
Ausarbeitung

Nationales „Recht auf Bargeld“ aus unionsrechtlicher Perspektive

Nationales „Recht auf Bargeld“ aus unionsrechtlicher Perspektive

Aktenzeichen: EU 6 - 3000 - 044/23
Abschluss der Arbeit: 17. Oktober 2023 (zugleich letzter Zugriff auf Online-Quellen)
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.	Zuständigkeitsverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten in Bezug auf Bargeld	4
2.1.	Ausschließliche EU-Zuständigkeit in der Währungspolitik	4
2.2.	Verbleibende Kompetenzen der Mitgliedstaaten	7
2.3.	Zwischenergebnis zur Zuständigkeitsverteilung	8
3.	Bargeldinstitutsgarantie im EU-Recht?	9
4.	Ergebnis	11

1. Fragestellung

Der Fachbereich Europa ist mit der Begutachtung von Fragen im Bereich der Währungspolitik beauftragt worden.

Konkret möchte der Auftraggeber wissen, welche Regelungskompetenzen die Europäische Union (EU) bezüglich des Bargeldverkehrs (einschließlich eines Bargeldgebots) hat und ob es den Mitgliedstaaten nach dem EU-Recht freistehe, ein „Recht auf Bargeld“ in ihren nationalen Verfassungen zu verankern. Zudem wirft der Auftraggeber die Frage auf, ob eine Abschaffung des Euro-Bargelds durch die EU unionsrechtswidrig wäre und ob sich dies aus dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) vom 26. Januar 2012 in den verbundenen Rechtssachen (verb. Rs.) C-422/19 und C-423/19 ergebe.¹

Nachfolgend wird zunächst die Zuständigkeitsverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten in Bezug auf Bargeld dargestellt (Ziff. 2) und dann auf die Frage eingegangen, ob eine Abschaffung des Euro-Bargelds durch die EU unionsrechtswidrig wäre (Ziff. 3). Auftragsgemäß wird dabei insbesondere auf die EuGH-Entscheidung in den verb. Rs. C-422/19 und C-423/19 eingegangen. In diesem Urteil wurde der EuGH unter anderem mit den Fragen befasst, ob das Unionsrecht Regelungen von Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist (Euro-Staaten), entgegensteht, die öffentliche Stellen zur Annahme von Euro-Banknoten bei der Erfüllung hoheitlicher Geldleistungspflichten verpflichten bzw. die die Möglichkeit ausschließen, eine hoheitlich auferlegte Geldleistung in bar zu leisten.

2. Zuständigkeitsverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten in Bezug auf Bargeld

2.1. Ausschließliche EU-Zuständigkeit in der Währungspolitik

Die EU ist gemäß Art. 3 Abs. 1 Buchst. c des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) **ausschließlich zuständig** für die **Währungspolitik** der Eurostaaten. Der Euro ist die Währung der gemäß Art. 3 Abs. 4 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) errichteten Wirtschafts- und Währungsunion.

Gemäß Art. 2 Abs. 1 Hs. 1 AEUV bedeutet die ausschließliche Unionszuständigkeit, dass im jeweiligen Rechtsbereich grundsätzlich „nur die Union gesetzgeberisch tätig werden und verbindliche Rechtsakte erlassen“ kann. Mitgliedstaatliche Regelungsbefugnisse ergeben sich nur bei einer entsprechenden Ermächtigung durch die EU oder zur Durchführung von EU-Rechtsakten (vgl. Art. 2 Abs. 1 Hs. 2 AEUV). Daraus folgt, dass die Mitgliedstaaten in Bereichen ausschließlicher

1 EuGH, Urteil vom 26. Januar 2021, verb. Rs. C-422/19 und C-423/19, Hessischer Rundfunk.

Unionszuständigkeit auch dann nicht mehr regelnd tätig werden dürfen, wenn die EU ihre Zuständigkeit noch nicht ausgeübt hat.²

Für die Frage, welche Regelungsbefugnisse die Eurostaaten im Zusammenhang mit dem Bargeldverkehr haben, kommt es damit zunächst darauf an, was im Einzelnen vom Begriff der „Währungspolitik“ erfasst ist. Der EuGH hat hierzu in den verb. Rs. C-422/19 und C-423/19 entschieden, dass zur ausschließlichen EU-Zuständigkeit in diesem Bereich die **Präzisierung** der rechtlichen Ausgestaltung des Status von **Euro-Banknoten** und **Euro-Münzen** als **gesetzliches Zahlungsmittel** zählt.

Zwar definiert der AEUV den Begriff der Währungspolitik nicht.³ Ihre Reichweite lasse sich aber aus den primärrechtlichen Bestimmungen über die Ziele und Mittel zur Ausführung der Währungspolitik im VIII. Titel des AEUV ableiten.⁴ Bereits aus Art. 119 Abs. 2 AEUV folge, dass die Zuständigkeit der Union insoweit nicht auf eine operative Ausführung der Währungspolitik beschränkt sei. Denn nach dieser Bestimmung umfasse die Tätigkeit der Mitgliedstaaten und der EU nicht nur die Festlegung und Durchführung einer einheitlichen Geldpolitik, sondern auch „eine einheitliche Währung, den Euro“. Die Währungspolitik müsse deshalb – wie schon wie schon Generalanwalt (GA) Pitruzzella in seinen Schlussanträgen festgestellt hatte⁵ – auch eine **normative Dimension** umfassen, die **„darauf abzielt, den Status des Euro als einheitliche Währung zu gewährleisten“**.⁶ Dies werde durch die Bestimmungen in Art. 128 und Art. 133 AEUV bestätigt, bei denen es sich um die Grundlage für die Einheitlichkeit des Euro handle.⁷

Art. 128 Abs. 1 AEUV stellt Regeln für die Ausgabe von Eurobanknoten auf. Danach hat die Europäische Zentralbank (EZB) das ausschließliche Recht zur Genehmigung der Ausgabe von Euro-Banknoten (also Geldscheinen). Zur Ausgabe dieser Banknoten sind nach dieser Bestimmung neben der EZB auch die nationalen Zentralbanken berechtigt.

2 EuGH, Urteil vom 26. Januar 2021, verb. Rs. C-422/19 und C-423/19, Hessischer Rundfunk, Rn. 53 f. Vgl. auch die explizit in Bezug genommenen GA Pitruzzella, Schlussanträge vom 29. September 2020 zu EuGH, verb. Rs. C-422/19 und C-423/19, Hessischer Rundfunk, Rn. 39. Siehe zu ausschließlichen Zuständigkeiten allgemein EuGH, Urteil vom 20. November 2018, Rs. C-626/15, Kommission/Rat (Meeresschutzgebiet Antarktis), Rn. 68, 75 ff.; Urteil vom 5. Mai 1981, Rs. 804/79, Kommission/Vereinigtes Königreich, Rn. 20; vgl. statt vieler *Calliess*, in: ders./Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 2 AEUV, Rn. 4 ff.

3 Vgl. auch EuGH, Urteil vom 27. November 2012, Rs. C-370/12, Pringle, Rn. 53; Urteil vom 11. Dezember 2018, Rs. C-493/17, Weiss u.a., Rn. 50.

4 Vgl. EuGH, Urteil vom 26. Januar 2021, verb. Rs. C-422/19 und C-423/19, Hessischer Rundfunk, Rn. 34 ff.

5 GA Pitruzzella, Schlussanträge vom 29. September 2020 zu EuGH, verb. Rs. C-422/19 und C-423/19, Hessischer Rundfunk, Rn. 58 ff.

6 EuGH, Urteil vom 26. Januar 2021, verb. Rs. C-422/19 und C-423/19, Hessischer Rundfunk, Rn. 37 f.

7 EuGH, Urteil vom 26. Januar 2021, verb. Rs. C-422/19 und C-423/19, Hessischer Rundfunk, Rn. 43.

Art. 128 Abs. 1 Satz 3 AEUV verankert den Status dieser **Euro-Banknoten primärrechtlich als gesetzliches Zahlungsmittel**.⁸ Art. 128 Abs. 2 regelt das Recht der Mitgliedstaaten zur Ausgabe von Euro-Münzen, wobei der Umfang dieser Ausgabe der Genehmigung durch die EZB bedarf.

Der EuGH versteht Art. 128 AEUV zum einen als Verbürgung, dass nur diejenigen Banknoten, die im Einklang mit Art. 128 Abs. 1 AEUV ausgegeben wurden, den Status als gesetzliches Zahlungsmittel haben, indem die Bestimmung ausschließt, dass auch andere Banknoten diesen Status haben.⁹ Die Qualifikation als **gesetzliches Zahlungsmittel** im Sinne des EU-Rechts, als das auch die **Euro-Münzen** (sekundärrechtlich) eingestuft wurden,¹⁰ beinhaltet u.a. eine „**grundsätzliche Verpflichtung zur Annahme von Euro-Banknoten und -Münzen zu Zahlungszwecken**“.¹¹

Darüber hinaus spiegelt **Art. 133 AEUV**, der den Unionsgesetzgeber zum Erlass sekundärrechtlicher Maßnahmen ermächtigt, die für die Verwendung des Euro als einheitliche Währung erforderlich sind, das **Erfordernis** wider, in den Eurostaaten **einheitliche Grundsätze** festzulegen, um das Gesamtinteresse der Wirtschafts- und Währungsunion und des Euro als einheitliche Währung zu wahren und damit zur Verfolgung der Preisstabilität als dem vorrangigen Ziel der Währungspolitik beizutragen.¹²

Daraus folgert der EuGH, dass das Unionsrecht (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 Buchst. c, Art. 128 Abs. 1 und Art. 133 AEUV, Art. 16 Abs. 1 Satz 3 des Protokolls (Nr. 4) über die Satzung des EZBS und der EZB) die **Mitgliedstaaten hindere, Vorschriften** zu erlassen, die in **Anbetracht ihres Ziels und ihres Inhalts die rechtliche Ausgestaltung des Status des Euro-Bargelds als gesetzliches Zahlungsmittel determinieren**.¹³

8 Vgl. so auch Art. 16 Abs. 1 Satz 3 des Protokolls (Nr. 4) über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken (EZBS) und der EZB und Art. 10 Satz 2 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](#)).

9 EuGH, Urteil vom 26. Januar 2021, verb. Rs. C-422/19 und C-423/19, Hessischer Rundfunk, Rn. 44.

10 Vgl. Art. 11 Satz 2 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](#)).

11 Vgl. im Einzelnen: EuGH, Urteil vom 26. Januar 2021, verb. Rs. C-422/19 und C-423/19, Hessischer Rundfunk, Rn. 45 ff., der hier u.a. auf die 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](#), verweist. Vgl. allgemein Begriffsverständnis in Schrifttum und Rechtsprechung, vgl. nur *Freitag*, Euro as Legal Tender (and Banknotes), in: Amtenbrink/Herrmann, The EU Law of Economic and Monetary Union, Oxford 2020, Rn. 21.4 ff.; *Siekmann*, Monetary Aspects of the Euro as Single European Currency, in: Freitag/Omlor, The Euro as Legal Tender, 2020, S. 12 f. m.w.N. Vgl. zudem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Euro-Banknoten und Euro-Münzen als gesetzliches Zahlungsmittel, [KOM\(2023\) 364 endg.](#)

12 Vgl. EuGH, Urteil vom 26. Januar 2021, verb. Rs. C-422/19 und C-423/19, Hessischer Rundfunk, Rn. 50, 39.

13 Vgl. EuGH, Urteil vom 26. Januar 2021, verb. Rs. C-422/19 und C-423/19, Hessischer Rundfunk, Rn. 58. Dass der Gerichtshof an dieser Stelle nur von „Euro-Banknoten“ spricht, dürfte darauf zurückzuführen sein, dass sich die Vorlagefrage auf Euro-Geldscheine beschränkte.

Ebenso steht die Einstufung der Euro-Banknoten als gesetzliches Zahlungsmittel in Art. 128 Abs. 1 Satz 3 AEUV, Art. 16 Abs. 1 Satz 3 Protokolls (Nr. 4) über die Satzung des EZBS und der EZB und Art. 10 Satz 2 der Verordnung (EG) Nr. 974/98 (EuroEinführungs-VO)¹⁴ nach der Entscheidung des EuGH **nationalen Regelungen entgegen, die die rechtliche oder faktische Abschaffung des Euro-Bargelds bezwecken oder bewirken**, indem sie insbesondere die Möglichkeit untergraben, eine Geldleistungspflicht in der Regel mit solchem Bargeld zu erfüllen.¹⁵

2.2. Verbleibende Kompetenzen der Mitgliedstaaten

Der EuGH stellt in seiner Entscheidung in den verb. Rs. C-422/23 und C-423/23 klar, dass diese ausschließliche EU-Kompetenz unbeschadet der **Zuständigkeit der Eurostaaten für die Regelung der Modalitäten der Erfüllung von Zahlungsverpflichtungen sowohl des öffentlichen als auch des privaten Rechts** gelte.¹⁶

Es sei für die Verwendung des Euro als einheitliche Währung i.S.v. Art. 133 AEUV und für den Status des Euro als gesetzliches Zahlungsmittel nicht erforderlich, unionsrechtlich eine absolute Pflicht zur Bargeldannahme aufzustellen. Ebenso wenig sei es notwendig, dass der Unionsgesetzgeber abschließend die Ausnahmen von einer grundsätzlichen Annahmepflicht festlege, sofern **„die Möglichkeit für jeden Schuldner, eine Geldleistungspflicht in der Regel mit solchem Bargeld zu erfüllen, gewährleistet ist“**.¹⁷

Daraus leitet der EuGH ab, dass **Mitgliedstaaten** in Ausübung ihrer eigenen Befugnisse, wie etwa der Organisation der öffentlichen Verwaltung, Regelungen erlassen dürfen, die diese Verwaltung zur **Annahme von Barzahlungen** seitens der Bürger **verpflichtet**.¹⁸ Nationale Regelungen, die aus

14 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](#)).

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

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

17 EuGH, Urteil vom 26. Januar 2021, verb. Rs. C-422/19 und C-423/19, Hessischer Rundfunk, Rn. 55. Vgl. auch GA Pitruzzella, Schlussanträge vom 29. September 2020 zu EuGH, verb. Rs. C-422/19 und C-423/19, Hessischer Rundfunk, Rn. 125, wonach Euro-Banknoten und Euro-Münzen die gewöhnlichen Zahlungsmittel seien. Sie müssten angenommen werden, wenn nicht aufgrund der Privatautonomie der Vertragsparteien oder von Rechtsvorschriften, die aus Gründen des öffentlichen Interesses die Verwendung als Zahlungsmittel beschränken, etwas anderes vorgesehen sei.

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

einem Grund des „**öffentlichen Interesses**“ (vgl. Erwägungsgrund 19 EuroEinführungs-VO¹⁹) die Möglichkeit ausschließen, hoheitlich auferlegte Geldleistungspflichten in bar zu erfüllen, sind hingegen nur unter bestimmten weiteren Voraussetzungen zulässig.²⁰ Dazu zählt, neben Anforderungen des **Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes**, entsprechend dem unter Ziff. 2.1. Ausgeführten, dass diese Regelungen nicht zum Zweck oder zur Folge haben, die **rechtliche Ausgestaltung des Status dieser Banknoten als gesetzliches Zahlungsmittel zu determinieren**, und dass sie **weder rechtlich noch faktisch zu einer Abschaffung dieser Banknoten führt**.²¹

2.3. Zwischenergebnis zur Zuständigkeitsverteilung

Zusammenfassend lässt sich hinsichtlich der Zuständigkeitsverteilung zwischen EU und Eurostaaten in Bezug auf Bargeld festhalten, dass die EU über die ausschließliche Zuständigkeit verfügt, die rechtliche Ausgestaltung des Status des Euro-Bargelds als gesetzliches Zahlungsmittel zu präzisieren, soweit sich dies für die Verwendung des Euro als einheitliche Währung als erforderlich erweist.²²

Unabhängig davon, ob die EU diese Zuständigkeiten im Einzelnen ausgeübt hat, haben die Eurostaaten in diesem währungspolitischen Bereich daher keine Kompetenzen mehr. Sie dürfen nach der Entscheidung des EuGH in den verb. Rs. C-422/19 und C-423/19 insbesondere keine Regelungen erlassen, die in Anbetracht ihres Ziels und ihres Inhalts die rechtliche Ausgestaltung des Status der Euro-Bargelds als gesetzliches Zahlungsmittel determinieren bzw. die rechtlich noch faktisch zu einer Abschaffung dieser Banknoten führen würden. Demgegenüber bleibt es den Mitgliedstaaten unbenommen, im Rahmen ihrer eigenen Befugnisse Modalitäten der Erfüllung von Zahlungsverpflichtungen sowohl des öffentlichen als auch des privaten Rechts zu treffen, sofern der Grundsatz gewahrt ist, dass eine Geldleistungspflicht in der Regel mit Euro-Bargeld erfüllt werden kann.²³ Der Ausschluss von Barzahlungsmöglichkeiten unterliegt dabei bestimmten Anforderungen (siehe Ziff. 2.2.).

19 Die deutsche Verordnungsfassung verwendet hier den Begriff der „öffentlichen Ordnung“. Unter Berücksichtigung weiterer Sprachfassungen legte der EuGH seiner Auslegung indes den Begriff des „öffentlichen Interesses“ zugrunde, da „Beschränkungen von Zahlungen mit Euro-Banknoten und -Münzen in der Praxis ebenso gut aus Gründen der öffentlichen Ordnung, die die Sicherheit oder die Bekämpfung der Kriminalität betreffen, wie aufgrund des öffentlichen Interesses an einer effizienten Organisation des Zahlungsverkehrs in der Gesellschaft gerechtfertigt sein können“. Zur Gewährleistung der einheitlichen Anwendung der Ausnahmegründe in allen Mitgliedstaaten sei es angezeigt, den Ausdruck mit der weiteren Bedeutung zugrunde zu legen, nämlich den der „Gründe des öffentlichen Interesses“, vgl. EuGH, Urteil vom 26. Januar 2021, verb. Rs. C-422/19 und C-423/19, Hessischer Rundfunk, Rn. 65 f. Vgl. allgemein zur Auslegungsmethodik bei Textdivergenzen: *Wichard*, in: Calless/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 342 AEUV, Rn. 17 f.

20 Vgl. im Einzelnen EuGH, Urteil vom 26. Januar 2021, verb. Rs. C-422/19 und C-423/19, Hessischer Rundfunk, Rn. 59 ff.

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

22 EuGH, Urteil vom 26. Januar 2021, verb. Rs. C-422/19 und C-423/19, Hessischer Rundfunk, Rn. 51.

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

Auf dieser Grundlage hat etwa das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) § 14 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank (BBankG) für unionsrechtswidrig und daher im konkret zu entscheidenden Fall nicht anwendbar erachtet.²⁴ Dies begründete das BVerwG im Wesentlichen damit, dass sich die in der Vorschrift enthaltene Vorgabe, dass auf Euro lautende Banknoten das einzige unbeschränkte gesetzliche Zahlungsmittel sind, nicht auf die Erfüllung von Zahlungsansprüchen öffentlicher Stellen beschränke, sondern grundsätzlich auch für private Zahlungsempfänger gelte, sofern nicht im Rahmen der grundrechtlich geschützten Privatautonomie abweichende Regelungen getroffen würden. Es handele sich daher nicht um eine Regelung der Organisation der öffentlichen Verwaltung oder der Modalitäten der Erfüllung von Zahlungsverpflichtungen sowohl des öffentlichen als auch des privaten Rechts. Denn diese – im Kern das Zivilrecht betreffende – Zuständigkeit könne sich bei sachgerechtem Verständnis der Ausführungen des EuGH nur auf die Modalitäten konkret bestimmter Zahlungsverpflichtungen beziehen und gestatte daher nicht den Erlass von Regelungen mit allgemeinen Geltungsanspruch.²⁵

3. Bargeldinstitutsgarantie im EU-Recht?

Wie vorstehend unter Ziff. 2 dargestellt, ist der Status als gesetzliches Zahlungsmittel bei Euro-Banknoten primärrechtlich und bei Euro-Münzen sekundärrechtlich festgelegt. Den Eurostaaten ist es versagt, die rechtliche Ausgestaltung als gesetzliches Zahlungsmittel zu determinieren und das Euro-Bargeld (rechtlich oder faktisch) abzuschaffen.

Der Auftraggeber wirft darüber hinaus die Frage auf, ob es auch der EU selbst verwehrt ist, das Euro-Bargeld (als gesetzliches Zahlungsmittel) abzuschaffen und damit das vorgenannte primär- bzw. sekundärrechtlich verankerte „Bargeldgebot“ zu revidieren.

Insofern ist zu beachten, dass hinsichtlich der Euro-Banknoten mit Art. 128 Abs. 1 Satz 3 AEUV eine **primärrechtliche Verankerung** als gesetzliches Zahlungsmittel erfolgt ist. Folglich kann der Status von Euro-Geldscheinen durch den EU-Sekundärrechtsgesetzgeber zwar ausgestaltet, aber **nicht aberkannt werden**. Im Schrifttum ist insofern von einer „impliziten Institutsgarantie“ die Rede.²⁶ GA Pitruzzella führte in seinen Schlussanträgen zur verb. Rs. C-422/23 und C-423 aus, dass Art. 128 Abs. 1 Satz 3 AEUV „auf Verfassungsebene die Existenz von Euro-Banknoten“ garantiere, was die „Annahme naheleg[e], dass ihre vollständige Abschaffung gegen das Unionsrecht verstieße“.²⁷ Hinsichtlich der Euro-Münzen ist die Einstufung als gesetzliches Zahlungsmittel

24 BVerwG, Urteil vom 27. April 2022, 6 C 3/21 = NVwZ 2022, 1293 (Rn. 15 ff.).

25 BVerwG, Urteil vom 27. April 2022, 6 C 3/21 = NVwZ 2022, 1293 (Rn. 18).

26 *Freitag*, Unionsrechtliche Zulässigkeit von Barzahlungsverboten, NJW 2021, 1058 (1061). Vgl. auch: *Jarass Cohen*, Bargeldzahlung – Quo vadis?, DVBl 2023, 774 (776), die eine „implizite Garantie für die Existenz“ von Banknoten allerdings v.a. darauf zu stützen scheint, dass diese „einziges gesetzliches Zahlungsmittel“ sind. Allerdings würde sich die Primärrechtslage nicht schon ändern, wenn neben dem Euro-Bargeld ein weiteres gesetzliches Zahlungsmittel eingeführt würde.

27 Vgl. GA Pitruzzella, Schlussanträge vom 29. September 2020 zu EuGH, verb. Rs. C-422/19 und C-423/19, Hessischer Rundfunk, Rn. 95.

tel demgegenüber nur im Sekundärrecht, nicht im Primärrecht geregelt (vgl. Art. 11 Satz 2 Euro-Einführungs-VO). Damit dürften insoweit Änderungen durch den Sekundärrechtsgesetzgeber möglich sein.

In der Literatur besteht keine Einigkeit darüber, ob aus Art. 128 AEUV auch eine Pflicht zur Bargeldausgabe seitens der EZB und nationalen Zentralbanken bzw. der Mitgliedstaaten folgt. Art. 128 Abs. 1 Satz 2 und Art. 128 Abs. 2 AEUV sind insofern nicht eindeutig, weil hierin lediglich die „Berechtigung“ zur Ausgabe von Euro-Banknoten und Euro-Münzen normiert ist.²⁸ Legt man zugrunde, dass Art. 128 Abs. 1 Satz 3 AEUV eine primärrechtliche Institutsgarantie für Euro-Banknoten schafft, spricht jedenfalls einiges dafür, Art. 128 Abs. 1 Satz 2 AEUV so auszulegen, dass (Entscheidungen über) die (Nicht-)Ausgabe von Banknoten deren Status als gesetzliches Zahlungsmittel nicht de facto untergraben dürfen.²⁹

Derzeit sind **auf Unionsebene** jedenfalls **keinerlei Bestrebungen ersichtlich, Euro-Bargeld als gesetzliches Zahlungsmittel und dessen Ausgabe abzuschaffen**.

28 Vgl. *Siekman*, Monetary Aspects of the Euro as Single European Currency, in: Freitag/Omlor, The Euro as Legal Tender, 2020, S. 40 f., der angeführt, dass es sich historisch betrachtet jedenfalls bei der Ausgabe von Banknoten als gesetzliches Zahlungsmittel um eine Kernaufgabe der Zentralbanken handele, sodass diese Ausgabe wiederum eine Institutsgarantie des gesetzlichen Zahlungsmittels sei. A.A. *Omlor*, Abschied vom Bargeld? Überlegungen aus geldgeschichtlicher, währungs- und geldprivatrechtlicher Perspektive, WM 2015, 2297 (2299 f.), der meint, dass sich der Aussagegehalt von Art. 128 AEUV auf eine Kompetenzverteilung zwischen EU und Eurostaaten beschränke, sodass es unerheblich sei, ob diese Norm mangels Kompetenzzusübung leer laufe. Eine Ausgabepflicht folge aber sekundärrechtlich aus Art. 10 Satz 1 und Art. 11 Satz 1 EuroEinführungs-VO.

29 Vgl. in diese Richtung auch: *Jarass Cohen*, Bargeldzahlung – Quo vadis?, DVBl 2023, 774 (776), die ausführt, dass die Garantiefunktion nicht nur auf die Existenz der Banknoten begrenzt sei, sondern sich vielmehr auch auf die notwendige Infrastruktur für Bargeldzahlungen erstrecken müsse. Vgl. zudem Art. 6 Beschluss der Europäischen Zentralbank vom 19. April 2013 über die Stückelung, Merkmale und Reproduktion sowie den Umtausch und Einzug von Euro-Banknoten (Neufassung), EZB/2013/10, ABl. L 118 , 30. April 2013, S. 37 ([Konsolidierte Fassung vom 4. Januar 2021](#)), wonach ein Einzug von Banknoten stets Teil eines Umtauschs, nicht aber ein ersatzloser Einzug ist.

Zum einen zielt der auf Art. 133 AEUV gestützte zweite Verordnungsvorschlag der Kommission zur Einführung eines **digitalen Euro** (Digitaler Euro-VO-E) lediglich darauf, ein zusätzliches, **neben das Euro-Bargeld** tretendes gesetzliches Zahlungsmittel zu schaffen (vgl. ErwG 6 und Art. 7 Abs. 1 Digitaler Euro-VO-E).³⁰

Zum anderen hat die Kommission einen Verordnungsvorschlag über Euro-Banknoten und Euro-Bankmünzen als gesetzliches Zahlungsmittel vorgelegt (Bargeld-VO-E), der u.a. gewährleisten soll, dass in den Mitgliedstaaten der **Zugang zu Euro-Bargeld** und die Annahme von Bargeld zum vollen Nennwert zur Begleichung einer Schuld **sichergestellt** sind (vgl. Art. 4, 7, 8 Bargeld-VO-E).³¹ In der Begründung zu diesem Verordnungsvorschlag führt die Kommission aus, dass ein einfacher Zugang zu Euro-Bargeld gewährleistet werden müsse, „da die Bürgerinnen und Bürger nicht mit Bargeld bezahlen können, wenn sie keinen Zugang dazu haben, was seinen Status als gesetzliches Zahlungsmittel untergraben würde“. Mit dem Verordnungsvorschlag solle sichergestellt werden, dass „Zentralbankgeld in physischer Form, d. h. in Form von **Euro-Bargeld, bestehen und verfügbar bleibt** und weiterhin von allen Einwohnern und Unternehmen im Euro-Währungsgebiet angenommen wird“.³²

4. Ergebnis

Nationale (Verfassungs-)Regelungen im Zusammenhang mit dem Bargeld(-verkehr) sind nach dem Urteil des EuGH in den verb. Rs. C-422/23 und C-423/23 insoweit unionsrechtlich zulässig, als sie die ausschließliche EU-Zuständigkeit im Bereich der Währungspolitik nicht tangieren (vgl. Ziff. 2.1.), sondern sich stattdessen innerhalb des verbliebenen mitgliedstaatlichen Kompetenzbereichs bewegen (Ziff. 2.2.). Insofern ist insbesondere zu beachten, dass die Mitgliedstaaten keine Regelungen erlassen dürfen, die in Anbetracht ihres Ziels und ihres Inhalts die rechtliche

30 Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung des digitalen Euro, [KOM\(2023\) 369 endg.](#), 28. Juni 2023; vgl. zu ersten Einschätzungen der Vorschlags der Bericht zum Vortrag von Manger-Nestler bei *Maume*, Der Bankrechtstag am 30. Juni 2023 in Frankfurt/M., BKR 2023, 522 (522 f.). Vgl. zur Zulässigkeit der Schaffung weiterer gesetzlicher Zahlungsmittel: GA Pitruzzella, Schlussanträge vom 29. September 2020 zu EuGH, verb. Rs. C-422/19 und C-423/19, Hessischer Rundfunk, Rn. 96 und ausführlicher zum Meinungsstand Deutscher Bundestag, Fachbereich Europa, Sachstand, Unionsrechtlicher Rahmen der Einführung eines digitalen, [EU 6 - 3000 - 025/23](#) vom 26. Mai 2023, S. 6 f.; *Groß*, Digitales Geld für alle? Zur rechtlichen Möglichkeit der Einführung von digitalem Zentralbankgeld, HFSt 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 wohl *Siekman*, Monetary Aspects of the Euro as Single European Currency, in: Freitag/Omlor, The Euro as Legal Tender, 2020, S. 49. Vgl. auch Deutscher Bundestag, Fachbereich Europa, Ausarbeitung, Zur Möglichkeit der Einführung eines digitalen Euro, [PE 6 - 3000 - 118/18](#) vom 8. Oktober 2018, S. 7 ff.

31 Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Euro-Banknoten und Euro-Münzen als gesetzliches Zahlungsmittel, [KOM\(2023\) 364 endg.](#), 28. Juni 2023.

32 Ebenda, S. 1 f.

Ausgestaltung des Status des Euro-Bargelds als gesetzliches Zahlungsmittel determinieren.³³ Zudem dürfen sie weder rechtlich noch faktisch zu einer Abschaffung des Euro-Bargelds führen (Ziff. 2.1.).

Beabsichtigt ein Mitgliedstaat, ein (wie auch immer geartetes) Recht auf Bargeld in seinem nationalen (Verfassungs-)Recht verankern, ist er unionsrechtlich verpflichtet, sich innerhalb des verbleibenden Zuständigkeitsbereichs zu bewegen (vgl. auch Ziff. 2.3.).³⁴

Der Umstand, dass der Status von Euro-Bargeld im EU-Recht als gesetzliches Zahlungsmittel festgelegt ist, könnte sich (anknüpfend an die dargestellte Auffassung im Schrifttum zur „impliziten Institutsgarantie“) wohl auch als eine Art „Recht auf Bargeld“ bzw. „Bargeldgebot“ umschreiben lassen, wobei es der EU freistehen dürfte, weitere, neben das Bargeld tretende gesetzliche Zahlungsmittel zu definieren (wie den digitalen Euro, vgl. Ziff. 3.). Da die Existenz von Euro-Banknoten primärrechtlich fixiert ist, kann der Unionsgesetzgeber diese nicht sekundärrechtlich abschaffen. Derartige Bestrebungen sind indes – auch hinsichtlich Euro-Münzen – ohnehin nicht ersichtlich. Im Gegenteil hat die Kommission einen Verordnungsvorschlag vorgelegt, mit dem der Zugang zu Bargeld in allen Eurostaaten gesichert werden soll (Ziff. 3).

Fachbereich Europa

33 Diese Grundsätze dürften ebenso für weitere gesetzliche Zahlungsmittel, wie einen zukünftig eingeführten digitalen Euro gelten. Insofern dürfte zu beachten, dass die Mitgliedstaaten auch das in Art. 12 Abs. 2 Satz 2 Digitaler Euro-VO-E und Art. 15 Abs. 2 Satz 2 Bargeld-VO-E vorgeschlagene Wahlrecht Zahlender nicht durch mitgliedstaatliche Regelungen ausgehebelt werden dürfte.

34 Auf die Frage, ob eine Vorschrift im Rechtssystem der Mitgliedstaaten Verfassungsrang beansprucht, kommt es aus Perspektive des Unionsrechts grundsätzlich nicht an, da der Vorrang des Unionsrechts auch gegenüber Vorschriften des nationalen Rechts mit Verfassungsrang gilt, vgl. nur: EuGH, Urteil vom 29. Juli 2019, Rs. C-476/17, Pelham u.a., Rn. 78; Urteil vom 26. Februar 2013, Rs. C-399/11, Melloni, Rn. 59; Urteil vom 8. September 2010, Rs. C-409/06, Winner Wetten, Rn. 61; Urteil vom 17. Dezember 1970, Rs. 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, Rn. 3; siehe außerdem *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 78. EL 2023, Art. 1 AEUV, Rn. 77 f.