



75 Jahre  
Demokratie  
lebendig



Deutscher Bundestag

Unterabteilung Europa  
Fachbereich Europa

---

## Ausarbeitung

---

**Zum Vorschlag einer Verordnung zur Einführung eines digitalen Euro**  
Unionskompetenz, kontobasierte Einbindung von Intermediären und  
Vereinbarkeit mit dem Grundrecht auf unternehmerischen Freiheit

## **Zum Vorschlag einer Verordnung zur Einführung eines digitalen Euro**

Unionskompetenz, kontobasierte Einbindung von Intermediären und Vereinbarkeit mit dem Grundrecht auf unternehmerischen Freiheit

Aktenzeichen: EU 6 - 3000 - 077/23  
Abschluss der Arbeit: 22. Januar 2024 (zugleich letzter Zugriff auf alle 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**

<b>1.</b>	<b>Fragestellung und Einführung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Währungspolitische Zuständigkeit der Union allgemein</b>	<b>5</b>
<b>3.</b>	<b>Zuständigkeit für die Ausgestaltung des digitalen Euro über Zahlungskonten</b>	<b>6</b>
3.1.	Keine Einschränkung aus der Kompetenzgrundlage	6
3.2.	Keine Einschränkung aus sonstigem Zugangserfordernis	8
<b>4.</b>	<b>Vereinbarkeit mit dem Grundrecht auf unternehmerische Freiheit</b>	<b>9</b>
4.1.	Kostenfreier Zugang zu Konten mit grundlegenden Funktionen	10
4.1.1.	Bestehendes Konto für nicht-digitalen Euro, Art. 14 Abs. 1 Digitaler Euro-VO-V	10
4.1.2.	Kein bestehendes Konto, Art. 14 Abs. 2 Digitaler Euro-VO-V	12
4.2.	Beschränkungen der Nutzung des digitalen Euro als Wertaufbewahrungsmittel	12
4.3.	Gebühren für Zahlungsdienste im Zusammenhang mit dem digitalen Euro	13
<b>5.</b>	<b>Gesamtergebnis</b>	<b>15</b>

## 1. Fragestellung und Einführung

Am 28. Juni 2023 hat die Europäische Kommission (Kommission) einen „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlamentes und des Rates zur Einführung eines digitalen Euro“ (Digitaler Euro-VO-V)<sup>1</sup> vorgelegt.

Der Fachbereich ist gebeten worden, diesen Vorschlag der Kommission hinsichtlich seiner Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht zu prüfen. Dabei geht es dem Auftraggeber vor allem um die Frage, ob die Union für das Gesetzesvorhaben zuständig ist (Ziff. 2) und insbesondere auch der dort vorgesehene „Account-/Konto-basierter Ansatz“ auf eine entsprechende Kompetenz gestützt werden kann (Ziff. 3). „Account-/Konto-basierter Ansatz“ bezieht sich insoweit auf die Schaffung von „Zahlungskonten für den digitalen Euro“. Dabei handelt es sich laut der Begriffsbestimmung in Art. 2 Nr. 5 Digitaler Euro-VO-V um:

„[...] ein Konto, das von einem oder mehreren Nutzern des digitalen Euro bei einem Zahlungsdienstleister geführt wird, um Zugang zu digitalen Euro zu erhalten, die in der Abwicklungsinfrastruktur für den digitalen Euro oder in einem Gerät für den digitalen Offline-Euro gespeichert sind, und um Zahlungsvorgänge in digitalen Euro zu tätigen oder zu empfangen, unabhängig davon, ob dies offline oder online geschieht, und unabhängig von der Technologie und der Datenstruktur“.<sup>2</sup>

Zwar soll bei den in der Begriffsbestimmung erwähnten Offline-Zahlungsvorgängen der digitale Euro an Ort und Stelle durch Autorisierung der lokalen Speichergeräte übertragen werden.<sup>3</sup> Nach der Konzeption des Kommissionsvorschlages setzt der digitale Euro aber zwingend die vorherige Eröffnung eines Zahlungskontos und eine vertragliche Beziehung zu einem Zahlungsdienstleister als Intermediär voraus.<sup>4</sup> Der Vorschlag verweist für diese Offline-Zahlungen insoweit ausdrücklich auf das Bild einer Barzahlung mit zuvor am Geldautomaten abgehobenen Banknoten.<sup>5</sup>

- 
- 1 [Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlamentes und des Rates zur Einführung des digitalen Euro, KOM\(2023\) 369 endg.](#)
  - 2 Vgl. auch ErwG 23 Digitaler Euro-VO-V.
  - 3 Vgl. die Begriffsbestimmung in Art. 2 Nr. 15 Digitaler Euro-VO-V. Die endgültige Abwicklung soll gemäß Art. 30 Abs. 3 Digitaler Euro-VO-V mit der Aktualisierung im lokalen Speichergerät des Zahlers und des Zahlungsempfängers erfolgen.
  - 4 Vgl. ErwG 9 Digitaler Euro-VO-V: „[...] Für den Besitz und die Nutzung von digitalen Euro sollten die Nutzer des digitalen Euro lediglich eine vertragliche Beziehung mit den Zahlungsdienstleistern, die den digitalen Euro bereitstellen, zwecks Eröffnung eines Zahlungskontos für den digitalen Euro eingehen müssen [...]“.
  - 5 Vgl. ErwG 75 Digitaler Euro-VO-V; vgl. hierzu kurz auch *Sillaber/Eggen*, Der Digitale Euro: Ein (fast) perfektes Bargeldäquivalent?, RDi 2023, 501 (504 f.). In der Terminologie bei *Kriese*, Central Bank Digital Currency. A Technical, Legal and Economic Analysis, 2023, S. 30 ff. handelt es sich also um eine Mischform Account-basierter Online-Zahlungen und Trägerinstrument-basierter Offline-Zahlung. Zur technische Umsetzung des durch den Digitaler Euro-VO-V vorgesehenen Modells, vgl. EZB, A stocktake on the digital euro, 18. Oktober 2023, abrufbar unter [www.ecb.europa.eu/paym/digital\\_euro/investigation/profuse/shared/files/dedocs/ecb.de-docs231018.en.pdf](http://www.ecb.europa.eu/paym/digital_euro/investigation/profuse/shared/files/dedocs/ecb.de-docs231018.en.pdf), S. 18 ff.

In diesem Zusammenhang fragt der Auftragsteller außerdem, ob verschiedene, im Digitaler Euro-VO-V vorgesehene an Zahlungsdienstleister adressierte Normen und Pflichten mit dem Grundrecht auf unternehmerische Freiheit aus Art. 16 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRC) vereinbar sind (Ziff. 4).

Für die gesamte Ausarbeitung gilt dabei zu beachten, dass es sich bei dem Digitaler Euro-VO-V nur um einen Vorschlag der Kommission handelt. Im Gesetzgebungsverfahren liegt bislang nur die nach Art. 133 Satz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) notwendige Stellungnahme der Europäischen Zentralbank (EZB) vor.<sup>6</sup> Der Rat und das Europäische Parlament haben sich bislang noch nicht in erster Lesung mit der Initiative befasst.<sup>7</sup>

## 2. Währungspolitische Zuständigkeit der Union allgemein

Der Fachbereich hat sich schon vor Veröffentlichung des Digitaler Euro-VO-V unter dem Az. EU 6 - 3000 - 025/23<sup>8</sup> mit der unionsrechtlichen Kompetenz zur Schaffung einer solchen Central Bank Digital Currency (CBDC) auseinandergesetzt.

Wie dort dargestellt, folgt aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH), dass die ausschließliche Zuständigkeit der Union nach Art. 3 Abs. 1 Buchst. c AEUV für die Währungspolitik der Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, auch das Währungsrecht als normative Dimension erfasst.<sup>9</sup> Die rechtliche Ausgestaltung der Währung in dieser normativen Dimension knüpft dabei an der staatlichen Bestimmung gesetzlicher Zahlungsmittel an. Art. 128 Abs. 1 Satz 3 AEUV und Art. 16 Abs. 1 Satz 3 der Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) und der EZB<sup>10</sup> verleihen zunächst Euro-Banknoten diesen Status. Für Euro-Münzen erfolgt eine parallele Festsetzung in Art. 11 Satz 2 der Verordnung (EG) Nr. 974/98 (EuroEinführungs-VO)<sup>11</sup>, also im Sekundärrecht.

- 
- 6 Opinion of the European Central Bank of 31 October 2023 on the digital euro, CON/2023/34 (abrufbar als [Rats-Dok 15195/23](#)).
- 7 Vgl. [Verfahren 2023/0212/COD](#); siehe dazu auch [Legislative Observatory-Website](#) des Europäischen Parlaments.
- 8 Deutscher Bundestag, Fachbereich Europa, Sachstand, Unionsrechtlicher Rahmen der Einführung eines digitalen, [EU 6 - 3000 - 025/23](#) vom 26. Mai 2023, insb. S. 6 f.; vgl. außerdem auch schon Deutscher Bundestag, Fachbereich Europa, Ausarbeitung, Zur Möglichkeit der Einführung eines digitalen Euro, [PE 6 - 3000 - 118/18](#) vom 8. Oktober 2018, insb. S. 7 ff.
- 9 EuGH, Urteil vom 26. Januar 2021, verb. Rs. C-422/19 und C-423/19, Hessischer Rundfunk, Rn. 37 f.; vgl. auch GA Pitruzzella, Schlussanträge vom 29. September 2020 zu EuGH, verb. Rs. C-422/19 und C-423/19, Hessischer Rundfunk, Rn. 59 f., auf den der EuGH hier ausdrücklich Bezug nimmt.
- 10 Protokoll (Nr. 4) über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank, Konsolidierte Fassung, [ABl. C 202. 7. Juni 2016, S. 230](#). Gemäß Art. 51 EUV sind die Protokolle Bestandteil der Verträge und bilden damit Teil des Primärrechts.
- 11 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](#)).

Nach wohl überwiegender Ansicht stehen diese Vorschriften der Schaffung weiterer gesetzlicher Zahlungsmittel nicht entgegen.<sup>12</sup> Neben zahlreichen Stimmen in der Literatur,<sup>13</sup> hat dies zuletzt insbesondere Generalanwalt (GA) Pitruzzella explizit vertreten.<sup>14</sup> Der EuGH hat bisher nicht ausdrücklich zur Schaffung neuer gesetzlicher Zahlungsmittel Stellung genommen und im fraglichen Verfahren nur darauf verwiesen, Art. 133 AEUV ermächtige den Unionsgesetzgeber, „die rechtliche Ausgestaltung des Status als gesetzliches Zahlungsmittel [...] zu präzisieren, soweit sich dies für die Verwendung des Euro als einheitliche Währung als erforderlich erweist“.<sup>15</sup>

Entsprechend stützt sich auch der Digitaler Euro-VO-V auf Art. 133 AEUV als Kompetenzgrundlage. Art. 7 Abs. 1 des Vorschlags soll dem digitalen Euro den Status als gesetzliches Zahlungsmittel verleihen.<sup>16</sup>

### 3. Zuständigkeit für die Ausgestaltung des digitalen Euro über Zahlungskonten

Dem Auftrag folgend ist zu prüfen, ob über die abstrakte Einführung des digitalen Euro hinaus auch die konkrete Ausgestaltung mit der Bindung an die Zahlungskonten mit dem Unionsrecht vereinbar ist.

#### 3.1. Keine Einschränkung aus der Kompetenzgrundlage

Der Auftragsgeber fragt insoweit konkret, ob die Kompetenzgrundlage des Digitaler Euro-VO-V eine solche Ausgestaltung zulässt, auch weil der so konzipierte digitale Euro nicht den Merkmalen einer Banknote im Sinne von Art. 128 Abs. 1 AEUV entspräche.

Art. 133 AEUV enthält dem Wortlaut nach keine Einschränkungen hinsichtlich der Bestimmung gesetzlicher Zahlungsmittel. Zwar folgt schon aus Art. 3 Abs. 4 des Vertrags über die Europäische Union (EUV), dass die Währung als solche der Euro ist. Daraus ergeben sich aber keine positiven Anforderungen an andere die Währung verkörpernden Zahlungsmittel oder Wertträge, denen ne-

---

12 Vgl. ausführlicher zum Meinungsstand Deutscher Bundestag, Fachbereich Europa, Sachstand, Unionsrechtlicher Rahmen der Einführung eines digitalen Euro, [EU 6 - 3000 - 025/23](#) vom 26. Mai 2023, S. 6 f.

13 Etwa *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, RD 2020, 1 (4); *Strobel*, Digitaler Euro? Ein Überblick über die rechtlichen und wirtschaftlichen Fragen, BKR 2021, 556 (559); *Beilner*, Digitales Bargeld, 2023, S. 168 f.; *Omlor/Schneider*, Der Kommissionsentwurf zur Einführung des digitalen Euro, BKR 2023, 649 (653 f.); *Gentzsch*, Zwei Seiten desselben Euro? Das Single Currency Package zur Einführung eines digitalen Euro und zur Stärkung des Bargelds, EuZW 2023, 823 (844 f.); *Kriese*, Central Bank Digital Currency. A Technical, Legal and Economic Analysis, 2023, S. 71; 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.

14 GA Pitruzzella, Schlussanträge vom 29. September 2020 zu EuGH, verb. Rs. C-422/19 und C-423/19, Hessischer Rundfunk, Rn. 96.

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

16 Vgl. hierzu bereits kurz Deutscher Bundestag, Fachbereich Europa, Ausarbeitung, Nationales „Recht auf Bargeld“ aus unionsrechtlicher Perspektive, [EU 6 - 3000 - 044/23](#) vom 17. Oktober 2023, S. 11

ben Euro-Banknoten und -Münzen der Status als gesetzliches Zahlungsmittel verliehen wird, solange sie auf Euro lauten. Letzteres ist beim digitalen Euro als „digitale Form der einheitlichen Währung“<sup>17</sup> der Fall.

Zu Beginn der Diskussion um eine CBDC für die Euro-Staaten war in der Literatur vereinzelt erwogen worden, einen digitalen Euro unter dem Begriff der „Banknote“ in Art. 128 Abs. 1 AEUV zu subsumieren.<sup>18</sup> Setzt man dies voraus, hätte es wohl keiner legislativen Zulassung des digitalen Euro als gesetzliches Zahlungsmittel bedurft.<sup>19</sup> Zwar soll das ESZB gemäß Art. 127 Abs. 2, Gedankenstrich 4 AEUV das „reibungslose Funktionieren der Zahlungssysteme“ fördern. Die insofern überwiegende Ansicht im Schrifttum lehnte aber mit Blick auf den Wortlaut und die Historie schon vor Veröffentlichung des Vorschlags eine Einordnung von CBDC als „Banknote“ in den meisten Ausgestaltungsvarianten ab.<sup>20</sup> Das nun im Digitaler Euro-VO-V durch die Kommission vorgesehene „hybride Modell unter Einbindung von Intermediären“<sup>21</sup> scheint erst recht weder dem Wortlaut nach noch systematisch oder historisch einer Banknote im Sinne von Art. 128 Abs. 1 AEUV zu entsprechen.<sup>22</sup> Zwar kann die primärrechtliche Bestimmung der Euro-Banknoten als gesetzliches Zahlungsmittel in Art. 128 Abs. 1 Satz 3 AEUV als eine Art Institutsgarantie gesehen werden<sup>23</sup> und der Wortlaut der Vorschrift verweist darauf, es handle sich um „die einzigen

---

17 Art. 2 Nr 1 Digitaler Euro-VO-V.

18 Etwa *Grünwald/Zellweger-Gutknecht/Geva*, Digital euro and ECB powers, CMLRev 58 (2021), 1029 (1033 ff.) für bestimmte Ausgestaltungen einer CBDC hinsichtlich der Ausgabebefugnis. Auf die Argumentation dort direkt eingehend *Mooij*, A digital euro for everyone: Can the European System of Central Banks introduce general purpose CBDC as part of its economic mandate?, Journal of Banking Regulation 24 (2023), 89 (92 f.).

19 Zur (Un-)Möglichkeit einer Einführung durch bloße Ausgabe der CBDC, vgl. Deutscher Bundestag, Fachbereich Europa, Sachstand, Unionsrechtlicher Rahmen der Einführung eines digitalen Euro, [EU 6 - 3000 - 025/23](#) vom 26. Mai 2023, S. 5.

20 *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.); *Beilner/Haas/Hess*, Digitales Zentralbankgeld aus rechtsökonomischer Perspektive, WM 2023, 111 (113); *Beilner*, Digitales Bargeld, 2023, S. 72 ff., der gerade auf die fehlende Funktionsgleichheit verschiedener CBDC-Ausgestaltungen verweist; *Kriese*, Central Bank Digital Currency. A Technical, Legal and Economic Analysis, 2023, S. 51 f., bezüglich einem Trägerinstrument-basierten Modell, dass er allerdings gegenüber einem reinen Account-basierten Modell abgrenzt, zu dessen Schaffung er die EZB nach Art. 17 ESZB/EZB-Satzung (Fn. 10) befugt sieht; vgl. auch schon Deutscher Bundestag, Fachbereich Europa, Ausarbeitung, Zur Möglichkeit der Einführung eines digitalen Euro, [PE 6 - 3000 - 118/18](#) vom 8. Oktober 2018, S. 10.

21 *Gentzsch*, Zwei Seiten desselben Euro? Das Single Currency Package zur Einführung eines digitalen Euro und zur Stärkung des Bargelds, EuZW 2023, 823 (840); wobei dieser sich auf *Omlor/Birne*, Digitales Zentralbankgeld im Euroraum, RDt 2020, 1 (3 f.) bezieht. Siehe ähnlich *Kriese*, Central Bank Digital Currency. A Technical, Legal and Economic Analysis, 2023, S. 21 ff.

22 So auch *Omlor/Schneider*, Der Kommissionsentwurf zur Einführung des digitalen Euro, BKR 2023, 649 (653).

23 Vgl. GA Pitruzzella, Schlussanträge vom 29. September 2020 zu EuGH, verb. Rs. C-422/19 und C-423/19, Hessischer Rundfunk, Rn. 95: „garantiert die Vorschrift auf Verfassungsebene die Existenz von Euro-Banknoten“; *Freitag*, Unionsrechtliche Zulässigkeit von Barzahlungsverboten, NJW 2021, 1058 (1061): „implizite Institutsgarantie“; *Jarass Cohen*, Bargeldzahlung - Quo vadis?, DVBl 2023, 774 (776): „implizite Garantie für die Existenz, da diese einziges gesetzliches Zahlungsmittel sind“, wobei unklar bleibt wie dies mit Blick auf Art. 11 Satz 2 EuroEinführungs-VO bzgl. dem Status des Münzgeldes zu verstehen ist.

Banknoten“ mit diesem Status. Gerade wegen der vom Grundsatz auf anderen Konzeption des Wertträgers dürfte Art. 128 Abs. 1 Satz 3 AEUV der Schaffung des digitalen Euro als gesetzliches Zahlungsmittel aber nicht im Wege stehen, solange dieser neben die Euro-Banknoten tritt.

Auch wenn diese Auslegung der primärrechtlichen Vorschriften abschließend nur der EuGH vornehmen kann, kann die Schaffung eines gesetzlichen Zahlungsmittels unter der kontobasierten Einbindung von Intermediären, soweit ersichtlich, demnach auf die Kompetenzgrundlage in Art. 133 AEUV gestützt werden, solange die währungsrechtliche Ausgestaltung des Euro insgesamt kohärent bleibt.<sup>24</sup>

### 3.2. Keine Einschränkung aus sonstigem Zugangserfordernis

Einzelne Stimmen in der Literatur vertreten, dass die Institutsgarantie für Banknoten aus Art. 128 Abs. 1 Satz 3 AEUV auch den Zugang zur notwendigen Infrastruktur für Bargeldzahlungen erfasse.<sup>25</sup> Unabhängig davon, ob und in welchem Umfang tatsächlich eine primärrechtliche Pflicht auf Zugang zu gesetzlichen Zahlungsmitteln besteht – die dann auch für den digitalen Euro gelten würde – hat die Kommission insbesondere in dem ebenfalls am 28. Juni 2023 vorgelegten Vorschlag für eine Verordnungsvorschlag über Euro-Banknoten und Euro-Münzen als gesetzliches Zahlungsmittel (Bargeld-VO-V)<sup>26</sup> anerkannt, dass der Zugang zu gesetzlichen Zahlungsmitteln gewährleistet sein muss, um den Status selbst wirksam zu erhalten.<sup>27</sup> Die dort hinsichtlich des Bargelds geknüpfte wechselseitige Beziehung zwischen dem Status als gesetzliches Zahlungsmittel und dem Zugang könnte auch bezüglich des digitalen Euros die Frage aufwerfen, ob die notwendige Eröffnung eines Zahlungskontos im Widerspruch zu dessen Status als gesetzliches Zahlungsmittel stehen würde.

---

24 Zur Kohärenz von Bargeld und digitalem Euro *Gentzsch*, Zwei Seiten desselben Euro? Das Single Currency Package zur Einführung eines digitalen Euro und zur Stärkung des Bargelds, *EuZW* 2023, 823 (843 f.). Praktisch ist aber die begrenzte Justitiabilität von Art. 7 AEUV zu bedenken, vgl. nur *Schröder*, in: Pechstein/Nowak/Häde, *Frankfurter Kommentar*, 2. Aufl. 2023, Art. 7 AEUV, Rn. 7; *Ruffert*, in: *Calliess/Ruffert*, *EUV/AEUV*, 6. Aufl. 2022, Art. 7 AEUV, Rn. 5.

25 *Jarass Cohen*, Bargeldzahlung - Quo vadis?, *DVBl* 2023, 774 (776). Mit dem Frage nach dem Zugang ist auch die Diskussion um eine mögliche Ausgabepflicht für Bargeld der EZB verwandt, vgl. *Siekmann*, *Monetary Aspects of the Euro as Single European Currency*, in: Freitag/Omlor, *The Euro as Legal Tender*, 2020, S. 4; *Omlor*, *Abschied vom Bargeld? Überlegungen aus geldgeschichtlicher, währungs- und geldprivatrechtlicher Perspektive*, *WM* 2015, 2297 (2299 f.); zusammenfassend hierzu auch schon *Deutscher Bundestag*, *Fachbereich Europa*, *Ausarbeitung*, Nationales „Recht auf Bargeld“ aus unionsrechtlicher Perspektive, [EU 6 - 3000 - 044/23](#) vom 17. Oktober 2023, S. 10.

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

27 Begründung des Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Euro-Banknoten und Euro-Münzen als gesetzliches Zahlungsmittel, [KOM\(2023\) 364 endg.](#), S. 1: „Um in der Praxis den Status von Bargeld als gesetzliches Zahlungsmittel wirksam zu erhalten, muss ein einfacher Zugang zu Euro-Bargeld gewährleistet werden, da die Bürgerinnen und Bürger nicht mit Bargeld bezahlen können, wenn sie keinen Zugang dazu haben, was seinen Status als gesetzliches Zahlungsmittel untergraben würde“.



Zu bedenken ist dabei zunächst, dass der digitale Euro neben physisches Bargeld treten soll und auf Unionsebene keinerlei Bestrebungen zu erkennen sind, Euro-Bargeld den Status als gesetzliches Zahlungsmittel zu entziehen, noch dessen Ausgabe einzustellen.<sup>28</sup> Art. 15 Abs. 2 Satz 1 Bargeld-VO-V sieht vor, dass die Annahme von Bargeld unabhängig von einer Annahmepflicht für den digitalen Euro besteht. Gemäß Art. 15 Abs. 2 Satz 2 Bargeld-VO-V und Art. 12 Abs. 2 Satz 2 Digitaler Euro-VO-V hätte der Zahlende bei parallelen Annahmepflichten ein Wahlrecht.

Zudem sieht der Digitaler Euro-VO-V eigene Maßnahmen zur „finanziellen Inklusion“ vor.<sup>29</sup> Beispielhaft ist etwa das unter Ziff. 4.1.2. näher dargestellte Recht auf kostenfreien Zugang zu einem Konto für den digitalen Euro mit grundlegender Funktionen durch Art. 14 Abs. 2 Digitaler Euro-VO-V oder die Erbringung grundlegender Zahlungsdienstleistungen im Zusammenhang mit dem digitalen Euro durch regionale und lokale Gebietskörperschaften sowie Postscheckämter gemäß Art. 14 Abs. 3 Digitaler Euro-VO-V.<sup>30</sup>

#### 4. Vereinbarkeit mit dem Grundrecht auf unternehmerische Freiheit

Der Auftraggeber fragt außerdem, ob verschiedene Aspekte des Vorschlags mit dem Grundrecht auf unternehmerische Freiheit aus Art. 16 GRC vereinbar wären. Konkret sollen die oben dargestellte, an Zahlungsdienstleister gerichtete Pflicht zum Führen eines kostenlosen Kontos mit grundlegenden Funktionen (Ziff. 4.1.), die Absicherungen gegen Einlagenabflüsse (Ziff. 4.2.) sowie die Begrenzung von Händler- und Interbankenentgelten (Ziff. 4.3.) geprüft werden.

Art. 16 GRC umfasst in seinem sachlichen Schutzbereich auch eine unternehmerische Vertragsfreiheit.<sup>31</sup> Teil der Vertragsfreiheit bildet wiederum die freie Wahl des Geschäftspartners und die freie Festlegung von Preisen.<sup>32</sup> Einschränkungen dieser Freiheiten können nach dem allgemeinen

---

28 Deutscher Bundestag, Fachbereich Europa, Ausarbeitung, Nationales „Recht auf Bargeld“ aus unionsrechtlicher Perspektive, [EU 6 - 3000 - 044/23](#) vom 17. Oktober 2023, S. 10 f.

29 Vgl. in der Begründung des Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung des digitalen Euro, [KOM\(2023\) 369 endg.](#), S. 4.

30 Vgl. zu Letzterem auch ErwG 29 Digitaler Euro-VO-V.

31 Erläuterung zu Artikel 16 – Unternehmerische Freiheit, Erläuterungen zur Charta der Grundrechte, [ABl. C 303, 14. Dezember 2007, S. 17](#) (23); vgl. statt vieler EuGH, Urteil vom 22. Januar 2013, Rs. C-283/11, Sky Österreich, Rn. 42 f. m.w.N.

32 Vgl. EuGH, Urteil vom 20. Dezember 2017, Rs. C-277/16, Polkomtel, Rn. 50 f., bzgl. Preiskontrollen nach Art. 13 Richtlinie 2002/19/EG; Urteil vom 22. Januar 2013, Rs. C-283/11, Sky Österreich, Rn. 43 f., bzgl. Art. 15 Richtlinie 2010/13/EU, wonach Fernsehveranstalter mit exklusiven Übertragungsrechten Kurzberichterstatteern diskriminierungsfreien Zugang zu Ereignissen gewähren müssen und eine Kostenerstattung hierfür nicht die unmittelbar für den Verpflichtenden entstehenden Kosten überschreiten darf; vgl. dazu auch GA Bot, Schlussanträge vom 12. Juni 2012 zu EuGH, Rs. C-283/11, Sky Österreich, Rn. 35, 37. Siehe auch Nowak, in: Heselhaus/Nowak, Handbuch der Europäischen Grundrechte, 2. Aufl. 2020, § 35, Rn. 33 f.

Vorbehalt in Art. 52 Abs. 1 GRC nur auf Grund eines Gesetzes und unter Wahrung des Wesensgehalts des Grundrechts sowie des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit erfolgen.<sup>33</sup>

Insoweit für die Abwägung verschiedener Positionen im Einzelnen komplexe Prüfungen und Beurteilungen politischer und wirtschaftlicher Entscheidungen erforderlich sind, ist allgemein darauf hinzuweisen, dass der EuGH dem Unionsgesetzgeber hierfür ein weites Ermessen zubilligt und seinen gerichtlichen Prüfungsrahmen auf Fälle beschränkt, in denen eine Maßnahme „offensichtlich ungeeignet“ ist.<sup>34</sup>

#### 4.1. Kostenfreier Zugang zu Konten mit grundlegenden Funktionen

Der kostenfreie Zugang nach Art. 14 Abs. 2 Digitaler Euro-VO-V ist seinem Wortlaut nach ein abgestufter Anwendungsfall für natürliche Personen, „die nicht über ein Konto für den nicht-digitalen Euro verfügen“. Verfügen natürliche Personen dagegen über ein Konto bei einem Zahlungsdienstleister, muss dieser auf Antrag gemäß Art. 14 Abs. 1 Digitaler Euro-VO-V seinen Kunden grundlegende Zahlungsdienste im Zusammenhang mit dem digitalen Euro zur Verfügung stellen. Diese beiden Szenarien gilt es zu unterscheiden.

##### 4.1.1. Bestehendes Konto für nicht-digitalen Euro, Art. 14 Abs. 1 Digitaler Euro-VO-V

Die Pflicht, grundlegende Zahlungsdienste im Zusammenhang mit dem digitalen Euro für natürliche Personen zur Verfügung zu stellen, soll sich gemäß Art. 14 Abs. 1 Digitaler Euro-VO-V an Kreditinstitute richten, die Zahlungsdienste im Sinne von Anhang I Nr. 1 bis 3<sup>35</sup> der Richtlinie (EU) 2015/2366 (Zahlungsdienste-RL)<sup>36</sup> erbringen, also bereits im Privatkundengeschäft tätig sind.<sup>37</sup> Sie unterfallen insoweit aber auch dem Anwendungsbereich der Richtlinie 2014/92/EU (Zahlungskonten-RL)<sup>38</sup>, sodass für das bestehende Konto für den nicht-digitalen Euro ohnehin

---

33 Vgl. allgemein etwa *Marauhn/Mengeler*, in: Dörr/Grote/Marauhn, Konkordanzkommentar, 3. Aufl. 2022, Kap. 7, Rn. 7; *Jarass*, Charta der Grundrechte der EU, 4. Aufl. 2021, Art. 52, Rn. 19 f.

34 Etwa EuGH, Urteil vom 8. Dezember 2020, Rs. C-626/18, Polen/Parlament und Rat, Rn. 95; Urteil vom 8. Juni 2010, Rs. C-58/08, Vodafone u.a., Rn. 52; ähnlich bspw. EuGH, Urteil vom 13. Mai 1997, Rs. C-233/94, Deutschland/Parlament und Rat, Rn. 55 f. Siehe konkret im Kontext der Währungspolitik etwa EuGH, Urteil vom 11. Dezember 2018, Rs. C-493/17, Weiss u.a. (PSPP), Rn. 24.

35 Anhang I Nr. 1 bis 3 erfassen Einzahlungs- und Auszahlungs- sowie Zahlungsgeschäfte einschließlich Lastschrift-, Zahlungskarten- und Überweisungsgeschäften.

36 Richtlinie (EU) 2015/2366 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 über Zahlungsdienste im Binnenmarkt, zur Änderung der Richtlinien 2002/65/EG, 2009/110/EG und 2013/36/EU und der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 sowie zur Aufhebung der Richtlinie 2007/64/EG, [ABl. L 337, 23. Dezember 2015, S. 35](#). Teilweise sind auch die Abkürzungen PSD2 oder PSD II gebräuchlich.

37 Formulierung in ErwG 28 Digitaler Euro-VO-V.

38 Richtlinie 2014/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014 über die Vergleichbarkeit von Zahlungskontoentgelten, den Wechsel von Zahlungskonten und den Zugang zu Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen, [ABl. L 257, 28. August 2014, S. 214](#). Der Verweis in Art. 2 Nr. 3 Zahlungskonten-RL auf Richtlinie 2007/64/EG ist gemäß Art. 114 Satz 2 Zahlungsdienste-RL i.V.m. Anhang II als Verweis auf Art. 4 Nr. 3 und somit auf Anhang I (einschließlich Nr. 1 bis 3) der Zahlungsdienste-RL zu verstehen.

das Recht auf Zugang zu einem Zahlungskonto mit grundlegenden Funktionen aus Art. 16 Zahlungskonten-RL gilt.<sup>39</sup> Ein solches Basiskonto muss Art. 18 Abs. 1 Zahlungskonten-RL unentgeltlich oder für ein angemessenes Entgelt angeboten werden.

Der EuGH hat sich, soweit ersichtlich, bis jetzt nicht mit dem Recht auf Zugang zu einem Zahlungskonto als möglicher Einschränkung der Vertragsfreiheit der Zahlungsdienstleister befasst. Soweit Art. 16, 18 Zahlungskonten-RL Zahlungsdienstleister verpflichten, unentgeltlich oder für angemessenes Entgelt Zugang zu einem Zahlungskonto mit grundlegenden Funktionen zu gewähren, dürfte dies eine Einschränkung des Art. 16 GRC in Form der Vertragsschlussfreiheit darstellen. Der Schutzbereich der Vertragsfreiheit umfasst daneben auch die inhaltliche Ausgestaltung.<sup>40</sup> Die im Vorschlag vorgesehene Pflicht, grundlegende Zahlungsdienste im Zusammenhang mit dem digitalen Euro zur Verfügung zu stellen, könnte zudem als Einwirkung auf den Inhalt der vertraglichen Beziehungen zwischen Kreditinstitut und Kunden gesehen werden.

Ob diese – oder eine ähnliche, in Zukunft in Kraft tretende – Einschränkung im Sinne von Art. 52 Abs. 1 GRC gerechtfertigt wäre, kann nur der EuGH abschließend entscheiden. Das vorrangig durch den Digitaler Euro-VO-V vorgesehene Ziel, die kohärente und wirksame Verwendung des Euro als einheitliche Währung zu sichern,<sup>41</sup> wird im Unionsprimärrecht vor allem durch Art. 133 AEUV und im Rahmen der Errichtung der Währungsunion im allgemeinen nach Art. 119 Abs. 2 AEUV und Art. 3 Abs. 4 EUV zu einem Belang des Gemeinwohls im Sinne von Art. 52 Abs. 1 Satz 2 Alt. 1 GRC erhoben.<sup>42</sup> Zu bedenken ist auch, dass Art. 16 GRC mit Blick auf Art. 52 Abs. 1 Satz 2 Alt. 2 GRC die ebenfalls unionsverfassungsrechtlich geschützte Position der Kunden, konkret etwa der Verbraucherschutz aus Art. 38 GRC,<sup>43</sup> gegenübersteht. Zusätzlich dürfte die Eingriffsintensität mit Blick auf die Möglichkeiten zur Ablehnung in Art. 16 Abs. 5 und Abs. 6 Zahlungskonten-RL sowie der Nachweis des echten Interesses in Art. 16 Abs. 2 UAbs. 2 Zahlungskonten-RL beschränkt sein. Auch die Pflicht, grundlegende Zahlungsdienste im Zusammenhang mit dem digitalen Euro zur Verfügung zu stellen dürfte mit Blick auf ihre Begrenzung auf grundlegende Zahlungsdienste keine exzessive Einschränkung der Vertragsfreiheit

---

39 Art. 16 Abs. 1 Satz 1 Zahlungskonten-RL verpflichtet die Mitgliedstaaten im Ausgangspunkt grundsätzlich nicht, im nationalen Recht gegenüber allen Zahlungsdienstleister das Recht einzuräumen. Das Basiskonto muss von „allen oder einer ausreichend großen Zahl von Kreditinstituten angeboten werden“. Der richtlinienumsetzende Gesetzgeber in Deutschland hat sich allerdings grundsätzlich alle Zahlungsdienstleister in § 31 Abs. 1 Satz 1 ZKG an den Anspruch gebunden.

40 Vgl. EuGH, Urteil vom 18. Juli 2013, Rs. C-426/11, *Alemo-Herron u.a.*, Rn. 33; *Kühling/Drechsler*, in: Pechstein/Nowak/Häde, *Frankfurter Kommentar*, 2. Aufl. 2023, Art. 16 GRC, Rn. 15.

41 Vgl. Art. 1 Digitaler Euro-VO-V; sowie Begründung des Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung des digitalen Euro, [KOM\(2023\) 369 endg.](#), S. 1 f.

42 Elemente der Währungspolitik aus Art. 199 Abs. 2 AEUV hat der EuGH im Rahmen einer allgemeinen Verhältnismäßigkeitsprüfung unter Art. 5 Abs. 4 EUV schon in der Vergangenheit als legitimes Ziel betrachtet; vgl. EuGH, Urteil vom 11. Dezember 2018, Rs. C-493/17, *Weiss u.a. (PSPP)*, Rn. 71; Urteil vom 16. Juni 2015, Rs. C-62/14, *Gauweiler u.a. (OMT)*, Rn. 66, jeweils zu Art. 199 Abs. 2 i.V.m. Art. 127 Abs. 1 AEUV.

43 Auch wenn dieser als Grundsatz keine subjektiv-rechtliche Dimension hat, vgl. etwa *Giesecke*, in: Meyer/Hölscheidt, *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, 5. Aufl. 2019, Art. 38, Rn. 7.

darstellen, zumal sie nicht nur den Anwendungsbereich von Art. 16, 18 Zahlungskonten-RL sondern auch alle sonstigen Konten betrifft, für die mehr als das für grundlegende Funktionen angemessene Entgelt verlangt werden kann. Bei summarischer Prüfung scheint viel für eine Rechtfertigung der Einschränkung und damit gegen eine Verletzung von Art. 16 GRC zu sprechen.<sup>44</sup>

#### 4.1.2. Kein bestehendes Konto, Art. 14 Abs. 2 Digitaler Euro-VO-V

Natürliche Personen ohne ein bestehendes Konto für den nicht-digitalen Euro sollen, wie unter Ziff. 3.2. erwähnt, ein Recht auf Zugang zu einem Konto für den digitalen Euro mit grundlegenden Diensten erhalten. Art. 14 Abs. 2 Digitaler Euro-VO-V erklärt insoweit die Vorschriften des Kapitel IV der Zahlungskonten-RL – also Art. 15 bis 20 dort – für anwendbar, schließt aber u.a. die Anwendbarkeit von Art. 18 Zahlungskonten-RL aus. Der Vorschlag sieht also ein Recht auf kostenfreien Zugang zu einem Konto für den digitalen Euro mit grundlegenden Funktionen parallel zu Art. 16 Zahlungskonten-RL vor.<sup>45</sup>

Insoweit Kreditinstitute einem Kontrahierungszwang unterlägen, dürfte dies – wie oben unter Ziff. 4.1.1. bezüglich des Basiskontos aufgezeigt – eine Einschränkung der Vertragsfreiheit unter Art. 16 GRC darstellen. Die Eingriffsintensität ist dabei mit Blick auf die Kostenfreiheit statt dem angemessenen Entgelt aus Art. 18 Abs. 1 Zahlungskonten-RL zumindest etwas höher als beim Basiskonto für den nicht-digitalen Euro. Dennoch stehen dem weiterhin das Ziel der Gewährleistung der Nutzung als einheitliche Währung sowie die grundrechtlichen Positionen der Kunden gegenüber. Letzteren könnte – mit Blick auf die Relevanz der Teilhabe am Zahlungsverkehr mit Zentralbankgeld als gesetzlichem Zahlungsmittel – gegenüber dem mit Art. 16 Zahlungskonten-RL gesicherten Zugang zum Giralgeld-basierten Zahlungsverkehr, möglicherweise sogar ein stärkeres Gewicht zukommen. Wegen des Verweises in Art. 14 Abs. 2 Digitaler Euro-VO-V bestehen auch die Ablehnungsmöglichkeiten in Art. 16 Abs. 5 und Abs. 6 und der Nachweis des echten Interesses in Art. 16 Abs. 2 UAbs. 2 Zahlungskonten-RL in entsprechender Anwendung fort.

Sollte die Vorschrift tatsächlich wie von der Kommission vorgesehen oder zumindest ähnlich in Kraft treten, kann jedoch selbstverständlich abermals allein der EuGH diese Abwägung abschließend vornehmen.

#### 4.2. Beschränkungen der Nutzung des digitalen Euro als Wertaufbewahrungsmittel

Einlagenabflüsse durch das Abheben von Giralgeld in Krisenzeiten sind zwangsläufig mit quasi ausfallsicherem Zentralbankgeld verbunden. CBDC bergen aber hinsichtlich solcher „bank runs“

---

44 Zu diesem Ergebnis hinsichtlich Art. 16 Zahlungskonten-RL kommt auch *Liebetrau*, Der Zusammenhang von Kontrahierungszwang und Beschränkung der vertraglichen Inhaltsfreiheit am Beispiel von Entgeltregelungen für Basiskonten, 2019, S. 118 ff. Vgl. auch *Herresthal*, Der Anspruch auf ein Basiskonto nach dem Zahlungskontengesetz (ZKG), BKR 2016, 133, der vor allem hinsichtlich der deutschen Richtlinienumsetzung kritisch ist.

45 Vgl. insoweit explizit die Begründung des Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung des digitalen Euro, [KOM\(2023\) 369 endg.](#), S. 16. Die Kostenfreiheit folgt demnach aus dem Ausschluss der Anwendbarkeit des Art. 18 Zahlungskonten-RL.

das besondere Risiko deutlich geminderter Opportunitätskosten, etwa weil die bei physischem Bargeld notwendige Aufbewahrung und damit verbundene Risiken entfallen.<sup>46</sup>

Entsprechend sieht Art. 15 Abs. 1 des Digitaler Euro-VO-V vor:

„Um natürlichen und juristischen Personen den Zugang zum und die Nutzung des digitalen Euro zu ermöglichen, die Geldpolitik festzulegen und durchzuführen und zur Stabilität des Finanzsystems beizutragen, kann die Nutzung des digitalen Euro als Wertaufbewahrungsmittel beschränkt werden“.<sup>47</sup>

Die fraglichen Instrumente sollen aber gemäß Art. 16 Abs. 1 Satz 1 Digitaler Euro-VO-V durch die EZB entwickelt werden, der Vorschlag sieht nur einen Rahmen für sie vor. Dieser beinhaltet den wegen Art. 5 Abs. 4 EUV eher deklaratorischen Hinweis in Art. 16 Abs. 2 Buchst. c Digitaler Euro-VO-V, der Einsatz der zu entwickelnden Instrumente müsse den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren.

Die Pflicht kontoführender Zahlungsdienstleister aus Art. 16 Abs. 1 Satz 1 Digitaler Euro-VO-V, entsprechende Beschränkungen auf Zahlungskonten anzuwenden, könnte möglicherweise eine Einschränkung der Vertragsfreiheit hinsichtlich der inhaltlichen Ausgestaltung darstellen. Eine Prüfung einer solchen Einschränkung einschließlich der Rechtfertigung und insbesondere der Verhältnismäßigkeit wird von der Ausgestaltung der Instrumente abhängen.<sup>48</sup>

#### 4.3. Gebühren für Zahlungsdienste im Zusammenhang mit dem digitalen Euro

Art. 15 Abs. 2 Digitaler Euro-VO-V sieht u.a. eine Begrenzung der Entgelte und Gebühren für die Nutzung des digitalen Euro vor, die Zahlungsdienstleister von Händlern oder anderen Zahlungsdienstleistern verlangen können. Für natürliche Personen soll Art. 17 Abs. 1 Digitaler Euro-VO-V hinsichtlich grundlegender Zahlungsdienste im Zusammenhang mit dem digitalen Euro und „unbeschadet etwaiger Gebühren für andere [nicht-grundlegende] Zahlungsdienste“ solche Gebühren für Zahlungsdienste sogar vollständig ausschließen.

---

46 Vgl. *Beilner/Haas/Hess*, Digitales Zentralbankgeld aus rechtsökonomischer Perspektive, WM 2023, 111 (113 f.). Zum Themenkomplex „digital bank runs“ insgesamt siehe etwa *Kumhof/Noone*, Central bank digital currencies – Design principles for financial stability, Economic Analysis and Policy 71 (2021), 553 (569 ff.); *Adalid et al.*, Central bank digital currency and bank intermediation, ECB Occasional Paper Series No 293 (2022), abrufbar unter [www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op293~652cf2b1aa.en.pdf](http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op293~652cf2b1aa.en.pdf), S. 35 ff. *Kriese*, Central Bank Digital Currency. A Technical, Legal and Economic Analysis, 2023, S. 166 f. sieht eine Beschränkung der Nutzung als Wertaufbewahrungsmittel sogar als für eine Verhältnismäßigkeit der Einführung einer CBDC insgesamt sprechend, weil sie aus Perspektive des Art. 16 GRC die Auswirkungen der Schaffung von digitalem Zentralbankengeld auf Intermediäre mildern.

47 Vgl. auch ErwG 32 Digitaler Euro-VO-V.

48 Die abstrakte Pflicht die Beschränkungen anzuwenden dürfte hingegen so unspezifisch sein, dass sie für sich genommen noch keine Belastung der oder Auswirkung auf die grundrechtliche Position der kontoführenden Zahlungsdienstleister darstellt und mithin kein Eingriff in Art. 16 GRC vorliegt. Vgl. zum Eingriffsbegriff der GRC allgemein etwa *Jarass*, Charta der Grundrechte der EU, 4. Aufl. 2021, Art. 52, Rn. 11; *Pache*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar, 2. Aufl. 2023, Art. 52 GRC, Rn. 15.

---

Das Händlerentgelt und die Gebühren zwischen den Zahlungsdienstleistern sollen gemäß Art. 17 Abs. 2 Satz 1 Digitaler Euro-VO-V dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen. Art. 17 Abs. 2 Satz 2 des Vorschlags konkretisiert dies weiter:

„Händlerentgelte oder Gebühren zwischen den Zahlungsdienstleistern dürfen den niedrigsten der beiden folgenden Beträge nicht übersteigen:

- a) die einschlägigen Kosten, die den Zahlungsdienstleistern bei der Abwicklung von Zahlungen in digitalen Euro entstehen, einschließlich einer angemessenen Gewinnspanne;
- b) die für vergleichbare digitale Zahlungsmittel verlangten Gebühren oder Entgelte“.

Art. 17 Abs. 6 Satz 1 Digitaler Euro-VO-V sieht vor, dass das so begrenzte Händlerentgelt die einzige Zahlung pro Transaktion ist, die Zahlungsdienstleister von Händlern verlangen dürfen. Die Einhaltung dieser Vorschrift soll gemäß Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Digitaler Euro-VO-V durch die von den Mitgliedstaaten benannte nationale Behörden sichergestellt werden. Zusätzlich sieht der Vorschlag in Art. 17 Abs. 3 bis 5 vor, dass die EZB eine Methodik zur Überwachung und Berechnung dieser Gebühren und Entgelte entwickelt und diese in regelmäßigen Berichten veröffentlicht.

Die Begrenzung der Entgelte in den vertraglichen Verhältnissen zwischen Händlern und Zahlungsdienstleistern oder zwischen zwei Zahlungsdienstleistern würde als Eingriff in die freie Preisgestaltung, wie oben dargestellt, einen Eingriff in die von Art. 16 GRC geschützte Vertragsfreiheit bedeuten.

Die Begrenzung der Gebühren und Entgelte soll allerdings nach Art. 15 Abs. 2 Digitaler Euro-VO-V die wirksame Nutzung des Euro als gesetzliches Zahlungsmittel gewährleisten und überhöhte Entgelte für Händler vermeiden, die über Art. 7 Abs. 2 Digitaler Euro-VO-V grundsätzlich zur Annahme des digitalen Euro verpflichtet wären. Damit stehen dem Eingriff in die Preisgestaltung – neben dem Gemeinwohlziel der Nutzung der einheitlichen Währung – jeweils die grundrechtlichen Position der Händler und auch anderer Zahlungsdienstleister gegenüber, etwa auch deren unternehmerische Freiheit unter Art. 16 GRC. Schon Art. 15 Abs. 2 betont dabei, dass gleichzeitig ein Ausgleich von Kosten möglich sein soll. Auch über diese Kosten hinaus erlaubt Art. 17 Abs. 2 Satz 2 Digitaler Euro-VO-V unterhalb der dortigen Obergrenze zumindest in Buchst. a einen „freien Wettbewerb zwischen den Intermediären“.<sup>49</sup> Vergleichbare Einschränkungen sieht bereits jetzt die Verordnung (EU) 2015/751<sup>50</sup> hinsichtlich der Interbankenentgelte für kartengebundene Zahlungsvorgänge vor, wobei die Begrenzungen in Art. 3 und Art. 4 dort als feste Werte konzipiert sind und nicht ausdrücklich eine angemessene Gewinnspanne berücksichtigen.

---

49 ErwG 43 Digitaler Euro-VO-V.

50 Verordnung (EU) 2015/751 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2015 über Interbankenentgelte für kartengebundene Zahlungsvorgänge, [ABl. L 123, 19. Mai 2015, S. 1](#). Die dortigen Begrenzungen sollen nach ErwG 44 Digitaler Euro-VO-V auch einen Teil des Referenzrahmens für Art. 17 Abs. 2 Satz 2 Buchst. b Digitaler Euro-VO-V bilden.

Bei summarischer Prüfung scheint deshalb auch hier viel für eine Verhältnismäßigkeit der Regelungen zu sprechen. Abschließend könnte auch dies – sollte die Vorschriften so oder ähnlich in Kraft treten – nur der EuGH bewerten.

## 5. Gesamtergebnis

Die Union kann aufgrund ihrer ausschließlichen Zuständigkeit für das Währungsrecht der Euro-Staaten aus Art. 3 Abs. 1 Buchst. c AEUV gestützt auf Art. 133 AEUV neben Euro-Banknoten und -Münzen weitere gesetzliche Zahlungsmittel schaffen. Die primärrechtliche Verleihung dieses Status an Banknoten in Art. 128 Abs. 1 Satz 3 steht dem nicht entgegen. Weil solche neuen gesetzlichen Zahlungsmittel keine Banknoten sind, müssen sie und der entsprechende Wertträger auch nicht die gleichen Eigenschaften wie physisches Bargeld besitzen. Obwohl eine abschließende Auslegung des Art. 133 AEUV ausschließlich dem EuGH obliegt, scheint die im Digitaler Euro-VO-V vorgesehene grundsätzliche Bindung an ein Konto bei einem Intermediär deshalb insoweit nicht im Widerspruch zu dieser Kompetenzgrundlage oder sonstigen Vorschriften des Primärrechts zu stehen.

Ob die im Vorschlag vorgesehenen Regelungen zu einem kostenfreien Zugang zu einem Konto mit grundlegenden Funktionen, zur Beschränkungen der Nutzung des digitalen Euro als Wertaufbewahrungsmittel und der Begrenzung von Händlerentgelten und die Gebühren zwischen den Zahlungsdienstleistern mit der Vertragsfreiheit nach Art. 16 GRC vereinbar wären, lässt sich nicht abschließend beurteilen. Alle Regelungen könnten einen Eingriff in die Vertragsfreiheit darstellen. Während eine summarische Prüfung hinsichtlich des kostenfreien Zugangs zu einem Konto und der Begrenzung von Händler- und Interbankenentgelten eher für eine Rechtfertigung der geplanten Einschränkungen spricht, wird insbesondere die Verhältnismäßigkeit der Beschränkungen der Nutzung als Wertaufbewahrungsmittel von der Ausgestaltung der durch die EZB zu entwickelnden Instrumente abhängen. Auch insoweit kann abschließende Klärung nur durch eine Entscheidung des EuGH erfolgen, der dem Unionsgesetzgeber bei solchen komplexen wirtschaftlichen und politischen Beurteilungen aber allgemein ein weites Ermessen zubilligt.