



Ausarbeitung

Zur geplanten Obergrenze für Bargeldzahlungen in der Europäischen Union

Zur geplanten Obergrenze für Bargeldzahlungen in der Europäischen Union

Aktenzeichen: PE 6-3000-011/22
Abschluss der Arbeit: 25. Februar 2022
Fachbereich: PE 6: Fachbereich Europa

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa 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 des Fachbereichs Europa 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 unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Allgemeines zur Beschlussfassung im Rat	4
3.	Rechtshandlungsformen der Europäischen Union	4
4.	Wahl der Rechtshandlungsform für eine Obergrenze für Bargeldzahlungen in der Europäischen Union	5
5.	Beschlussfassung des Rates	5
6.	Zusammenfassung	6

1. Einleitung

Der Fachbereich Europa ist um die Beantwortung der Frage ersucht worden, ob für eine etwaige Obergrenze für Bargeldzahlungen in der Europäischen Union in Höhe von 10.000 Euro eine Verordnung ausreichend ist, oder ob eine Richtlinie nötig bzw. besser geeignet wäre. Zudem wurde nach dem Zustimmungserfordernis im Rat der Europäischen Union – einfache oder qualifizierte Mehrheit – gefragt.

2. Allgemeines zur Beschlussfassung im Rat

Der Rat beschließt grundsätzlich mit qualifizierter Mehrheit, es sei denn, in den Verträgen ist etwas anderes festgelegt, Art. 16 Abs. 3 EUV. Als qualifizierte Mehrheit gilt dabei eine Mehrheit von mindestens 55% der Mitglieder des Rates, gebildet aus mindestens 15 Mitgliedern, sofern die von diesen vertretenen Mitgliedstaaten zusammen mindestens 65% der Bevölkerung der Union ausmachen, Art. 16 Abs. 4 UAbs. 1 EUV. Für eine Sperrminorität sind mindestens vier Mitglieder des Rates erforderlich, anderenfalls gilt die qualifizierte Mehrheit als erreicht, Art. 16 Abs. 4 UAbs. 2 EUV.

Bei Abstimmungen über andere Vorschläge als die der Kommission oder des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik gilt der Beschluss als angenommen, wenn 72 % der EU-Länder zustimmen und diese Länder mindestens 65 % der EU-Bevölkerung vertreten (Art. 238 Abs. 2 AEUV).

Beschlüsse mit einfacher Mehrheit sind z.B. in Art. 240 für den Erlass seiner Geschäftsordnung und in Art. 241 AEUV für das indirekte Initiativrecht vorgesehen.

Sofern der Rat – wie im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren – aufgrund der Verträge auf Vorschlag der Kommission tätig wird, so kann er diesen Vorschlag nur einstimmig abändern, es sei denn, die Kommission ändert ihren Vorschlag in dem vom Rat gewünschten Sinne, Art. 293 AEUV. Eine einstimmige Beschlussfassung ist außerdem z.B. bei der Finanzierung aus Eigenmitteln in Art. 311 AEUV und der Harmonisierung der indirekten Steuern nach Art. 113 AEUV vorgesehen.

Art. 238 AEUV regelt die Einzelheiten zur Beschlussfassung im Rat.

3. Rechtshandlungsformen der Europäischen Union

Mögliche Rechtshandlungsformen der Organe der Europäischen Union werden in Art. 288 Abs. 1 AEUV nicht abschließend aufgezählt.¹ Die Norm nennt die typischsten Rechtshandlungsformen, nämlich „Verordnungen, Richtlinien, Beschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen“. Die Verordnung gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat, Art. 288 Abs. 2 S. 2 AEUV. Die Richtlinie ist hinsichtlich ihres Ziels verbindlich, überlässt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel, Art. 288 Abs. 3 AEUV.

¹ Vgl. Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 74. EL September 2021, Art. 288 AEUV, Rn. 75.

4. Wahl der Rechtshandlungsform für eine Obergrenze für Bargeldzahlungen in der Europäischen Union

Da die Europäische Union nur im Rahmen der ihr übertragenen Kompetenzen Rechtsakte erlassen darf, richtet sich die Wahl der Rechtshandlungsform nach der den Rechtsakt stützenden Kompetenzgrundlage.² Eine Obergrenze für Bargeldzahlungen in der Europäischen Union wäre als Beitrag zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung auf die Kompetenzgrundlage des Art. 114 AEUV zu stützen.³ Nach Art. 114 Abs. 1 S. 2 AEUV erlassen „[d]as Europäische Parlament und der Rat [...] gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses die Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, welche die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts zum Gegenstand haben“. Eine bestimmte Form der Rechtshandlung wird nicht vorgeschrieben („Maßnahmen“). Die Wahl der Handlungsform liegt daher gemäß Art. 296 Abs. 1 AEUV im Ermessen der zuständigen Organe.⁴ Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, den Art. 296 Abs. 1 AEUV betont, muss die jeweilige Handlungsform erforderlich sein, d.h. es darf kein weniger belastendes Mittel geben, das den gleichen Erfolg herbeiführen könnte.⁵ Die Verordnung gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat, während die Richtlinie einer Umsetzung durch die Mitgliedstaaten bedarf und diesen in der Regel einen gewissen Spielraum zur Umsetzung in das nationale Recht einräumt. Damit stellt sich die Richtlinie als grundsätzlich weniger belastendes Mittel dar.⁶ Die Kommission berichtete jedoch, dass die bisherigen Harmonisierungsschritte durch Richtlinien zu uneinheitlicher Anwendung und unterschiedlicher Auslegung in den Mitgliedstaaten geführt hätten, weshalb eine Verordnung für eine effektive Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung erforderlich sei.⁷

5. Beschlussfassung des Rates

Für auf Art. 114 Abs. 1 AEUV gestützte Rechtsakte ist das ordentliche Gesetzgebungsverfahren vorgesehen. Dieses besteht gemäß Art. 289 Abs. 1 AEUV „in der gemeinsamen Annahme einer Verordnung, einer Richtlinie oder eines Beschlusses durch das Europäische Parlament und den Rat auf Vorschlag der Kommission“. Detaillierte Regelungen zu diesem finden sich in Art. 294

² Vgl. Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 74. EL September 2021, Art. 288 AEUV, Rn. 66.

³ Vgl. KOM(2021) 420 endg., Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems für Zwecke der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung, S. 5.

⁴ Vgl. Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 74. EL September 2021, Art. 288 AEUV, Rn. 81.

⁵ Vgl. Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 74. EL September 2021, Art. 288 AEUV, Rn. 81.

⁶ Vgl. Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 74. EL September 2021, Art. 288 AEUV, Rn. 82.

⁷ Vgl. KOM(2021) 420 endg., Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems für Zwecke der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung, S. 2.

AEUV. Die Kommission unterbreitet ihren Vorschlag dem Europäischen Parlament und dem Rat, Art. 294 Abs. 2 AEUV. Anschließend legt das Europäische Parlament seinen Standpunkt in erster Lesung fest und übermittelt ihn an den Rat, Art. 294 Abs. 3 AEUV. Sofern das Europäische Parlament den Vorschlag der Kommission billigt, bedarf es für die Billigung durch den Rat – wie gemäß Art. 16 Abs. 3 EUV grundsätzlich bei Entscheidungen des Rates – der qualifizierten Mehrheit.⁸ Sofern der Standpunkt des Europäischen Parlaments Abänderungen des Kommissionsvorschlages vorsieht, muss der Rat gemäß Art. 293 Abs. 1 AEUV einstimmig entscheiden, soweit die Kommission nicht zuvor ihren Vorschlag den Änderungswünschen des Parlaments angepasst hat.⁹ Bei Billigung durch den Rat wird der Rechtsakt in der Fassung des Europäischen Parlaments erlassen, Art. 294 Abs. 4 AEUV. Sofern der Rat den Standpunkt des Europäischen Parlaments nicht billigt und eigene Änderungen vornimmt, kommt es für das hierfür erforderliche Mehrheitserfordernis darauf an, ob der Rat sich zum Kommissionsvorschlag in Widerspruch setzt. Wenn dies der Fall ist, bedarf es gemäß Art. 293 Abs. 1 AEUV einer einstimmigen Entscheidung im Rat. Andernfalls bleibt es bei der allgemeinen Regel der qualifizierten Mehrheit des Art. 16 Abs. 3 EUV. Nach Übermittlung des Standpunktes des Rates hat das Europäische Parlament in zweiter Lesung die Möglichkeit seinerseits (wieder) Änderungen vorzuschlagen (Art. 294 Abs. 7 lit. c) AEUV). Sofern die Kommission eine ablehnende Stellungnahme zu diesen Abänderungen abgegeben hat, muss der Rat über diese einstimmig entscheiden, Art. 294 Abs. 9 AEUV. Andernfalls genügt die qualifizierte Mehrheit, Art. 294 Abs. 8 AEUV. Bei Nicht-Billigung durch den Rat hat der Präsident des Rates im Einvernehmen mit dem Präsidenten des Europäischen Parlaments den Vermittlungsausschuss einzuberufen, Art. 294 Abs. 8 lit. b) AEUV. Dieser besteht aus den Mitgliedern des Rates oder deren Vertretern und ebenso vielen das Europäische Parlament vertretenden Mitgliedern und hat die Aufgabe, mit der qualifizierten Mehrheit der Mitglieder des Rates oder deren Vertretern und der Mehrheit der das Europäische Parlament vertretenden Mitglieder eine Einigung zu erzielen, Art. 294 Abs. 10 AEUV. Sofern der Vermittlungsausschuss binnen sechs Wochen nach seiner Einberufung keinen gemeinsamen Entwurf billigt, so gilt der vorgeschlagene Rechtsakt als nicht erlassen, Art. 294 Abs. 12 AEUV. Bei Billigung eines gemeinsamen Entwurfs durch den Vermittlungsausschuss verfügen das Europäische Parlament und der Rat in dritter Lesung ab dieser Billigung über eine Frist von sechs Wochen, um den betreffenden Rechtsakt entsprechend diesem Entwurf zu erlassen, wobei im Europäischen Parlament die Mehrheit der abgegebenen Stimmen und im Rat die qualifizierte Mehrheit erforderlich ist, Art. 294 Abs. 13 AEUV.

6. Zusammenfassung

Die Rechtshandlungsform hängt von der den jeweiligen Rechtsakt stützenden Kompetenzgrundlage ab. Sofern in dieser – wie bei der vorliegend in Betracht kommenden nach Art. 114 AEUV – keine bestimmte Form der Rechtshandlung vorgeschrieben ist, liegt die Wahl der Handlungsform im Ermessen der zuständigen Organe. Diese haben dabei insbesondere den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Nach diesem muss die gewählte Handlungsform erforderlich sein, d.h. es darf kein weniger belastendes Mittel geben, das den gleichen Erfolg herbeiführen könnte. Da den Mitgliedstaaten bei der Richtlinie in der Regel ein Umsetzungsspielraum verbleibt, stellt sie sich im Vergleich zur unmittelbar geltenden

⁸ Vgl. Gellermann, in: Streinz, 3. Aufl. 2018, Art. 294 AEUV, Rn. 20.

⁹ Vgl. Gellermann, in: Streinz, 3. Aufl. 2018, Art. 294 AEUV, Rn. 20.

Verordnung als weniger belastendes Mittel dar. Sofern es unter Richtlinien jedoch zu uneinheitlicher Anwendung und unterschiedlicher Auslegung in den Mitgliedstaaten kommt, kann eine Verordnung erforderlich sein.

Die Beschlussfassung im Rat verlangt im Rahmen des – vorliegend einschlägigen – ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens bei Abänderung des Kommissionsvorschlags Einstimmigkeit, bei dessen Billigung eine qualifizierte Mehrheit.

- Fachbereich Europa -