



Sachstand

Unionsrechtlicher Rahmen der Einführung eines digitalen Euro Verfahren und Kompetenzen

Unionsrechtlicher Rahmen der Einführung eines digitalen Euro Verfahren und Kompetenzen

Aktenzeichen: EU 6 - 3000 - 025/23
Abschluss der Arbeit: 26. Mai 2023
Fachbereich: EU 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.	Fragestellung	4
2.	Währungspolitische Kompetenz der Union allgemein	4
3.	Unionsrechtliche Kompetenzgrundlage und Zuständigkeitsverteilung für die Einführung eines digitalen Euros	5
3.1.	Einführung des digitalen Euros: Nicht bloße Ausgabe eines Geldzeichens (Art. 128 AEUV)	5
3.2.	Stattdessen: Zulassung als gesetzliches Zahlungsmittel durch Rechtsakt (Art. 133 AEUV)	6
3.3.	Anwendbare Verfahrensregelungen: Ordentliches Gesetzgebungsverfahren	7
4.	Zur Frage der Zustimmungspflicht der nationalen Parlamente im Lichte des Unionsrechts	8

1. Fragestellung

Der Fachbereich ist um eine übersichtsartige Darstellung der legislativen Kompetenzen im Prozess der Einführung eines digitalen Euro gebeten worden. Neben der Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union (EU) und ihren Mitgliedstaaten sowie der Rolle der nationalen Parlamente sollen dabei auch die Abläufe und Zuständigkeiten der Unionsorgane näher betrachtet werden. Die Arbeit beschränkt sich auf unionsrechtliche Fragestellungen.

Für deren rechtliche Beantwortung ist die weiter offene technische Ausgestaltung des digitalen Euro als *Central Bank Digital Currency* (CBDC) kaum relevant.¹ Diskutiert werden die Ausgestaltungen als *Wholesale-CBDC*, der nur Unternehmen mit Zentralbankkonto zur Verfügung stünde, oder *Retail-CBDC*, der allen am Zahlungsverkehr Teilnehmenden zur Verfügung steht. Unklar ist auch, ob dabei Transaktionen in einem zentralisierten Modell oder über eine Distributed-Ledger-Technologie, etwa eine Blockchain, dezentral aufgezeichnet werden sollen.²

2. Währungspolitische Kompetenz der Union allgemein

Die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion mit dem Euro als Währung ist nach Art. 3 Abs. 4 EUV eine der grundlegenden Zielbestimmungen der Union. Gem. Art. 3 Abs. 1 Buchst. c AEUV hat die Union deshalb die ausschließliche Kompetenz für die Währungspolitik der Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist. Die Zuständigkeit wird von Art. 119 Abs. 2 AEUV insoweit spezifiziert, dass die Währungspolitik alle Tätigkeiten um die einheitliche Währung, den Euro, sowie eine einheitliche Geld- und Wechselkurspolitik umfasst.³ Neben der operativen Ausführung der Währungspolitik erstreckt sich die ausschließliche Zuständigkeit der Union damit auch auf die normative Dimension zur Gewährleistung des Status des Euro.⁴

Nationale Kompetenzen verbleiben nicht. So vollzog sich die Einführung des Euro etwa mit der Verordnung (EG) Nr. 974/98 (Einführungs-VO)⁵ rein europarechtlich. Begleitet wurde sie zwar

1 Diese Frage ausdrücklich offen lassend auch *Strobel*, Digitaler Euro? Ein Überblick über die rechtlichen und wirtschaftlichen Fragen, BKR 2021, 556 (557).

2 Vgl. zum Stand etwa [BMF-Monatsbericht April 2023](#), Digitales Zentralbankgeld und der digitale Euro; [EZB-Website](#), Häufig gestellte Fragen zum digitalen Euro.

3 GA Pitruzzella, Schlussanträge vom 29. September 2020 zu EuGH, verb. Rs. C-422/19 und C-423/19, Hessischer Rundfunk, Rn. 59.

4 EuGH, Urteil vom 26. Januar 2021, verb. Rs. C-422/19 und C-423/19, Hessischer Rundfunk, Rn. 38 f.; vgl. insgesamt *Kempen*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Rn. 19 ff.; prägnant auch *Strobel*, Digitaler Euro? Ein Überblick über die rechtlichen und wirtschaftlichen Fragen, BKR 2021, 556 (559): „Zuständig für die Einführung eines Digitalen Euro ist die EU (Art. 3 Abs. 1 lit. c AEUV: Währungspolitik) [...]“.

5 Verordnung (EG) Nr. 974/98 des Rates vom 3. Mai 1998 über die Einführung des Euro, ABl. L 139, 11. Mai 1998, S. 1 ([Konsolidierte Fassung vom 1. Januar 2023](#)).

von den sog. „Euro-Einführungsgesetzen“, diese nahmen aber nur Anpassungen und Umstellung sonstiger Rechtsgebiete auf die neue Währung vor.⁶

3. Unionsrechtliche Kompetenzgrundlage und Zuständigkeitsverteilung für die Einführung eines digitalen Euros

Wenn danach im Verhältnis zwischen Union und den Mitgliedstaaten die ausschließliche Verbandskompetenz der Union für die Währungspolitik auf europäischer Ebene liegt, ergibt sich als nachfolgende Frage, welche der Organe der Union für die Einführung eines digitalen Euros zuständig sind. Als Kompetenzgrundlage kommen insoweit vor allem Art. 128 und 133 AEUV mit jeweils unterschiedlichen Verfahrensregelungen in Betracht.

3.1. Einführung des digitalen Euros: Nicht bloße Ausgabe eines Geldzeichens (Art. 128 AEUV)

Die Ausgabe von Geldzeichen unterliegt nach Art. 128 AEUV und Art. 16 EZB-Satzung⁷ der Genehmigung der Europäischen Zentralbank (EZB). Die Vorschriften betreffen aber allein die Ausgabe von Banknoten durch die EZB und die nationalen Zentralbanken (Abs. 1) sowie die Ausgabe von Münzen durch die Mitgliedstaaten (Abs. 2). Art. 128 Abs. 1 Satz 3 AEUV legt zudem fest, dass die so ausgegebenen Banknoten als einzige „in der Union als gesetzliches Zahlungsmittel gelten“. Für Euro-Münzen erfolgt eine parallele Festsetzung in Art. 11 Satz 2 Einführungs-VO, also im Sekundärrecht.

Zu Beginn der ersten Diskussionen um einen digitalen Euro war erwogen worden, ob diese Befugnis der EZB und der nationalen Zentralbanken bereits zur Ausgabe des digitalen Euros ermächtigt.⁸ Die Subsumtion unter den Begriff der „Banknote“ in Art. 128 Abs. 1 AEUV ist aber – selbst unter der Heranziehung von Art. 127 Abs. 2, Gedankenstrich 4 AEUV, demnach das Europäische System der Zentralbanken (ESZB) mit der Aufgabe betraut ist, das reibungslose Funktionieren der Zahlungssysteme zu fördern – nach der mittlerweile herrschenden Meinung nicht möglich.⁹

6 Etwa Art. 3 § 3 Nr. 1 Buchst. a des ersten Gesetzes zur Einführung des Euro ([BGB. I 1998, 1242](#)), der das Mindeststammkapital einer GmbH nach § 5 Abs. 1 GmbHG von 50.000 DM auf 25.000 Euro ändert. Vgl. insgesamt *Schorkopf*, Die Einführung des Euro: der europäische und deutsche Rechtsrahmen, NJW 2001, 3734 (3739 ff.).

7 Protokoll Nr. 4 über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank, Konsolidierte Fassung in [ABl. C 202, 7. Juni 2016, S. 230](#).

8 Etwa, wenn auch bereits ablehnend: Deutscher Bundestag, Fachbereich Europa, Ausarbeitung, Zur Möglichkeit der Einführung eines digitalen Euro, [PE 6 - 3000 - 118/18](#) vom 8. Oktober 2018, S. 10.

9 *Schäfer/Assakkali*, Sieben Fragen an den digitalen Euro als gesetzliches Zahlungsmittel, EuZW 2023, 215 (218 f.); *Groß*, Digitales Geld für alle? Zur rechtlichen Möglichkeit der Einführung von digitalem Zentralbankgeld, HFSt 15 (2020), 67 (72 ff.). Eine a.A. vertreten *Grünwald/Zellweger-Gutknecht/Geva*, Digital euro and ECB powers, CMLRev 58 (2021), 1029 (1033 ff.), die CBDC in bestimmten Ausgestaltungen als „digitale Banknote“ sehen wollen. Dabei geht es aber nur um die Ausgabebefugnis, während sie die Frage nach dem Status als gesetzliches Zahlungsmittel auslagern (S. 1048 ff.).

3.2. Stattdessen: Zulassung als gesetzliches Zahlungsmittel durch Rechtsakt (Art. 133 AEUV)

Teilweise ist erwogen worden, ob sich aus dem vorgenannten Befund eine Sperrwirkung für die Zulassung anderer gesetzlicher Zahlungsmittel, etwa eines digitalen Euros, ergeben könnte. Danach wäre der Rückgriff auf weitere Kompetenznormen des Primärrechts unzulässig. Hierfür gibt es aber keine Anhaltspunkte.¹⁰ Diese Ansicht hat zuletzt auch Generalanwalt (GA) Pitruzzella vertreten:

„Dies vorausgeschickt, lässt sich meines Erachtens weder aus Art. 128 Abs. 1 AEUV noch aus einer anderen Unionsrechtsvorschrift ableiten, dass der Verfassungsgesetzgeber der Union beabsichtigt hat, für die Union die Möglichkeit auszuschließen, parallel zu Euro-Banknoten (und Euro-Münzen) anderen, nicht notwendigerweise körperlichen Formen von Währung den Wert eines gesetzlichen Zahlungsmittels zu verleihen. Die genannte souveräne Befugnis der Union, die Eigenschaft eines gesetzlichen Zahlungsmittels festzulegen, schließt nämlich die Befugnis mit ein, nach ihrem Ermessen und in Übereinstimmung mit dem Unionsrecht das oder die Instrumente festzulegen, die in der Eurozone gesetzliche Zahlungsmittel sind“.¹¹

Der EuGH hat in seinem nachfolgenden Urteil keine Stellung zu diesen im zu entscheidenden Verfahren eher theoretischen Ausführungen des GA genommen, ist den Schlussanträgen aber materiell vollständig gefolgt. Aus der Zuständigkeit in Art. 133 AEUV folge, dass der Unionsgesetzgeber ermächtigt sei, die Ausgestaltung des Status als gesetzliches Zahlungsmittel – der Euro-Banknoten kraft Primärrecht und Münzen kraft der sekundärrechtlichen Einführungs-VO zuerkannt ist –, zu präzisieren, soweit sich dies für die Verwendung des Euro als einheitliche Währung als erforderlich erweist“.¹²

Art. 133 AEUV ermächtigt unter Heranziehung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens zum Erlass von Maßnahmen, die für die Verwendung des Euro als einheitliche Währung erforderlich sind. Die EZB hatte schon im Jahr 2020 Art. 133 AEUV als Rechtsgrundlage für einen geplanten Sekundärrechtsakt zur Zulassung als gesetzliches Zahlungsmittel gesehen.¹³ Diese Ansicht haben

10 Diese Auffassung existierte schon vor der Diskussion um eine CBDC, etwa *Freimuth*, in: Siekmann, EWU, 1. Aufl. 2013, Art. 128 AEUV, Rn. 77. Konkret im Kontext des digitalen Euros: *Groß*, Digitales Geld für alle? Zur rechtlichen Möglichkeit der Einführung von digitalem Zentralbankgeld, HFSSt 15 (2020), 67 (76 f.); *Omlor/Birne*, Digitales Zentralbankgeld im Euroraum, RDi 2020, 1 (4); *Strobel*, Digitaler Euro? Ein Überblick über die rechtlichen und wirtschaftlichen Fragen, BKR 2021, 556 (559); eine a.A. vertritt *Siekmann*, Monetary Aspects of the Euro as Single European Currency, in: Freitag/Omlor, The Euro as Legal Tender, 2020, S. 49.

11 GA Pitruzzella, Schlussanträge vom 29. September 2020 zu EuGH, verb. Rs. C-422/19 und C-423/19, Hessischer Rundfunk, Rn. 96. Dass es dabei auch um CBDC geht, stellt der GA in den Vorüberlegungen in Rn. 82 klar.

12 EuGH, Urteil vom 26. Januar 2021, verb. Rs. C-422/19 und C-423/19, Hessischer Rundfunk, Rn. 51; *Groß/Klamet*, Anmerkungen zum Urteil, EuZW 2021, 559 (560): „Vielmehr spricht der teleologische Ansatz des EuGH dafür, dass CBDC mit dem Status als gesetzliches Zahlungsmittel angesichts des Aufkommens konkurrierender privater wie staatlicher digitaler Zahlungsformen für die Gewährleistung der Einheitlichkeit der Währung erforderlich und daher zulässig sein können“.

13 [Report](#) on a digital euro der EZB vom 2. Oktober 2020.

nicht nur der EuGH in der zitierten Rechtsprechung und das Schrifttum¹⁴ bestätigt, auch eine Empfehlung der Kommission für eine Empfehlung des Rates von November 2021 nennt Art. 133 AEUV als Grundlage für die Einführung des digitalen Euros.¹⁵ Die final angenommene Empfehlung des Rates aus dem April 2022 verweist darauf, dass die Kommission einen entsprechenden Gesetzesvorschlag beabsichtige.¹⁶ Nach dem Arbeitsprogramm der Kommission für das Jahr 2023 soll dieser im zweiten Quartal 2023 vorliegen.¹⁷ Die Sondierungen für eine Folgenabschätzung laufen bereits¹⁸ und das Kommissionskollegium könnte sich nach der derzeitigen Vorschau als Teil eines *Single Currency Package* am 28. Juni 2023 mit dem digitalen Euro befassen.¹⁹

3.3. Anwendbare Verfahrensregelungen: Ordentliches Gesetzgebungsverfahren

Nach Art. 133 AEUV erlassen Europäisches Parlament und Rat die erforderlichen Maßnahmen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren in Art. 294 AEUV. Besonderheiten ergeben sich nur insoweit, dass nach Art. 139 Abs. 4 UAbs. 1, Abs. 2 UAbs. 1 Buchst. f AEUV nur die Euro-Mitgliedstaaten im Rat stimmberechtigt sind und gem. Art. 133 Satz 2 AEUV die EZB vor Erlass der Maßnahme anzuhören ist.²⁰ Die in der Vergangenheit von der EZB eingeleitete Untersuchungsphase dient damit zum einen als Vorbereitungsarbeit für die spätere Ausgabe eines etwaigen digitalen Euros – die im Sinne des institutionellen Gleichgewichtes²¹ weiter dem ESZB

-
- 14 Schäfer/Assakkali, Sieben Fragen an den digitalen Euro als gesetzliches Zahlungsmittel, EuZW 2023, 215 (219); Groß, Digitales Geld für alle? Zur rechtlichen Möglichkeit der Einführung von digitalem Zentralbankgeld, HFSt 15 (2020), 67 (77 f.); Strobel, Digitaler Euro? Ein Überblick über die rechtlichen und wirtschaftlichen Fragen, BKR 2021, 556 (559); auch Deutscher Bundestag, Fachbereich Europa, Ausarbeitung, Zur Möglichkeit der Einführung eines digitalen Euro, [PE 6 - 3000 - 118/18](#) vom 8. Oktober 2018, S. 10.
- 15 Kommission, Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets, [KOM\(2021\) 742 endg.](#), S. 3.
- 16 Empfehlung des Rates vom 5. April 2022 zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets, [ABl. C 153, 7. April 2022, S. 1](#) (3).
- 17 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Arbeitsprogramm der Kommission für 2023, [KOM\(2022\) 548 endg.](#), Anhang I, Nr. 30.
- 18 Vgl. [Konsultations-Webseite](#) der Kommission, Ein digitaler Euro für die EU.
- 19 Liste der geplanten Tagesordnungspunkte der nächsten Treffen des Kommissionskollegiums, [SEC\(2023\) 2456 endg.](#), S. 3. Das *Single Currency Package* soll demnach auch eine *Regulation on the scope and effects of legal tender of euro banknotes and coins* beinhalten, die erstmals eine Festlegung über die mit dem Status als gesetzliches Zahlungsmittel verbundenen Wirkungen treffen könnte. Bisher existierte mit der Empfehlung der Kommission vom 22. März 2010 über den Geltungsbereich und die Auswirkungen des Status der Euro-Banknoten und -Münzen als gesetzliches Zahlungsmittel, [ABl. L 83, 30. März 2010, S. 70](#), nur ein unverbindlicher Akt, den der EuGH allerdings zur Auslegung des Unionsrechts herangezogen hat, vgl. EuGH, Urteil vom 26. Januar 2021, verb. Rs. C-422/19 und C-423/19, Hessischer Rundfunk, Rn. 48.
- 20 Häde, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 133 AEUV, Rn. 14.
- 21 Vgl. allgemein *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 78. EL 2023, Art. 13 EUV, Rn. 31 f.

obliegen dürfte²² – und zum anderen zur Information der Kommission im Hinblick auf ihre angekündigte Gesetzesinitiative.²³

4. Zur Frage der Zustimmungspflicht der nationalen Parlamente im Lichte des Unionsrechts

Entsprechend der Ausgestaltung der Währungspolitik als ausschließliche Zuständigkeit der Union (Ziff. 2.) sieht das Unionsrechts auch keine Zustimmungspflicht der nationalen Parlamente der beteiligten Euro-Staaten vor. Unbeschadet dessen obliegt es dem Bundestag, in Ausübung seiner Rechte nach Art. 23 GG und nach Maßgabe des nationalen Rechts mitzuwirken.²⁴

Fachbereich Europa

22 *Grünwald/Zellweger-Gutknecht/Geva*, Digital euro and ECB powers, CMLRev 58 (2021), 1029 (1041 ff.); *Omlor/Birne*, Digitales Zentralbankgeld im Euroraum, RD 2020, 1 (5) und *Omlor/Möslein*, in: Ilenberger/Bunte, Bankrechts-Handb., 6. Aufl. 2022, § 34 Rn. 48 fordern hierfür einen dritten Absatz in Art. 128 AEUV einzufügen, jedoch nur „für mehr Rechtsklarheit“ bzw. aus „kodifikationsästhetischen Gründen“, sehen eine Anpassung also nicht als Voraussetzung.

23 Vgl. [Pressemitteilung](#) der EZB vom 19. Januar 2021, ECB intensifies technical work on digital euro with the European Commission; zum Prozess insgesamt auch Initiativstellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Digitaler Euro“, [ABL. C 75, 28. Februar 2023, S. 22](#).

24 Etwaige daran anknüpfende verfassungsrechtliche Fragestellungen sind nicht Gegenstand dieser Arbeit.