung	23
6 Ansatzpunkte zum Erhalt der Möglichkeit der Bargeldverwendung	26
6.1 Zwingende Annahmepflicht	26
6.2 Andere Ansatzpunkte	28
7 Schlussfolgerungen	32
8 Text des Postulats	33
9 Literaturverzeichnis	34

Zusammenfassung

Der Bundesrat lehnt die im Postulat vorgeschlagene Umwandlung der geltenden Bargeldannahmepflicht von dispositivem in zwingendes Recht ab. Zum einen ist die Bargeldverwendung in der Schweiz nach wie vor hoch, der Bargeldzugang weitgehend gewährleistet und die Bargeldakzeptanz nur punktuell eingeschränkt. Zum andern würde ein solcher Systemwechsel einen starken Eingriff in die Vertragsfreiheit darstellen, wäre unter Umständen mit hohen Kosten für die Wirtschaftsakteure verbunden und könnte zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen verschiedenen Unternehmen führen. Der Bundesrat anerkennt jedoch, dass Bargeld wichtige Funktionen für Wirtschaft und Gesellschaft erfüllt, die bargeldlose Zahlungsmittel bislang nicht vollständig leisten können. Deshalb beauftragt er das EFD, ihn regelmässig über die Entwicklung des Bargeldzugangs, der Bargeldakzeptanz und der Bargeldverwendung sowie über Innovationen im Bereich von alternativen Zahlungsmitteln, insbesondere solchen, die Bargeld ersetzen könnten, zu informieren und bei Bedarf Handlungsoptionen aufzuzeigen. Des Weiteren erteilt er dem EFD den Auftrag, einen institutionalisierten Austausch (Round- Table) zwischen den am Bargeldverkehr beteiligten Akteuren zu etablieren.

Der vorliegende Bericht erfüllt das von Nationalrätin Priska Birrer-Heimo am 14. Dezember 2018 eingebrachte und vom Nationalrat am 17. Dezember 2020 angenommene Postulat 18.4399 «Die breite Akzeptanz von Bargeld auch in Zukunft sicherstellen».

Mit dem Postulat wurde der Bundesrat beauftragt, aufzuzeigen, wie die breite Akzeptanz von Bargeld auch in Zukunft sichergestellt werden kann. Dabei soll insbesondere die Möglichkeit geprüft werden, die Annahme von Bargeld gemäss Artikel 3 des Bundesgesetzes über die Währung und die Zahlungsmittel (WZG, SR 941.10) von dispositivem Recht in zwingendes Recht umzuwandeln. Durch eine solche Umwandlung (zwingende Bargeldannahmepflicht) würde ein Recht auf Barzahlung verankert und ausgeschlossen, dass private Firmen oder Anbieter von öffentlichen Leistungen im Rahmen ihrer Vertragsfreiheit die Option Barzahlung ausschliessen können, wie es unter der geltenden dispositiven Ausgestaltung möglich ist. Gemäss dem Postulat soll mittels Stärkung der Bargeldakzeptanz einem als nachteilig erachteten Verschwinden des Bargelds entgegengewirkt werden.

Bargeld besitzt spezifische Eigenschaften: es ist staatlich ausgegebenes Geld und gesetzliches Zahlungsmittel (im Unterschied zum privaten Bankenbuchgeld), es ist allgemein zugänglich und hat körperliche (physische) Form. Der Bericht zeigt auf, dass Bargeld aufgrund seiner spezifischen Eigenschaften nicht nur individuellen Nutzen (z.B. einfache Nutzbarkeit, Unabhängigkeit von digitalen Zahlungsmitteln) erbringt, sondern auch wichtige Funktionen für Wirtschaft und Gesellschaft erfüllt, die bargeldlose Alternativen (Debit- und Kreditkarten, Bezahl-Apps, etc.) bislang nicht vollständig ersetzen können. So ermöglicht heute nur Bargeld der Allgemeinheit den Zugang zu Zentralbankgeld, was wichtig für das Vertrauen in das private Bankenbuchgeld und somit für das Funktionieren des Geldsystems ist (Zentralbankgeld als monetärer Anker). Ausserdem stärkt Bargeld die Krisenresilienz gegenüber Ausfällen der elektronischen Zahlungssysteme (Überbrückungsfunktion), wahrt die finanzielle Privatsphäre und ermöglicht die finanzielle Inklusion (Teilhabe am Wirtschafts- und Sozialleben) von Personen ohne Bankkonto respektive ohne Zugang zu bargeldlosen Zahlungsmitteln. Ein weitgehendes Verschwinden von Bargeld wäre mit gesamtwirtschaftlichen und gesellschaftlichen Nachteilen verbunden und sollte deshalb vermieden werden, zumindest solange keine gleichwertige bargeldlose Alternative zur Verfügung steht.

Die empirische Bestandsaufnahme zeigt, dass Bargeld in der Schweiz, insbesondere im Vergleich zu vielen anderen Ländern, immer noch eine hohe Bedeutung hat. Der Bargeldumlauf hat über die letzten Jahre sowohl in absoluten Zahlen als auch in Relation zur Wirtschaftsleistung weiter zugenommen, was vor allem durch die gestiegene Nachfrage nach Bargeld zu Wertaufbewahrungszwecken bedingt ist. Zum Zweck des Bezahlens verliert Bargeld aber auch in der Schweiz gegenüber bargeldlosen Zahlungsmitteln sukzessive an Bedeutung, wie aus verschiedenen Umfragen und Untersuchun-

gen hervorgeht. In erster Linie ist dies auf die gestiegene Attraktivität von bargeldlosen Zahlungsmitteln hinsichtlich Nutzerfreundlichkeit und Geschwindigkeit zurückzuführen (z.B. Zahlkarten mit Kontaktlosfunktion). Demgegenüber sind Einschränkungen der Bargeldakzeptanz, trotz einer gewissen Zunahme in den letzten Jahren, noch eher selten, und auch der Zugang zu Bargeld ist gewährleistet. Eine Negativspirale aus reduziertem Bargeldzugang, sinkender Bargeldakzeptanz und abnehmender Bargeldnutzung, wie sie in anderen Ländern (z.B. Schweden) stattgefunden hat, ist in der Schweiz bislang nicht festzustellen.

Vor diesem Hintergrund erachtet der Bundesrat die im Postulat vorgeschlagene zwingende Annahmepflicht derzeit als nicht notwendig und auch als nicht angemessen. Die mit ihr einhergehende Verpflichtung für Unternehmen zur Bargeldannahme wäre ein starker Eingriff in die Vertragsfreiheit und in das Grundrecht der Wirtschaftsfreiheit, würde unter Umständen hohe Kosten für einzelne Wirtschaftsakteure verursachen und könnte zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen Unternehmen führen. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass die Wahl der Zahlungsmittel (bar oder unbar) weiterhin grundsätzlich den privaten Haushalten und Unternehmen überlassen bleiben soll.

Gleichwohl erachtet der Bundesrat aufgrund der wichtigen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Funktionen des Bargelds eine aufmerksame Beobachtung der weiteren Entwicklungen im Bargeldbereich als notwendig, um rechtzeitig einen allfälligen Handlungsbedarf zu erkennen und geeignete, im Vergleich zur zwingenden Annahmepflicht weniger einschneidende Massnahmen ergreifen zu können.

Der Bundesrat beauftragt deshalb das EFD, ihn regelmässig über die Entwicklung des Bargeldzugangs, der Bargeldakzeptanz und der Bargeldverwendung sowie über Innovationen im Bereich von alternativen Zahlungsmitteln, unter anderem solchen, die Bargeld ersetzen könnten, zu informieren und bei Bedarf Handlungsoptionen aufzuzeigen. Des Weiteren erteilt er dem EFD den Auftrag, einen institutionalisierten Austausch (Round-Table) zwischen den am Bargeldverkehr beteiligten Akteuren (Schweizerischen Nationalbank, Bund, Banken, Detailhandel, Dienstleistungsanbieter, Verbraucherverbände etc.) zu etablieren. Wenn es als notwendig erachtet würde, könnten die Beteiligten auf freiwilliger Basis zeitlich begrenzte Verpflichtungen eingehen, mit dem Ziel, die Möglichkeit zur Bargeldzahlung zu erhalten.

Darüber hinaus ist der Bundesrat der Ansicht, dass die Entwicklung von digitalen Alternativen, die zentrale Funktionen von Bargeld übernehmen könnten, sich in den nächsten Jahren fortsetzen wird. Der Bundesrat verfolgt die Fortschritte auf diesem Gebiet und ist hierzu in engem Austausch mit der Schweizerischen Nationalbank sowie mit weiteren Akteuren, z.B. in internationalen Gremien.

1 Ausgangslage

Das Postulat 18.4399 Birrer-Heimo «Die breite Akzeptanz von Bargeld auch in Zukunft sicherstellen» (Wortlaut des Postulats vgl. Kapitel 8) beauftragt den Bundesrat, in einem Bericht aufzuzeigen, wie die breite Akzeptanz von Bargeld auch in Zukunft sichergestellt werden kann. Dabei soll insbesondere die Möglichkeit geprüft werden, die Annahme von Bargeld gemäss Artikel 3 des Bundesgesetzes über die Währung und die Zahlungsmittel (WZG, SR 941.10) von dispositivem Recht in zwingendes Recht umzuwandeln. Im Bericht ist auch aufzuzeigen, welche Ausnahmen (z.B. beim Online-Shopping), Beschränkungen (z. B. aufgrund der Bestimmungen des Geldwäschereigesetzes) oder begleitenden Massnahmen bei einer Annahmepflicht von Bargeld als sinnvoll erachtet würden. Das Postulat wurde am 17. Dezember 2020 vom Nationalrat mit 145 zu 38 Stimmen bei 3 Enthaltungen überwiesen.

Hintergrund des Postulats: Abnehmende Bedeutung des Bargelds als Zahlungsmittel

Das Postulat ist vor dem Hintergrund einer seit längerem andauernden Entwicklung entstanden, dass Bargeld als Zahlungsmittel im Vergleich zu unbaren (bargeldlosen)¹, elektronischen Zahlungsmitteln wie Debit- und Kreditkarten, Bezahl-Apps, etc zunehmend an Bedeutung verliert. In diversen mit der Schweiz vergleichbaren Ländern wie z.B. Schweden, Dänemark, Grossbritannien und den Niederlanden ist diese Verschiebung besonders schnell verlaufen. In diesen Ländern ist die Verwendung von Bargeld mittlerweile die Ausnahme und in vielen Geschäften und Dienstleistungsbetrieben nicht mehr möglich. In der Schweiz und Ländern wie Deutschland und Österreich verläuft diese Entwicklung vergleichsweise langsamer, und Bargeld hat sowohl als Zahlungs- als auch als Wertaufbewahrungsmittel nach wie vor eine grosse Bedeutung. Zum Zweck des Bezahls verliert Bargeld aber auch in der Schweiz sukzessive an Bedeutung, wie u.a. die Zahlungsmittelumfrage der Schweizerischen Nationalbank (SNB) aus dem Jahr 2020 aufzeigt.²

Bedenken hinsichtlich einem Verschwinden des Bargelds

Angesichts der digitalen Entwicklungen (Online-Handel, Komfort der unbaren Zahlungen) und dem Nachrücken der digital-affinen Generationen kann davon ausgegangen werden, dass sich der Trend der abnehmenden Bedeutung des Bargelds im Zahlungsverkehr weiter fortsetzen wird. In welchem Ausmass und mit welcher Geschwindigkeit, hängt von vielen Faktoren ab (Technologie, Kosten sowie Präferenzen der Bevölkerung) und ist schwer vorhersehbar. Es ist aber denkbar, dass sich auch die Schweiz in Richtung einer weitgehend bargeldlosen Gesellschaft entwickelt. Ein solches Szenario wird jedoch von Teilen der Bevölkerung und Politik als unerwünscht erachtet, da es aus ihrer Sicht mit erheblichen Nachteilen verbunden wäre. Im Postulat 18.4399 werden die folgenden Nachteile bei einem Verschwinden des Bargelds genannt: technische Abhängigkeit (Risiko von Systemausfällen), Marktmacht der Kartenanbieter (erhöhte Kosten für Handel und Konsumenten), Überschuldung (zunehmende Käufe auf Kredit), mangelnder Datenschutz und Verlust der Privatsphäre.

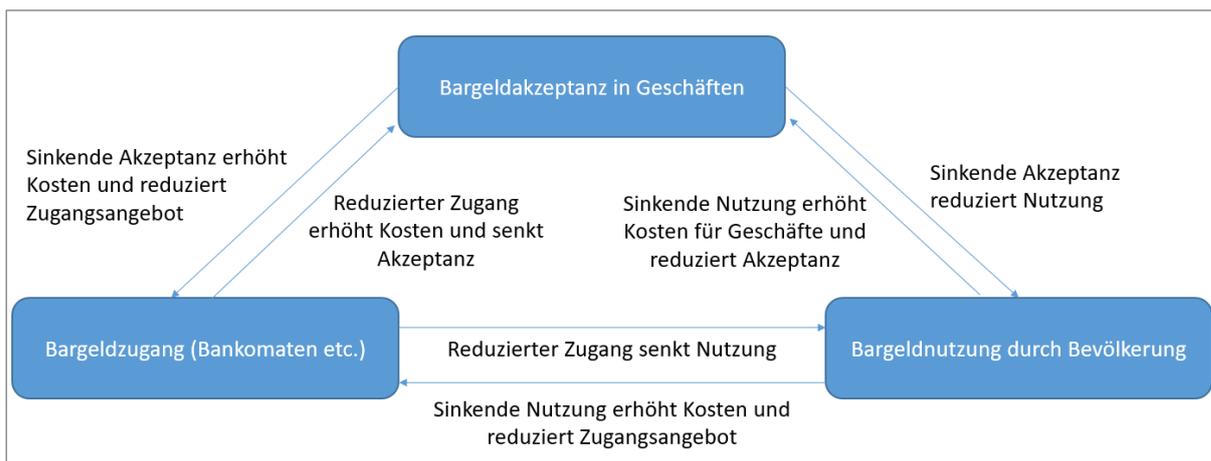
Risiko einer «Negativspirale»

Diese Bedenken werden auch dadurch genährt, dass die abnehmende Bargeldverwendung als Zahlungsmittel einen selbstverstärkenden Prozess auslösen kann. Solche «negative Spiralen» können in den nordeuropäischen Ländern, den Niederlanden aber auch Grossbritannien beobachtet werden: Geschäfte und Dienstleistungsbetriebe richten sich dort vermehrt auf bargeldlose/unbare Bezahlformen seitens ihrer Kundschaft aus und schränken die Möglichkeit der Barzahlung zunehmend ein. Kunden machen die Erfahrung, dass sie Bargeld immer weniger verwenden können, und nutzen deshalb vermehrt bargeldlose Zahlungsmittel, wodurch die Bargeldnutzung weiter abnimmt. Ein erschwerter Zugang zum Bargeld kann ebenfalls diese Negativspirale auslösen, indem er sowohl die Bargeldnutzung der Bevölkerung als auch die Bargeldakzeptanz der Unternehmungen reduziert. Abbildung 1 zeigt diese Zusammenhänge schematisch auf.

¹ Die Begriffe unbare bzw. bargeldlose Zahlungsmittel werden in diesem Bericht synonym verwendet. Dasselbe gilt für digitale bzw. elektronische Zahlungsmittel.

² Vgl. Schweizerische Nationalbank (2021)

Abbildung 1: Schema potenzielle Negativspirale in der Bargeldverwendung



Quelle: eigene Darstellung

Einschränkungen der Bargeldakzeptanz sind in der Schweiz im Vergleich zu anderen Ländern selten zu beobachten. Allerdings haben sie in den letzten Jahren, insbesondere unter dem Einfluss der Corona-Pandemie, zugenommen, und es bestehen sowohl in der Bevölkerung als auch seitens der Politik Bedenken, dass die Bargeldakzeptanz künftig weiter eingeschränkt wird.

In der Diskussion betreffend die Zukunft des Bargelds werden auch immer wieder Befürchtungen geäußert, dass Regierungen und Zentralbanken aktiv auf eine Abschaffung bzw. Einschränkung der Bargeldnutzung hinwirken würden. Dies, um verschiedene politische Zielsetzungen wie z.B. die Bekämpfung der Geldwäscherei, einen umfassenden Wandel zu digitalen Zahlungssystemen oder eine Erhöhung des geldpolitischen Spielraums für Negativzinsen zu erreichen. Die Argumente für eine Bargeldabschaffung sind bei näherer Betrachtung jedoch wenig überzeugend.³ In der Schweiz gibt es weder seitens des Bundesrates noch der Nationalbank Bestrebungen, das Bargeld abzuschaffen. Daher wird die Thematik der staatlichen Bargeldabschaffung in diesem Bericht nicht weiter behandelt.

Forderungen nach staatlichen Massnahmen zum Erhalt des Bargelds

Um einem weitgehenden Verschwinden des Bargelds und den damit verbundenen Nachteilen entgegenzuwirken, wird verschiedentlich gefordert, dass der Staat Massnahmen zum Schutz des Bargelds ergreift. Das Postulat 18.4399 verlangt als konkrete Massnahme eine Stärkung der Bargeldannahmepflicht, indem diese von dispositivem in zwingendes Recht umgewandelt werden solle.

Eine Motion aus dem Jahr 2020, die in der Frühjahrsession 2022 vom Nationalrat abgelehnt wurde (mit 58 zu 130 Stimmen, bei 5 Enthaltungen), ging noch einen Schritt weiter und wollte das Recht auf Barzahlung zusätzlich in der Verfassung verankern (20.3365 Motion Ador: «Die Schweiz muss ein Land des Bargeldes bleiben»). Dabei wurden ähnliche Argumente als Begründung angeführt wie im Postulat 18.4399. Eine Verankerung des Bargelds in der Verfassung strebt auch eine im August 2021 eingereichte Volksinitiative «Ja zu einer unabhängigen, freien Schweizer Währung mit Münzen oder Banknoten (Bargeld ist Freiheit)» an. Mit dieser Initiative soll Artikel 99 Bundesverfassung dahingehend ergänzt werden, dass zum einen der Bund sicherstellt, dass Münzen oder Banknoten immer in genügender Menge zur Verfügung stehen, und zum andern der Ersatz des Schweizerfrankens durch eine andere Währung Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet werden muss.

Aufbau des Berichtes

Der vorliegende Bericht gliedert sich folgendermassen: Im Kapitel 2 werden die relevanten rechtlichen Grundlagen zum Bargeld dargelegt. Kapitel 3 widmet sich den ökonomischen und gesellschaftlichen Aspekten des Bargelds. Dabei werden die spezifischen Eigenschaften und Besonderheiten aufgezeigt, die Bargeld im Vergleich zu unbaren Zahlungsmitteln besitzt. Hierauf aufbauend wird der für den

³ Für einen Überblick der Pro und Contra Argumente vgl. z.B. Krueger, Malte & Seitz, Franz (2017) oder Schäfer, Guido (2018)

Bericht zentrale Aspekt vertieft, ob ein öffentliches Interesse dafür besteht, dass Bargeld als Zahlungsmittel erhalten bleibt. Kapitel 4 und 5 beinhalten die empirische Bestandsaufnahme der Bargeldnutzung, der Bargeldakzeptanz und des Bargeldzugangs in der Schweiz und in einigen ausgewählten Ländern. Im Kapitel 6 werden verschiedene Ansatzpunkte zum Erhalt der Bargeldverwendung aufgezeigt. Dabei wird unter anderem auf die im Postulat vorgeschlagene Umgestaltung der Bargeldannahmepflicht von dispositivem in zwingendes Recht («zwingende Annahmepflicht») eingegangen. Die Schlussfolgerungen finden sich in Kapitel 7.

2 Rechtliche Grundlagen zum Bargeld

2.1 Bestehende gesetzliche Regelungen

Bargeld als gesetzliches Zahlungsmittel; Zahlkraft

Die gesetzlichen Zahlungsmittel sind in Art. 2 WZG geregelt. Es sind dies das Bargeld, d.h. die Münzen und Banknoten, sowie die auf Franken lautenden Sichtguthaben bei der SNB. Letztere sind allerdings nicht allgemein zugänglich, sondern nur für einen eingeschränkten Kreis, nämlich die Geschäftsbanken und andere ausgewählte Finanzmarktteilnehmer.

Art. 3 WZG regelt, dass gesetzliche Zahlungsmittel "an Zahlung" zu nehmen sind. Dadurch wird den gesetzlichen Zahlungsmitteln gesetzliche Zahlkraft attestiert, d.h. diese können eine Summenschuld grundsätzlich unmittelbar tilgen (vgl. für das Privatrecht Art. 84 i.V.m. Art. 114 Abs. 1 OR). Von der Zahlkraft der gesetzlichen Zahlungsmittel zu unterscheiden ist die Annahmepflicht (dazu Ziff. 2.2.3).

Kasten 1

Bankenbuchgeld

Nicht zu den gesetzlichen Zahlungsmitteln gehört demgegenüber das sogenannte Bankenbuchgeld, welches die Kundeneinlagen von Haushalten und Firmen bei den Geschäftsbanken umfasst. Beim Bankenbuchgeld handelt es sich nicht um staatlich emittiertes Geld, sondern um privates, von den Geschäftsbanken geschaffenes Buchgeld. Bankenbuchgeld stellt eine Forderung gegen die Bank dar, welche bankseitig grundsätzlich in der Form von gesetzlichen Zahlungsmitteln zu begleichen ist (Art. 84 Abs. 1 OR). Vor diesem Hintergrund impliziert Bankenbuchgeld daher grundsätzlich - unter Berücksichtigung der dispositiven Natur von Art. 84 OR - einen Anspruch auf Bargeld. Im Unterschied zum gesetzlichen Zahlungsmittel unterliegt Bankenbuchgeld aber dem Schuldnerisiko. Wenn eine Geschäftsbank insolvent wird, kann der Kunde seinen Anspruch auf Zentralbankgeld unter Umständen nicht vollständig einlösen.

Trotz dieser Eigenschaft spielt Bankenbuchgeld im Zahlungsverkehr eine zentrale Rolle, weil es in vielfältiger Weise für bargeldlose Zahlungen eingesetzt werden kann. So werden etwa Kredit- und Debitkarten schon seit langem für bargeldlose Zahlungen verwendet. Im Zuge der technologischen Entwicklung sind in der jüngeren Vergangenheit weitere bargeldlose Zahlungsarten z.B. per Bezahl-App auf dem Handy entstanden. All diese elektronischen bzw. digitalen Bezahlformen fassen in der Schweiz auf Konten privater Emittenten, d.h. in der Regel Bankenbuchgeld.

Bargeldausgabe und Bargeldversorgung

Gemäss Art. 99 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) steht allein dem Bund das Recht zur Ausgabe von Bargeld in Form von Münzen und Banknoten zu (sogenanntes Bargeldmonopol). Das Bargeldmonopol umfasst die Münzen (sog. Münzmonopol oder Münzregal) und die Banknoten (sog. Notenmonopol). Während das Notenmonopol im Rahmen von Art. 4 des Nationalbankgesetzes (NBG) auf die SNB übertragen wurde, liegt das Münzmonopol nach wie vor beim Bund, der dieses durch die eidgenössische Münzstätte Swissmint wahrnimmt (Art. 4 Abs. 1 WZG). Im WZG wird festgehalten, dass der Bund die Münzen ausgibt (Art. 4 Abs. 2 WZG). Die SNB führt dem Zahlungsverkehr die von ihm benötigten Münzen zu (Art. 5 Abs. 1 WZG).

Die SNB hat gemäss Art. 5 Abs. 2 lit. b NBG die Aufgabe, die Bargeldversorgung der Schweiz zu gewährleisten. Diese besteht darin, dass die SNB ein geeignetes Distributionsnetz zu unterhalten hat, welches Schwankungen im Bargeldverkehr (bspw. aufgrund der Nachfrage in der Wirtschaft) aufzufangen vermag.⁴

⁴ Siehe Botschaft über die Revision des Nationalbankgesetzes vom 26. Juni 2002 («Botschaft NBG»), S. 6184, Ziff. 2.1.5.3.2.

Die von der SNB zu gewährleistende Bargeldversorgung umfasst somit sowohl Münzen (Art. 5 Abs. 1 WZG) als auch Banknoten. Bei der Münzversorgung fungiert die SNB als Zentralstelle, sie wird dabei von den öffentlichen Kassen des Bundes unterstützt (Art. 5 Münzverordnung, MünzV), die diese Leistungen ohne Entschädigungen erbringen. Bei den öffentlichen Kassen des Bundes handelt es sich um die Schweizerische Post (Poststellen) und die Schweizerischen Bundesbahnen SBB (Bahnschalter).⁵

Bargeldzugang

Damit die Bevölkerung und die Firmen ihre gewünschte Nachfrage nach Bargeld decken können, muss dieses verfügbar und zugänglich sein. Die Versorgung erfolgt dezentral über Geldautomaten, Bankschalter, die Post (PostFinance), die SBB oder sonstige Bargeldzugangsstellen.

In welchem Umfang diese Finanzintermediäre Bargelddienstleistungen wie Ein- und Auszahlungen anbieten, ist prinzipiell deren unternehmerische Entscheidung. Dies gilt allerdings mit einer wesentlichen Einschränkung, nämlich der Grundversorgung im Zahlungsverkehr. Dieser Grundversorgungsauftrag ist in der Verfassung verankert (Art. 92 Abs. 2 BV). Er wird auf Gesetzes- und Verordnungsebene konkretisiert (Art. 32 Postgesetz [PG] und Art. 43 Postverordnung [VPG]). Für die Erfüllung des Grundversorgungsauftrags im Zahlungsverkehr ist die PostFinance zuständig.⁶

Kasten 2

Inhalt des Grundversorgungsauftrags im Zahlungsverkehr

Der Bundesrat hat in der Postverordnung festgelegt, dass die Grundversorgung für natürliche und juristische Personen mit Wohnsitz, Sitz oder Niederlassung in der Schweiz mindestens ein Angebot für folgende inländische Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs in Schweizer Franken umfasst (Art. 43 Abs. 1 VPG):

- a) Eröffnen und Führen eines Zahlungsverkehrskontos
- b) Überweisung vom eigenen Zahlungsverkehrskonto auf das Konto eines Dritten
- c) Überweisung von Bargeld auf das Konto eines Dritten
- d) Bareinzahlung auf das eigene Zahlungsverkehrskonto
- e) Bargeldbezug vom eigenen Zahlungsverkehrskonto, unter Vorbehalt der Verfügbarkeit von Bargeld am jeweiligen Bezugspunkt

Der Bargeldzugang ist Teil des Grundversorgungsauftrags im Zahlungsverkehr. Der Zugang zu den Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs ist angemessen, wenn für 90 Prozent der ständigen Wohnbevölkerung eines Kantons die Dienstleistungen zu Fuss oder mit öffentlichen Verkehrsmitteln innerhalb von 20 Minuten zugänglich sind (Art. 44 Abs. 1 i.V.m. Art. 43 Abs. 1 lit. c-e VPG).

Das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) nimmt die Aufsicht über die Grundversorgung mit Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs wahr (Art. 33 PG i.V.m. Art. 64 VPG). Es sorgt dafür, dass die Grundversorgung gewährleistet ist, und überprüft namentlich, ob die Vorgaben über den Zugang zum Barzahlungsverkehr eingehalten werden. Die Post legt dem Bundesrat jährlich einen Bericht über die Erbringung der Grundversorgung mit Zahlungsverkehrsdiensten vor.

Bargeldannahme

Gemäss Art. 3 WZG sind Umlaufmünzen bis zu 100 Stück (Abs. 1) und Banknoten in unlimitierter Zahl (Abs. 2) anzunehmen.⁷ Artikel 3 WZG stellt dispositives Recht dar. Das bedeutet: Die Annahmepflicht nach Art. 3 WZG gilt immer nur dann, wenn die Vertragsparteien nichts anderes vereinbart haben, d.h.

⁵ Zu den öffentlichen Kassen des Bundes siehe Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Währung und die Zahlungsmittel (WZG) vom 26. Mai 1999, BBl. 1999 7258, S. 7270 (zit. Botschaft WZG).

⁶ Geregelt in Art. 32 Postgesetz [PG] und Art. 2 Abs. 2 i.V.m. Art. 43 Postverordnung [VPG].

⁷ Öffentliche Kassen haben Umlaufmünzen grundsätzlich in unbeschränkter Anzahl anzunehmen. Mit öffentlichen Kassen des Bundes (Art. 3 Abs. 1 Satz 2 WZG) sind öffentlich zugängliche Kassen gemeint, konkret die Kassenstellen der Nationalbank, der Schweizerischen Bundesbahnen (Bahnschalter) sowie die Kassen der Schweizerischen Post (Postschalter) (Botschaft WZG, S. 7273; Art. 5 Abs. 1 Satz 2 MünzV).

anderslautende Vereinbarungen zwischen den Parteien (bspw. zwischen Verkäufer und Käufer) gehen dieser gesetzlichen Bestimmung vor.⁸ So bewirkt etwa ein gut sichtbarer Hinweis beim Geschäftseingang mit dem Vermerk "nur bargeldlose Zahlungen akzeptiert", dass die Annahmepflicht wegbedungen ist.

Die dispositive Natur der Annahmepflicht gilt grundsätzlich auch bei der Wahrnehmung von öffentlichen Aufgaben.⁹ Wer öffentliche Aufgaben wahrnimmt und somit staatliche Leistungen erbringt, ist aber zusätzlich an die Grundrechte gebunden (Art. 35 Abs. 2 BV). Im Rahmen der Diskussion der Annahmepflicht von Bargeld steht dabei das Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV) im Vordergrund. Bei der Wahrnehmung von öffentlichen Aufgaben sind die Leistungserbringer verpflichtet, dafür zu sorgen, dass keine Diskriminierungen stattfinden. Die dispositive Natur der Annahmepflicht von Bargeld darf bei der Wahrnehmung von öffentlichen Aufgaben daher nicht dazu führen, dass eine Bevölkerungsgruppe (bzw. Gruppe mit einem Merkmal nach Art. 8 Abs. 2 BV) direkt oder indirekt diskriminiert wird, indem ihr der Zugang zu den entsprechenden Gütern oder Dienstleistungen unzulässig erschwert oder gar verunmöglicht wird.

2.2 Rechtliche Anforderungen an eine Überführung der Annahmepflicht in zwingendes Recht

Eine Umgestaltung der heutigen dispositiven in eine zwingende Annahmepflicht fällt in den Schutzbereich der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV). Die zwingende Annahmepflicht müsste daher so ausgestaltet sein, dass der Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit (Art. 94 BV) gewahrt ist, d.h. diese Massnahme müsste grundsätzlich wettbewerbsneutral ausgestaltet sein bzw. dürfte nicht zu Wettbewerbsverzerrungen führen.

Eingriffe in Grundrechte – vorliegend in das Grundrecht der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) – müssen strikte Anforderungen erfüllen (Art. 36 BV). Die Überführung der Annahmepflicht in zwingendes Recht müsste in einem Gesetz geregelt werden. Es müsste sodann dargelegt werden, dass eine solche gesetzliche Regelung (und damit die Bekämpfung der Nachteile der geltenden dispositiven Regelung) im öffentlichen Interesse liegt. Es wäre also insbesondere darzulegen, dass die Bekämpfung der Nachteile, welche mit der geltenden dispositiven Regelung einhergehen, ein öffentliches Interesse darstellen. Schliesslich wäre darzulegen, dass die Überführung der Annahmepflicht in zwingendes Recht verhältnismässig ist. Diese neue gesetzliche Regelung müsste geeignet sein, um den Nachteilen der dispositiven Regelung effektiv zu begegnen. Sie müsste sodann erforderlich und zumutbar sein. Insbesondere mildere Massnahmen, welche einen weniger gewichtigen Einschnitt in das Grundrecht darstellen, wären zu bevorzugen. Die Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit muss sodann derart ausgestaltet sein, dass sie den Grundsatz der Wettbewerbsneutralität bzw. den Grundsatz der Gleichbehandlung der Konkurrenten wahrt.

⁸ NBG/WZG Komm. Zellweger-Gutknecht, WZG Art. 3 N 2 (mit Verweisen).

⁹ Bei den öffentlichen Aufgaben (auch: staatliche Aufgaben) handelt es sich um Aufgaben, die im Auftrag des Verfassungs- oder Gesetzgebers erfüllt werden müssen, d.h. sie bedürfen einer Grundlage in Verfassung oder Gesetz. Unerheblich ist dabei, ob diese Aufgaben durch Personen des öffentlichen oder des privaten Rechts erfüllt werden. Ebenfalls unerheblich ist, in welcher Handlungsform (Vertrag, Verfügung etc.) die Aufgaben erfüllt werden und ob sich die Erfüllung der Aufgaben nach öffentlichem Recht oder nach Privatrecht richtet. Die Grundversorgung ist Teil der öffentlichen Aufgaben. Die Grundversorgung umfasst die politisch definierte Basisausstattung mit Gütern und Dienstleistungen, welche für alle Bevölkerungsschichten und Regionen des Landes nach gleichen Grundsätzen in guter Qualität und zu angemessenen Preisen zur Verfügung stehen sollen. Damit einher geht auch Art. 43a Abs. 4 BV: Diese Bestimmung gibt im Sinne einer (nicht justiziablen) Leitlinie vor, dass Leistungen der Grundversorgung allen Personen in vergleichbarer Weise offenstehen sollen, d.h. dass im Grundversorgungsbereich eine gleichmässige Versorgung mit Leistungen über das Landesgebiet anzustreben ist.

3 Bargeld – Besonderheiten und Bedeutung

3.1 Eigenschaften und individueller Nutzen

Bargeld ist staatlich ausgegebenes Geld in physischer Form. Bargeld lässt sich anhand dieser zentralen Merkmale charakterisieren:

- **Staatlich ausgegeben:** Bargeld wird staatlich emittiert (die Banknoten von der SNB, die Münzen vom Bund). Bargeld ist eine Verbindlichkeit der SNB (Banknoten) bzw. des Bundes (Münzen). Es ist kreditrisikolos, da die Nationalbank (bzw. der Bund) in Franken stets neue Franken schaffen kann.
- **Allgemein zugänglich:** Bargeld ist die einzige Form von staatlich emittiertem Geld (Zentralbankgeld), das allgemein, d.h. auch für Privatpersonen und alle Unternehmen zugänglich ist.¹⁰
- **Gesetzliches Zahlungsmittel:** Bargeld ist gesetzliches Zahlungsmittel. Mit dem Status als gesetzliches Zahlungsmittel gehen eine Zahlkraft und eine Annahmepflicht einher (vgl. Kapitel 2.1).
- **Körperlichkeit:** Im Unterschied zu unbaren, digitalen Zahlungsmitteln ist Bargeld ein physisches (oder körperliches) Zahlungsmittel.

Bargeld erfüllt die drei grundlegenden Funktionen von Geld. Es dient als Zahlungsmittel, als Wertaufbewahrungsmittel und als Wertmassstab (Recheneinheitfunktion). Neben dem Bargeld können grundsätzlich auch andere, unbare Geldformen wie zum Beispiel Bankenbuchgeld diese drei Grundfunktionen erfüllen. Bargeld weist aber aufgrund seiner oben aufgeführten Merkmale spezifische Eigenschaften auf, die dazu führen können, dass seine Verwendung bzw. seine Verfügbarkeit als Alternative zu anderen Geldformen der Bevölkerung einen zusätzlichen Nutzen stiften kann. In der ökonomischen Literatur werden insbesondere die folgenden positiven Eigenschaften aufgeführt.¹¹

- **Einfache Nutzbarkeit:** Bargeld ist breit akzeptiert, einfach zu handhaben und kann daher «ohne Hürden» von allen Menschen gleichermaßen verwendet werden. Bargeld kann durch Übergabe zwischen zwei Personen getauscht werden («peer-to-peer»), ohne dass für die Transaktion eine Drittpartei (Bank, Post, Zahlungssystem usw.) benötigt wird.
- **Technische Zuverlässigkeit:** Bargeldzahlungen sind im Vergleich zu digitalen Zahlungsmitteln nicht von einer funktionierenden technischen Infrastruktur (bargeldloses Zahlungssystem) abhängig. Zudem sind Bargeldzahlungen vor fehlerhaften Verbuchungen gefeit.
- **Datenschutz:** Bargeld ermöglicht, die finanzielle Privatsphäre zu schützen. Eine Person, die Einkäufe in bar bezahlt, kann davon ausgehen, dass es weder Staat noch Dritten möglich ist, ihr Ausgabeverhalten nachzuerfolgen. Ein Diebstahl oder Missbrauch der persönlichen Daten ist nicht möglich, da im Gegensatz zu elektronischen Zahlungsmitteln keine Transaktionsdaten erfasst werden. Dadurch ist Bargeld im Vergleich zu elektronischen Zahlungsmitteln nicht von Cyber-Kriminalität bedroht.
- **«Sicheres» Geld:** Bargeld unterliegt im Gegensatz zu Bankenbuchgeld nicht dem Schuldnerisiko. Diese Unterscheidung spielt in wirtschaftlich normalen Zeiten zwar kaum eine Rolle, da dann das Vertrauen der Bevölkerung in die Sicherheit des Bankenbuchgelds gross ist. Dies kann sich in Finanzkrisen jedoch ändern, wenn wachsende Sorgen um die Stabilität der Banken zu einer erhöhten Nachfrage nach Bargeld führen (z.B. im Nachgang der globalen Finanzkrise von 2008).

¹⁰ Ebenfalls zum Zentralbankgeld zählen die Giroguthaben bei der SNB, die jedoch nicht allgemein zugänglich, sondern auf einen beschränkten Kreis von Finanzmarktteilnehmern begrenzt sind.

¹¹ Für einen Überblick vgl. z.B. Interdepartementale Koordinationsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung, KGGT (2018) oder Mersch, Yves (2018). Eine umfassende Darstellung findet sich bei Schäfer, Guido (2018).

- **Budgetkontrolle:** In Umfragen zu den Gründen der Bargeldverwendung wird oftmals erwähnt, dass Bargeld besonders gut geeignet sei, das persönliche Budget zu kontrollieren.¹² Durch die physische Form des Bargeldes seien die getätigten Ausgaben sicht- und fassbarer als in der digitalen Form.¹³ Aus pädagogischer Sicht wird teilweise angeführt, dass Kinder mittels Bargeld, das sie physisch in den Händen halten, leichter den Umgang mit Geld lernen können.¹⁴

Inwiefern diese individuellen Vorzüge des Bargelds die Bevölkerung dazu bewegen, Bargeld zu verwenden, hängt insbesondere von den Alternativen (unbaren Zahlungsmittel) und der jeweiligen konkreten Situation ab. Je nach Situation kann das eine oder das andere Zahlungsmittel besser geeignet sein. So kann Bargeld in gewissen Verkaufskanälen wie z.B. dem stark wachsenden Online-Handel nicht oder nur unter erschwerten Umständen¹⁵ eingesetzt werden, was hinsichtlich Nutzerfreundlichkeit unbare Zahlungsmittel attraktiver macht. Demgegenüber nimmt in Zeiten erhöhter wirtschaftlicher Unsicherheit wie etwa Finanzkrisen, aber auch in der Corona Pandemie, die Bargeldnachfrage erfahrungsgemäss zu, weil die höhere wahrgenommene Sicherheit von Bargeld im Vergleich zu Bankbuchgeld dann besonders geschätzt wird. Schliesslich beeinflussen auch persönliche Werthaltungen und Präferenzen die Wahl der Zahlungsmittel.

3.2 Besteht ein gesamtwirtschaftliches und gesellschaftliches Interesse an Bargeld?

Über den individuellen Nutzen des Bargelds hinaus stellt sich die Frage nach der Bedeutung von Bargeld für die Gesamtwirtschaft und die Gesellschaft. Im Folgenden werden, basierend auf der ökonomischen Literatur, wichtige Funktionen des Bargelds diskutiert. Dabei wird auch auf die im Postulat angeführten Punkte eingegangen.

Zentralbankgeld ist der monetäre Anker des Geldsystems

Bargeld ermöglicht der Allgemeinheit den Zugang zu Zentralbankgeld. Dieser Zugang zu staatlich emittiertem Geld ist von grundlegender Bedeutung für das Funktionieren des Geldsystems.¹⁶ Zentralbankgeld nimmt die Rolle eines «monetären Ankers» für das Geldsystem ein. Privates Geld (z.B. Bankbuchgeld), das dem Schuldnerisiko unterliegt, erhält das Vertrauen der Öffentlichkeit erst durch seine unmittelbare Eins-zu-eins-Konvertierbarkeit in Zentralbankgeld. Die Konvertierbarkeit trägt, zusammen mit Regulierungen, dazu bei, dass Banken nicht übermässige Risiken eingehen, die im Extremfall zu ihrem Konkurs führen können. Wenn das Vertrauen in die Konvertierbarkeit des privaten Buchgeldes in Zentralbankgeld schwindet (z.B. während Finanzkrisen), findet eine Flucht in sicherere Geldformen wie beispielsweise Bargeld oder auch in Bankbuchgeld von Banken mit einer Staatsgarantie statt. Allgemein zugängliches Zentralbankgeld reduziert so den Anreiz der Banken zur Risikonahme und stärkt auf diese Weise das Vertrauen in privates Geld als Zahlungs- und Wertaufbewahrungsmittel. Unabdingbare Voraussetzung dafür, dass Zentralbankgeld die Funktion des monetären Ankers ausfüllen kann, ist seine Wertstabilität.

Im Zuge einer fortgesetzten Verschiebung zu digitalen privaten Zahlungsmitteln bis hin zu einem möglichen weitgehenden Verschwinden von Bargeld könnte der allgemeine Zugang zu Zentralbankgeld sukzessive verlorengehen, was mit Unsicherheiten und Risiken für das reibungslose Funktionieren des Geldsystems verbunden wäre. Zwar müssten sich solche Unsicherheiten und Risiken zu normalen Zeiten nicht unmittelbar bemerkbar machen, jedoch könnten sie in Krisen die Finanzstabilität und somit das Vertrauen in die Währung untergraben.

¹² Zum Beispiel Zahlungsmittelumfrage Schweizerische Nationalbank (2021): 15. Bargeld schneidet im Vergleich zu anderen Zahlungsmittel bezüglich der Eigenschaft der Ausgabenkontrolle am besten ab.

¹³ Allerdings gibt es auch gegenläufige Einschätzungen, wonach für manche Personen bargeldlose Zahlungen eine bessere Kontrolle der Ausgaben ermöglichen, z.B. wegen der nachvollziehbaren Zahlungs- und Kontobelege. Für eine ausführliche Betrachtung vgl. Krueger, Malte und Seitz, Franz (2017): 35f. und die dort angegebene Literatur.

¹⁴ Vgl. Weidmann, Jens (2021).

¹⁵ Teilweise kann auf Rechnung bestellt werden, was die Barzahlung an einem Postschalter ermöglicht.

¹⁶ Vgl. für die nachfolgenden Ausführungen insbesondere Panetta, Fabio (2021).

Aufgrund der in vielen Ländern stattfindenden Verschiebung von Bargeld zu unbaren Zahlungsmitteln stellt sich die Frage, ob der Zugang zu Zentralbankgeld in Zukunft in digitaler Form ermöglicht werden könnte. Der Allgemeinheit stünde somit auch ohne physisches Bargeld Zentralbankgeld zur Verfügung. Viele Zentralbanken prüfen Konzepte zu digitalem Zentralbankgeld, allerdings sind die Arbeiten erst in den Anfängen, und es wurden neben dem Nutzen auch Risiken (z.B. für die Finanzstabilität) identifiziert, die vertieft geprüft werden müssen.¹⁷ Dies gilt auch für die Schweiz, wie der Bundesrat 2019 in einem Bericht dargelegt hat.¹⁸

Krisenresilienz gegen Ausfälle der elektronischen Zahlungssysteme

Bargeldzahlungen sind grundsätzlich immer möglich, da sie nicht von einer funktionierenden technischen Infrastruktur abhängen. Wenn elektronische Zahlungssysteme versagen, weil z.B. der Strom, das Internet oder die Software bzw. Hardware für die unbaren Zahlungsmittel ausfallen¹⁹, sind Bargeldzahlungen weiterhin möglich, zumindest solange die Bevölkerung über genügend Bargeld verfügt. Zwar bietet auch Bargeld keine perfekte Abschirmung, z.B., wenn bei einem allgemeinen Ausfall von Strom- oder Telekommunikationsinfrastrukturen auch an Geldautomaten kein Bezug mehr möglich ist. Bargeld kann jedoch zumindest dazu beitragen, kurzzeitige Systemausfälle zu überbrücken und erhöht so die Resilienz der Gesellschaft in Krisensituationen. Dies zeigt sich auch daran, dass in einigen Ländern, darunter die Schweiz, eine Bargeldhaltung für Krisenfälle empfohlen wird.²⁰ Würde das Bargeld verschwinden, wären Zahlungsvorgänge in solchen Situationen nicht mehr möglich. Damit Bargeld in Krisenzeiten aber eine wirkliche Alternative bietet, muss es auch in normalen Situationen verwendet werden.²¹ Nur so bleibt die für einen Krisenfall nötige Bargeldinfrastruktur (Kassen, Wechselgeld) bestehen.

Finanzielle Inklusion

Bargeld ermöglicht allen die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Auch jene Personen können Zahlungen vornehmen, die über kein Bankkonto verfügen oder aus anderen Gründen keine digitalen Zahlungsmittel wie Debit- und Kreditkarte oder Bezahl-Apps verwenden können oder möchten. Verschwindet Bargeld aus dem täglichen Leben, wird es für diese Personen tendenziell schwieriger werden, am wirtschaftlichen Leben teilzuhaben.

Die Inklusion über Bargeld ist wegen der einfachen Handhabung und Verfügbarkeit aus heutiger Sicht nicht vollständig durch digitale Geldformen zu ersetzen. Mit staatlichen Regulierungen können die negativen Auswirkungen einer abnehmenden Bargeldakzeptanz respektive -verwendung jedoch gemildert werden, indem z.B. allen der Zugang zu digitalen Zahlungsmitteln gewährleistet wird und bei der Benutzerfreundlichkeit digitaler Zahlungsmittel auf besondere Bedürfnisse Rücksicht genommen wird. Bereits heute ist die PostFinance im Rahmen ihres Grundversorgungsauftrages verpflichtet, allen Personen ein Bankkonto anzubieten, mit dem bargeldlose Transaktionen in Form von Überweisungen getätigt werden können. Die Expertenkommission «Grundversorgungsauftrag Post» schlägt unter anderem vor, das Basiskonto um den Zugang zu unbaren Zahlungsmitteln (z.B. Debitkarten) zu erweitern.²²

Finanzielle Privatsphäre

Bargeld gewährleistet das Grundrecht auf den Schutz der Privatsphäre sowie Daten- und Identitätsschutz bei finanziellen Angelegenheiten. In dieser Hinsicht gibt es derzeit keinen vollwertigen Ersatz

¹⁷ Vgl. Bank of Canada et al. (2020) oder Nagel, Joachim (2022).

¹⁸ Vgl. Bundesrat (2019): 39.

¹⁹ Solche Ausfälle gab es in der Vergangenheit immer wieder, meist verursacht durch ausfallende Netze oder Software-updates bei Bezahlterminals.

²⁰ In der Schweiz wird eine minimale Bargeldreserve in kleinen Scheinen empfohlen (vgl. <https://www.bwl.admin.ch/bwl/de/home/themen/notvorrat.html>). Die Österreichische Nationalbank empfiehlt z.B., ungefähr die Höhe eines doppelten Wocheneinkaufs des täglichen Lebens (bzw. bis zu 100 EUR pro Haushaltsmitglied) in niedrigen Stückelungen aufzubewahren. So könnten auch bei einem längeren Ausfall der elektronischen Zahlungsmöglichkeiten Bezahlvorgänge weiterhin durchgeführt werden. Vgl. <https://www.oenb.at/Bargeld.html>.

²¹ Vgl. Sveriges Riksbank (2021): 32f.

²² Vgl. Expertenkommission Grundversorgung Post (2022): 32f.

für Bargeld. Alle unbaren Zahlungsmittel hinterlassen digitale Spuren, wobei das Ausmass unterschiedlich ist.²³ Im Kontext neuer Technologien wird erforscht, inwiefern die Privatsphäre maximal geschützt werden kann, bei gleichzeitiger Einhaltung gesetzlicher Anforderungen, bspw. im Bereich der Prävention von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung. Zudem gibt es auch die Möglichkeit, die finanzielle Privatsphäre durch gesetzgeberische Massnahmen z.B. im Bereich des Datenschutzes zu stärken.

Förderung des Wettbewerbs unter Zahlungsmitteln

Verschiedentlich wird auch argumentiert, dass Bargeld den Wettbewerb unter den Zahlungsmitteln fördert. Bargeld stellt grundsätzlich eine Zahlungsalternative zu bargeldlosen Zahlungsmitteln dar. Wenn die Preise für digitale Zahlungsmittel als zu hoch erachtet würden, z.B. eine Erhöhung der Kommissionsgebühren auf Kreditkartentransaktionen, könnten Zahlende oder Zahlungsempfänger (z.B. Einzelhandel) auf Bargeld ausweichen. Würde das Bargeld verschwinden, gäbe es diese Ausweichmöglichkeit nicht mehr, und Wirtschaft und Bevölkerung wären ausschliesslich auf private digitale Zahlungsmittel angewiesen. Bargeld trägt somit zu einer Vielfalt und einem Wettbewerb der Zahlungsmittel bei.

Der Wettbewerb zwischen den Zahlungsmitteln könnte jedoch auch durch andere Mittel gewährleistet werden. Wenn ein Verschwinden des Bargeldes dazu führen würde, dass die Anbieter digitaler Zahlungsmittel ihre Position zu starken Preiserhöhungen nutzen, könnte dem mittels staatlichen Regulierungen im Bereich der Wettbewerbspolitik begegnet werden. Bargeld als zusätzliche Alternative mag diesbezüglich zwar hilfreich sein, ist jedoch nicht unbedingt notwendig.

Vermeidung einer Überschuldung der Konsumenten

In der Begründung des Postulates wird des Weiteren als Argument für einen gesellschaftlichen Nutzen von Bargeld angeführt, dass durch digitale Zahlungsmittel, namentlich Kreditkarten, die Risiken für eine Überschuldung von Privatpersonen und damit verbundene Folgekosten für die öffentliche Hand zunehmen würden. Ein Fortbestand von Bargeld würde hieran allerdings nichts Grundlegendes ändern, weil auch dann eine Verschuldung mittels Kreditkarten oder anderer bargeldloser Zahlungsmitteln weiterhin möglich bliebe. Bei digitalen Zahlungsmitteln gibt es zudem Instrumente, mit denen das Ausgabenverhalten kontrolliert werden kann, beispielsweise umgehende Benachrichtigung der Bank über die Belastung inklusive Höhe des Kontostands, Budgetapps etc. Letztlich liegt es auch im eigenen Interesse der Geschäftsbanken, dass sie eine übermässige Überschuldung ihrer Kundschaft vermeiden, da damit ihre Kreditausfallrisiken steigen.

Fazit

Die Analyse in diesem Kapitel zeigt, dass Bargeld nicht nur individuellen Nutzen erbringt, sondern auch wichtige gesamtwirtschaftliche bzw. gesellschaftliche Funktionen erfüllt, die aus heutiger Perspektive noch kein unbares Zahlungsmittel vollständig ersetzen kann. Dies betrifft insbesondere seine Funktion, als für die Allgemeinheit verfügbares Zentralbankgeld das Vertrauen in das private Geld zu stärken, seine Krisenresilienz gegenüber Ausfällen der elektronischen Zahlungssysteme, die Wahrung der Privatsphäre sowie seine Fähigkeit zur finanziellen Inklusion. Ein weitgehendes Verschwinden von Bargeld wäre deshalb aus gesamtwirtschaftlicher und gesellschaftlicher Sicht mit Nachteilen verbunden, zumindest solange keine gleichwertige bargeldlose Alternative zur Verfügung steht.

Letztere Bedingung ist wichtig: Bargeld ist nicht per se erhaltenswert, sondern wegen gewisser derzeit unersetzlicher Funktionen. Diese könnten jedoch im Zuge künftiger Entwicklungen in zunehmendem Masse durch digitale Zahlungsmittel wahrgenommen werden können. Inwieweit sich aus einem gesamtwirtschaftlichen und gesellschaftlichen Interesse am Bargeld ein Handlungsbedarf für den Erhalt der Bargeldakzeptanz und des Zugangs ergibt, hängt massgeblich von der Dringlichkeit ab, d.h. in

²³ So ermöglichen z.B. Prepaid/Geschenkkarten, bei denen nur der Kauf des Guthabens erfasst wird, nicht die einzelnen damit getätigten Käufe, einen besseren Schutz der finanziellen Privatsphäre als Kreditkarten, bei denen jede Transaktion aufgezeichnet wird.

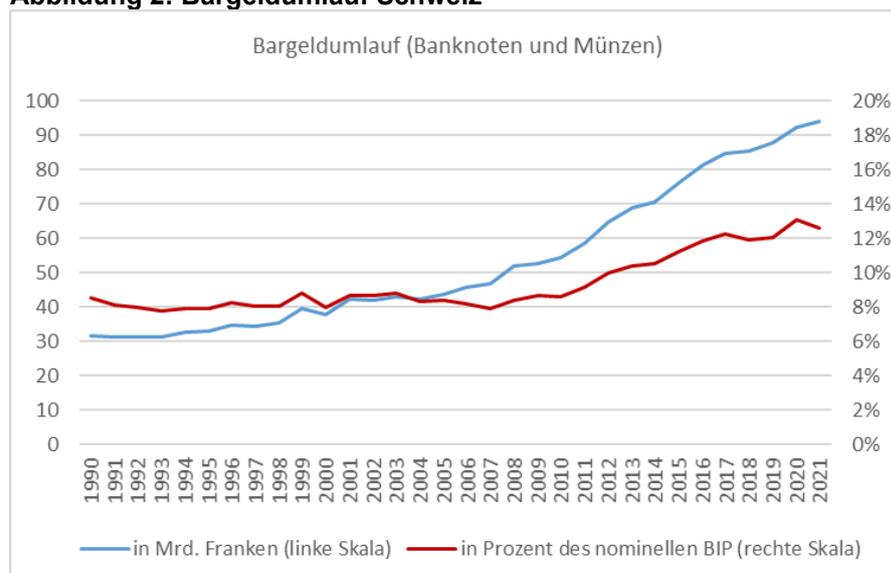
welchem Ausmass die Bargeldverwendung in der Schweiz (vgl. Kapitel 4) abnimmt und inwiefern die Gefahr einer Negativspirale besteht.

4 Aktuelle Entwicklungen der Bargeldnutzung und Bargeldakzeptanz in der Schweiz

4.1 Bargeldnutzung

Der wertmässige Bargeldumlauf (Münzen und Noten) in der Schweiz hat sich seit der Finanzkrise 2007/2008 von damals rund 45 Mrd. Franken auf gut 90 Mrd. Franken 2021 annähernd verdoppelt. Auch im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung (nominelles Bruttoinlandsprodukt BIP) stieg der Bargeldumlauf von 7% 2007 auf über 12% an²⁴ (Abbildung 2).

Abbildung 2: Bargeldumlauf Schweiz



Quelle: Refinitiv Eikon, eigene Berechnungen

Bargeldzunahme widerspiegelt den Wunsch nach Wertaufbewahrung

Dieser Anstieg des Bargeldumlaufs war massgeblich durch das Motiv der Wertaufbewahrung getrieben. Zum einen ist im Zuge der Finanzkrise das Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung gestiegen, zum anderen hat das gesunkene Zinsniveau die Opportunitätskosten der Bargeldhaltung gegenüber verzinslichen Wertanlagen reduziert. Das Wachstum im Bargeldumlauf in den vergangenen Jahren war durch die steigende Nachfrage nach grossen Notenstückelungen (1000-, 200- und 100-Franken-Noten) getrieben. Ein Grossteil dieser Noten wird für Wertaufbewahrungszwecke verwendet.²⁵

Sinkende Bargeldverwendung zu Zahlungszwecken

Als Zahlungsmittel wird Bargeld jedoch weniger genutzt, wie aus verschiedenen Untersuchungen und Umfragen hervorgeht.²⁶ Aus der Zahlungsmittelumfrage 2020 der SNB²⁷ geht hervor, dass der Anteil der alltäglichen bzw. unregelmässigen Zahlungen²⁸, die mit Bargeld beglichen wurden, von 70% (2017) auf 43% (2020) gesunken ist. Die entsprechenden Anteile von Debit- und Kreditkartenzahlungen haben sich derweil auf 33% (2017: 22%) bzw. 13% (2017: 5%) erhöht, und auch Bezahl-Apps konnten ihren Nutzungsanteil von praktisch null 2017 auf nunmehr 5% deutlich steigern. Damit ist Bar-

Über diese Zeit ist das Preisniveau praktisch unverändert geblieben, so dass die Zunahme des Bargeldumlaufs nicht eine Reaktion auf steigende Preise ist.

²⁵ Vgl. Assenmacher Katrin, Seitz Franz and Tenhofen Jörn (2019): 155:14.

²⁶ Neben den in diesem Kapitel verwendeten Zahlungsmittelumfragen der SNB ist etwa der «Swiss Payment Monitor» der Universität St.Gallen und der ZHAW Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften zu erwähnen, der ebenfalls auf einer regelmässigen Zahlungsumfrage basiert und zweimal pro Jahr erscheint. www.swisspaymentmonitor.ch

²⁷ Im Herbst 2020 hat die SNB nach 2017 ihre zweite repräsentative Zahlungsmittelumfrage durchgeführt. Vgl. Schweizerische Nationalbank (2021).

²⁸ Diese Zahlungen umfassen alltägliche Ausgaben aller Art z.B. für Lebensmittel, Kleider, Restaurantbesuche, Freizeitaktivitäten, unabhängig davon, ob diese an einem physischen Verkaufspunkt oder auf Distanz (z.B. Online-Käufe) durchgeführt werden.

geld für alltägliche Zahlungen zwar weiterhin das meistgenutzte Zahlungsmittel, sein Vorsprung gegenüber unbaren Zahlungsmitteln hat sich jedoch stark verringert.²⁹ Gemessen am Transaktionswert der unregelmässigen Zahlungen hat die Debitkarte das Bargeld als Zahlungsmittel mit dem höchsten Anteil abgelöst. Der Wertanteil der Debitkarte beläuft sich mittlerweile auf 33% (2017: 29%), derjenige von Bargeld auf noch 24% (2017: 45%).

Die Corona-Pandemie hat die Veränderungen in der Zahlungsmittelnutzung zusätzlich beschleunigt. Ein Drittel der Befragten gab in der Zahlungsmittelumfrage von 2020 an, aufgrund der Pandemie das Zahlungsverhalten nachhaltig angepasst zu haben und vermehrt auf Kartenzahlungen zurückzugreifen.

Gestiegene Attraktivität der digitalen Zahlungsmittel

Verändertes Konsumverhalten sowie Innovationen tragen zur verstärkten Nutzung von digitalen Zahlungsmitteln bei. Bargeldlose Zahlungsmittel werden von der Bevölkerung aufgrund ihrer Nutzerfreundlichkeit und Geschwindigkeit vermehrt geschätzt. Die Debitkarte wurde in der SNB-Zahlungsmittelumfrage 2020 in Bezug auf die Nutzerfreundlichkeit und Geschwindigkeit im Gebrauch besser bewertet als Bargeld und hat an häufig frequentierten Verkaufspunkten Bargeld als bevorzugtes Zahlungsmittel abgelöst. Dies kann insbesondere auf den vermehrten Besitz und Einsatz von Zahlkarten mit Kontaktlos-Funktion zurückgeführt werden. Mittlerweile wird rund ein Drittel der alltäglichen Zahlungen mittels Kontaktloskarten ausgeführt.

Bargeld wird an bestimmten Zahlungsorten und bei kleinen Zahlungsbeträgen weiterhin häufig eingesetzt. Während allerdings 2017 noch bei Zahlungen bis 50 Franken mehrheitlich Bargeld benutzt wurde, reduzierte sich der entsprechende Betrag bis 2020 auf 20 Franken. Nach wie vor werden an spezifischen Zahlungsorten wie Restaurants, Automaten oder bei Freizeitaktivitäten hohe Bargeldanteile verzeichnet. In Geschäften des täglichen Bedarfs haben Kartenzahlungen hingegen Bargeld als das meistgenutzte Zahlungsmittel abgelöst.

Soziodemografische Faktoren spielen eine zentrale Rolle für die Wahl des Zahlungsmittels

Eine massgebliche Rolle für die Wahl der Zahlungsmittel spielen soziodemografische Faktoren. Bargeld wird von einzelnen Bevölkerungsgruppen, wie älteren Personen, Einwohnern der italienischen Schweiz sowie Menschen mit geringem Einkommen, überdurchschnittlich häufig eingesetzt. So ist in der älteren Bevölkerung (über 55-jährig) Bargeld immer noch das mit Abstand meistgenutzte Zahlungsmittel (über 50% aller Zahlungen), wohingegen bei der jüngeren Bevölkerung (unter 35-jährig) digitale Zahlungsmittel rund drei Viertel aller Zahlungen abdecken und nur noch ein Viertel mit Bargeld erfolgt. Obwohl die Nutzung von Bargeld über sämtliche Zahlungszwecke und über alle Bevölkerungsgruppen hinweg zurückgeht und sich dieser Trend in Zukunft weiter fortsetzen dürfte, ist davon auszugehen, dass für spezifische Gruppen und in spezifischen Segmenten weiterhin grosser Bedarf nach der Möglichkeit zur Barzahlung bestehen bleiben wird.

4.2 Bargeldakzeptanz und Bargeldbezugsstellen

Damit Bargeld als Zahlungsmittel genutzt werden kann, muss die Möglichkeit bestehen, es zu beziehen (Bargeldzugang) und am Verkaufspunkt einzusetzen (Bargeldakzeptanz). Tendenziell, und wie in Abbildung 1 im Kapitel 1 dargestellt, unterstützen sich die beiden Aspekte gegenseitig: je besser der Zugang zu Bargeld, desto mehr Personen wollen Bargeld am Verkaufspunkt einsetzen und desto mehr lohnt es sich für Unternehmen, Bargeld zu akzeptieren, was wiederum die Nutzung von Bargeld stützt. Umgekehrt kann sich eine Negativspirale ergeben, wenn gleichzeitig der Bargeldzugang und die Bargeldakzeptanz sinken.

²⁹ Bei regelmässig wiederkehrenden Zahlungen wie Miete, Krankenkassen- und Versicherungsprämien ist das Zahlungsmuster grundlegend anders als bei alltäglichen Zahlungen und stark durch unbare Kanäle wie Online-Banking oder Banküberweisungen dominiert.

Punktuelle Einschränkungen der Bargeldakzeptanz

Aus der SNB-Zahlungsmittelumfrage 2020 geht hervor, dass die befragten Privatpersonen die Akzeptanz von Bargeld mehrheitlich zwar als gut erachten, aber gleichwohl gewisse Akzeptanzeinschränkungen wahrgenommen haben. Im Jahr 2020 wurden von den Befragten bei 20% der alltäglichen Zahlungen Einschränkungen der Bargeldakzeptanz festgestellt.³⁰ Diese Einschränkungen der Bargeldakzeptanz betreffen nicht nur Online- und Versandhandelskäufe. Es wurde auch eine erhöhte Nichtakzeptanz von Bargeld bei Zahlungen an physischen Verkaufspunkten, bspw. in Geschäften für den täglichen Bedarf (Einschränkung bei 20% der Transaktionen), für auswärtiges Essen und Trinken (17%) sowie bei Geschäften für längerfristige Anschaffungen (34%) angegeben. Da diese Zahlungsorte die drei meistgenutzten Verkaufspunkte des Publikums sind, machen sie den Grossteil der Zahlungen mit eingeschränkter Bargeldakzeptanz aus.

Diese Akzeptanzeinschränkungen könnten indes zumindest teilweise durch die Corona-Pandemie – weil zahlreiche Geschäfte und Restaurants aus Gründen der Pandemie bargeldlose Zahlungen bevorzugten – entstanden und von temporärer Natur sein. Inwiefern sich die pandemiebedingte Bevorzugung bargeldloser Zahlungsmittel seitens der Geschäfte längerfristig auf ihre Bargeldakzeptanz auswirken wird, lässt sich derzeit noch nicht abschätzen.

Interessant ist hinsichtlich Bargeldakzeptanz auch die Sichtweise der Unternehmen, die aus einer weiteren Zahlungsumfrage der SNB im Frühjahr 2021, diesmal bei den Unternehmen, hervorgeht.³¹ Darin gaben rund 10% der Unternehmen an, die Bargeldakzeptanz seit Ausbruch der Corona-Pandemie eingeschränkt zu haben, während umgekehrt 16% der Unternehmen die Akzeptanz bargeldloser Zahlungsmittel erhöhten. Als Hauptgründe für diese Verschiebung wurden das Kundenbedürfnis und Hygienebedenken aufgeführt.

Gewisse Einschränkungen der Bargeldakzeptanz bzw. zumindest Überlegungen in diese Richtung gibt es zudem von verschiedenen Anbietern im Öffentlichen Verkehr (ÖV). Beispielsweise sind seit Juni 2022 die von der SBB betriebenen Toiletten im Bahnhof Luzern in einer Pilotphase nur noch bargeldlos und kontaktlos nutzbar. Gemäss SBB schätzen viele Kundinnen und Kunden den bargeld- und kontaktlosen Zutritt. Gleichzeitig sei die rein bargeldlose Bezahlungsmöglichkeit ein zentraler Kritikpunkt. Gewünscht werde, auch ohne Bankkarte oder Smartphone Zutritt zur WC-Anlage zu erhalten. Die SBB prüft daher eine WC-Zutrittskarte, welche mit Bargeld bezogen wird. Ziel ist, dass jede und jeder die Möglichkeit hat, die WC-Anlagen zu nutzen, insbesondere auch Personen, welche weder Bankkarte noch Smartphone besitzen.³² Postauto Schweiz prüft die Installation bargeldloser Automaten in den Fahrzeugen und führt zur Begründung an, dass die Bargeldzahlung im Postauto zum einen eine Belastung für die Fahrerinnen und Fahrer sei und zum andern das Bargeldhandling im Bus angesichts geringer Nachfrage seitens der Kundschaft ein Verlustgeschäft darstellen würde.³³ Die BLS hat im Jahr 2021 ein Pilotprojekt mit bargeldlosen Billettautomaten an vier Standorten in der Region Bern durchgeführt. Ob diese in grösserem Stil eingeführt werden, ist noch offen.³⁴

Bargeldakzeptanz für die Bevölkerung nach wie vor wichtig

Ungeachtet der Verschiebung der Zahlungsgewohnheiten hin zu digitalen Zahlungsmitteln scheint in der Schweizer Bevölkerung nach wie vor eine hohe Präferenz zu bestehen, dass Bargeld als Zahlungsmittel erhalten bleibt. Hierauf deuten neben Umfragen auch anekdotische Erfahrungen hin, wonach verschiedene Firmen oder Veranstalter, die aus Effizienzüberlegungen auf die Möglichkeit der Barzahlung verzichten wollten, sich daraufhin mit starken negativen Reaktionen ihrer Kundinnen und

³⁰ Da die Bargeldakzeptanz in der vorherigen Umfrage von 2017 nicht explizit erhoben wurde, sind vergleichende Aussagen nicht möglich.

³¹ Als Ergänzung zur bestehenden Befragung der Haushalte wurde 2021 erstmals eine Umfrage bei Schweizer Unternehmen zu ihrer Zahlungsmittelnutzung durchgeführt. Vgl. Schweizerische Nationalbank (2022).

³² Vgl. SBB Medienmitteilung vom 4. Mai 2022, abrufbar unter: <https://news.sbb.ch/medien/artikel/111402/sbb-testet-neue-wc-anlagen-an-den-bahnhoefen>

³³ <https://www.tagesanzeiger.ch/gegen-die-abschaffung-der-barzahlung-in-postautos-waechst-kritik-115991814730>

³⁴ BLS Medienmitteilung vom 3. September 2021, abrufbar unter: <https://www.bls.ch/de/unternehmen/medien/medienmitteilungen/2021/09-03-abschluss-test-bargeldlose-automaten>

Kunden konfrontiert sahen und sich letztlich doch für die Akzeptanz von Bargeld entschieden, um drohende Kunden- und Imageverluste zu vermeiden.³⁵ Kontroverse Diskussionen und Widerspruch lösten jeweils auch die oben erwähnten umgesetzten bzw. angedachten Einschränkungen im Öffentlichen Verkehr aus.

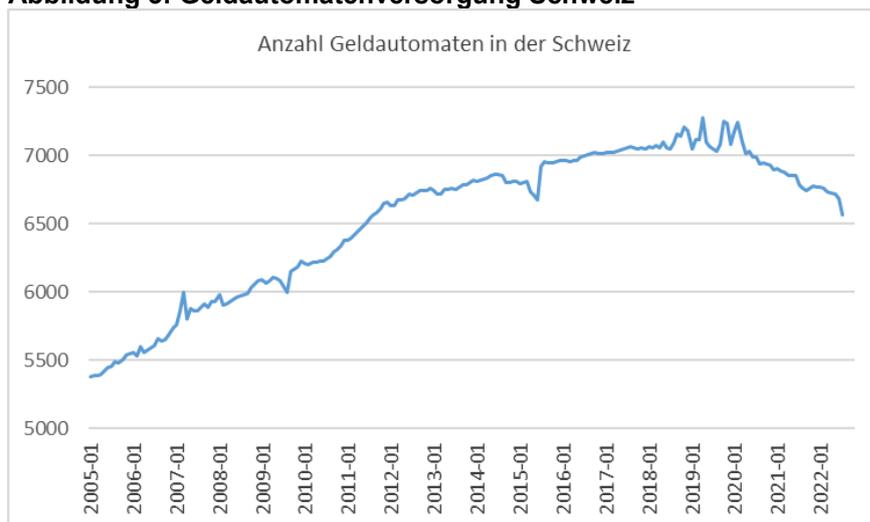
Bargeldzugang bislang gut gewährleistet

Gemäss der SNB-Zahlungsmittelumfrage 2020 ist die Bevölkerung mit der Abdeckung von Bargeldbezugsstellen zufrieden. Rund 90% der Umfrageteilnehmer der Zahlungsmittelumfrage 2020 gaben an, dass es derzeit genügend Barbezugsoptionen gibt. Geldautomaten sind der primäre Ort, um sich mit Bargeld zu versorgen: Rund 90% der Umfrageteilnehmer der Zahlungsmittelumfrage heben Bargeld typischerweise am Geldautomaten ab.³⁶ Die Nutzung von Geldautomaten wird in der Schweiz durch ein Netz mit rund 2 Geräten pro Quadratkilometer Siedlungsfläche unterstützt.³⁷

Rückläufige Anzahl Bargeldbezugsstellen

Die Anzahl der Bargeldbezugsstellen ist allerdings auch in der Schweiz, wie in vielen Ländern, rückläufig. Bereits seit längerem verringern die Banken die Anzahl Filialen (seit 2008 um etwa 17%).³⁸ Da die bedienten Filialen oftmals durch Geldautomaten ersetzt wurden, schlug sich dies über Jahre zunächst noch in einer Zunahme der Geldautomaten nieder, die sich indes zunehmend abflachte (Abbildung 3). Seit Anfang 2020 ist die Anzahl Geldautomaten rückläufig; sie reduzierte sich vom Höchststand von rund 7200 auf unter 6'600 im Juli 2022. Insgesamt schrumpft somit der Zugang zu Bargeld für die Bevölkerung. Diese Entwicklung dürfte sich weiter akzentuieren.

Abbildung 3: Geldautomatenversorgung Schweiz



Quelle: SNB

Ursächlich für den rückläufigen Trend an Bargeldbezugsstellen ist ihre oftmals mangelhafte Rentabilität. Die Banken stehen zunehmend vor der Herausforderung, ihre Geldautomaten wirtschaftlich betreiben zu können. Diese unterliegen je nach Standort und Funktionalitäten hohen Investitions- und Unterhaltskosten. Ein Geldautomat kostet einmalig und abhängig von den Funktionalitäten und inklusive Einbau etwa 40 000 bis 90 000 Franken. Danach fallen wiederkehrend rund 15 000 bis 40 000 Franken Unterhalt pro Jahr an.³⁹ Zugleich ist infolge sinkender Nachfrage die Anzahl Transaktionen pro Geldautomat bereits seit Jahren rückläufig. Geringere Transaktionsvolumina führen aufgrund der hohen Fixkosten einer Bargeld-Infrastruktur zu steigenden operativen Kosten pro Transaktion.

Die Bargeldversorgung und die Bargeldbewirtschaftung sind sowohl für die Banken als auch für Branchen mit hoher Bargeldnutzung wie Detailhandel oder Restaurants mit Kosten verbunden. Hierunter

³⁵ Zum Beispiel das Stadtfest Luzern 2022. <https://www.zentralplus.ch/freizeit/bargeldloses-stadtfest-luzern-ok-rudert-zurueck-2366189/>

³⁶ Vgl. Schweizerische Nationalbank (2021).

³⁷ Verbeck, Alexander 2020: Braucht es noch Innovation im Cash Bereich? Präsentation am Swiss Banking Services Forum, 22. September 2020 (https://www.six-group.com/dam/download/company/events/swiss-banking-forum/5_Verbeck_Web_de.pdf).

³⁸ Vgl. <https://data.snb.ch/de>

³⁹ Vgl. Dietrich, Andreas (2021).

fallen die Kosten für die Geldautomaten, aber auch für den Bargeldtransport, die Lagerung, Versicherung, Ladenkassen etc.. Ein Grossteil dieser Kosten fällt unabhängig davon an, in welchem Umfang Bargeld genutzt wird. Sie stellen sogenannte Fixkosten dar. Je geringer die Bargeldnutzung dann ist, desto stärker fallen die Fixkosten ins Gewicht und desto teurer wird die einzelne Zahlung. Zur Höhe der mit Bargeld verbundenen Kosten für die Unternehmen und dazu, wie hoch sie im Vergleich zu den Kosten von bargeldlosen Zahlungsmitteln, z.B. den Gebühren der Kartenfirmen, sind, liegen keine verlässlichen Daten vor.⁴⁰

Risiko einer Negativspirale aus reduziertem Bargeldzugang und sinkender Bargeldakzeptanz

Durch die Kostenbelastung kann unter Umständen die bereits erwähnte Negativspirale aus abnehmendem Bargeldzugang und sinkender Bargeldakzeptanz in Gang kommen, die dem Rückgang von Bargeld im Zahlungsverkehr Vorschub leistet: Wenn etwa die Banken aus Kostengründen ihre Bargeldinfrastruktur reduzieren, z.B. durch weniger Geldautomaten und Bankschalter, erschwert dies für die Bevölkerung den Zugang zu Bargeld und verteuert für den Handel die Bewirtschaftung seiner Bargeldbestände, z.B. die Beschaffung und den Rückschub von Bargeld. Dies kann dann zu einer Abnahme der Bargeldakzeptanz seitens der Geschäfte und – notgedrungen – auch der Bargeldverwendung durch die Bevölkerung führen. Eine sinkende Bargeldverwendung und -nachfrage kann dann wiederum Reduktionen bei der Bargeldversorgung durch die Banken und andere Anbieter zur Folge haben. Auf diese Weise können sich eine Verringerung des Bargeldzugangs und eine abnehmende Bargeldakzeptanz der Unternehmen gegenseitig verstärken und zur Verdrängung des Bargelds als Zahlungsmittel beitragen (wie in der Abbildung 1 im Kapitel 1 dargestellt). In verschiedenen Ländern mit stark gesunkener Bargeldverwendung wie insbesondere Schweden haben solche Effekte eine wichtige Rolle gespielt (vgl. Kapitel 5).

In der Schweiz waren derartige Tendenzen bislang zwar noch kaum feststellbar. Allerdings zeigt die 2021 von der SNB erstmals durchgeführte Unternehmensumfrage zur Verwendung von Zahlungsmitteln, dass gewisse Sorgen in diese Richtung bestehen. Die befragten Unternehmen nutzen am häufigsten die Infrastruktur der Banken für die Versorgung und den Rückschub von Bargeld. Rund ein Drittel der betroffenen Unternehmen erwartet in den nächsten Jahren einen Rückgang der lokalen Bargeldinfrastruktur, d.h. eine Abnahme der ihnen zur Verfügung stehenden Bank- und Postfilialen sowie Geldautomaten. Einen solchen Rückgang empfinden mehr als die Hälfte der hierzu befragten Unternehmen als eine negative Entwicklung. Rund 30% dieser Unternehmen würden in der Folge ihre Bargeldnutzung reduzieren.⁴¹

⁴⁰ Betreffend Kosten des Bargelds wird verschiedentlich ein Whitepaper («The Future of Money») des Börsenbetreibers SIX herangezogen, in welchem die jährlichen Kosten der Bargeldversorgung und Bargeldbewirtschaftung auf rund 900 Millionen Franken für den Bankensektor und rund 1,3 Milliarden Franken für den Detailhandel geschätzt werden. Auf welchen Annahmen diese Kostenschätzungen basieren und wie sich im Vergleich zu den Kosten bargeldloser Zahlungsmittel darstellen, geht aus diesem Papier allerdings nicht hervor.

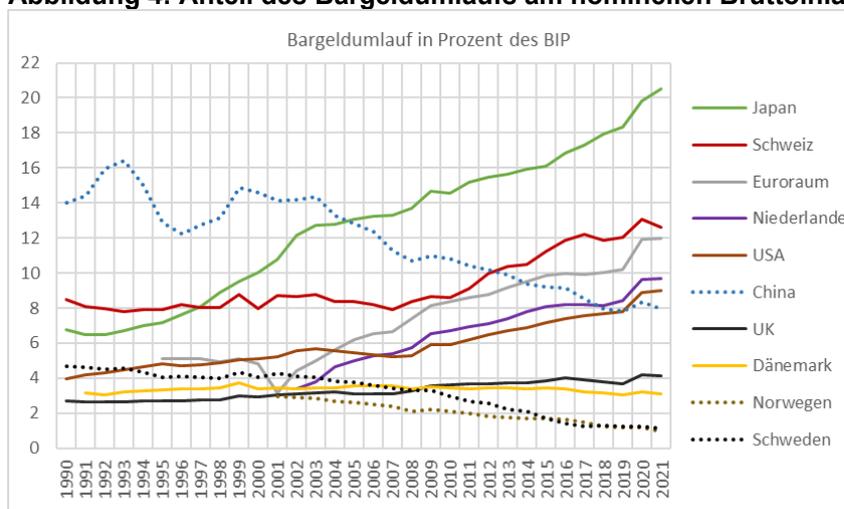
⁴¹ Vgl. Schweizerische Nationalbank (2022).

5 Internationale Entwicklungen

5.1 Bargeldverwendung

Bei der Nutzung von Banknoten und Münzen zeigt sich international kein einheitliches Bild. In einigen Ländern nimmt der Bargeldumlauf im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung (Bruttoinlandsprodukt, BIP) wie in der Schweiz zu, in einigen stagniert er, in wieder anderen nimmt er sukzessive ab (vgl. Abbildung 4). In Schweden und Norwegen ist das Bargeld am Verschwinden (2021 rund 1%). Auffallend ist die Entwicklung in China: In den 90er Jahren lag der Bargeldumlauf bezogen auf das BIP im internationalen Vergleich noch sehr hoch, inzwischen hat sich der Wert von 16% auf rund 8% halbiert. Dies hat unter anderem in der schnellen Verbreitung der mobilen Bezahlapps WeChat Pay und Alipay zu tun. Im Vereinigten Königreich und in Dänemark sind keine eindeutigen Tendenzen zu beobachten. In beiden Ländern entwickelt sich der Anteil des Bargelds am BIP – auf niedrigem Niveau – seitwärts.

Abbildung 4: Anteil des Bargeldumlaufs am nominellen Bruttoinlandsprodukt in Prozent



Quelle: Refinitiv Eikon, eigene Berechnungen

In der dritten Ländergruppe – USA, Euroraum, Schweiz und Japan – nahm der Bargeldumlauf gemessen am BIP zu, teils recht ausgeprägt. Die Zunahme kann in Japan schon seit Anfang der 90er Jahre beobachtet werden. Das tiefe japanische Zinsniveau macht bis heute das Halten von Bargeld vergleichsweise attraktiv. Allgemein steigt die Nachfrage nach Bargeld insbesondere nach grösseren Stückelungen, die einfach zu lagern sind, mit sinkendem Zinsniveau. Im Euroraum stieg die ausgegebene Menge an Bargeld bezogen auf das BIP noch stärker an, jährlich um rund sechs Prozent (seit 2001). Überdurchschnittliche Zuwachsraten lassen sich in den Krisenjahren 07/08 sowie in der COVID-19 Pandemie erkennen. In der Schweiz haben, wie im vorangegangenen Kapitel 4 ausgeführt, die Finanzkrise und das Tiefzinsumfeld den Rückgang des Bargeldumlaufs im Verhältnis zum BIP gestoppt und für eine wachsende Nachfrage gesorgt, die bis jetzt anhält und durch die Pandemie noch verstärkt wurde. Ein ähnliches Bild – wenngleich weniger ausgeprägt – zeigt sich in den USA. Auch hier scheinen die Finanzkrise und deren Folgen (z.B. tiefe Zinsen) eine Wende ausgelöst zu haben.

Bargeld als Zahlungsmittel rückläufig – Pandemie beschleunigte Entwicklung

Trotz der hohen und teils steigenden Nachfrage nach Bargeld in einigen Ländern lässt sich bei der Entwicklung des Zahlungsverhalten ein eindeutiges Muster erkennen⁴²: Der Trend ist rückläufig, der Anteil der Bargeldzahlungen nimmt sukzessive ab. Die Pandemie förderte die Nutzung von digitalen und kontaktlosen Zahlungen und beschleunigte den Rückgang des bar bezahlten Anteils. Dies belegen verschiedene Studien und Erhebungen zum Zahlungsverhalten.

⁴² BIS (2021): 1.

Die Studie von McKinsey⁴³ betrachtet die Stichjahre 2010 und 2020 und findet eine abnehmende Präferenz für Bargeld sowohl in aufstrebenden als auch in entwickelten Volkswirtschaften (vgl. Abb. 4). In den entwickelten Volkswirtschaften nahm der Bargeldanteil an den Zahlungstransaktionen tendenziell stärker ab als in den aufstrebenden Ländern. In Schweden ging der Anteil der Käufe, die bar gezahlt wurden, innerhalb von 10 Jahren von 56% auf 9% zurück. In China sank der Anteil der Barzahlungen von nahezu 100% (2010) auf 41% (2020).

Für die Eurozone gibt eine Studie der EZB⁴⁴ Auskunft über die Entwicklung des Zahlungsverhaltens der Bürgerinnen und Bürger. Die Studie zeigt, dass der Anteil der Barzahlungen gemessen an der Anzahl Transaktionen in der Eurozone 2019 bei 73% lag, gemessen am Volumen jedoch nur bei 48%. Daraus lässt sich schliessen, dass vor allem die grossen Zahlungen unbar vorgenommen werden. Als zweithäufigstes Zahlungsmittel werden in der EU Karten eingesetzt (Kreditkarten, Debit-Karten etc.). Ihr Anteil lag bei 24% der Transaktionen, volumenmässig bei 41%. Die anderen Zahlungsmethoden wie Mobile Apps etc. sind in im Euroraum vergleichsweise unbedeutend.

Innerhalb der Eurozone sind recht grosse Unterschiede festzustellen: Gemäss der Studie der EZB werden Frankreich (25%) und den nördlichen Ländern wie Niederlande (22%), Luxemburg (24%), Finnland (27%), Belgien (33%) deutlich weniger Einkäufe mit Bargeld getätigt als in den deutschsprachigen und den südlichen Ländern. In Malta und Zypern werden je 73%, Spanien 66%, Italien 58%, Griechenland 62%, Portugal 54%, Österreich 58% und Deutschland 51%⁴⁵ der Einkaufssummen bar bezahlt. Obwohl die Bargeldpräferenzen in den einzelnen EU Ländern wie dargelegt recht unterschiedlich sind, entwickeln sie sich jedoch tendenziell gleich: Der Bargeldanteil an den Zahlungen nahm im Zeitraum von 2016 bis 2019 ab, sowohl bei wertmässiger Betrachtung als auch in Bezug auf die Anzahl der Transaktionen.

Die EZB befragte die Studienteilnehmer auch, ob die Pandemie ihr Zahlungsverhalten beeinflusst hat. Mehr als 40 Prozent der Befragten gab an, seit Beginn der Pandemie weniger mit Bargeld zu zahlen, und 40 Prozent gaben an, mehr mit kontaktlosen Karten zu zahlen. Als Hauptgrund nannten die Studienteilnehmenden die Bequemlichkeit bargeldloser Zahlungsmittel, insbesondere die zunehmende Zahl kontaktloser Karten und Terminals sowie die Anhebung des Zahlungslimits für kontaktlose Zahlungen. Mehr als 85 Prozent der Befragten gaben an, nach der Pandemie sicher bis sehr wahrscheinlich weniger Bargeld zu verwenden. Nur rund 13 Prozent wollen zu ihrem alten Zahlungsverhalten zurückkehren. Im Hinblick auf den Zugang und die Akzeptanz von Bargeld gaben die Studienteilnehmer an, dass sie im Allgemeinen immer noch guten Zugang zu Bargeld haben (89% der Befragten) und Bargeld im Einzelhandel gut akzeptiert wird (98%). Hingegen würden Karten und andere Zahlungsmittel nur in 79% der Fälle akzeptiert werden.

Bargeld als Wertaufbewahrungsmittel hat an Bedeutung zugenommen

Während Bargeld weniger als Zahlungsmittel eingesetzt wird, zeigt Abbildung 3 trotzdem in einigen Ländern in den letzten Jahren einen Anstieg des Bargeldbestandes. Dies liegt daran, dass Bargeld nicht nur als Zahlungsmittel eingesetzt wird, sondern auch als Wertaufbewahrungsmittel. In Zeiten grosser Unsicherheit wird Bargeld als sicherste Geldform vermehrt nachgefragt. Dies konnte während der Finanzkrise und der COVID-19 Pandemie beobachtet werden. Eine Studie der BIS zeigte für das Jahr 2020⁴⁶, dass zum einen der durchschnittliche Abhebungswert an den Geldautomaten weltweit gestiegen ist und vermehrt Noten mit einem hohen Wert nachgefragt wurden. Beides lässt darauf schliessen, dass Bargeld zum Zwecke der Wertaufbewahrung nachgefragt wurde.

⁴³ McKinsey & Company (2020).

⁴⁴ ECB (2020).

⁴⁵ Gemäss einer Studie der Deutschen Bundesbank zum Zahlungsverhalten in Deutschland 2020 sank dieser Anteil der Barzahlungen an den Einkaufssummen im Jahr 2020 auf 30 Prozent. Auch hier zeigt sich, wie stark sich die Pandemie die Zahlungsgewohnheiten ausgewirkt hat. Vgl. Deutsche Bundesbank (2020).

⁴⁶ BIS (2021).

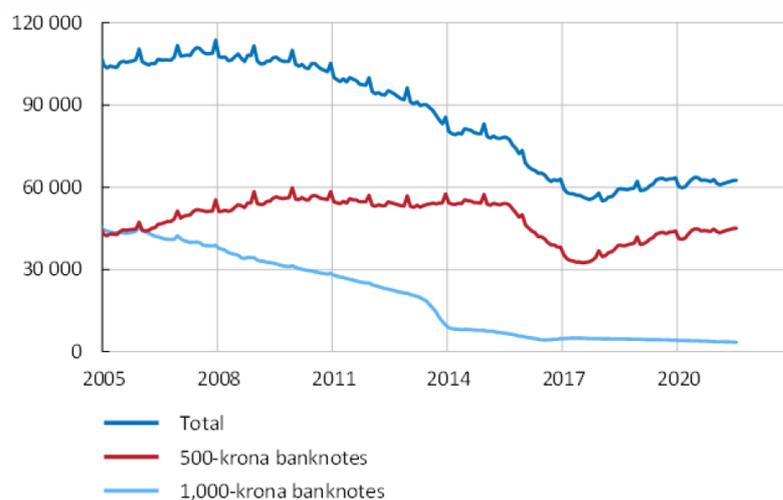
5.2 Massnahmen gegen abnehmende Bargeldverwendung

Schweden

Schweden ist die Bargeldverwendung aber auch die Akzeptanz in den letzten Jahren stark zurückgegangen. An die Stelle des Bargeldes sind Karten und in zunehmendem Masse auch die schwedische mobile Zahlungsanwendung Swish getreten.⁴⁷ Zudem verschwindet das Bargeld nicht nur als Zahlungsmittel, sondern auch als Wertaufbewahrungsmittel. So ist in Schweden sowohl das Gesamtvolumen an Bargeld als auch das Volumen an Bargeld in grösseren Stückelungen zurückgegangen (vgl. Abbildung 5). Das Volumen der umlaufenden 1.000-Kronen-Noten blieb auf sehr tiefem Niveau stabil, und dies auch während der Krisenphasen. Die Riksbank sieht den Grund darin, dass Bargeld als Instrument zum Sparen weniger attraktiv wird, wenn davon ausgegangen werden muss, dass es in der Zukunft nur schwer zu gebrauchen ist.⁴⁸ Die Bargeldverwendung ist in Schweden inzwischen so gering, dass es schwierig geworden ist, die Infrastruktur aufrechtzuerhalten, die Haushalte, Banken und Einzelhändler benötigen, um Bargeld zu erhalten und wieder abzugeben.

Abbildung 5: Entwicklung des Bargeldumlaufs in Schweden

Banknotes and coins in circulation, SEK million



Quelle: Sveriges Riskbank, Payment Report 2021: 7

Die Riksbank äussert sich besorgt über das Verschwinden des Bargelds.⁴⁹ Sie ist der Ansicht, dass ohne Gegenmassnahmen die Entwicklung dazu führen wird, dass die Allgemeinheit keinen Zugang mehr zu einem gesetzlichen Zahlungsmittel hat. Die schwedische Regierung ist sich der Problemstellung bewusst und möchte das Thema breiter und vertiefter untersuchen. Im Dezember 2020 setzte sie einen Ausschuss ein, der unter anderem untersuchen soll, wie der Zahlungsmarkt in Zukunft aussehen könnte, welche Bedeutung das Konzept des «gesetzlichen Zahlungsmittels» in einer bargeldlosen Welt noch hat und ob die Riksbank digitales Zentralbankgeld für die breite Bevölkerung (die e-Krona) herausgeben soll.⁵⁰ Genau wie Bargeld würde die e-Krona von der Riksbank emittiert, der Allgemeinheit zur Verfügung stehen und möglichst ähnliche Eigenschaften wie Bargeld aufweisen. Bisher wurde noch keine Entscheidung darüber getroffen, ob eine e-Krona ausgegeben werden soll.⁵¹

Gleichzeitig wird in Schweden versucht, mit verschiedenen Massnahmen die Entwicklung hin zu einer vollständig bargeldlosen Gesellschaft zu bremsen. So sind seit Januar 2022 einige der grösseren

⁴⁷ Sveriges Riksbank (2021): 4.

⁴⁸ Sveriges Riksbank (2021): 7.

⁴⁹ Sveriges Riksbank (2021): 9.

⁵⁰ Der Bericht soll am 30. November 2022 veröffentlicht werden.

⁵¹ Sveriges Riksbank (2021): 35.

Banken gesetzlich verpflichtet, Bargelddienstleistungen für Abhebungen und Einzahlungen anzubieten. Dabei wurde eine Mindestanzahl von Orten im ganzen Land bestimmt, an denen diese Dienstleistungen erbracht werden müssen.

Ausserdem wurden Massnahmen ergriffen, um die Bargeldversorgung im Krisenfall (Stromausfall, Cyberattacken etc.) aufrecht erhalten zu können. Der Riksbank wurde gesetzlich vorgegeben, dass sie fünf Bargelddepots verteilt über das Land unterhalten muss, an denen Bargeld bearbeitet werden kann. Die Riksbank erachtet es jedoch als problematisch, die Bargeldversorgung für den Krisenfall zu gewährleisten, wenn Bargeld in normalen Zeiten nicht verwendet wird.⁵²

Die Riksbank ist des Weiteren der Ansicht, dass die Rolle des Bargelds als gesetzliches Zahlungsmittel gestärkt werden muss. Ähnlich wie in der Schweiz sind in Schweden Banknoten und Münzen gesetzliche Zahlungsmittel, die grundsätzlich von Privaten und Unternehmen für Zahlungen akzeptiert werden müssen, jedoch mit Ausnahmen.⁵³ Zum einen kann per Vereinbarung diese Verpflichtung ausgeschlossen werden. Dies gilt sowohl für die Privatwirtschaft als auch den öffentlichen Sektor. Zum anderen gibt es in Schweden einige gesetzliche Ausnahmeregelungen, z. B. in der Steuergesetzgebung, die eine Barzahlung ausschliesst. Die Verpflichtung zur Annahme von Bargeld ist daher relativ begrenzt und gilt nur in einigen wenigen Bereichen, z. B. im öffentlich finanzierten Gesundheitswesen.

Die Riksbank fordert in ihrer Stellungnahme zur Revision des neuen Riksbank Gesetzes⁵⁴, dass öffentliche Institutionen (z.B. Behörden, Gemeinden) und öffentliche Unternehmen, die wichtige Dienstleistungen für die Gesellschaft erbringen, sowie private Unternehmen, die Waren und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs an Privatpersonen verkaufen, verpflichtet werden, gesetzliche Zahlungsmittel zu akzeptieren. Die Riskbank erachtet es als verhältnismässig, in diesem Bereich die Vertragsfreiheit (insbesondere den vertraglich vereinbarten Ausschluss von Bargeld als Zahlungsmittel) einzuschränken.

Euroraum

Im Euroraum hat die europäische Kommission im Jahr 2010 eine Empfehlung in Bezug auf die Verpflichtung zur Annahme von Bargeld⁵⁵ abgegeben. Diese Empfehlung wurde ausgearbeitet, da innerhalb des Euroraumes diesbezüglich eine gewisse Rechtsunsicherheit aufkam. In der Empfehlung ist in Bezug zur Annahme von Bargeld Folgendes festgehalten:

- Einzelhändler dürfen Barzahlungen nicht ablehnen, es sei denn, Käufer und Verkäufer haben sich auf die Nutzung anderer Zahlungsmittel geeinigt.
- Nicht ausreichend sind Schilder oder Aushänge mit dem Hinweis, dass der betreffende Einzelhändler Barzahlungen oder Banknoten einer bestimmten Stückelung nicht akzeptiert.
- Einzelhändler müssen einen berechtigten Grund haben, z. B. dass sie nicht genügend Bargeld vorrätig halten können, um Wechselgeld zurückzugeben, oder dass die Verwahrung grosser Bargeldmengen konkrete Sicherheitsrisiken für sie birgt.
- Öffentliche Anbieter von Grundversorgungsleistungen für die Bevölkerung dürfen die Annahme von Bargeld nicht ohne triftigen Grund begrenzen oder ganz verweigern.

Wie in der Schweiz ist im Euroraum der vertragliche Ausschluss einer Bargeldzahlung im Grundsatz möglich, allerdings sind die «Hürden» in der EU-Empfehlung etwas höher. So müssen z.B. Einzelhändler einen «berechtigten Grund» für einen Ausschluss vorweisen können. Eine einfache Übereinkunft der Vertragsparteien wie in der Schweiz z.B. in Form eines Hinweises am Ladeneingang genügt nicht.

⁵² Sveriges Riksbank (2021): 32.

⁵³ Sveriges Riksbank (2021): 34.

⁵⁴ https://www.riksbank.se/globalassets/media/remisser/riksbankens-remissvar/engelska/2020/consultation-response-regarding-a-new-sveriges-riksbank-act-sou_2019_46.pdf.

⁵⁵ Europäische Kommission Empfehlung 2010/191/EU. Die Empfehlung basiert auf dem Bericht der Sachverständigengruppe für den Euro als gesetzliches Zahlungsmittel (Euro Legal Tender Expert Group – ELTEG) (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32010H0191>).

Der EZB-Rat hat im September 2020 eine Bargeldstrategie beschlossen. Die Bargeldstrategie hat zum «Ziel, dass die Euro-Banknoten und -Münzen auch in Zukunft als Zahlungsmittel und als Wertaufbewahrungsmittel weithin verfügbar sind und allgemein akzeptiert werden». Die EZB betont, dass «für eine funktionstüchtige Wirtschaft eine gewisse Menge an Bargeld verfügbar sein muss». Voraussetzung hierfür sei, dass Banken «angemessene Bargelddienstleistungen» anbieten. «Geld sollte kostenlos oder gegen vertretbare Gebühren» abgehoben werden könnten. Die EZB unterstütze die «Einzelhändler, die zusätzliche Bargelddienstleistungen anbieten». Die EZB erachtet es für das «Zahlungssystem als unerlässlich, dass Bargeld als gesetzliches Zahlungsmittel überall akzeptiert wird». Die Möglichkeit, Bargeld als Zahlungsmittel bei gegenseitiger Einigung auszuschliessen, wird in der Bargeldstrategie erwähnt, jedoch nicht in Frage gestellt.

Konkrete Massnahmen, wie die Bargeldnutzung und -akzeptanz gefördert werden kann, enthält die Strategie nicht. In erster Linie wird eine Informationskampagne über die Bedeutung des Bargelds und über seine wichtigen Funktionen und Vorteile vorgeschlagen. In einzelnen Ländern wie z.B. der Niederlanden gibt es jedoch erste konkrete Massnahmen (vgl. Kasten 3).⁵⁶

Daneben prüft die EZB die Einführung eines digitalen Euros. Die Ausgestaltung des digitalen Euros ist derzeit noch recht offen. Grundsätzlich ist er als Ergänzung zum Bargeld gedacht. Falls die Entwicklung zu einer bargeldlosen Gesellschaft jedoch anhält, würde er, falls eingeführt, den Bürgerinnen und Bürger auch in einer bargeldlosen Welt Zugang zu staatlich emittiertem Geld ermöglichen.⁵⁷

Kasten 3

Niederlande: Cash Covenant

In den Niederlanden hat im April 2022 ein Verbund von 23 Organisationen, die eng mit dem niederländischen Zahlungssystem verbunden sind, einen sogenannten «Cash Covenant» (Bargeld-Vereinbarung) unterzeichnet. Die Vereinbarung entstand vor dem Hintergrund, dass das Finanzministerium die Absicht hatte, Rechtsvorschriften einzuführen, um das ordnungsgemässe Funktionieren des Bargelds in den Niederlanden zu gewährleisten. Ziel des Cash Covenant ist es, auf niederschwellige Art sicherzustellen, dass Bargeld als Zahlungsmittel an den Verkaufsstellen angesichts der stetigen Zunahme elektronischer Zahlungen weiterhin breit akzeptiert wird.

Die Vereinbarung wurde von den grossen Banken, dem niederländischen Zahlungsverkehrsverband, Vertretern der Verbraucher, des Einzelhandels, des Gastgewerbes und der Tankstellen sowie von den Anbietern von Bargelddienstleistungen und der niederländischen Zentralbank unterzeichnet. Die Vereinbarungen stellen freiwillige Selbstverpflichtungen zwischen den Vertragspartnern dar, die ständige Verfügbarkeit und Zugänglichkeit von Bargeld zu gewährleisten. Sie betreffen u.a. die Anzahl der Geldautomaten und Massnahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche. Konkret haben sich die Banken verpflichtet, ihre Gebühren für Bargelddienstleistungen bis Mitte 2023 unverändert zu lassen. Der Cash Covenant gilt für fünf Jahre.

⁵⁶ <https://www.dnb.nl/en/general-news/2022/new-covenant-lays-down-agreements-on-proper-functioning-of-cash/>.

⁵⁷ Weidmann, Jens (2021).

6 Ansatzpunkte zum Erhalt der Möglichkeit der Bargeldverwendung

In Kapitel 3 wurde dargelegt, dass Bargeld wichtige Funktionen für Wirtschaft und Gesellschaft erfüllt, die bargeldlose Alternativen zum jetzigen Zeitpunkt nicht vollständig leisten können. Folglich liegt es weiterhin im gesamtwirtschaftlichen und gesellschaftlichen Interesse, dass Bargeldzugang und -akzeptanz erhalten bleiben, damit Bargeld – wenn gewünscht – auch genutzt werden kann, zumindest solange keine gleichwertige (digitale) Alternative zur Verfügung steht.

Die empirische Bestandsaufnahme für die Schweiz und andere Länder (vgl. Kap. 4 und 5) zeigt, dass Bargeldzugang und -akzeptanz derzeit weitgehend gewährleistet sind und die Verwendung von Bargeld als Zahlungsmittel trotz rückläufiger Tendenz im internationalen Vergleich überdurchschnittlich ist. Ferner deutet aktuell nichts darauf hin, dass in der Schweiz eine Negativspirale (im Sinne von sinkender Bargeldnutzung, abnehmender Bargeldakzeptanz, eingeschränktem Bargeldzugang, siehe Abbildung 1) einsetzt.

Jedoch ist davon auszugehen, dass künftig auch in der Schweiz digitale Zahlungsmittel im Vergleich zu Bargeld weiter an Bedeutung gewinnen. Dies muss aber nicht zwingend auf eine weitgehende Verdrängung des Bargelds hinauslaufen. Für einen Fortbestand des Bargelds als Zahlungsmittel könnte sprechen, dass Bargeld und unbare Zahlungsmittel wegen ihrer teilweise unterschiedlichen Eigenschaften keine vollkommenen Substitute darstellen und dadurch auch künftig koexistieren.⁵⁸ Die Erfahrungen aus den nordischen Ländern zeigen jedoch, dass eine anfänglich moderat rückläufige Bargeldnutzung zu einer rasch verlaufenden Negativspirale führen kann, die dann nur schwer zu unterbrechen ist. Vor diesem Hintergrund erscheint es angebracht, vorsorglich mögliche Ansatzpunkte zum Erhalt der Bargeldverwendung, insbesondere durch Gewährleistung der Bargeldakzeptanz und des Zugangs, zu diskutieren und zu prüfen.

6.1 Zwingende Annahmepflicht

Durch die vom Postulat geforderte Änderung von Art. 3 WZG würde ein Recht auf Barzahlung festgeschrieben, d.h. der Verkäufer wäre zur Annahme von Bargeld verpflichtet. Auf diese Weise würde mittels Einschränkung der Vertragsfreiheit verhindert, dass private Firmen oder Anbieter von öffentlichen Leistungen im Rahmen ihrer Vertragsfreiheit die Option Barzahlung ausschliessen können. Die grundsätzlichen rechtlichen Anforderungen an eine Überführung der Annahmepflicht in zwingendes Recht sind in Kapitel 2.2 dargelegt.

Potenziell wirksame Massnahme

Eine zwingende Annahmepflicht würde gewährleisten, dass alle Geschäfte und öffentlichen Dienstleister Bargeld akzeptieren müssen. Die finanzielle Inklusion von Personen ohne Bankverbindung und ohne digitale Zahlungsmittel wäre sichergestellt. Die Krisenresilienz würde auch gestärkt, da die Bargeldinfrastruktur zwingend vorgehalten werden muss, so dass sie in Krisenzeiten auch verfügbar wäre. Die Auswirkungen einer zwingenden Annahmepflicht auf die effektive Bargeldverwendung lassen sich hingegen nicht definitiv bestimmen, da diese, wie bereits ausgeführt, vom Zusammenspiel aus Bargeldzugang, Bargeldakzeptanz und Präferenzen der Bevölkerung abhängt. Eine zwingende Annahmepflicht führt deshalb nicht zwangsläufig dazu, dass Bargeld auch tatsächlich vermehrt verwendet wird (z.B. wenn die Bevölkerung digitale Zahlungsmittel bevorzugt), kann aber helfen, eine allfällige Negativspirale zu vermeiden. Insofern würde die Annahmepflicht dazu beitragen, dass Bargeld weiter den Zugang zum monetären Anker im zweistufigen Geldsystem ermöglicht.

⁵⁸ Vgl. z.B. Schäfer, Guido (2018): 54ff oder Zurbrügg, Fritz (2017): 4.

Aber derzeit nicht notwendig

Die zwingende Annahmepflicht stellt grundsätzlich zwar eine potenziell wirksame Massnahme dar. Sie erscheint jedoch aus heutiger Perspektive als nicht notwendig. Wie in der empirischen Bestandsaufnahme im Kapitel 4 aufgezeigt wurde, können Bargeldzugang und Bargeldakzeptanz in der Schweiz trotz gewisser Einschränkungen als gut gewährleistet erachtet werden. Selbst wenn beispielsweise einzelne Gaststätten oder andere Dienstleistungsfirmen keine Barzahlung akzeptieren, stehen den Kundinnen und Kunden genügend Alternativen zur Verfügung. Es gibt bislang in der Schweiz auch keine Evidenz für ein Einsetzen der Negativspirale aus abnehmendem Bargeldzugang, sinkender Akzeptanz und sinkender Nutzung.

Ferner unterliegen Anbieter, die staatliche Aufgaben erfüllen, bereits unter der heutigen dispositiven Ausgestaltung der Bargeldannahmepflicht zusätzlichen Anforderungen. Konkret darf eine Einschränkung der Annahmepflicht von Bargeld nicht dazu führen, dass eine Bevölkerungsgruppe (bzw. Gruppe mit einem Merkmal nach Art. 8 Abs. 2 BV) direkt oder indirekt diskriminiert wird, indem ihr der Zugang zu den entsprechenden Gütern oder Dienstleistungen unzulässig erschwert oder gar verunmöglicht wird. Einschränkungen der Bargeldannahme bei staatlichen Leistungen etwa im ÖV, dazu Ziff. 4.2) erfordern daher eine Alternative zur bargeldlosen Zahlungsmethode, die zu keiner Schlechterstellung dieser verfassungsrechtlich geschützten Benutzergruppen führt.

Darüber hinaus sind andere Ansatzpunkte denkbar, um die Möglichkeit zur Bargeldverwendung zu erhalten, die weniger stark in das Wirtschaftsleben eingreifen und deshalb – bei Bedarf – vorzuziehen wären. Hierauf wird im Kapitel 6.2 eingegangen.

Eingriff in die Vertragsfreiheit mit Kostenfolgen

Müssten Zahlungsempfänger zwingend bei entsprechender Offerte Bargeld annehmen, würde dies einen Eingriff in die Vertragsfreiheit bedeuten und damit in den Schutzbereich der Wirtschaftsfreiheit fallen. Eine zwingende Annahmepflicht hätte für die Betroffenen (Unternehmen oder Dienstleistungsanbieter) Kostenfolgen, indem sie zumindest eine gewisse Bargeldinfrastruktur mit Wechselgeld, Kassen, Sicherheitsdispositiv, Bargeldzufuhr und -abfuhr organisieren müssten. Der Betrieb der Bargeldinfrastruktur kann je nach Unternehmen einen erheblichen Kostenfaktor darstellen, insbesondere dann, wenn die Infrastruktur den Bedürfnissen der Bevölkerung zunehmend weniger entspricht und sich dadurch das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Infrastruktur verschlechtert.

Die Unternehmen in der Schweiz, die kein Bargeld akzeptieren, dürften diesen Entscheid unter Abwägung von Kosten und Nutzen getroffen haben und zum Schluss gekommen sein, dass für sie Bargeld als Zahlungsoption nicht rentabel ist. Wenn diesen eine zwingende Bargeldannahmepflicht auferlegt würde, dürfte dies zu Lasten ihrer Wirtschaftlichkeit gehen, zumindest wenn die Kosten für die Bargeldinfrastruktur nicht vollständig auf die Kundinnen und Kunden abgewälzt werden können.

Darüber hinaus wären auch die Auswirkungen im Hinblick auf mögliche Wettbewerbsverzerrungen zwischen Betrieben, die Bargeld annehmen müssten, und solchen, die dies nicht müssten (z.B. zwischen Online-Handel und stationärem Handel, vgl. Kasten 4) problematisch. Noch grösser wären die Kostenfolgen, wenn die zwingende Annahmepflicht nicht auf physische Verkaufsorte beschränkt, sondern allumfassend auch nicht physische Verkaufsstellen wie z.B. Online-Shops umfassen würde. Dort dürfte dies unverhältnismässig teuer bzw. kaum möglich sein und darüber hinaus wohl auch nicht den Bedürfnissen der Kundinnen und Kunden nach einer möglichst schnellen Transaktionsabwicklung entsprechen. Generell dürfte gelten, dass die Kosten einer zwingenden Annahmepflicht umso höher ausfallen, je umfassender diese ausgestaltet ist.

Mögliche Geltungsbereiche einer zwingenden Annahmepflicht

Ein wichtiger Aspekt einer zwingenden Annahmepflicht betrifft ihren Geltungsbereich, d.h. welche Wirtschaftsbereiche oder Aktivitäten der zwingenden Annahmepflicht unterstellt und welche ausgenommen werden sollen. Grundsätzlich sind verschiedene Ausgestaltungen denkbar.

- Unterstellung aller physischen Verkaufsstellen (z.B. Einkaufsläden, Restaurants, Kinos, Coiffeur, öffentlicher Verkehr, etc.) unter die zwingende Annahmepflicht. Eine Ausnahme müsste der Online-Handel bilden, da hier eine zwingend ausgestaltete Annahmepflicht kaum praktikabel wäre. Eine solche Ausgestaltung würde Fragen der Wettbewerbsverzerrung zwischen physischen und digitalen Aktivitäten aufwerfen.
- Unterstellung ausgewählter Bereiche unter die zwingende Annahmepflicht: Hier wäre denkbar, dass zum einen Geschäfte, die Güter des täglichen Bedarfs verkaufen, z.B. Lebensmittel oder Apotheken, der zwingenden Annahmepflicht unterstellt werden und zum andern Erbringer staatlicher Aufgaben im Bereich der Grundversorgung, beispielsweise im öffentlichen Verkehr. Ein selektiver Geltungsbereich einer zwingenden Annahmepflicht liesse sich damit begründen, dass alle Bevölkerungsgruppen diskriminierungsfrei Zugang zu Gütern des täglichen Bedarfs sowie Grundversorgungsleistungen im Bereich staatlicher Aufgaben haben müssen und dies ohne die Möglichkeit der Barzahlung nicht gewährleistet wäre. Fragen der Wettbewerbsverzerrung und der konkreten Abgrenzung in Bezug auf die Betriebe, die Bargeld annehmen müssten und welche, die dies nicht müssten, würden sich auch hier stellen.

Fazit

Eine zwingende Annahmepflicht wäre zwar potenziell geeignet, dazu beizutragen, einem Verschwinden des Bargelds und den damit verbundenen Nachteilen (Verlust einiger Funktionen, die derzeit nur Bargeld erfüllt) entgegenzuwirken. Jedoch ist diese Massnahme aus heutiger Sicht nicht erforderlich. Sie würde einen starken Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit darstellen, wäre mit teils erheblichen Kosten für die Betroffenen verbunden und wirft Fragen der Wettbewerbsverzerrung auf. Darüber hinaus gibt es andere, weniger einschneidende Ansatzpunkte, um einer abnehmenden Bargeldverwendung entgegenzuwirken.

6.2 Andere Ansatzpunkte

Abgesehen von der diskutierten zwingenden Annahmepflicht gibt es grundsätzlich noch andere Ansatzpunkte, um die Möglichkeit der Bargeldverwendung zu erhalten. Diese können bei der Bargeldpräferenz, dem Bargeldzugang oder der Bargeldakzeptanz ansetzen. In Frage kommende Massnahmen sollten nach Möglichkeit so wenig wie möglich in das Grundrecht der Wirtschaftsfreiheit eingreifen.

Bargeldpräferenz: Stärkung des Bewusstseins für die Vorzüge des Bargelds

Damit Bargeld tatsächlich verwendet wird, muss neben der Verfügbarkeit und der Akzeptanz auch eine Präferenz für den Gebrauch von Bargeld bestehen. Wenn Bargeld im Alltag aktiv verwendet wird und die Bevölkerung ihre Präferenz für Bargeld klar zum Ausdruck bringt, liefert dies für Verkaufsstellen einen Anreiz, ihre Bargeldinfrastruktur aufrechtzuerhalten, da sie andernfalls Gefahr laufen, Kundenschaft und Umsatz zu verlieren.⁵⁹

Staatliche Informationsmassnahmen könnten ergänzend dazu beitragen, die Vorzüge des Bargelds bewusstmachen. So könnten die positiven Eigenschaften des Bargelds wie die einfache Nutzbarkeit

⁵⁹ <https://www.zentralplus.ch/freizeit/bargeldloses-stadtfest-luzern-ok-rudert-zurueck-2366189/>

oder der Datenschutz in der Öffentlichkeit hervorgehoben werden.⁶⁰ Dabei dürfte allerdings nicht der Eindruck erweckt werden, dass der Staat Bargeld gegenüber bargeldlosen Zahlungsmitteln als «besser» erachte und die Bevölkerung zur Bargeldnutzung animieren wolle. Dies stünde im Widerspruch zur sowohl vom Bund als auch der SNB vertretenen neutralen Haltung in Bezug auf die Wahl der Zahlungsmittel, die im Ermessen der privaten Haushalte und Unternehmen liegt. Darüber hinaus sollten Informationskampagnen zugunsten des Bargelds auch nicht rückwärtsgewandt und technologiefeindlich wirken. Angesichts derartiger potenzieller Schwächen sollten Informationsmassnahmen zugunsten des Bargeld, wenn überhaupt, nur sehr zurückhaltend eingesetzt werden.

Des Weiteren könnten durch Informationen seitens der Politik oder der Nationalbank gewisse Argumente, die gegen die Bargeldverwendung vorgebracht werden, richtiggestellt werden. Ein Beispiel betrifft die Richtigstellung von unzutreffenden Vorbehalten bezüglich mangelnder Hygiene des Bargelds. In der Corona Pandemie geriet Bargeld in den Verruf der «Virenschleuder», und seitens der staatlichen Gesundheitsbehörden wurde zeitweilig aktiv von seiner Verwendung im Zahlungsverkehr, etwa beim Einkauf in Läden, abgeraten. In der Folge gaben internationale Untersuchungen diesbezüglich Entwarnung, und Institutionen wie die EZB oder die Deutsche Bundesbank haben diese Erkenntnisse prominent der Öffentlichkeit vermittelt.⁶¹

Bargeldzugang: Sicherstellung der Bezugsmöglichkeiten

Bankomaten und andere Geldautomaten sind heute die gebräuchlichste Quelle für den Bargeldbezug. Ihre Wirtschaftlichkeit jedoch angesichts sinkender Anzahl Transaktionen eine Herausforderung für die Betreibenden (vgl. Kapitel 4). Die Reduktion der Kosten in der Bargeldversorgung könnte einen Ansatzpunkt darstellen, um den breiten Zugang zu Bargeld auch in Zukunft aufrechterhalten zu können. Dies liegt in erster Linie in der Verantwortung der privatwirtschaftlichen Akteure, die im Bereich der Bargeldversorgung verschiedene Optimierungen und Innovationen vorantreiben (vgl. Kasten 5).

Kasten 5

Privatwirtschaftliche Innovationen zur Kostenreduktion der Bargeldversorgung⁶²

Laut einer Studie aus dem Jahr 2021⁶³ könnten 2160 Bankomaten an 1160 Standorten die Schweiz im Sinne einer Grundversorgung abdecken. 90 Prozent der Schweizer Bevölkerung könnten dort innerhalb von höchstens 20 Minuten – zu Fuss oder per Öffentlichem Verkehr – Bargeld abheben und einzahlen. Die heutige Bankomat-Infrastruktur liesse sich so um bis zu zwei Drittel reduzieren, ohne den Zugang zu Bargeld einzuschränken.

Ausserdem könnten sich die Banken zur Kostenreduktion bei der Bankomatenversorgung untereinander koordinieren, indem sie die Bankomaten poolen. Ein flächendeckendes Bankomatenpooling könnte auf einer freiwilligen Vereinbarung der Branche beruhen oder, ähnlich wie bei den Starkstromleitungen, in eine Art «Netzgesellschaft» ausgelagert werden. Konsequenterweise umgesetzt könnte das bedeuten, dass die Geldautomaten in Zukunft einem Infrastrukturanbieter gehören und im Sinne eines ATM Poolings zentral betrieben werden – ähnlich wie das in den Niederlanden, Belgien oder Skandinavien bereits der Fall ist. Durch das Pooling könnten auch Optimierungsprojekte hinsichtlich Software etc. effektiver und somit effizienter sein.

Eine andere Möglichkeit zur Kostenreduktion könnte darin bestehen, dass der Bargeldbezug vermehrt über den Detailhandel erfolgt, indem Kundinnen und Kunden ihr Bargeld direkt beim Einkauf an der Kasse beziehen («abheben»). Der Detailhandel würde bezüglich Bargeldversorgung gewis-

⁶⁰ Beispielsweise wurde in Österreich im September 2022 von der Österreichischen Nationalbank gemeinsam mit der Münze Österreich, den Sozialpartnern und Interessenverbänden die Plattform „Euro-Bargeld 360 Grad“ ins Leben gerufen. Ziel ist unter anderem, im offenen Dialog mit der Bevölkerung die Bedeutung von Bargeld in Österreich weiter gestärkt und abgesichert werden. <https://www.oenb.at/Presse/Pressearchiv/2022/20220919.html>

⁶¹ Vgl. für Untersuchungen zum Infektionsrisiko z.B. Todt, D. et al. (2021) und für die Kommunikation z.B. EZB Blog Panetta, Fabio <https://www.ecb.europa.eu/press/blog/date/2020/html/ecb.blog200428~328d7ca065.de.html> oder auch Pressegespräch mit Vorstandsmitglied der deutschen Bundesbank Johannes Beerman, <https://www.bundesbank.de/de/service/mediathek/videos/von-bargeld-geht-kein-besonderes-infektionsrisiko-fuer-buerger-aus--828818>.

⁶² Vgl. hierzu zum Beispiel Diétrich, Andreas (2021) sowie Engelhardt, Jörg (2021).

⁶³ Vgl. SIX (2021).

sermassen zur Bank und die Kasse zum Bankomat (sogenanntes Cash Back). Für den Detailhandel kann dieses Modell Chancen eröffnen, neben der Bargelddienstleistung für die Kundschaft und der damit verbundenen Stärkung der Kundenbindung auch die Kosten der Bargeldebewirtschaftung zu reduzieren, weil der Transport des Geldes vom Einkaufsgeschäft zur Bank einer der grössten Kostenblöcke ist. Ausserhalb der Schweiz ist dieses Modell des Cash Back via Detailhandel schon recht verbreitet, am meisten in den angelsächsischen Ländern. In der Schweiz ist Cash Back möglich, aber wenig verbreitet und fragmentiert.

Staatlicherseits ist im Hinblick auf den Bargeldzugang der Grundversorgungsauftrag Zahlungsverkehr (vgl. Kap. 2) wesentlich. Dieser zielt darauf ab, den Zugang der Bevölkerung zu einem Mindestmass an Zahlungsdienstleistungen zu sichern. Bezüglich Bargeld enthält der geltende Grundversorgungsauftrag via Post und PostFinance den Anspruch auf Ein- und Auszahlungen sowie Barüberweisungen. Die Banken sind vom geltenden Grundversorgungsauftrag Zahlungsverkehr nicht betroffen und unterliegen somit keiner Pflicht, z.B. eine Mindestabdeckung an Bargeldzugangsstellen betreiben zu müssen. Eine solche Pflicht müsste den Banken per Gesetz auferlegt werden, wie es beispielsweise in Schweden umgesetzt wurde.

Vor dem Hintergrund des Berichts der Expertenkommission über die Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdienstleistungen vom 24. Februar 2022⁶⁴ hat der Bundesrat am 22. Juni 2022 entschieden⁶⁵, Anpassungen der Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdiensten zu prüfen sowie den Bedarf für einen digitalen Service Public abklären zu lassen. Der Bundesrat kommt zum Schluss, dass das heute bestehende Grundversorgungsangebot die aktuellen Bedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft zwar abdeckt, aber den sich mit der Digitalisierung bietenden Chancen und Risiken noch nicht gerecht wird und bis im Jahr 2030 den veränderten Bedürfnissen nicht mehr entspricht. Im Bereich des Zahlungsverkehrs wird geprüft, in welcher Form der Bund längerfristig seine Verantwortung wahrnehmen soll respektive, ob der Grundversorgungsauftrag – auch im Bargeldbereich – weiter gerechtfertigt ist und dessen Erweiterung um digitale Leistungen angezeigt wäre. Ebenso sind Varianten eines allfälligen Ausschreibungsverfahrens des Grundversorgungsauftrags zu evaluieren. Ein Bericht mit den Ergebnissen und Vorschlägen zum weiteren Vorgehen soll dem Bundesrat voraussichtlich bis im Sommer 2023 unterbreitet werden.

Bargeldakzeptanz: Kostenreduktion der Bargeldebewirtschaftung

Die Kosten der Bargeldversorgung und -bewirtschaftung können für den Detailhandel, das Gastgewerbe und andere Dienstleistungsanbieter einen Grund darstellen, die Bargeldakzeptanz einzuschränken. Wenn es gelingt, die Kosten der Bargeldversorgung zu reduzieren, kann dies dazu beitragen, dass die Möglichkeit, Bargeld zu verwenden, erhalten bleibt. Die erwähnten privatwirtschaftlichen Innovationen im Bereich Bargeldversorgung/Bargeldebewirtschaftung (vgl. Kasten 5) tragen neben der Sicherstellung eines kostengünstigen Bargeldzugangs auch zur Stärkung der Bargeldakzeptanz bei, indem die Bargelddienstleistungen kostengünstiger erbracht werden können.

Die staatlichen Akteure im Bereich Bargeldversorgung, d.h. in erster Linie die SNB sowie in geringerer Masse der Bund (Münzen) können durch eine effiziente Wahrnehmung ihrer Aufgaben in der Grobverteilung ebenfalls dazu beitragen, die Kosten der Bargeldinfrastruktur für Banken und andere privatwirtschaftliche Anbieter zu mindern.

Fazit

Die Bargeldakzeptanz respektive die Möglichkeit, die Bargeldverwendung zu erhalten, könnte mit milderen Mitteln gefördert werden als durch eine zwingende Annahmepflicht, falls dies als notwendig erachtet würde. Ein zentraler Ansatzpunkt, um Bargeld als Zahlungsmittel attraktiv zu halten, besteht darin, die Kosten der Bargeldversorgung tief zu halten bzw. zu reduzieren. Dies liegt primär in der Verantwortung und im Interesse der privatwirtschaftlichen Akteure (Banken, Detailhandel, etc.) mittels

⁶⁴ Vgl. Expertenkommission Grundversorgung Post (2022)

⁶⁵ <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-89373.html>

Innovationen und Prozessoptimierungen. SNB und Bund könnten im Bereich der Grobverteilungen all-fällige Optimierungen ermitteln.

Um den Austausch zwischen den verschiedenen Akteuren im Bargeldverkehr (Banken, Detailhandel, Dienstleistungsanbieter, Verbraucherverbände, SNB, Bund etc.) zu unterstützen, könnte die Etablierung eines institutionalisierten Austauschs (Round-Table, Plattform) eine sinnvolle Option sein. Neben dem regelmässigen Informationsaustausch über Entwicklungen und Probleme im Bargeldbereich sowie im Zahlungswesen generell könnten aus einem solchen Runden Tisch bei Bedarf auch selbstverpflichtende Massnahmen hervorgehen, ähnlich etwa dem Cash Covenant in den Niederlanden (vgl. Kap. 5.2, Kasten 3). Je nach Ausgestaltung könnte eine solche Selbstverpflichtung eine allgemeine Absichtserklärung für den Erhalt des Bargelds als Zahlungsmittel beinhalten, bei Bedarf aber auch auf konkrete Verpflichtungen ausgeweitet werden. Die am Bargeldverkehr Beteiligten könnten sich zum Beispiel darauf einigen, dass sie für einen bestimmten Zeitraum den Zugang und die Akzeptanz von Bargeld gewährleisten, um die Möglichkeit, mit Bargeld zahlen zu können, zu erhalten.

7 Schlussfolgerungen

Bargeld erfüllt wichtige Funktionen für Wirtschaft und Gesellschaft, die bargeldlose Alternativen bislang nicht vollständig leisten können. Dies betrifft insbesondere seine Funktion, als für die Allgemeinheit verfügbares Zentralbankgeld das Vertrauen in das private Geld zu stärken, seine Krisenresilienz gegenüber Ausfällen der elektronischen Zahlungssysteme, die Wahrung der Privatsphäre sowie seine Fähigkeit zur finanziellen Inklusion. Ein weitgehendes Verschwinden von Bargeld wäre mit gesamtwirtschaftlichen und gesellschaftlichen Nachteilen verbunden und sollte deshalb vermieden werden, zumindest solange keine gleichwertige bargeldlose Alternative zur Verfügung steht.

Die im Postulat vorgeschlagene Massnahme, die geltende Bargeldannahmepflicht von dispositivem in zwingendes Recht umzuwandeln (zwingende Annahmepflicht), um die breite Akzeptanz von Bargeld für die Zukunft sicherzustellen, erachtet der Bundesrat jedoch derzeit als weder angemessen noch notwendig. Die mit ihr einhergehende Verpflichtung für Unternehmen zur Bargeldannahme wäre ein starker Eingriff in die Vertragsfreiheit und in das Grundrecht der Wirtschaftsfreiheit, würde unter Umständen hohe Kosten für einzelne Wirtschaftsakteure verursachen und könnte zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen Unternehmen führen. Darüber hinaus ist die Bargeldverwendung in der Schweiz nach wie vor hoch, der Bargeldzugang weitgehend gewährleistet und die Bargeldakzeptanz nur punktuell eingeschränkt. Eine Negativspirale aus reduziertem Bargeldzugang und sinkender Bargeldakzeptanz, wie sie in andern Ländern (z.B. Schweden) stattgefunden hat, ist in der Schweiz bislang nicht festzustellen. Der Bundesrat ist deshalb der Ansicht, dass die Wahl der Zahlungsmittel (bar oder unbar) weiterhin grundsätzlich den privaten Haushalten und Unternehmen überlassen bleiben soll.

Gleichwohl erachtet der Bundesrat aufgrund der wichtigen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Funktionen des Bargelds eine aufmerksame Beobachtung der weiteren Entwicklungen im Bargeldbereich als notwendig, um rechtzeitig einen allfälligen Handlungsbedarf zu erkennen und geeignete, im Vergleich zur zwingenden Annahmepflicht weniger einschneidende Massnahmen ergreifen zu können.

Der Bundesrat beauftragt deshalb das EFD, ihn regelmässig über die Entwicklung des Bargeldzugangs, der Bargeldakzeptanz und der Bargeldverwendung sowie über Innovationen im Bereich von alternativen Zahlungsmitteln, unter anderem solchen, die Bargeld ersetzen könnten, zu informieren und bei Bedarf Handlungsoptionen aufzuzeigen. Des Weiteren erteilt er dem EFD den Auftrag, einen institutionalisierten Austausch (Round-Table) zwischen den am Bargeldverkehr beteiligten Akteuren (Schweizerischen Nationalbank, Bund, Banken, Detailhandel, Dienstleistungsanbieter, Verbraucherverbände etc.) zu etablieren. Wenn es als notwendig erachtet würde, könnten die Beteiligten auf freiwilliger Basis zeitlich begrenzte Verpflichtungen eingehen, mit dem Ziel, die Möglichkeit zur Bargeldzahlung zu erhalten.

Darüber hinaus ist der Bundesrat der Ansicht, dass die Entwicklung von digitalen Alternativen, die zentrale Funktionen von Bargeld übernehmen könnten, sich in den nächsten Jahren fortsetzen wird. Der Bundesrat verfolgt die Fortschritte auf diesem Gebiet und ist hierzu in engem Austausch mit der Schweizerischen Nationalbank sowie mit weiteren Akteuren, z.B. in internationalen Gremien.

8 Text des Postulats

18.4399

Postulat Birrer-Heimo

Die breite Akzeptanz von Bargeld auch in Zukunft sicherstellen

Wortlaut des Postulates vom 14.12.2018

Privatpersonen können heute in der Schweiz neben anderen Zahlungsmitteln in der Regel mit Bargeld bezahlen. Der Bundesrat wird beauftragt, in einem Bericht aufzuzeigen, wie die breite Akzeptanz von Bargeld auch in Zukunft sichergestellt werden kann. Er prüft dabei insbesondere die Möglichkeit, die Annahme von Bargeld gemäss Artikel 3 des Bundesgesetzes über die Währung und die Zahlungsmittel (WZG, SR 941.10) von dispositivem Recht in zwingendes Recht umzuwandeln, und zeigt dabei auf, welche Ausnahmen, Beschränkungen (z. B. aufgrund der Bestimmungen des Geldwäschereigesetzes, beim Online-Shopping usw.) oder begleitenden Massnahmen er bei einer Annahmepflicht von Bargeld als sinnvoll erachten würde.

Begründung

Wie in der Interpellation 18.3961, "Bargeld als wichtigstes Zahlungsmittel für Privatpersonen", dargelegt, häufen sich die Meldungen, dass es Privatpersonen nicht mehr möglich ist, Dienstleistungen mit Bargeld zu bezahlen, sondern nur noch mit elektronischen Zahlungsmitteln (Kreditkarten, Debitkarten, Handy/Apps, E-Banking usw.). Es ist davon auszugehen, dass sich dieser Trend mit der zunehmenden Digitalisierung weiter akzentuieren wird - in Schweden zum Beispiel ist es bereits heute oft nicht mehr möglich, mit Bargeld zu bezahlen. Diese Entwicklung zu einer bargeldlosen Gesellschaft hat jedoch gewichtige Nachteile:

1. **Abhängigkeit:** Bei einem Ausfall des elektronischen Zahlungssystems (Überlastung, Stromausfall, Cyberattacken usw.) kann für dringend benötigte Produkte und Dienstleistungen nicht mehr auf die Bezahlung mit Bargeld ausgewichen werden.
2. **Kosten und Gebühren:** Verschwindet das Bargeld, könnten die Betreiber und Herausgeber von elektronischen Zahlungsmitteln die Gebühren zulasten des Handels und der Konsumenten massiv erhöhen, da keine Alternativen zu ihren Dienstleistungen bestehen.
3. **Überschuldung:** Bargeld wird teilweise durch Debitkarten ersetzt, aber auch durch Kreditkarten und Bezahl-Apps, bei denen eine Kreditkarte hinterlegt ist. Damit nehmen die Einkäufe auf Kredit zu. Die Verluste und Folgekosten einer Überschuldung von Privatpersonen trägt dann aber erfahrungsgemäss zu einem grossen Teil die öffentliche Hand.
4. **Datenschutz und Privatsphäre:** Ist nur noch der Einsatz von elektronischen Zahlungsmitteln möglich, lassen sich sämtliche Ausgaben einer Person lückenlos nachvollziehen. Wer dies nicht möchte, hat keine Ausweichmöglichkeit mehr.

9 Literaturverzeichnis

- Assenmacher Katrin, Seitz Franz and Tenhofen Jörn (2019): The demand for Swiss banknotes: some new evidence. Swiss Journal of Economics and Statistics, 2019
- Bank of Canada et al. (2020): Central bank digital currencies: Foundational principles and core features
- BIS (2021): COVID-19 accelerated the digitalisation of payments, Committee on Payments and Market Infrastructures, 9.12.2021
- Bundesrat (2019): Digitales Zentralbankgeld, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 18.3159 Wermuth, Dezember 2019
- Deutsche Bundesbank (2020): Zahlungsverhalten in Deutschland 2020 – Bezahlen im Jahr der Corona-Pandemie, Erhebung über die Verwendung von Zahlungsmitteln, 13.01.2021
- Dietrich, Andreas (2021): Wie wird die Bargeldversorgung der Zukunft sichergestellt? Entwicklungen und Optionen, IFZ Retail Banking Blog, 21. Juni 2021
- ECB (2020): Study on the payment attitudes of consumers in the euro area (SPACE), December 2020
- Engelhardt, Jörg (2021): Strategien für die Bargeldversorgung der Zukunft, in Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, Ausgabe 5-2021, März 2021
- Expertenkommission Grundversorgung Post (2022): Schlussbericht, 24. Februar 2022
- Interdepartementale Koordinationsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung, KGGT (2018): Bericht über die Bargeldverwendung und deren Missbrauchsrisiken für die Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung in der Schweiz, vom Oktober 2018
- Jordan, Thomas (2019): Währungen, Geld und digitale Token, Referat von Thomas Jordan, Präsident des Direktoriums der Schweizerischen Nationalbank, anlässlich Jubiläum 30 Jahre WWZ und VBÖ, Universität Basel, 5. September 2019
- Krueger, Malte und Seitz, Franz (2017): Kosten und Nutzen des Bargelds und unbarer Zahlungsinstrumente, Modul 2: Der Nutzen von Bargeld. Studie im Auftrag der Deutschen Bundesbank, Mai 2017
- McKinsey & Company (2020): The 2020 McKinsey Global Payments Report, October 2020
- Mersch, Yves (2018): Die Rolle der Euro-Banknoten als gesetzliches Zahlungsmittel, Rede von Yves Mersch, Mitglied des Direktoriums der EZB, 4. Bargeldsymposium der Deutschen Bundesbank, Frankfurt am Main, den 14. Februar 2018
- Nagel, Joachim (2022): Digitaler Euro – Chancen und Risiken, Rede von Joachim Nagel, Präsident der Deutschen Bundesbank, CFS-IMFS Special Lecture Goethe-Universität, Frankfurt am Main, 11. Juli 2022
- Panetta, Fabio (2021): Central bank digital currencies: a monetary anchor for digital innovation, Speech by Fabio Panetta, Member of the Executive Board of ECB, at the Elcano Royal Institute, Madrid, 5. November 2021
- SIX (2021): Synergiepotenzial in der Schweizer Cash-Infrastruktur, SIX Market Insight #5, 2021
- Sveriges Riksbank (2021): Payments Report Sweden 2021
- Schweizerische Nationalbank (2021), Zahlungsmittelumfrage 2020
- Schweizerische Nationalbank (2022), Umfrage zu Zahlungsmitteln bei Schweizer Unternehmen
- Schäfer, Guido (2018): Die volkswirtschaftliche Bedeutung des Bargelds in Österreich, Studie im Auftrag der Münze Österreich AG, Wien 2018

Todt, D. et Al. (2021): A realistic transfer method reveals low risk of SARS-CoV-2 transmission via contaminated euro coins and banknotes, 20. August 2021

Weidmann, Jens (2021): Zukunft des Bargelds, Eröffnungsrede für das Bargeldsymposium 2021 von Jens Weidmann, Mitglied des Direktoriums der deutschen Bundesbank, Berlin, 10.11.2021

Zurbrügg, Fritz (2017): Bargeld – auch Bewährtes hat Zukunft, Referat von Fritz Zurbrügg, Vizepräsident des Direktoriums der Schweizerischen Nationalbank, anlässlich des World Banknote Summit, Basel 27. Februar 2017