



Fachbereich WD 4 und Fachbereich Europa

**Unionsrechtliche und nationale Rahmenbedingungen bei der
Annahme von Bargeld durch öffentliche Stellen und den stationären
Einzelhandel**

**Unionsrechtliche und nationale Rahmenbedingungen bei der
Annahme von Bargeld durch öffentliche Stellen und den stationären Einzelhandel**

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 048/25, EU 6 - 3000 - 052/25
Abschluss der Arbeit: 02.10.2025
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen, EU 6: Fachbereich Europa

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Auftragsgegenstand	4
2.	Bargeldannahme durch öffentliche und private Stellen nach nationalem Recht	4
2.1.	Bargeldannahme durch öffentliche Stellen	4
2.2.	Bargeldannahme im stationären Einzelhandel	4
3.	Vereinbarkeit von § 14 Abs. 1 Satz 2 BBankG mit Unionsrecht	6
4.	Maßgebliche unionsrechtliche Vorgaben für Ausnahmen von der Annahmepflicht	7
4.1.	Vorgaben im Hinblick auf Zahlungen gegenüber öffentlichen Stellen	7
4.2.	Vorgaben im Hinblick auf Zahlungsverpflichtungen zwischen Privatpersonen	8

1. Auftragsgegenstand

Der Fachbereich Europa und die Wissenschaftlichen Dienste wurden um Beantwortung der Frage ersucht, ob und wenn ja, unter welchen Voraussetzungen öffentliche Stellen und Private die Annahme von Bargeld zum Zwecke der Begleichung von Geldschulden verweigern dürfen. Hierzu wird zunächst die nationale Regelung (hierzu nachfolgend 2.) und deren Vereinbarkeit mit Unionsrecht erläutert (hierzu nachfolgend 3.). Anschließend werden maßgebliche unionsrechtliche Vorgaben bezüglich einer grundsätzlichen Annahmepflicht in Bezug auf Barzahlungen sowie entsprechende Ausnahmen aufgezeigt, wobei die Darstellung nach Zahlungen gegenüber öffentlichen Stellen und Zahlungen zwischen Privatpersonen unterscheidet (hierzu nachfolgend 4.).

2. Bargeldannahme durch öffentliche und private Stellen nach nationalem Recht

2.1. Bargeldannahme durch öffentliche Stellen

Nach § 14 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank (BBankG)¹ sind auf Euro lautende Banknoten das einzige unbeschränkte gesetzliche Zahlungsmittel. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) verpflichtet diese Vorschrift öffentliche Stellen grundsätzlich zur Annahme von Euro-Banknoten bei der Erfüllung hoheitlich auferlegter Geldleistungspflichten. Ausnahmen von dieser Verpflichtung setzen eine Ermächtigung durch ein Bundesgesetz voraus. Insbesondere muss ein Schuldner einer hoheitlich auferlegten Geldleistungspflicht nach Auffassung des BVerwG selbst bei sogenannten Massenverfahren mit Blick auf den Grundsatz von Treu und Glauben nach § 242 des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB)² einen generellen Ausschluss der Annahme von Bargeld ohne gesetzliche Grundlage nicht hinnehmen.³

2.2. Bargeldannahme im stationären Einzelhandel

Aus der Tatsache, dass auf Euro lautende Scheine und Münzen das einzige gesetzliche Zahlungsmittel sind, leitet sich eine grundsätzliche Annahmepflicht ab. Allerdings bedarf es bei der Begleichung einer Geldschuld zwischen Privaten (beispielsweise im stationären Einzelhandel) geringerer Rechtfertigungsgründe, um von dieser Annahmepflicht abzuweichen, als bei der Begleichung von Geldschulden gegenüber öffentlichen Stellen.⁴

1 Gesetz über die Deutsche Bundesbank in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Oktober 1992 (BGBl. I S. 1782), das zuletzt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 19. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 247) geändert worden ist.

2 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002, Bundesgesetzblatt I Seite 42, 2909; Bundesgesetzblatt 2003 I Seite 738, zuletzt geändert durch Artikel 1 Gesetz zur Änderung der Regelungen über die zulässige Miethöhe bei Mietbeginn und zur Änderung anderer Gesetze vom 17. Juli 2025, Bundesgesetzblatt I Nr. 163.

3 BVerwG, Urteil vom 27. April 2022 – 6 C 3/21 –, juris Rn. 13.

4 Omlor, Sebastian: Grund und Grenzen einer Annahmepflicht von Euro-Bargeld, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW) 2021, Seite 480ff., hier Seite 481.

Außerdem wird in Deutschland die privatautonome Freiheit durch das Primärrecht der Europäischen Union und das Grundgesetz (GG) geschützt. Omlor⁵ nennt dazu auf supranationaler Ebene insbesondere das Recht auf Sicherheit und Freiheit (Artikel 6 Charta der Grundrechte der Europäischen Union – GRCh)⁶, die unternehmerische Handlungsfreiheit (Artikel 16 GRCh) und das Eigentumsrecht (Artikel 17 GRCh). Die Privatautonomie und die Vertragsfreiheit werden grundrechtlich insbesondere durch Artikel 2 Absatz 1 GG⁷ geschützt.⁸ Aufgrund dieser Freiheiten können sich der Händler und der Kunde auf andere Zahlungsmittel einigen beziehungsweise Zahlungsmittel vertraglich ausschließen (vergleiche dazu 4.2.).

Solche Vertragsbedingungen können einerseits durch Individualabsprache einzeln vereinbart werden. Andererseits kann der Händler diese in seine Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) gemäß §§ 305ff. BGB aufnehmen. In diesem Fall muss er den Kunden, gegebenenfalls durch einen Aushang, auf seine AGB hinweisen und dem Kunden die Möglichkeit geben, vom Inhalt der AGB Kenntnis zu nehmen. Zudem muss der Kunde für einen Vertragsabschluss mit der Geltung der AGB einverstanden sein, was in vielen Fällen auch durch schlüssiges Verhalten (konkludent) möglich ist.⁹

Welche Zahlungsmittel der Händler akzeptiert, wird in der Praxis, beispielsweise am Kiosk oder an der Tankstelle, durch Schilder wie „Hier nur Kartenzahlung“, „keine Bargeldannahme“ oder „cash only“ an der Eingangstür, in den Schaufenstern oder im Kassensbereich angezeigt.¹⁰

Eine spezifische Ausnahme, die sich auf den Umfang der Annahmepflicht bei Münzen bezieht, gilt zudem unmittelbar durch Artikel 11 Verordnung (EG) Nr. 974/98.¹¹ Danach ist niemand verpflichtet, mehr als fünfzig Münzen bei einer einzelnen Zahlung anzunehmen. § 3 Absatz 1 Münzgesetz (MünzG)¹² ergänzt diese Vorschrift in Bezug auf deutsche Gedenkmünzen: Die Beschränkung auf fünfzig Münzen gilt auch für aus Umlaufmünzen und Gedenkmünzen

5 Omlor, Sebastian: Grund und Grenzen einer Annahmepflicht von Euro-Bargeld, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW) 2021, Seite 480ff., hier Seite 484.

6 Charta der Grundrechte der Europäischen Union (2007/C 303/01) vom 12. Dezember 2007, Amtsblatt der Europäischen Union C 303 Seite 1, Bundesgesetzblatt 2008 II Seite 1165, konsolidierte Fassung laut Amtsblatt der Europäischen Union 2016 C 202 Seite 389.

7 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, Bundesgesetzblatt I Seite 1, zuletzt geändert durch Artikel 1 Änderungsgesetz (Artikel 109, 115, 143h) vom 22. März 2025, Bundesgesetzblatt I Nr. 94.

8 Busche, Jan: Vor § 145 BGB, Randnummer 3, Münchener Kommentar zum BGB, 10. Auflage 2025.

9 Fornasier, Matteo: BGB § 305 Einbeziehung Allgemeiner Geschäftsbedingungen in den Vertrag, Randnummer 97, Münchener Kommentar zum BGB, 9. Auflage 2022.

10 S-Payment Blog (Gruppe Deutscher Sparkassen Verlag): [Dürfen Geschäfte die Bargeldzahlung verweigern?](#), 4. Dezember 2023, abgerufen am 1. Oktober 2025.

11 Verordnung (EG) Nr. 974/98 des Rates vom 3. Mai 1998 über die Einführung des Euro, Amtsblatt der Europäischen Union L 139 vom 11. Mai 1998, Seite 1ff.

12 Münzgesetz (MünzG) vom 16. Dezember 1999, Bundesgesetzblatt I Seite 2402, zuletzt geändert durch Artikel 10 Gesetz zur Optimierung der Geldwäscheprävention vom 22. Dezember 2011, Bundesgesetzblatt I Seite 2959.

zusammengesetzte Zahlungen. Die Annahmepflicht von deutschen, auf Euro lautenden Gedenkmünzen ist auf 200 Euro je Zahlung beschränkt.

3. Vereinbarkeit von § 14 Abs. 1 Satz 2 BBankG mit Unionsrecht

Das BVerwG hat in seinem Urteil vom 27. April 2022 entschieden, dass die Regelung des § 14 Abs. 1 Satz 2 BBankG mit dem Unionsrecht unvereinbar und daher nicht anwendbar sei, da die Vorschrift in die ausschließliche Regelungskompetenz der Union im Bereich der Währungspolitik im Sinne des Art. 3 Abs. 1 Buchst. c des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)¹³ eingreife.¹⁴

Diese Entscheidung beruht auf dem Urteil des vom BVerwG um Vorabentscheidung ersuchten Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH). Der Gerichtshof hatte am 26. Januar 2021 in den verbundenen Rechtssachen C-422/19 und C-423/19 entschieden, dass Art. 2 Abs. 1 AEUV in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 Buchst. c, Art. 128 Abs. 1 und Art. 133 AEUV sowie mit Art. 16 Abs. 1 Satz 3 des Protokolls (Nr. 4) über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank (ESZB und EZB) vom 7. Februar 1992¹⁵ dem Erlass einer nationalen Vorschrift entgegenstehe, die in Anbetracht ihres Ziels und ihres Inhalts die rechtliche Ausgestaltung des Status der Euro-Banknoten als gesetzliches Zahlungsmittel determiniere.¹⁶ Dies folgte der EuGH aus der ausschließlichen Kompetenz der Union im Bereich der Währungspolitik, welche nach Auslegung der vorgenannten EU-Rechtsbestimmungen eine normative Dimension umfasse, die „darauf abzielt, den Status des Euro als einheitliche Währung zu gewährleisten“.¹⁷

Den Euro-Mitgliedstaaten verbleibe hingegen die Kompetenz, Zahlungsmodalitäten sowohl des öffentlichen als auch des privaten Rechts zu regeln.¹⁸ So würde ein Eurostaat durch das Unionsrecht nicht daran gehindert, in Ausübung einer ihm eigenen Zuständigkeit, wie etwa der Organisation seiner öffentlichen Verwaltung, eine Vorschrift zu erlassen, die diese Verwaltung

13 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union ([AEUV](#)), ABl. C 202 vom 7. Juni 2016, S. 47.

14 BVerwG, Urteil v. 27. April 2022 – 6 C 3/21 –, juris Rn. 15, 17.

15 ABl. C 191 vom 29. Juli 1992, S. 68 ([konsolidierte Fassung vom 7. Juni 2016](#)).

16 EuGH, Urteil v. 26. Januar 2021, verb. Rs. C-422/19 und C-423/19, Hessischer Rundfunk, Rn. 58, 62. Dass der EuGH an dieser Stelle nur von „Euro-Banknoten“ und nicht von Münzen spricht, dürfte darauf zurückzuführen sein, dass sich die Vorlagefrage auf Euro-Geldscheine beschränkte. Vgl. zum Status sowohl von Euro-Banknoten als auch Euro-Münzen als gesetzliches Zahlungsmittel: EuGH, Urteil v. 26. Januar 2021, verb. Rs. C-422/19 und C-423/19, Hessischer Rundfunk, Rn. 61.

17 Vgl. EuGH, Urteil v. 26. Januar 2021, verb. Rs. C-422/19 und C-423/19, Hessischer Rundfunk, Rn. 37 f, 43 sowie Deutscher Bundestag, Fachbereich Europa, Nationales „Recht auf Bargeld“ aus unionsrechtlicher Perspektive, Ausarbeitung v. 17. Oktober 2023, [EU 6 - 3000 - 044/23](#), S. 4 ff.

18 EuGH, Urteil v. 26. Januar 2021, verb. Rs. C-422/19 und C-423/19, Hessischer Rundfunk, Rn. 56. Vgl. auch *Herresthal*, in: Münchener Kommentar zum HGB, 5. Auflage 2024, Band 6, Teil 1. Recht des Zahlungsverkehrs, A. Das Giroverhältnis Rn. 54.

verpflichtet, die Erfüllung der von ihr auferlegten Geldleistungspflichten in bar zu akzeptieren.¹⁹ Bei nationalen Regelungen, die die Erfüllungsmöglichkeiten von Zahlungsverpflichtungen durch Euro-Bargeld begrenzen sollen, sei hingegen zu beachten, dass der unionsrechtlich festgelegte Status des Euro als gesetzliches Zahlungsmittel erfordere, dass jeder Schuldner eine Geldleistungspflicht „in der Regel“ mit Euro-Bargeld erfüllen können muss.²⁰ Das Unionsrecht stelle folglich keine absolute, aber eine grundsätzliche Pflicht zur Bargeldannahme auf.²¹ Der EuGH hat Vorgaben definiert, die die Eurostaaten bei der Festlegung von Ausnahmen dieser grundsätzlichen Annahmepflicht beachten müssen (siehe näher Ziff. 4).

4. Maßgebliche unionsrechtliche Vorgaben für Ausnahmen von der Annahmepflicht

4.1. Vorgaben im Hinblick auf Zahlungen gegenüber öffentlichen Stellen

Wie unter Ziff. 3 dargestellt, ergibt sich aus der unionsrechtlich zu gewährleistenden Verwendung des Euro als einheitliche Währung und seinem Status als gesetzliches Zahlungsmittel lediglich eine grundsätzliche Verpflichtung zur Annahme von Euro-Bargeld zu Zahlungszwecken. Den Eurostaaten steht es daher – unter Beachtung der ausschließlichen Unionskompetenz im Bereich der Währungspolitik – frei, aus Gründen des öffentlichen Interesses die Annahmepflicht von Euro-Banknoten und Euro-Münzen einzuschränken.²²

Eine nationale Regelung, die die Möglichkeit ausschließt, eine hoheitlich auferlegte Geldleistungspflicht mit Euro-Banknoten zu erfüllen, setzt nach der für die nationalen Gerichte bindenden Entscheidung des EuGH erstens voraus, dass diese Regelung nicht zum Zweck oder zur Folge hat, die rechtliche Ausgestaltung des Status dieser Banknoten als gesetzliches Zahlungsmittel zu determinieren. Zweitens dürfe sie weder rechtlich noch faktisch zu einer Abschaffung dieser Banknoten führen,²³ insbesondere, indem sie die Möglichkeit untergräbt, eine Geldleistungspflicht in der Regel mit solchem Bargeld zu erfüllen. Drittens müsse sie aus Gründen des öffentlichen Interesses²⁴ erlassen werden. Viertens müsse die durch diese Regelung bewirkte

19 EuGH, Urteil v. 26. Januar 2021, verb. Rs. C-422/19 und C-423/19, Hessischer Rundfunk, Rn. 56.

20 Vgl. im Einzelnen EuGH, Urteil v. 26. Januar 2021, verb. Rs. C-422/19 und C-423/19, Hessischer Rundfunk, Rn. 45 ff. und Rn. 62 sowie Deutscher Bundestag, Fachbereich Europa, Nationales „Recht auf Bargeld“ aus unionsrechtlicher Perspektive, Ausarbeitung v. 17. Oktober 2023, [EU 6 - 3000 - 044/23](#), S. 6, Fn. 11.

21 EuGH, Urteil v. 26. Januar 2021, verb. Rs. C-422/19 und C-423/19, Hessischer Rundfunk, Rn. 55.

22 Vgl. EuGH, Urteil v. 26. Januar 2021, verb. Rs. C-422/19 und C-423/19, Hessischer Rundfunk, 59 ff., in dem der EuGH als rechtlichen Prüfungsmaßstab Art. 128 Abs. 1 Satz 3 AEUV, Art. 16 Abs. 1 Satz 3 des Protokolls über das ESZB und die EZB sowie Art. 10 Satz 2 der Verordnung Nr. 974/98 des Rates vom 3. Mai 1998 über die Einführung des Euro, ABl. L 139, 11. Mai 1998, S. 1 ([konsolidierte Fassung v. 01.01.2023](#)) zugrunde legt. Siehe auch: Deutscher Bundestag, Fachbereich Europa, Nationales „Recht auf Bargeld“ aus unionsrechtlicher Perspektive, Ausarbeitung v. 17. Oktober 2023, [EU 6 - 3000 - 044/23](#), S. 7 f.

23 EuGH, Urteil v. 26. Januar 2021, verb. Rs. C-422/19 und C-423/19, Hessischer Rundfunk, Rn. 62.

24 Vgl. den Hinweis des EuGH, Urteil v. 26. Januar 2021, verb. Rs. C-422/19 und C-423/19, Hessischer Rundfunk, Rn. 63 ff., wonach der hier in Bezug genommene Erwägungsgrund 19 Verordnung Nr. 974/98 in der deutschen Sprachfassung zwar den engeren Begriff der „öffentlichen Ordnung“ verwende, dass unter Berücksichtigung anderer Sprachfassungen aber der weitere Begriff des öffentlichen Interesses maßgeblich sei.

Beschränkung von Barzahlungen geeignet sein, das verfolgte Ziel von öffentlichem Interesse zu erreichen. Fünftens dürfe sie die Grenzen dessen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist, insofern nicht überschreiten, als andere rechtliche Mittel zur Verfügung stehen, um die Geldleistungspflicht zu erfüllen.²⁵

Es entspricht der ständigen Rechtsprechung des EuGH, dass es zwar den nationalen Gerichten obliegt, die jeweilige nationale Regelung auf ihre Verhältnismäßigkeit zu prüfen, dass der Gerichtshof insoweit aber sachdienliche Hinweise geben kann.²⁶ Der EuGH weist in seiner Entscheidung vom 26. Januar 2021 darauf hin, dass es im öffentlichen Interesse liege, dass die Begleichung von Geldschulden gegenüber öffentlichen Stellen dergestalt erfolgen kann, dass diesen keine unangemessenen Kosten entstehen, die sie daran hindern, ihre Leistungen kostengünstiger zu erbringen. Eine Rechtfertigung der Beschränkung von Barzahlungen komme insbesondere in Betracht, wenn die Zahl der Schuldner, bei denen Forderungen einzutreiben sind, sehr hoch seien.²⁷ Was das Erforderlichkeitskriterium anbelangt, weist der EuGH darauf hin, dass das nationale Gericht insbesondere zu berücksichtigen habe, dass andere rechtliche Zahlungsmittel (Lastschriftinzug, Überweisung) möglicherweise nicht allen Schuldnern leicht zugänglich seien, „was bedeuten würde, dass für Personen, die keinen Zugang zu diesen Mitteln haben, eine Möglichkeit der Barzahlung vorgesehen werden müsste.“²⁸

Auf dieser Grundlage hat das BVerwG in seinem Urteil vom 27. April 2022 festgestellt, dass das Unionsrecht sowohl eine Kostenersparnis als auch die effiziente Durchsetzung von Zahlungen als Gründe des öffentlichen Interesses ausreichen lasse.²⁹ Im konkreten Fall sah es einen Verstoß der in Rede stehenden nationalen Regelung gegen das Unionsrecht aber darin, dass sie die Schuldner, die keinen Zugang zu einem Girokonto erhalten, mangels einer Ausnahmeregelung unverhältnismäßig beeinträchtigt.³⁰

4.2. Vorgaben im Hinblick auf Zahlungsverpflichtungen zwischen Privatpersonen

Im Hinblick auf den Zahlungsverkehr zwischen Privatpersonen lässt sich der Entscheidung des EuGH vom 26. Januar 2021 grundsätzlich entnehmen, „dass die ausschließliche Zuständigkeit der Union im Bereich der Währungspolitik, wie der Generalanwalt in Nr. 98 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, unbeschadet der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, für die Regelung der Modalitäten der Erfüllung von Zahlungsverpflichtungen [...] des

25 BVerwG, Urteil v. 27. April 2022 – 6 C 3/21 –, juris Rn. 23.

26 EuGH, Urteil v. 26. Januar 2021, verb. Rs. C-422/19 und C-423/19, Hessischer Rundfunk, Rn. 71 m.w.N.

27 EuGH, Urteil v. 26. Januar 2021, verb. Rs. C-422/19 und C-423/19, Hessischer Rundfunk, Rn. 72-74. Vgl. auch *Herresthal*, in: Münchener Kommentar zum HGB, 5. Auflage 2024, Band 6, Teil 1. Recht des Zahlungsverkehrs, A. Das Giroverhältnis Rn. 54, wonach vor allem in Massenverfahren deshalb ein öffentliches Interesse an einer für die Verwaltung zweckmäßigen und kostengünstigen unbaren Begleichung der öffentlich-rechtlichen Forderung anzuerkennen sein könne.

28 EuGH, Urteil v. 26. Januar 2021, verb. Rs. C-422/19 und C-423/19, Hessischer Rundfunk, Rn. 76 f.

29 BVerwG, Urteil v. 27. April 2022 – 6 C 3/21 –, juris Rn. 28.

30 BVerwG, Urteil v. 27. April 2022 – 6 C 3/21 –, juris Rn. 32 ff.

privaten Rechts gilt, sofern insbesondere gewährleistet ist, dass eine solche Regelung nicht den Grundsatz berührt, dass es in der Regel möglich sein muss, eine Geldleistungspflicht mit Euro-Bargeld zu erfüllen“.³¹ Die Euro-Staaten dürfen demnach Vorschriften zur Regelung der Modalitäten auch privatrechtlicher Zahlungsverpflichtungen erlassen, sofern gewährleistet ist, dass diese Regelung in Anbetracht ihres Ziels und ihres Inhalts nicht die rechtliche Ausgestaltung des Status der Euro-Banknoten als gesetzliches Zahlungsmittel determinieren.³² Spezifische Anforderungen an den mitgliedstaatlichen Erlass einer Regelung, die die Möglichkeit ausschließt, eine Geldleistungspflicht mit Euro-Banknoten zu erfüllen, hat der EuGH bislang – soweit ersichtlich – ausdrücklich nur im Hinblick auf Zahlungen gegenüber hoheitlichen Stellen formuliert.³³

Darüber hinaus ist im privaten Zahlungsverkehr der Grundsatz der Privatautonomie (hierzu bereits 2.2.) in den Blick zu nehmen, dem auch innerhalb des unionsrechtlichen Regelungsgefüges über die Euro-Banknoten als gesetzliches Zahlungsmittel Rechnung getragen wird.³⁴ Zur grundsätzlichen Annahmepflicht im Hinblick auf gesetzliche Zahlungsmittel führt die Europäische Kommission in Nr. 1 Buchst. a der Empfehlung 2010/191/EU³⁵ – welche Generalanwalt Pitruzzella in seinen Schlussanträgen vom 29. September 2020 in den verbundenen Rechtssachen C-422/19 und C-423/19 als Auslegungselement heranzieht³⁶ –, dass der Gläubiger einer Zahlungsverpflichtung nicht befugt ist, eine Zahlung mit Euro-Banknoten und -Münzen abzulehnen, sofern sich die Parteien nicht auf andere Zahlungsmittel geeinigt haben. Den Vertragsparteien ist es demnach vor dem Hintergrund der Vertragsfreiheit unbenommen, Zahlungsmittel auszuschließen. Die grundsätzliche allgemeine Pflicht des Gläubigers, zur Begleichung einer Geldforderung

31 EuGH, Urteil v. 26. Januar 2021, verb. Rs. C-422/19 und C-423/19, Hessischer Rundfunk, Rn. 56.

32 EuGH, Urteil v. 26. Januar 2021, verb. Rs. C-422/19 und C-423/19, Hessischer Rundfunk, Rn. 58.

33 Zum Status von Bargeld als gesetzliches Zahlungsmittel insb. für den Einsatz im Nahbereich vgl. den Vorschlag der Kommission v. 28. Juni 2023 für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Euro-Banknoten und Euro-Münzen als gesetzliches Zahlungsmittel, KOM(2023) 364 endg., sowie – mit Hinweis auf dessen Ergänzungsfunktion zum Bargeld – den Vorschlag der Kommission v. 28. Juni 2023 für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung des digitalen Euro, KOM(2023) 369 endg.

34 Vgl. nur GA Pitruzzella, Schlussanträge v. 29. September 2020 zu EuGH, verb. Rs. C-422/19 und C-423/19, Hessischer Rundfunk, Rn. 124.

35 Empfehlung der Kommission v. 22. März 2010 über den Geltungsbereich und die Auswirkungen des Status der Euro-Banknoten und -Münzen als gesetzliches Zahlungsmittel, 2010/191/EU, ABl. L 83 v. 30. März 2010, S. 70 f., nachfolgend: Empfehlung 2010/191/EU.

36 Zu Rechtscharakter und Bindungswirkung von Empfehlungen nach Art. 288 Abs. 5 AEUV m. w. N. aus der Rspr.: GA Pitruzzella, Schlussanträge v. 29. September 2020 zu EuGH, verb. Rs. C-422/19 und C-423/19, Hessischer Rundfunk, Rn. 103 ff.

Bargeld anzunehmen, hat demnach auch insofern keine absolute Geltung, als die Vertragsparteien im Rahmen ihrer Vertragsautonomie von ihr abweichen können.³⁷

In der Empfehlung 2010/191/EU werden überdies Ausnahmen von der grundsätzlichen Bargeld-Annahmepflicht – für den Fall, dass die Parteien sich im Rahmen der Privatautonomie nicht auf andere Zahlungsmittel geeinigt haben – formuliert. Eine grundsätzliche Ausnahme ist demnach aus Gründen im Zusammenhang mit dem Grundsatz von Treu und Glauben möglich, z. B. wenn der Einzelhändler über kein Wechselgeld verfügt, Nr. 2 der Empfehlung 2010/191/EU. Im Hinblick auf Banknoten in hoher Stückelung bei Einzelhandelstransaktionen heißt es, dass diese grundsätzlich angenommen werden sollten, wovon indes aus Gründen im Zusammenhang mit dem Grundsatz von Treu und Glauben abgewichen werden kann, z. B. wenn der Nennwert der angebotenen Banknote im Vergleich zu dem Betrag, der dem Zahlungsempfänger geschuldet wird, unverhältnismäßig ist (Nr. 3 der Empfehlung 2010/191/EU).

Die Empfehlung 2010/191/EU soll abgelöst werden durch die vorgeschlagene Verordnung über Euro-Banknoten und Euro-Münzen als gesetzliches Zahlungsmittel.³⁸ Der Vorschlag sieht in Art. 4 eine obligatorische Annahmepflicht von Bargeld vor und in den Art. 5 und 6 mögliche Ausnahmen von diesem Grundsatz. Art. 7 des Vorschlags soll sicherstellen, dass der Grundsatz der obligatorischen Annahme des gesetzlichen Zahlungsmittels nicht durch eine weitverbreitete Ablehnung der Annahme von Bargeld durch Unternehmen anhand eines einseitigen Ex-ante-Ausschlusses untergraben wird. Die Mitgliedstaaten wären verpflichtet, den Umfang der einseitigen Ex-ante-Ausschlüsse von Barzahlungen zu überwachen und die Annahme von Bargeld sicherzustellen. Wenn davon auszugehen ist, dass der Umfang, in dem Bargeld nicht angenommen wird, die obligatorische Annahme von Euro-Banknoten und -Münzen untergräbt, müssten die Mitgliedstaaten Abhilfemaßnahmen ergreifen.

37 GA Pitruzzella, Schlussanträge v. 29. September 2020 zu EuGH, verb. Rs. C-422/19 und C-423/19, Hessischer Rundfunk, Rn. 101. Zum Charakter der Verpflichtung zur Bargeldannahme als grundsätzliche Pflicht, welche Ausnahmen zulässt: EuGH, Urteil v. 26. Januar 2021, verb. Rs. C-422/19 und C-423/19, Hessischer Rundfunk, Rn. 55. Demnach ist es insbesondere nicht erforderlich, dass der Unionsgesetzgeber die Ausnahmen von dieser grundsätzlichen Verpflichtung erschöpfend und einheitlich festlegt, sofern die Möglichkeit für jeden Schuldner, eine Geldleistungspflicht in der Regel mit solchem Bargeld zu erfüllen, gewährleistet ist. S. zum Ganzen auch: Deutscher Bundestag, Fachbereich Europa, Nationales „Recht auf Bargeld“ aus unionsrechtlicher Perspektive, Ausarbeitung v. 17. Oktober 2023, [EU 6 - 3000 - 044/23](#).

38 Vorschlag der Kommission v. 28. Juni 2023 für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Euro-Banknoten und Euro-Münzen als gesetzliches Zahlungsmittel, KOM(2023) 364 endg.